

**MINISTÈRE
DE L'INTÉRIEUR,
DE LA SÉCURITÉ
INTÉRIEURE ET DES
LIBERTÉS LOCALES**

**Inspection
Générale de
l'Administration**

**MINISTÈRE
DE LA SANTÉ,
DE LA FAMILLE
ET DES PERSONNES
HANDICAPEES**

**Inspection
Générale des
Affaires sociales**

**SECRETARIAT
D'ETAT
AU
TOURISME**

**Inspection
Générale du
Tourisme**

**MINISTÈRE
DE L'ÉCOLOGIE
ET DU
DÉVELOPPEMENT
DURABLE**

**Inspection
Générale de
l'Environnement**

**MINISTÈRE
DE L'ÉQUIPEMENT,
DES TRANSPORTS,
DU LOGEMENT, DU
TOURISME ET DE LA
MER**

**Conseil
Général des Ponts
et Chaussées**

R A P P O R T

sur

LES CAMPAGNES DE LABELLISATION

DES EAUX DE BAINADE, DES PLAGES ET DES PORTS DE PLAISANCE

Présenté par :

Philippe SAUZEY
Inspecteur général de
l'administration

Anne-Marie LEGER
Inspectrice des
affaires sociales

Gérard RUIZ
Inspecteur général du
tourisme

Georges RIBIERE
Chargé de mission
d'inspection générale

Alain WAUTERS
Inspecteur général
de la construction

- Décembre 2002 -

RESUME DES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

La mission a examiné l'ensemble du dispositif actuel des campagnes de communication relatives à l'environnement des communes, notamment balnéaires, et plus particulièrement, le Pavillon Bleu d'Europe - créé en 1985 avec le soutien actif de l'Etat - et les autres labels intervenant sur des champs similaires.

Elle a évalué leurs complémentarités et leurs interférences avec les mesures mises en place par l'Etat et les collectivités locales en matière de contrôle des eaux de baignade, de sensibilisation à l'intégration de l'environnement et de promotion touristique. Elle a entendu les élus, les organismes et les services administratifs concernés.

La mission d'inspection estime, de façon unanime, qu'il est nécessaire aujourd'hui de revoir l'organisation de telles campagnes, le positionnement et le rôle des divers partenaires de ces campagnes et, plus précisément, celui du label Pavillon Bleu.

Elle a en effet constaté que le système, à ce jour, ne donne plus satisfaction. Il est source de confusions, tant auprès des estivants que des collectivités locales, notamment entre intervention publique et label privé, entre contrôle de la qualité des eaux de baignade et objectifs environnementaux généraux et entre le Pavillon Bleu et des labels concurrents. De plus, la procédure d'attribution par l'association privée, gestionnaire du label, n'est pas totalement transparente.

Dans un contexte de redéfinition des missions des pouvoirs publics et de décentralisation, l'implication de l'Etat dans la gestion de la procédure du Pavillon Bleu est discutable et, de leur côté, les élus ne disposent pas de possibilités de concertation et de débat contradictoire suffisantes.

La mission considère aussi que le dispositif de contrôle et d'information sur la qualité des eaux de baignade, ressortant de la responsabilité de l'Etat et des maires, doit être amélioré.

Malgré ces remarques, le Pavillon Bleu, surtout en tant qu'opération d'éco-labellisation générale, revêt des aspects positifs et reconnus comme tels: label de qualité de dimension internationale, intérêt public et mobilisation pour l'environnement communal et portuaire, aiguillon pour une meilleure qualité des eaux de baignade, support de promotion touristique, d'image et donc de développement économique.

C'est la raison pour laquelle la mission ne remet pas en cause l'existence du Pavillon Bleu, label privé, rejoignant en cela l'ensemble de ses interlocuteurs, même les plus critiques.

Les nombreux contacts, courriers et réunions qui ont eu lieu depuis plusieurs mois entre les administrations concernées, les élus et les associations gestionnaires de ces labels visant à améliorer un système, victime en fait de son succès n'ont pas pu aboutir à des résultats satisfaisants. C'est cette situation qui est à l'origine de la présente mission.

Les recommandations s'articulent autour de trois orientations : le repositionnement du Pavillon Bleu (1), la clarification du rôle de l'Etat (2), la gestion des eaux de baignade et l'information sur les contrôles de leur qualité (3).

1 - La mission recommande d'encourager l'association qui gère le Pavillon Bleu à se repositionner sur un éco-label d'éducation à l'environnement et à l'articuler avec les actions mises en place par l'Etat pour inciter les collectivités locales à intégrer davantage l'environnement dans leurs politiques.

Ce repositionnement permettra de remettre à leur juste place certains critères actuels, en particulier ceux concernant la mesure de la qualité des eaux de baignade, aujourd'hui source de confusion sur la signification du label dans l'esprit du public et des élus.

L'Etat dispose des moyens pour accompagner l'association dans cette évolution, par le biais des conventions pluriannuelles d'objectifs entre l'association et les ministères intéressés. L'année 2003 pourrait être consacrée à préparer ce nouveau partenariat.

La mission recommande parallèlement à l'association gestionnaire de mettre en place, dès 2003, hors toute intervention de l'Etat, un système d'instruction propre, plus décentralisé, avec la participation significative des élus locaux.

2 – Afin de clarifier le rôle de l'Etat, dans le contexte actuel de réforme de l'Etat et de décentralisation, la mission recommande de :

- ne plus faire de circulaire interministérielle annuelle,
- supprimer la procédure d'instruction des candidatures par les services des préfetures,
- abandonner le principe de participation systématique des services centraux de l'Etat aux jurys d'examen des dossiers,
- maintenir, si nécessaire, le financement public, mais dans les conditions évoquées plus haut.

3 – Concernant la gestion des eaux de baignade et la diffusion des résultats des contrôles, la mission recommande trois pistes pour favoriser l'expérimentation, l'évaluation et l'action.

Il convient tout d'abord de procéder, par le biais d'un groupe de travail entre l'Etat et les associations d'élus locaux, à l'expertise des systèmes de contrôle permanent de la qualité des eaux de baignade actuellement étudiés ou expérimentés par certaines collectivités locales et d'évaluer leur pertinence au regard de la protection sanitaire des baigneurs. Les préconisations de ce groupe de travail pourront donner lieu à des expérimentations sur des territoires pertinents de nos façades littorales.

Il est également nécessaire d'améliorer le système d'information existant, afin d'assurer une information régulière, structurée et sécurisée sur la qualité des eaux de baignade

Dans ce but, la mise en place d'une signalisation publique d'interprétation simple devrait être étudiée. Appliquée sur tout le territoire national, c'est une nécessité pour éviter la multiplication de labels locaux. Son fonctionnement et son financement pourront être étudiés au sein du groupe de travail chargé d'examiner la mise en place de nouvelles procédures de contrôle de la qualité des eaux de baignade.

Du point de vue touristique, cette signalisation publique peut être un critère déterminant du classement des stations touristiques et, notamment un élément essentiel de la promotion de la qualité du littoral français en direction des touristes étrangers.

SOMMAIRE

| | |
|--|----|
| Introduction | 6 |
| I – Le dispositif actuel | 8 |
| I-1- Le contrôle des eaux de baignade | 9 |
| I-1-1- L’organisation actuelle du contrôle sanitaire des eaux de baignade | 10 |
| I-1-2- Les actions d’information | 10 |
| I-2- La politique environnementale | 11 |
| I-3- La politique touristique | 12 |
| I-4- Label Pavillon Bleu d’Europe et les labels concurrents | 13 |
| I-4-1- L’association of-FEE | 13 |
| I-4-2- Le label Pavillon Bleu d’Europe | 14 |
| I-4-2-1- Les partenaires de Pavillon Bleu en France | 15 |
| I-4-2-2- Les critères du Pavillon Bleu | 16 |
| I-4-2-3- L’attribution du Pavillon Bleu | 16 |
| I-4-2-4- Le palmarès du Pavillon Bleu | 17 |
| I-4-3- Les autres labels | 17 |
| I-4-3-1- Le Pavillon Noir | 17 |
| I-4-3-2- Autres labels à l’étranger | 19 |
| II – Evaluation du dispositif | 20 |
| II-1- Les constats : l’appréciation du dispositif par les différents acteurs | 21 |
| II-1-1- Au plan local | 21 |
| II-1-1-1- Les services de l’Etat | 21 |
| II-1-1-2- Les élus locaux rencontrés sur place | 22 |
| II-1-1-3- Les associations d’élus et de collectivités | 23 |
| II-1-2- Les associations environnementales | 24 |
| II-1-3- Les institutions intéressées par les ports de plaisance | 25 |
| II-1-4- Aux niveaux national et international | 26 |
| II-1-4-1- Les administrations de l’Etat | 26 |
| II-1-4-2- Au plan international | 27 |

| | |
|--|----|
| II-2- L'appréciation par la mission | 28 |
| II-2-1- Le fonctionnement du système ne donne plus totalement satisfaction | 28 |
| II-2-2- Mais le système a aussi des aspects positifs | 29 |
| II-2-3- Et les voies d'amélioration sont tracées | 29 |
| | |
| III – Propositions | 31 |
| III-1- Le repositionnement du Pavillon Bleu d'Europe | 32 |
| III-1-1- Un label de qualité de dimension internationale | 32 |
| III-1-2- Une certaine reconnaissance de son utilité au niveau local | 33 |
| III-1-3- La nécessité d'établir de nouvelles relations avec les collectivités locales et les associations de protection de l'environnement | 33 |
| III-1-4- Un indispensable repositionnement du label | 33 |
| | |
| III-2- La clarification du rôle de l'Etat | 34 |
| III-2-1- Suppression de la procédure par les services des préfectures | 34 |
| III-2-2- Retrait de la circulaire ministérielle annuelle | 34 |
| III-2-3- Pas de participation systématique des services centraux de l'Etat aux jurys | 35 |
| III-2-4- Le financement public | 35 |
| | |
| III-3- La gestion des eaux de baignade et la diffusion des résultats des contrôles | 35 |
| III-3-1- Procéder à l'expertise des systèmes de contrôle permanent | 35 |
| III-3-2- Améliorer le système d'information existant à l'intention du public | 36 |
| III-3-3- Etudier la mise en place d'un label public d'interprétation simple, garanti par les pouvoirs publics et pouvant le cas échéant se substituer au Pavillon Bleu | 36 |
| | |
| Conclusion | 37 |

INTRODUCTION

Par une lettre du 6 août 2002 (cf. annexe 1), cinq ministres ont conjointement commandé une enquête sur les "*campagnes de communication relatives à l'environnement des communes touristiques et des ports de plaisance*". Cette mission a été confiée, pour un travail à effectuer en commun, à :

- l'Inspection Générale de l'Administration, par le Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales,
- l'Inspection Générale des Affaires Sociales, par le Ministre de la Santé, de la Famille et des Personnes handicapées,
- le Conseil Général des Ponts et Chaussées, par le Ministre de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer,
- l'Inspection Générale de l'Environnement, par la Ministre de l'Écologie et du Développement durable,
- l'Inspection Générale du Tourisme, par le Secrétaire d'État au Tourisme.

Conformément à la lettre de mission, l'Inspection Générale du Tourisme a assuré la coordination des travaux aboutissant au présent rapport.

Sous sa dénomination générale, cette enquête avait pour objet essentiel de faire le point sur trois opérations de "labellisation" des ports et plages, réalisées par des acteurs distincts poursuivant chacun les objectifs qui lui sont propres, mais dont les interférences, sur un sujet pouvant être perçu, en particulier par le grand public, comme globalement identique, sont aujourd'hui source de confusions :

- la campagne "Pavillon Bleu" menée, depuis 1985, avec l'appui des pouvoirs publics, par l'office français de la Fondation pour l'Éducation à l'Environnement en Europe (ci-après désignée of-FEEE);
- la campagne "Pavillon Noir", lancée en 1997 par l'association Surfrider Foundation et qui constitue une initiative purement privée ;
- les travaux sur la qualité sanitaire des eaux de baignade, réalisés par les services de l'État, qui accompagnent notamment l'exercice des compétences de police administrative, par les autorités qui en sont investies dans ce domaine, et en particulier les maires.

En effet, ces démarches ont fait l'objet de critiques et de remises en cause, mais aussi de suggestions pour le développement d'outils nouveaux, rendant souhaitable l'examen de la pertinence et de la cohérence des procédures actuelles, notamment au regard de l'impact global qu'elles peuvent avoir sur l'information relative à l'environnement des communes

touristiques et des ports de plaisance et des modalités d'intervention des différents acteurs, en particulier de l'Etat, dans un contexte de décentralisation.

Les objectifs visés, précisés par la lettre de mission, concernent la préservation de la santé des vacanciers et des habitants des communes concernées, la qualité des eaux de baignade, l'amélioration générale de l'environnement et le développement d'un tourisme de qualité.

La mission a été constituée dès la mi-août, s'est mise immédiatement au travail et a effectué son premier déplacement sur le terrain, en Vendée, le 26 août.

L'organisation retenue pour les travaux de cette mission a conduit à visiter sept départements, répartis sur l'ensemble du littoral, et à tenir des auditions avec les organismes et institutions dont on trouvera la liste en annexe 2. Ils peuvent être classés dans les catégories suivantes:

- les élus locaux et les associations représentatives des communes principalement concernées,
- les directions d'administration centrale intéressées des cinq ministères, les préfets et les services déconcentrés, à l'occasion des déplacements sur le terrain, ainsi que les établissements publics ou organismes dépendant de l'Etat et amenés à intervenir dans le domaine de cette étude (agences de l'eau, conservatoire du littoral),
- la commission européenne (Direction Générale de l'Environnement) ainsi que quelques représentants d'administrations de pays de l'Union,
- les associations directement intéressées : FEEE et Surfrider, ainsi que quelques organismes indépendants.

Au moment de remettre leur rapport aux Ministres, les membres de la mission tiennent à souligner l'harmonie des travaux qui ont été menés conjointement et la concordance des conclusions présentées, qui constituent l'avis unanime de l'équipe.

Les résultats des investigations seront présentés comme suit :

- le dispositif actuel **(I)**,
- l'évaluation de ce dispositif et la problématique qui s'en dégage **(II)**,
- les propositions **(III)**.

- I -

LE DISPOSITIF ACTUEL

L'attention portée à la qualité des eaux de baignade s'inscrit dans une histoire dont il convient de rappeler quelques étapes.

L'arrêté du 13 juin 1969 relatif aux règles d'hygiène et de sécurité dans les établissements de natation ouverts au public définissait les prescriptions applicables aux piscines et aux baignades en eau douce.

En 1972, la surveillance des baignades s'est étendue aux baignades en mer à la suite de recommandations de l'Organisation Mondiale de la Santé .

Enfin, en 1976, les règles définies par la directive européenne n° 76/160 du 8 décembre 1975 ont servi de cadre au contrôle de la qualité des eaux de baignade qui s'effectue principalement par des visites des lieux de baignade et des prélèvements d'eau aux fins d'analyse.

Chaque année, depuis lors, des instructions du ministère chargé de la Santé à ses services déconcentrés demandent une vigilance toute particulière en ce domaine.

En 1985, a été créé un éco-label appelé Pavillon Bleu des communes du littoral (qui deviendra Pavillon Bleu d'Europe en 1987, lors de l'année européenne de l'environnement), destiné à récompenser les communes possédant des sites de baignade ou des ports de plaisance qui satisfont à un certain nombre de critères environnementaux et ont mis en œuvre une politique intégrant l'environnement dans le cadre de leur développement. Ce label a largement été soutenu par l'Etat depuis l'origine, notamment dans ses dimensions d'éducation à l'environnement et touristique.

Dans le cadre de la labellisation Pavillon Bleu, le critère de la qualité des eaux de baignade a pris une importance primordiale aux yeux du public, des élus et de l'association attribuant le label, une seule plage ne répondant pas aux normes réglementaires enlevant en principe à la commune candidate tout espoir de pouvoir arborer le Pavillon Bleu.

Avant de décrire précisément le dispositif qui préside à l'attribution du label Pavillon Bleu, il paraît nécessaire de présenter trois politiques mises en œuvre par l'Etat, permettant de mieux situer le label et ses interférences : le contrôle des eaux de baignade, dont la responsabilité ressort du ministère chargé de la santé, l'appui à la mobilisation des collectivités locales pour l'intégration de l'environnement et du développement durable dans leurs politiques, mené par le ministère chargé de l'environnement et la politique d'attractivité et de promotion touristiques, impulsée par le ministère chargé du tourisme.

- I - 1 LE CONTROLE DES EAUX DE BAIGNADE

Le contrôle et l'information en matière de qualité des eaux de baignade ont connu des développements significatifs depuis 1972 et relèvent des textes suivants (annexe 3) :

- la directive européenne n° 76/160/CEE du 8 décembre 1975 concernant la qualité des eaux de baignade,

- le décret n° 81.324 du 7 avril 1981 modifié par le décret n° 91.980 du 20 septembre 1991 fixant les normes d'hygiène et de sécurité applicables aux piscines et baignades aménagées,
- l'article L 2213.23 du code général des collectivités territoriales,
- la circulaire 99/311 du 31 mai 1999 relative aux nouvelles mesures de surveillance sanitaire et de protection de la qualité des eaux de baignade,
- les circulaires annuelles de campagne de contrôle sanitaire de la qualité des eaux de baignade (circulaire DGS/SD7An° 2002/335 du 7 juin 2002, pour la campagne 2002).

Depuis 1994, une nouvelle directive européenne sur la qualité des eaux de baignade est en préparation. A la suite de la consultation des Etats-membres et des parties prenantes, une proposition de directive du Parlement Européen et du Conseil a été présentée le 24 octobre dernier (annexe 4). Cohérente avec la directive-cadre sur l'eau du 23 octobre 2000, elle vise à actualiser les indicateurs, à passer d'une politique de prélèvements et de contrôle à une gestion intégrée de la qualité et à fournir une information meilleure et plus rapide au public.

- I - 1 - 1 L'organisation actuelle du contrôle sanitaire des eaux de baignade

Chaque saison, 3 000 points de baignade sont contrôlés, avec plus de 33 000 prélèvements effectués, et donnent lieu à une information par voie d'affichage et publication de cartes et documents à l'intention du public, par les services sanitaires de l'Etat.

Le contrôle sanitaire est effectué par les DDASS et porte sur trois paramètres microbiologiques indicateurs de pollution fécale et sur des paramètres physico-chimiques. Suivant le résultat du contrôle, les plages sont classées en 4 catégories à la fin de la saison balnéaire :

- A : eaux de bonne qualité,
- B : eaux de qualité moyenne,
- C : eaux pouvant être momentanément polluées,
- D : eaux de mauvaise qualité.

Les échantillonnages sont, durant la saison balnéaire, au moins bimensuels, et sont effectués selon des procédures très précises.

- I - 1 - 2 Les actions d'information

La communication locale des résultats des contrôles sanitaires revêt un intérêt essentiel pour la protection sanitaire des baigneurs. Elle est rendue obligatoire par l'article 12 du décret de 1981 et le code général des collectivités territoriales imposant aux maires "*d'informer le public par une publicité appropriée, en mairie et sur les lieux*" où les baignades et les activités nautiques se pratiquent.

Par ailleurs la directive européenne, dans son article 13, impose aux Etats membres d'effectuer et de communiquer à la commission européenne un rapport de synthèse annuel.

Cette exigence d'information du public est encore renforcée par la signature le 25 juin 1998, et la ratification en cours, de la convention CEE-ONU sur l'accès à l'information et la participation du public au processus décisionnel, dite Convention d'Aarhus, entrée en vigueur en France le 6 octobre 2002 (décret du 12 septembre 2002 publié au Journal Officiel le 21 septembre).

L'information est faite par plusieurs canaux :

- une campagne médiatique sur les résultats de l'année précédente, en début de saison (conférence de presse au niveau départemental, communication vers les principaux médias locaux, diffusion auprès des gestionnaires des plages et des professionnels de santé des plaquettes élaborées par les DRASS et les DDASS. C'est le rapport à la commission européenne qui sert de base à cette campagne d'information. Pendant deux ans (1999/2000), par suite d'un mouvement de grève des services environnement des DDASS, les données n'ont pas été transmises à l'administration centrale, bloquant toute possibilité de communication au niveau national. Cette situation est maintenant terminée et les éléments sont de nouveau disponibles normalement.
- un affichage local (visible pour les estivants) des résultats des contrôles effectués en cours de saison, sous la responsabilité du maire.
Aujourd'hui, sauf exception, il s'écoule de 8 à 15 jours entre le prélèvement et l'affichage des résultats près du lieu de baignade .
- une ouverture du site Internet baignade du ministère de la santé depuis juin 2002, prenant en compte d'autres paramètres que la seule qualité des eaux (site aménagé, postes de secours, accès handicapés, douches, toilettes, eau potable, interdiction des animaux domestiques).

Par ailleurs, il existe une demande d'information du grand public, notamment pour les touristes étrangers.

Comme il a été dit plus haut, la nouvelle directive européenne, en préparation, met l'accent sur l'information du public et la participation des organismes locaux, des associations et des scientifiques.

- I - 2 LA POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE

Les collectivités locales ont depuis de nombreuses années mis en œuvre des politiques d'environnement, soit du fait de contraintes réglementaires, soit de manière spontanée, sur tout ou partie de leurs compétences. Ces politiques ont été menées quelquefois avec l'appui d'associations d'élus (Association des Maires de France, Association des Eco-Maires, notamment) ou d'environnement (France Nature Environnement, en particulier) et accompagnées dans de nombreux cas par le ministère chargé de l'environnement.

Celui-ci a ainsi mené depuis une dizaine d'années une politique de sensibilisation des collectivités locales à l'intégration de l'environnement dans leurs politiques, à travers un certain nombre d'instruments d'incitation.

Les plans municipaux et départementaux d'environnement, puis les chartes pour l'environnement, ont ainsi aidé les collectivités locales, notamment les communes et les structures intercommunales, à établir un diagnostic environnemental de leurs territoires, à définir des objectifs d'amélioration de la qualité de la vie et de l'environnement et à mettre en œuvre un programme pluriannuel d'actions. Une centaine de collectivités se sont engagées dans ce partenariat avec l'Etat.

A partir de 1997, le ministère a élargi, de l'environnement au développement durable, le champ d'intervention de ces outils et démarches à travers deux appels à projets successifs en vue de la réalisation d'Agendas 21 locaux, destinés à encourager l'innovation, le partenariat, l'association des acteurs et l'échange d'expériences dans ces domaines. Cent cinquante collectivités ont répondu et quarante cinq d'entre elles ont été déclarées lauréates.

Au cours du séminaire gouvernemental du 28 novembre dernier, il a été décidé de lancer un troisième appel à projets, privilégiant la haute qualité environnementale dans les politiques des collectivités et d'aboutir à la réalisation de 200 Agendas 21 locaux en trois ans.

Même si ces différentes actions, qui se traduisent par une aide technique et financière de l'Etat, n'aboutissent pas à la remise d'un label proprement dit, elles n'en constituent pas moins une reconnaissance publique des efforts des collectivités concernées, susceptibles, comme le Pavillon Bleu, de participer à l'attractivité des territoires et à la mobilisation de l'ensemble des parties prenantes locales.

Il faut de plus noter que le champ des critères aujourd'hui exigés par la FEEE se rapproche des critères de développement durable : planification et urbanisme, tourisme durable, gestion de l'eau, des déchets et des espaces naturels, sensibilisation, éducation et participation.

Au-delà de ces politiques d'incitation et de labellisation, la certification ISO relative à la qualité, soutenue par le ministère, tend à s'étendre progressivement du domaine des entreprises à celui des collectivités publiques, sur certaines parties de leurs politiques (zones d'activités, par exemple) et pourrait se substituer, à l'avenir, à certains labels.

- I - 3 LA POLITIQUE TOURISTIQUE

Il s'agit ici de la politique touristique visant à accroître l'attractivité des territoires.

La France est, depuis de nombreuses années, la première destination touristique mondiale avec plus de 76 millions de visiteurs étrangers en 2001, Paris, le littoral et la montagne concentrant une large part de cette fréquentation.

Le maintien de cette place et le renforcement de l'attractivité des territoires passent notamment par la qualité de l'offre, ainsi que par la mise en valeur et la gestion durable du patrimoine naturel, culturel et environnemental.

Cette politique est largement engagée depuis plusieurs années, tant par les collectivités locales que par les professionnels, avec le soutien du ministère chargé du tourisme.

La requalification de l'offre ancienne, l'intégration de la qualité dans les nouveaux programmes et les prestations, la sécurisation de l'offre, les efforts qualitatifs en matière d'accueil, de promotion et de commercialisation passent notamment par de nombreuses démarches de labellisation, à l'initiative des collectivités locales ou des professionnels : Campagne Bonjour, Clé Vacances, Villages de montagne, Villes et pays d'art et d'histoire, Plus beaux villages de France, Villes d'eaux, Loisirs de France (label de l'UNAT), OTSI (norme Afnor), sans oublier les actions plus anciennes de type Gîtes de France ou Logis de France.

C'est ainsi que les services de la Direction du Tourisme ont conforté le Pavillon Bleu dans son rôle fédérateur entre tourisme et développement durable.

Le label Pavillon Bleu d'Europe a pour objectif de participer ainsi à la qualification de l'offre touristique française et à la mise en avant de nos espaces littoraux à l'égard des clientèles étrangères du nord de l'Europe, de plus en plus sensibles à la qualité de leur environnement de vacances.

Cette qualité des prestations touristiques est un des éléments promotionnels les plus importants du GIE Maison de la France vers nos marchés étrangers.

- I - 4 LE LABEL PAVILLON BLEU D'EUROPE ET LES LABELS CONCURRENTS

- I - 4 - 1 L'association of-FEEE

Il s'agit d'une association du type de la loi 1901, créée en 1983. En principe, l'office français représente en France la Fondation pour l'Education à l'Environnement en Europe, organisation internationale privée, installée au Danemark et créée en 1982 à l'initiative des représentants de la France, du Danemark, des Pays-Bas et de l'Espagne auprès du Comité d'Education à l'Environnement du Conseil de l'Europe.

En France, l'of-FEEE est agréé par les ministères chargés de l'environnement et de la jeunesse.

Selon les statuts de l'association, son objet est de "*favoriser l'information, la sensibilisation et l'éducation à l'environnement, notamment par des actions à caractère régional, national et international*" (article 1). Les membres de l'association sont des personnes physiques et morales agréées par le conseil d'administration (article 3). Aucun représentant d'élus locaux ni d'administration n'est membre de l'association. Toutefois, en pratique, de nombreux ministères, organismes publics ou sociétés sont associés à la campagne Pavillon Bleu d'Europe et participent au jury national de sélection des candidatures (cf. la liste des membres du jury 2002 en annexe 6).

Les ressources de l'association sont majoritairement publiques.

Son budget, qui s'élevait à 335 529 € en 2001, provenait pour 36% de recettes propres et 64% de ressources publiques, dont 14% d'aides au titre de contrats particuliers de travail (emplois jeunes, etc...). La proportion était de 46% de recettes propres en 1999 et 42% en 2000, ce qui traduit une dépendance croissante de l'association à l'égard du financement de l'Etat. La principale ressource privée est constituée par l'apport de la société Eco Emballages. Les financeurs publics sont, en 2001 (cf. budget en annexe 7) :

- le ministère chargé de l'environnement pour 22 867 € (7 %),
- le ministère chargé de l'équipement pour le même montant (7 %),
- le secrétariat d'Etat au tourisme avec 15 245 € (5 %),
- les agences de l'eau et l'ADEME pour 106 791 € (32 %).

En 2002, l'association a employé sept personnes basées à Paris. La masse salariale correspondant à ces emplois représente 41% des charges.

L'of-FEEE gère aujourd'hui quatre programmes :

- la Clé Verte, un label lancé en 1998, qui concerne les campings et les gîtes les plus dynamiques en matière de gestion environnementale ,
- les Eco-écoles, un programme éducatif en direction des scolaires pour l'amélioration de leur environnement quotidien ,
- l'opération "jeunes reporters pour l'environnement", concours d'articles, reportages et photos sur des thèmes liés à l'environnement ,
- le Pavillon Bleu, campagne annuelle de sensibilisation et d'éducation à l'environnement en direction des communes du littoral. C'est l'opération la plus importante de l'of-FEEE.

- I - 4 - 2 Le label Pavillon Bleu d'Europe

Selon l'of-FEEE, il s'agit d'un "*label à forte connotation touristique, symbole d'une qualité environnementale exemplaire*". Il intègre des critères d'environnement du littoral, des ports, puis aujourd'hui des eaux intérieures, et particulièrement des critères sur la qualité des eaux de baignade.

Créé en 1985 en France et étendu lors de l'année européenne de l'Environnement en 1987, à l'ensemble de l'Union Européenne avec le soutien de la commission européenne, il est également étendu la même année aux ports de plaisance. A ce jour le Pavillon Bleu est une opération menée dans 25 pays européens et élargie depuis 2001 à l'Uruguay, au Maroc et à l'Afrique du Sud.

Des discussions sont actuellement en cours, sous l'égide du PNUE (programme des Nations Unies pour l'Environnement) pour introduire le Pavillon Bleu dans d'autres régions du monde, principalement la zone caraïbe où il fera l'objet d'une prochaine expérimentation, la Polynésie et l'île Maurice.

Il faut noter qu'à l'origine ce label ne comprenait que deux critères liés à la qualité de l'eau de baignade et à l'assainissement. Les critères se sont élargis et complexifiés pour atteindre une soixantaine de critères impératifs ou guides pour les communes et autant pour les ports de plaisance, notamment sous l'influence des administrations partenaires. D'autre part, c'est à partir de 1992 que les normes de la directive européenne de 1976 sur la qualité des eaux de baignade ont été introduites dans le Pavillon Bleu.

Aujourd'hui, pour l'ensemble des interlocuteurs de la mission, le Pavillon Bleu est essentiellement un "éco-label":

- perçu par le public comme un indicateur de la qualité des eaux de baignade,
- ayant un impact réel, bien que non mesuré, sur la fréquentation touristique.

- I - 4 - 2 - 1 *Les partenaires de Pavillon Bleu en France*

Le premier partenaire est l'Etat, depuis le démarrage de l'opération. Les ministères en charge de l'environnement, de l'équipement et du tourisme en sont les principaux soutiens, avec un protocole pluriannuel et des conventions annuelles spécifiques, permettant un financement important de chaque campagne.

Le ministère en charge de la santé a adhéré à la démarche du Pavillon Bleu en 1992 ; toutefois, aujourd'hui, il ne participe plus au jury mais fournit des données, au demeurant publiques, nécessaires à l'instruction des dossiers.

D'autres ministères sont invités au jury du Pavillon Bleu, mais participent à l'opération de façon plus irrégulière ou n'y participent pas: Intérieur, Jeunesse et Sports, Agriculture. Ce partenariat avec l'Etat se concrétise chaque année par l'envoi d'une circulaire interministérielle aux préfets pour leur demander d'apporter leur appui technique à l'opération (annexe 5).

Les autres partenaires sont principalement des grands établissements publics concernés par la qualité de l'eau et l'environnement : les agences de l'eau, l'ADEME, le conservatoire du littoral. Le principal partenaire privé est la société Eco-Emballages. D'autres organisations participent également aux jurys nationaux et aux groupes de travail pour les évolutions des critères : le Conseil Supérieur des Ports de Plaisance, la Fédération Française des Ports de Plaisance, l'IFREMER. L'Association des Maires de France, invitée à siéger au jury national, ne participe plus à l'opération Pavillon Bleu.

- I - 4 - 2 - 2 *Les critères du Pavillon Bleu*

Les critères sont nombreux, complexes, et pour certains ne se fondent pas sur des normes précises et objectives. Il existe, pour les communes et pour les ports, une trentaine de critères impératifs et autant de critères guides (non obligatoires mais comptant pour la prise en compte des candidatures). Ces critères sont regroupés par thèmes (cf. la liste des critères en annexe 8).

Pour les communes, il s'agit de :

- l'environnement général – urbanisme / accessibilité, sécurité et accueil touristiques / espaces verts / protection des espaces verts et paysages,
- la gestion de l'eau – assainissement/ qualité des eaux de baignade,
- la gestion des déchets – destination et traitement des ordures ménagères / collecte sélective,
- l'éducation et la sensibilisation du public à l'environnement – mise en place de cinq actions de sensibilisation aux problèmes d'environnement et de protection de la nature / existence d'informations à l'office de tourisme relatives aux sites, aux espèces animales et végétales protégées / incitation des touristes à utiliser des moyens de locomotion doux.

Pour les ports, les familles de critères sont quasiment identiques, mais plus tournées vers les plaisanciers, usagers de ces installations :

- la gestion du site – urbanisme / accueil/équipements de sécurité/ gestion environnementale,
- la gestion du milieu – gestion des pollutions / gestion des eaux usées et pluviales,
- la gestion des déchets – collecte sélective / propreté du site / fréquence d'entretien et de collecte / destination et traitement approprié des déchets,
- la sensibilisation et l'éducation du public à l'environnement – mise en place de trois actions de sensibilisation aux problèmes d'environnement et de protection de la nature / information / code de bonne conduite.

- I - 4 - 2 - 3 *L'attribution du Pavillon Bleu*

Le dépôt d'un dossier pour l'obtention du Pavillon Bleu est un acte de candidature volontaire de la commune ou du gestionnaire du port, à renouveler tous les ans. Ainsi, pour la saison 2002, on a dénombré 250 communes et 120 ports candidats.

Il est procédé à une double constitution des dossiers par les communes candidates et par les préfetures. L'instruction des dossiers par les services de l'Etat donne lieu à un avis formel du préfet, après examen par une commission administrative spécialisée, et parfois même par le conseil départemental d'hygiène (CDH) (un modèle de dossier préfectoral figure en annexe 9).

Les dossiers sont transmis séparément par les préfetures et par les communes et les ports, au jury national. Les dossiers des candidats retenus sont envoyés au jury européen qui désigne les lauréats. Il est prévu une possibilité de recours de la décision des jurys sous 72 h.

Les communes lauréates se voient attribuer le Pavillon Bleu pour l'ensemble de leurs plages alors qu'il est attribué aux gestionnaires de ports pour la partie qu'ils gèrent. L'annonce du palmarès se fait au cours d'une conférence de presse nationale avec, certaines années, la participation des ministères partenaires. Cette proclamation des résultats donne lieu à une forte médiatisation.

Pendant la saison, l'association procède à des contrôles inopinés de certaines communes lauréates. En 2002, l'of-FEEE indique que 146 visites ont ainsi été réalisées.

- I - 4 - 2 - 4 *Le palmarès du Pavillon Bleu*

Dans le monde, le Pavillon Bleu a été accordé, en 2002, à 2 078 plages et 727 ports (cf. données plus complètes en annexe 10). Les lauréats sont les plus nombreux en Espagne, en Grèce, en France, au Danemark, en Italie et au Portugal.

En France, 109 communes pour 286 plages (chaque commune peut avoir plusieurs plages) et 83 ports ont reçu le label. On observe que le nombre de communes candidates est en diminution en 2001 et 2002, si on ne tient pas compte des communes de l'intérieur du territoire qui ont eu accès à la démarche Pavillon Bleu à partir de 2002 (cf. liste des communes et ports lauréats en 2002 – annexe 11).

L'état des candidatures pour 2003, arrêté fin novembre, s'élevait à 252 communes et 124 ports, soit sensiblement équivalentes aux années précédentes (cf. évolution des candidatures depuis 1985- annexe 12).

- I - 4 - 3 Les autres labels

Les projets de labellisation sont nombreux et présentent souvent un réel intérêt dans leur principe. Toutefois, on se limitera ici au principal "concurrent" du Pavillon Bleu et à la mention de quelques expériences étrangères.

- I - 4 - 3 - 1 *Le Pavillon Noir*

C'est un label concurrent du Pavillon Bleu qui est décerné par une association de surfeurs, la Surfrider Foundation, pour attirer l'attention des baigneurs, par le biais des médias, sur les plages qu'ils ont identifiées comme étant polluées.

L'association Surfrider Foundation, d'origine américaine est présente aux USA depuis 1984, en Europe (4 000 adhérents), au Brésil, en Australie et au Japon. Elle a été créée en France en 1990 et est implantée sur la côte basque. Elle fonctionne en réseau avec ses adhérents regroupés dans 18 antennes locales sur toutes les façades maritimes du pays : les "gardiens de la côte".

Elle dispose d'une équipe de 4 permanents et ses ressources se composent de trois tiers sensiblement équivalents :

- les cotisations des membres,
- les participations des sponsors (fabricants de matériel) et les subventions des collectivités publiques,
- la vente de produits promotionnels.

En 2002, son budget est d'environ 72 000 €, dont une aide de 6 000 € du ministère chargé de l'environnement, pour financer la principale action de l'association qui est le nettoyage annuel des plages.

Elle affiche les objectifs suivants pour son action :

- respecter l'environnement naturel,
- assurer la surveillance du littoral,
- lutter contre la pollution des plages,
- éduquer les jeunes à la protection du littoral,
- favoriser la création d'un observatoire du littoral du type observatoire de l'air, regroupant collectivités locales, services publics et associations de protection de l'environnement.

Les principales réalisations actuelles de la Surfrider Foundation touchent deux domaines :

- l'éducation à l'environnement, en direction des scolaires, avec l'appui des administrations de l'éducation nationale et de la jeunesse (mise à disposition d'un poste Fonjep et réalisation d'une mallette pédagogique présentée dans les écoles),
- la collecte des déchets : il s'agit de la campagne annuelle de nettoyage des plages menée sur 164 sites en France en mars 2000. Cette campagne se déroule dans 7 pays.

Le label Pavillon Noir a été créé à la suite d'une enquête sur la qualité des eaux sur les lieux de baignade et sur les causes d'affections constatées principalement chez les surfeurs, réalisée par l'association en 1995 avec l'aide de 75 médecins. La marque a été déposée à l'INPI en 1999. Ce label concerne toutes les zones d'activités nautiques et non pas les seules zones de baignade autorisées au sens de la directive européenne de 1976.

La méthode utilisée consiste en une observation plus large que les seuls aspects bactériologiques. Les pollutions d'origine industrielle sont également prises en compte. Les sources d'information sont de quatre sortes :

- les surfeurs "gardiens de la côte",

- des éléments provenant des communes concernées,
- les données publiques disponibles (en particulier les contrôles des DDASS),
- les mesures fournies par le laboratoire de la Surfrider Foundation (600 analyses en 2002).

Le fort impact médiatique est du notamment à la similitude des appellations. La proclamation de la liste des Pavillons Noirs, presque concomitante de celle du Pavillon Bleu, fait l'objet de nombreux articles de protestation de la part des élus qui se voient décerner ce label négatif.

Aujourd'hui, l'association envisage la poursuite de son action dans les directions suivantes :

- renforcer les vérifications sur le terrain,
- améliorer l'écoute des acteurs locaux et renforcer la coopération et la concertation,
- associer la Surfrider Foundation à un Observatoire du Littoral, à l'initiative des pouvoirs publics, ce qui pourrait entraîner la disparition du Pavillon Noir qui aurait ainsi atteint son objectif.

- I - 4 - 3 - 2 Autres labels à l'étranger

Il faut signaler ici deux opérations : le "Seaside award beaches" pour le Royaume-Uni, et le programme "Système de qualité touristique", en Espagne :

- il existe au Royaume-Uni, un système de contrôle de la qualité des plages "Seaside Award Beaches" qui s'est créé pour concurrencer Pavillon Bleu selon des critères plus simples, en particulier pour la gestion environnementale des plages dites "rurales", par opposition aux "resort beaches" plus urbanisées et pour lesquelles les critères sont plus affinés et proches de ceux de Pavillon Bleu.
- le "Système de qualité touristique en Espagne" est un programme d'actions qualité créé par le Secrétariat Général au Tourisme, se substituant ainsi au soutien de l'Etat espagnol au Pavillon Bleu pour la qualité des eaux de baignade sur le littoral à partir de 2003.

- II -

EVALUATION DU DISPOSITIF

Pour les développements qui suivent, le choix des rapporteurs a été de reprendre brièvement l'appréciation portée par les différents acteurs rencontrés par la mission sur le dispositif d'information sur la qualité des plages, des ports de plaisance et des eaux de baignade, au plan local d'abord, puis au plan national, et enfin au niveau européen et international.

La mission ne s'est pas rendue sur des lieux de baignade intérieurs, considérant que les problèmes posés sont de même nature que sur les sites du littoral et que la récente accession des communes continentales à ce label ne permettait pas d'avoir le recul nécessaire à la bonne évaluation du dispositif.

Les remarques ainsi exprimées (II-1), sont ensuite appréciées et synthétisées par la mission (II – 2).

- II – 1 LES CONSTATS : L'APPRECIATION DU DISPOSITIF PAR LES DIFFERENTS ACTEURS

- II – 1 – 1 Au plan local

On rendra compte, ci-après, des réactions des services déconcentrés de l'Etat et de celles des élus locaux rencontrés sur place, ainsi que de leurs associations.

- II – 1 – 1 – 1 *Les services de l'Etat*

Les réunions tenues en préfecture par les membres de la mission avec les services concernés par la qualité des eaux de baignade ont fait ressortir la réticence de ces derniers à s'impliquer dans une procédure qui leur semble source de confusion.

Ces services dénoncent plus particulièrement :

- une implication dans l'instruction des dossiers de la campagne annuelle Pavillon Bleu qui fait double emploi avec les contrôles des services de santé,
- une procédure lourde au bénéfice d'une structure privée, qui demande parfois jusqu'à deux semaines de travail pour un agent dans un délai particulièrement court et qui est redondante avec la procédure menée de façon distincte, voire étanche par les collectivités candidates (du fait de l'existence de deux questionnaires),
- une évaluation des dossiers peu transparente et souvent contestée, notamment lorsque l'association ne suit pas l'avis préfectoral, sans donner à l'Etat et à ses services instructeurs, des explications suffisantes sur les raisons de ses choix.

Il apparaît ainsi que, si la circulaire interministérielle envoyée aux préfets au démarrage de chaque campagne Pavillon Bleu vaut instruction pour les services, elle ne fournit pas un fondement suffisant pour instituer une procédure publique, au surplus pour l'attribution d'un label dont les enjeux s'avèrent importants à l'égard des collectivités locales et des particuliers.

II – 1 – 1 – 2 *Les élus locaux rencontrés sur place*

Les élus rencontrés dans les départements du littoral ont, dans leur grande majorité, établi une distinction sur le rôle du Pavillon Bleu suivant qu'il est perçu comme un label global d'information, de sensibilisation et d'éducation à l'environnement ou comme un label exclusif sur la qualité des eaux de baignade.

Pour certains, c'est une opération de labellisation générale de l'environnement local ayant des aspects positifs : aide à la définition d'une politique globale pour l'environnement, impact touristique sur les clientèles nord-européennes, promotion des petites stations de faible renommée.

Mais la plupart des élus mettent en avant ses aspects négatifs, dans sa dimension de qualification du littoral et des plages, à travers la qualité des eaux de baignade :

- manque de transparence dans l'évaluation des critères et des choix du jury pour la sélection des candidats,
- relations insuffisantes entre les communes et l'association sur le suivi et le contrôle local des critères,
- assimilation (voulue ou non) du label à la seule qualité des eaux de baignade, génératrice de confusion dans l'esprit du public,
- appréciation des critères avec une saison de décalage, n'intégrant pas les mesures correctives, ni le caractère conjoncturel de certains facteurs modifiant la qualité des eaux,
- dimension commerciale de plus en plus forte à l'égard des collectivités candidates. Celle-ci se traduit par une cotisation modeste, mais obligatoire, associée à l'acte de candidature et par l'exclusivité de l'achat des pavillons et produits dérivés auprès de l'of-FEEE.

En outre, le retrait du Pavillon Bleu apparaît aux élus locaux comme une sanction d'autant plus contestable qu'elle est susceptible d'avoir des conséquences économiques, sociales et sur l'image de la commune, alors qu'elle émane d'une organisation de statut privé.

Pour la démarche Pavillon Bleu concernant les ports de plaisance, celle-ci, tout en n'étant pas exempte de critiques de la part des élus, est perçue de façon plus positive. Elle est essentiellement tournée vers l'utilisateur et ne porte pas sur les critères excessivement sensibles de la qualité des eaux de baignade. D'autre part la démarche étant faite par le gestionnaire, les élus ne sont pas forcément informés de la candidature des ports concédés.

Toutefois des critiques sont formulées sur la confusion des responsabilités, la préfecture étant impliquée dans l'instruction des dossiers comme pour les plages. D'autres réserves sont souvent exprimées sur la tolérance parfois jugée excessive sur les anticipations d'aménagements qui tardent à se réaliser, ou sur l'insuffisante représentation des usagers, des professionnels et des élus locaux dans les jurys de sélection. Pour les parties intéressées, ces divergences pourraient être surmontées par une meilleure organisation de la procédure et surtout par une présence de tous dans le dispositif.

- II - 1 - 1 - 3 Les associations d'élus et de collectivités

- ◆ L'Association Nationale des Maires des Stations Classées et Communes Touristiques (ANMSCCT), créée en 1930, regroupe 1100 communes à vocation touristique : littoral, montagne, thermal, rural.

L'association considère que le label privé Pavillon Bleu d'Europe est ambigu et dangereux : alors qu'il porte sur les efforts environnementaux globaux des communes, ce qui est utile, il est en fait perçu par les estivants comme une reconnaissance de la qualité des eaux de baignade. Ceux-ci l'assimilent à une quasi-autorisation publique de se baigner, validée par l'Etat, compte tenu de son appui à la Fondation.

Les campagnes de presse menées à l'occasion de la publication de la carte des pavillons accentuent cette manière de voir.

Cette assimilation paraît abusive à l'association pour trois raisons : les analyses sanitaires conditionnant une partie de l'octroi du label datent de l'année antérieure –même si le Pavillon peut être abaissé de manière conjoncturelle- ; le nombre de contrôles effectués par les DDASS en saison s'avère insuffisant et leur paraît être une approche dépassée ; les pollutions occasionnelles (orages, accidents, origines extérieures aux territoires des communes concernées) sont gérées avec plus ou moins de réactivité par les communes.

Pour l'ANMSCCT, le Pavillon Bleu d'Europe n'apporte aucune garantie au baigneur qu'un jour donné, il ne court pas de risque pour sa santé, du fait d'une absence totale de pollution de l'eau.

Face à cela, l'association d'élus rappelle que le maire exerce le pouvoir de police destiné à assurer la sécurité et la salubrité publiques. Le Pavillon Bleu d'Europe le met en porte-à-faux par rapport à ce rôle régalien, puisqu'il donne l'illusion d'une absence de risques que le maire, dans ce cas représentant de l'Etat, aurait validé.

La priorité des maires est de garantir la qualité des eaux de baignade et des plages : pour cela, l'association souhaite la mise en place progressive d'un système de contrôle permanent des eaux de baignade, au moins lors de la saison d'été, permettant une information fiable et transparente, et en temps réel, comme cela existe pour l'eau potable.

A partir de ce nouveau dispositif, pourrait alors être éventuellement créé un label national public, reposant sur l'adhésion de la commune au dispositif de contrôle en question. Sa gestion serait à la fois territoriale et partenariale. Dans la commune titulaire de ce label, le maire s'engagerait à fermer la plage en cas de problème et à appliquer le principe de précaution si nécessaire, prenant ainsi toutes les responsabilités liées à son pouvoir de police. Ce label pourrait s'intégrer à la réforme prochaine des stations classées.

L'association souhaite qu'une expérimentation d'un tel dispositif soit faite sur des territoires littoraux pertinents – par exemple la Normandie, le Pays Basque – en utilisant les enseignements des expériences mises en place dans certaines communes et les résultats des travaux techniques engagés par les entreprises spécialisées. Elle s'inscrirait dans la logique de la décentralisation.

Le dispositif serait financé par les collectivités locales des territoires pertinents concernés : communes, départements, régions. Il assurerait une garantie sanitaire réelle aux baigneurs, permettrait la valorisation de l'image des stations adhérant au dispositif et une meilleure promotion de la qualité du littoral français.

- ◆ L'Association Nationale des Elus du Littoral (ANEL) créée en juillet 1978, regroupe plus de la moitié des 1000 communes du littoral ainsi que les régions et départements côtiers.

L'association reconnaît l'importance des labels pour la qualité de l'environnement et pour le tourisme, notamment vis à vis des clientèles d'Europe du Nord. Sans pouvoir quantitativement chiffrer l'impact touristique du Pavillon Bleu, ses conséquences médiatiques désastreuses en termes d'image quand il est retiré à une commune, sont par contre unanimement reconnues et influent, non seulement au plan local, mais aussi plus globalement sur la destination touristique France.

En fait, le problème quasi exclusivement mis en relief par les médias, et perçu par les touristes, est celui des eaux de baignade, et non celui de l'environnement global.

Le système actuel ne lui paraît donc pas satisfaisant : analyses insuffisantes, attribution selon les résultats de l'année précédente, information du public discontinue, gestion difficile des pollutions accidentelles, déficit de contre-expertise. De plus, la procédure d'attribution du label par la Fondation lui semble manquer de transparence et, en tout cas, ne laisse pas suffisamment de place à la concertation avec les élus.

Dès lors, l'association a fait part à ses adhérents de ses réserves à l'égard du Pavillon Bleu d'Europe, tout au moins dans sa forme actuelle, et souhaite que la labellisation pour l'environnement général de la commune (« éco-station »), pour laquelle la tendance générale de ses adhérents est plutôt favorable, soit dissocié de la labellisation des eaux de baignade.

L'ANEL met en avant des expériences de contrôle permanent et d'information en temps réel, mises en place par certaines communes : Perros-Guirec, le syndicat des communes du littoral varois, notamment. Elle adhère aux propositions d'expérimentation et de création d'un nouveau label à caractère public, avec une forte implication de l'Etat, formulées conjointement avec l'Association Nationale des Maires des Stations Classées et Communes Touristiques.

- II - 1 - 2 Les associations environnementales

L'association France Nature Environnement (FNE), fondée en 1968, est le plus important regroupement en France d'associations de protection de la nature et d'environnement. Elle fédère environ 3 500 associations locales représentant 800 000 adhérents. Cette fédération entretient des rapports constants avec le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, ainsi qu'avec d'autres départements ministériels.

France Nature Environnement est favorable aux labels dont la fonction tire vers le haut la prise en compte de l'environnement et valorise ses acteurs. Elle avait d'ailleurs il y a quelques années institué, avec l'appui du ministère chargé de l'environnement, un label destiné à valoriser la gestion durable des communes : l'opération « 1000 communes pour l'environnement », primée par la commission européenne.

Elle a développé aussi un partenariat avec la Fédération Nationale des Offices de Tourisme et Syndicats d'Initiative (FNOTSI) sur la thématique tourisme-environnement.

Quoique l'of-FEEE n'entretienne que très peu de liens avec FNE et ne fasse pas partie de la fédération, celle-ci est favorable au principe du Pavillon Bleu d'Europe. La qualité des eaux de baignade et la qualification de l'espace de baignade lui paraissent les points les plus importants à améliorer à travers cette opération. Les critères des DDASS sont jugés satisfaisants, mais la coordination entre les services de l'Etat qui interviennent dans ce domaine (DRASS/ DDASS, agences de l'eau, DDE, IFREMER) pourrait être resserrée.

FNE est préoccupée par le problème récurrent des pollutions accidentelles et de leur mesure. Elle souhaiterait que soit étudié un système de suivi plus rigoureux, à l'instar de ce qui est fait pour la pollution atmosphérique.

Le problème plus général soulevé est celui du niveau d'acceptation du risque, aussi bien par les élus que par les citoyens, des systèmes de vigilance à mettre en place et des politiques d'éducation et de formation qui doivent les accompagner. FNE pense que pour répondre à ces questions, il faut avant tout se mettre à la place de l'utilisateur.

- II-1-3 Les institutions intéressées par les ports de plaisance

Les communes, depuis les lois de décentralisation, gèrent les ports de plaisance selon deux modalités :

- soit en gestion directe, souvent lorsqu'il s'agit de petits ports,
- soit par voie de concession généralement pour les ports qui atteignent une certaine taille.

Dans le premier cas, la commune peut engager une politique environnementale coordonnée sur l'ensemble de son littoral, dans le second, l'initiative de la candidature au Pavillon Bleu appartenant au concessionnaire, il n'y a pas forcément de cohérence entre les actions engagées, ni même d'ailleurs d'informations échangées, entre celui-ci et le concédant, c'est-à-dire le maire.

Globalement, sans doute du fait que le taux de lauréats atteignant 80% environ de la centaine de candidatures déposées et des caractéristiques particulières de l'univers portuaire plutôt réservé à un public spécialisé, la démarche Pavillon Bleu est bien ressentie. Des critiques sont cependant formulées par des maires dont le port est concédé, qui estiment que beaucoup reste à faire.

Cela pose la question de la présence des collectivités locales dans le déroulement de la démarche et aussi de la consistance des cahiers des charges de concession.

La Fédération Française des Ports de Plaisance incite ses adhérents à se porter candidats au Pavillon Bleu d'Europe. Poursuivant un objectif qualitatif identique, elle réfléchit également avec l'AFNOR sur les normes à imposer avec, en perspective, la mise en œuvre de la norme ISO 14000 actuellement inexistante dans les ports, alors que leurs caractéristiques et leur logique de fonctionnement s'y prêtent bien.

Les régions commencent également à s'impliquer dans la qualité environnementale. Ainsi la région Languedoc-Roussillon, suivie de Provence Alpes Côte d'Azur, a pris une initiative nommée « ports propres » qui est complémentaire de Pavillon Bleu d'Europe.

- II - 1 - 4 Aux niveaux national et international

Les administrations centrales des cinq ministères concernés et les organismes nationaux ou internationaux reconnaissent la forte implication de la puissance publique dans l'évolution du label Pavillon Bleu d'Europe.

- II - 1 - 4 - 1 *Les administrations de l'Etat*

Les représentants des administrations centrales rencontrés au cours de la mission ont tous noté cet engagement de l'Etat, certains le justifiant par l'objectif politique de développer la sensibilisation à l'environnement. Cependant, tous également, à l'heure actuelle, même les plus engagés, s'accordent pour reconnaître que la participation de l'Etat dans cette opération est devenue contestable. Ils souhaitent, en conséquence, que soit clarifié le rôle de l'Etat, notamment pour ce qui concerne l'instruction des dossiers de candidature et la proclamation des résultats.

On relèvera les arguments suivants, mis en avant par les principaux départements ministériels consultés.

Le ministère chargé de l'environnement estime nécessaire, en particulier dans le cadre d'un repositionnement du label et d'une redéfinition de ses liens avec l'of-FEEE, d'anticiper l'application de la future directive européenne sur l'eau en participant à la mobilisation de l'ensemble des administrations concernées sur la campagne relative aux eaux de baignade et l'information du public.

Le ministère chargé de la santé souhaite qu'aucune confusion ne s'instaure dans le domaine de la qualité des eaux de baignade. Il a exprimé, par le canal de la Direction Générale de la Santé, son analyse sur le label Pavillon Bleu et sur la gestion du contrôle de la qualité des eaux de baignade. Il voit un intérêt à cette labellisation pour la sensibilisation aux questions d'environnement. Il relève cependant deux inconvénients majeurs à cette quasi-procédure : une charge de travail supplémentaire pour ses services et, surtout, une confusion avec la campagne de l'Etat sur la qualité des eaux de baignade. Le ministère a d'ailleurs engagé une réflexion avec les services chargés de l'environnement, sur ce problème.

Le ministère chargé de l'intérieur (Direction Générale des Collectivités Locales) souligne les faiblesses du dispositif actuel, et en particulier son manque de base réglementaire, son inadaptation à un contexte de décentralisation et les risques de confusion qu'il entraîne entre des activités de promotion (du tourisme, de l'environnement, qui peuvent avoir leur intérêt

par ailleurs) et l'exercice des compétences obligatoires de police administrative, susceptibles d'engager la responsabilité de leurs titulaires.

Bien qu'ils soient mentionnés dans les documents et en principe représentés au plus haut niveau dans le jury national du Pavillon Bleu, les ministères de l'intérieur et de la santé ne sont, en réalité, pas associés à la procédure puisqu'ils ne sont ni signataires de la circulaire annuelle, ni même destinataires pour information.

Le ministère chargé du tourisme (Direction du Tourisme) estime qu'un label général sur l'environnement et la qualité des plages est important en termes de promotion à l'égard des touristes étrangers. C'est pourquoi elle s'est associée au dispositif Pavillon Bleu. Mais elle constate aussi l'ambiguïté qui résulte d'un positionnement de ce label auprès du public comme seul garant de la qualité des eaux de baignade, ce qu'il ne peut pas être. Cette information nécessaire auprès des baigneurs doit être faite par les ministères qui en assurent le contrôle et par les collectivités locales. Elle est d'autant plus indispensable qu'elle permettra ainsi de limiter la multiplication des labels locaux et pourra faire l'objet d'une promotion à l'étranger de la qualité de notre littoral par le biais de Maison de la France, favorisant l'économie touristique française. Dans ce cadre, le Pavillon Bleu, label privé peut avoir un intérêt pour les collectivités locales comme indicateur d'une qualité environnementale globale et participer à la politique générale du tourisme comme de nombreux autres labels touristiques.

Le conservatoire du littoral, quant à lui, bien que participant au label Pavillon Bleu d'Europe ne souhaite pas s'engager plus avant dans la démarche ; celle-ci étant parfois en opposition avec ses propres exigences sur la protection des espaces littoraux.

Au total, une position cohérente de l'Etat se dégage, sur ces bases complémentaires, pour une redéfinition en profondeur de l'implication des pouvoirs publics dans ce type d'action.

- II - 1 - 4 - 2 *Au plan international*

A titre d'exemple, l'opération Pavillon Bleu apparue en Espagne en 1987, lors de l'année européenne de l'environnement, a bénéficié du soutien du Secrétariat Général au Tourisme et des communautés provinciales, qui finançaient intégralement la campagne. Le Secrétariat Général au Tourisme a décidé de mettre fin, en 2003, au partenariat avec Pavillon Bleu en raison des nombreux reproches que la gestion du label générait localement. Le soutien des pouvoirs publics ira désormais à un programme d'actions intitulé « Système de qualité touristique espagnole des plages » dont l'objectif est de permettre la promotion du littoral espagnol pour sa qualité (cette démarche se révèle d'autant plus indispensable avec la marée noire provoquée par le navire Prestige).

Au niveau de l'Union Européenne, la commission qui avait encouragé et soutenu l'extension du Pavillon Bleu, a cessé en 1998 sa participation à l'action de la FEEE.

Au niveau international, le Programme des Nations Unis pour l'Environnement (PNUE) encourage la mise en place de systèmes volontaires d'amélioration de la qualité des eaux de baignade en favorisant le démarrage d'actions du type Pavillon Bleu. Celui-ci est en cours de création dans la zone caraïbe et des projets sont à l'étude en Polynésie et à l'île Maurice. Ces programmes ne bénéficient pas à ce stade d'une aide financière internationale.

- II – 2 L'APPRECIATION PAR LA MISSION

La mission a entendu l'ensemble de ces acteurs, pris acte de leurs positions respectives et fait siennes un certain nombre de leurs remarques .

- II – 2 – 1 Le fonctionnement du système ne donne plus satisfaction...

- le dispositif actuel se traduit par un certain nombre de confusions, tant auprès des estivants que des collectivités locales : entre le public et le privé – beaucoup des interlocuteurs rencontrés pensaient d'ailleurs sincèrement qu'il s'agissait d'un label public ! - ; entre la qualité de l'eau et celle de l'environnement général ; entre un contrôle instantané et des résultats de l'année précédente ; entre des objectifs environnementaux et des fins économiques et de promotion touristiques ; entre ces différents objectifs et l'exercice des compétences obligatoires de police administrative ; entre des labels aux appellations voisines, mais aux significations opposées – et parfois décernés simultanément à la même plage.
- l'intervention de l'Etat est alors contestée, tant sur ses modalités que sur sa pertinence au fond. Cette « quasi-procédure » administrative n'étant fondée sur aucun texte législatif ou réglementaire susceptible de justifier un avis officiel du préfet, cet avis est discutable et pourrait faire l'objet de recours. On peut aussi se demander si, en l'absence de normes réglementaires strictement objectives ou techniques, il est bien du ressort de l'Etat de participer à l'attribution, ou au retrait, d'un label qui distribue « bons ou mauvais points » à l'adresse des collectivités locales. Dans un contexte de décentralisation, il est difficilement justifiable pour l'Etat de participer à ces « classements » entre collectivités.
Il apparaît en outre que, dans un contexte de redéfinition des missions des pouvoirs publics et de décentralisation, l'implication de l'Etat dans la gestion de la procédure du Pavillon Bleu ne correspond plus à la poursuite d'objectifs d'intérêt général.
- la procédure, avec commission départementale et formulation d'un avis officiel, est lourde, coûteuse en temps, pour la préfecture comme pour les services déconcentrés. Elle peut être redondante avec la procédure conduite parallèlement, et de façon distincte, voire étanche, auprès des collectivités. Elle donne lieu à des difficultés lorsque l'association ne suit pas l'avis préfectoral.
- l'attribution du label par l'of-FEEE n'est pas totalement transparente et ne fait pas suffisamment place à la concertation et au débat avec les élus, ce qui a conduit à une certaine altération des relations tant avec l'Etat qu'avec les collectivités locales.
- malgré l'important travail mené par les DDASS, le contrôle actuel des eaux de baignade est encore susceptible d'amélioration, notamment sur la question de la fréquence de ces contrôles et sur la communication des informations.

- II - 2 - 2 ...mais le système a aussi des aspects positifs...

Malgré ces remarques quasi-unanimes, tant des interlocuteurs rencontrés que de ses membres, la mission a constaté, et agréé, le souhait, tout aussi unanime, de « ne pas jeter le bébé avec l'eau du bain » .

Le Pavillon Bleu, surtout en tant qu'opération d'éco-labellisation générale, possède des aspects positifs, même s'ils sont difficilement mesurés : intérêt public et mobilisation pour l'environnement communal, aiguillon pour une meilleure qualité des eaux de baignade, support de promotion touristique, d'image et donc de développement économique, notamment pour les stations peu connues.

La participation du label à l'information du public en matière d'environnement et de santé, dans un contexte de plus en plus exigeant (convention d'Aarhus) est également à souligner.

Le principe de base du Pavillon Bleu d'Europe apparaît pertinent et plus que jamais d'actualité : sensibiliser à une cause commune –l'environnement- par l'incitation et l'exemplarité. Il convient aussi de noter que le Pavillon Bleu est « positif » : on récompense en tirant vers le haut, alors que le Pavillon Noir, comme son nom l'indique, est « négatif » : on montre du doigt. Il y a là deux conceptions de la sensibilisation des collectivités et du public, dont il serait intéressant de débattre de l'efficacité.

Les difficultés rencontrées aujourd'hui ne sont-elles d'ailleurs pas d'une certaine manière la rançon de son succès, tant au niveau national qu'Européen ?

Il est difficile de reprocher au Pavillon Bleu, comme au Pavillon Noir, d'avoir compensé un certain déficit de communication de l'Etat et des collectivités locales sur la qualité des eaux de baignade.

Il faut souligner également, la responsabilité des administrations les plus impliquées (environnement, tourisme, équipement) dans l'alourdissement des critères et l'institution d'une quasi-procédure d'instruction des dossiers par une circulaire interministérielle.

- II - 2 - 3 ... et les voies d'amélioration sont tracées

Le débat et les remarques, positives comme négatives, relatives au Pavillon Bleu d'Europe ne datent pas d'hier et ont fait l'objet, entre l'of-FEEE, les collectivités locales et l'Etat, des contacts, courriers et réunions, dont les résultats insatisfaisants sont en fait à l'origine de cette mission.

Lors de sa rencontre avec les responsables de l'of-FEEE, la mission a abordé les diverses évolutions intervenues dans la gestion du Pavillon Bleu, au regard des critiques formulées localement par les élus ou les services. Les principales remarques et explications fournies par les responsables de l'association sur l'évolution du Pavillon Bleu ont concerné :

- la complexification des critères sous la pression des administrations partenaires,

- le poids du critère qualité des eaux résultant d'un certain manque de communication de l'Etat sur les résultats des contrôles des eaux de baignade et d'une attente forte du public,
- l'objectivité de la démarche, garantie par l'administration du fait de sa participation aux diverses étapes de la campagne,
- la volonté d'extension internationale du label,
- le souci de mieux associer les élus locaux à la procédure du Pavillon Bleu d'Europe, mais en n'étant pas favorable à l'adhésion des élus à l'association, au motif de l'indépendance nécessaire de celle-ci à leur égard,
- la nécessité d'un contrôle permanent de la qualité des eaux de baignade ne paraît pas justifiée à l'association pour répondre à l'obligation de sécurité sanitaire des baigneurs,
- la difficulté à modifier les critères impératifs en raison, d'une part, de la dimension internationale du label Pavillon Bleu et, d'autre part, parce que ces critères correspondent à l'application de textes réglementaires non modifiables.

Enfin, dans un courrier récent au Directeur de l'Eau du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, l'association évoque des mesures d'allègement de la procédure d'instruction.

Si certaines de ces observations ne manquent pas de pertinence, la mission estime qu'elles ne dispensent pas d'engager une redéfinition d'ensemble et une clarification du dispositif.

- III -

PROPOSITIONS

A la suite de ces constats, la mission estime qu'il est nécessaire de revoir aujourd'hui, le positionnement du Pavillon Bleu d'Europe, le rôle de ses partenaires ainsi que l'organisation des campagnes de labellisation.

Il n'a pas paru nécessaire d'émettre une quelconque recommandation à l'égard de l'association Surfrider Foundation. Avec son label Pavillon Noir, elle ne paraît pas dépasser le cadre juridique, ni le rôle que n'importe quelle association peut jouer quand elle entend défendre les intérêts des citoyens et des usagers. Le fait que son action irrite certains élus locaux qui se voient décerner un Pavillon Noir, n'est pas une raison suffisante pour contester sa démarche, dès lors qu'elle n'a pas recours à l'appui des pouvoirs publics et qu'il ne se crée aucune ambiguïté sur l'aspect privé de son intervention et sur les moyens et ressources utilisés pour la réaliser.

Tout au plus, l'utilisation d'une appellation pouvant créer une confusion dans l'esprit du public avec celle du Pavillon Bleu d'Europe et la médiatisation de son action par une campagne de presse nationale proche de celle organisée pour la proclamation des résultats du Pavillon Bleu, sont-elles sujettes à une éventuelle contestation de la part de l'of-FEEE .

Les recommandations de la mission s'articulent donc autour des trois orientations suivantes :

- le repositionnement du Pavillon Bleu d'Europe,
- la clarification du rôle de l'Etat,
- la gestion des eaux de baignade et l'information sur les résultats des contrôles de leur qualité.

- III - 1 LE REPOSITIONNEMENT DU PAVILLON BLEU D'EUROPE

- III - 1 - 1 Un label de qualité de dimension internationale

Comme cela a été indiqué, le label Pavillon Bleu d'Europe a été créé avec le soutien actif de l'Etat, pour favoriser une prise de conscience des communes et du public sur les problèmes d'environnement et inciter à des actions remarquables dans ce domaine.

La réussite rapide de ce concept a fait que le label ainsi mis en place, a été repris au niveau européen et il est devenu à présent un label de qualité de dimension internationale. Ce label a acquis une image très positive auprès des touristes étrangers, bien qu'ambiguë sur sa signification.

Dès lors, la mission s'est interrogée sur la pertinence de l'abandon d'un tel label au moment où le critère de qualité est un élément déterminant du développement économique en général et de la concurrence touristique, en particulier, entre pays, notamment européens, et l'environnement une valeur en croissance. Du reste, dans le cas présent, il n'est juridiquement pas possible pour la puissance publique d'interdire un label privé.

- III - 1 - 2 Une certaine reconnaissance de son utilité au niveau local

L'opération Pavillon Bleu est, par bien des aspects, perçue de manière positive par les élus locaux, car elle a poussé les communes intéressées à définir et mettre en place une politique globale pour leur environnement.

Elle a par ailleurs un impact réel, bien que non mesuré, sur l'attrait des communes balnéaires auprès des touristes étrangers.

- III - 1 - 3 La nécessité d'établir de nouvelles relations avec les collectivités locales et les associations de protection de l'environnement

La mission recommande à l'association gestionnaire de ce label de mettre en place, dès 2003, hors toute intervention de l'Etat, un système d'instruction propre, plus décentralisé, avec la participation significative des élus locaux.

Il est peu d'exemple de label, quelle que soit sa pertinence en matière d'intérêt public, qui soit mis en place et géré hors la participation des partenaires auxquels il est sensé s'appliquer. La condition de sa réussite passe par une adhésion forte de ceux qui sont susceptibles de l'utiliser.

Une telle participation serait de nature à rendre plus transparents les choix du jury national et à associer plus fortement les élus intéressés dans la gestion des critères d'un label dont la plupart reconnaissent l'utilité en matière de politique globale d'environnement. Ce serait également, pour l'association, la meilleure manière de retrouver auprès des élus la légitimité sociale et d'intérêt public de son action dans le domaine de l'environnement, notamment par la dimension pédagogique de sa démarche.

Cette ouverture devrait se retrouver dans les liens que l'association entretient avec le mouvement associatif national de protection de l'environnement. L'isolement de l'association dans la conduite de ses actions, au regard de l'ensemble du mouvement associatif national, a été souligné par tous.

-III - 1 - 4 Un indispensable repositionnement du label

Dans le cas où, comme le recommande la mission, le label Pavillon Bleu continuerait à bénéficier d'un soutien de l'Etat, il conviendrait d'encourager l'association qui le gère à se repositionner essentiellement sur un éco-label d'éducation à l'environnement comme c'était sa vocation première.

Cet éco-label devrait être articulé avec les politiques mises en place par le ministère chargé de l'environnement pour inciter les communes à intégrer l'environnement et le développement durable dans leurs politiques locales.

Il est impératif de remettre à leur juste place certains critères de cet éco-label, et en particulier ceux concernant la mesure de la qualité des eaux de baignade, qui sont aujourd'hui source de confusion sur la signification du label dans l'esprit du public. Ceux-ci devraient pouvoir être

réduits à un paramètre simple et global de conformité à la réglementation sur le contrôle de la qualité des eaux de baignade mis en place et géré par les pouvoirs publics.

L'Etat dispose des moyens pour accompagner l'association dans cette évolution vers un label plus général, par le biais des conventions pluriannuelles d'objectifs entre l'association et les ministères intéressés. Fondées sur un partenariat de trois ans, renouvelable, ces conventions permettent de construire de véritables projets dans la durée et participent au fonctionnement des associations sur la base d'objectifs précis soumis à évaluation.

L'année 2003 doit être une année de transition pour permettre à l'association de mener à bien ce nouveau positionnement.

Il appartient dès lors à l'of-FEEE de dire comment il envisage l'évolution de son label, de manière à permettre à l'Etat et aux collectivités locales d'adopter à son égard la politique de soutien ou d'indépendance que les choix de l'association impliqueront.

- III - 2 LA CLARIFICATION DU ROLE DE L'ETAT

L'attribution du Pavillon Bleu apparaît aujourd'hui comme une quasi-décision administrative, plus ou moins intégrée à la politique gouvernementale de l'environnement et du tourisme.

Cet état de fait doit être revu dans le cadre de la réflexion en cours sur les missions des pouvoirs publics et la décentralisation des compétences de l'Etat. Dans cette perspective, la mission recommande d'organiser cette redéfinition de l'intervention de l'Etat dans les quatre directions précisées ci-après.

- III - 2 - 1 Suppression de la procédure d'instruction des candidatures par les services des préfectures

L'instruction des dossiers et la tenue de commissions départementales sur ce sujet doivent être supprimées.

Les préfets ne doivent plus donner d'avis sur les candidatures. Ces avis, même à caractère consultatif, n'ont, en effet, aucun fondement juridique, car ne reposant pas sur un dispositif réglementaire. Ils apparaissent, au surplus, mal venus dans un contexte de décentralisation.

- III - 2 - 2 Retrait de la circulaire interministérielle annuelle

La circulaire interministérielle annuelle adressée aux préfets, accompagnant le lancement de la campagne du Pavillon Bleu ne doit plus être envoyée.

Une information sur ce désengagement de l'Etat, dès la préparation de la campagne 2003, doit être par contre adressée aux préfets concernés.

- III - 2 - 3 Pas de participation systématique des services centraux de l'Etat aux jurys

Cette participation ne doit plus être envisagée que comme une contribution partenariale sans valeur administrative, au titre d'une compétence particulière d'un service ou d'une administration et si ceux-ci l'estiment opportun et compatible avec leurs missions principales. Son caractère institutionnel systématique doit être là aussi dénoncé.

- III - 2 - 4 Le financement public peut être maintenu, dans une proportion sans doute à réduire, et sous réserve qu'il serve à orienter l'action de l'association vers un label général d'éducation à l'environnement, répondant à un cahier des charges précis, défini en commun entre l'Etat et l'association.

- III - 3 LA GESTION DES EAUX DE BAINNADE ET LA DIFFUSION DES RESULTATS DES CONTROLES

La mission recommande trois pistes pour l'expérimentation, l'évaluation et l'action dans ce domaine.

- III - 3 - 1 Procéder à l'expertise des systèmes de contrôle permanent de la qualité des eaux de baignade actuellement étudiés ou expérimentés par certaines collectivités locales et évaluer leur pertinence au regard de la protection sanitaire des baigneurs.

Cette évaluation doit être faite en fonction des dispositifs réglementaires actuels mis en place par les DDASS et intégrer les dispositions de la nouvelle directive européenne sur la qualité des eaux de baignade, en préparation à Bruxelles, de façon à en anticiper l'application.

Il convient, dans cette perspective, de mettre en place un groupe de travail entre l'Etat et les associations d'élus locaux demandeurs d'un contrôle permanent, pour étudier à partir des expérimentations en cours, la faisabilité d'un tel système, son coût et son organisation en complément du système existant mis en place par l'Etat.

Le système existant de contrôle permanent de la pollution atmosphérique ATMO pourra utilement servir d'exemple. L'idée évoquée par certains, d'un observatoire permanent du littoral, pourrait alors progressivement se dégager de ces travaux.

Les préconisations de ce groupe de travail pourront donner lieu à des expérimentations sur des territoires pertinents de nos façades littorales, en complément des expériences déjà lancées par certaines collectivités.

Il pourra réfléchir à un nouveau partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales pour assurer l'organisation des contrôles obligatoires, leur fréquence au regard du souci des élus locaux de garantir un risque minimum en matière de sécurité des baigneurs, la dimension volontaire ou systématique de la méthode de contrôle à installer et la façon de la gérer, soit par les services de l'Etat, solution peu réaliste au moment où celui-ci réexamine les missions de ses services, soit par des associations ou des groupements de collectivités locales.

- III - 3 - 2 Améliorer le système d'information existant à l'intention du public

Les informations diffusées actuellement par les services du ministère de la santé, bien que de qualité, ne sont pas suffisamment efficaces.

Le système actuel ne permet pas un accès suffisamment lisible aux données existantes, fonction qu'assure actuellement par sa simplicité, le label Pavillon Bleu auprès du public. Un nouveau dispositif devra aussi répondre à la demande d'information permanente sur la qualité des eaux de baignade souhaitée par les élus au regard de leur obligation de sécurité à l'égard des baigneurs. Un tel système d'information grand public doit être envisagé en liaison avec d'autres ministères (comme le tourisme) pour fournir une information régulière et structurée sur la qualité des eaux de baignade. Une liaison avec le portail Internet de Maison de la France pourrait être recherchée.

La nature de l'information à diffuser auprès des baigneurs devra être une des préoccupations majeures du groupe de travail envisagé sur le contrôle des eaux de baignade.

- III - 3 - 3 Etudier la mise en place d'une signalisation publique d'interprétation simple

Une telle signalisation, valable sur le territoire national, est une nécessité pour éviter la multiplication de labels locaux. Son fonctionnement et son financement pourront être étudiés au sein du groupe de travail chargé d'examiner la mise en place de nouvelles procédures de la qualité des eaux de baignade.

On notera que, du point de vue touristique, une signalisation publique s'appuyant sur un système d'information en temps réel des résultats d'analyses, peut être un critère déterminant du classement des stations touristiques et dès lors s'intégrer à une réforme prochaine de ce classement. Il serait de nature à assurer, notamment aux yeux des touristes étrangers, la promotion de la qualité du littoral français.

Conclusion

La mission confiée par lettre du 6 août 2002 aux Inspections Générales de l'Administration, des Affaires Sociales, de l'Environnement, du Tourisme et de l'Équipement avait pour objectif de procéder à un état des lieux en matière de contrôle et d'information sur la qualité des eaux de baignade et de faire des propositions concernant les divers systèmes de labellisation et, particulièrement, la place dévolue aux services de l'État dans ces systèmes.

La mission a initié des réunions dans sept départements représentatifs du littoral français, avec les services déconcentrés de l'État et des élus de communes littorales et rencontré les principales associations d'élus et d'environnement au niveau national. Il est rapidement apparu aux rapporteurs que le problème du label Pavillon Bleu, décerné par l'office français de la Fondation pour l'Éducation à l'Environnement en Europe, avec la participation de l'État, ressortait d'une accumulation de confusions.

A partir d'un historique de la réglementation sur les eaux de baignade et de la démarche Pavillon Bleu, la mission a procédé à un certain nombre de constats.

1^{er} constat :

L'intérêt d'un label environnemental permettant de dynamiser les actions des communes visant à améliorer la qualité de vie de leur population permanente ou de passage, n'est pas à négliger.

En matière de tourisme, il est également ressorti des diverses auditions, notamment auprès des élus et responsables locaux du tourisme, que l'aspect promotionnel lié à la qualité de l'environnement avait une influence sur la fréquentation des stations touristiques auprès des clientèles étrangères, sans qu'il ait été toutefois possible de l'évaluer. L'expansion actuelle de ce label, tant en France qu'à l'extérieur de l'Union Européenne, a mis en évidence ce besoin de disposer d'un repère facile à interpréter en matière de qualité du littoral et des plages.

2^{ème} constat :

Une large confusion s'est instaurée entre les opérations Pavillon Bleu, Pavillon Noir et l'État en matière de contrôle et d'information sur la qualité des eaux de baignade. En effet, alors que les critères du label Pavillon Bleu se sont accrus et complexifiés, souvent à la demande des administrations partenaires, pour mieux intégrer les divers aspects qualitatifs et environnementaux, le public comme les élus ont tendance à réduire la signification du Pavillon Bleu à la simple information sur les eaux de baignade. D'autre part, la médiatisation du label occulte la communication faite par l'État sur la qualité des eaux de baignade dans le cadre de son obligation légale.

3^{ème} constat :

Les services de l'État, tant au niveau central que départemental, sont fortement impliqués dans cette opération à caractère privé, ce qui crée une autre confusion, puisque beaucoup des interlocuteurs de la mission pensaient que le label avait un caractère public.

Les services déconcentrés de l'État participent en effet à l'instruction des dossiers de candidature selon une procédure assez lourde allant jusqu'à l'avis du préfet, après réunion d'une véritable commission départementale. Le jury national, chargé de faire ses propositions au niveau européen comprend des représentants des ministères partenaires de l'opération. Enfin, la campagne Pavillon Bleu est majoritairement financée par des fonds publics.

4^{ème} constat :

Il existe une demande forte des élus locaux et une attente des vacanciers pour obtenir une information en temps réel sur la qualité des eaux de baignade, information que le système actuel géré par les services de l'Etat ne peut leur fournir avec la réactivité souhaitée. C'est une autre confusion : la présence du Pavillon Bleu sur une plage ne garantit en rien la qualité de l'eau au moment où le baigneur s'engage dans la mer, alors que beaucoup le croient. De ce fait, des expériences ont été menées localement, à l'initiative de certaines collectivités locales, pour tester des systèmes de contrôle permanent, indépendamment ou complémentirement, au dispositif réglementaire prévu par l'Etat.

Après avoir ainsi fait l'analyse et le bilan de la situation actuelle, la mission a émis un certain nombre de propositions de nature à dissiper ces confusions, en rétablissant une claire répartition des compétences de chacun et en tenant compte des évolutions intervenues dans les attentes et les réflexions des divers partenaires concernés.

Ces propositions visent essentiellement à :

- repositionner le label privé Pavillon Bleu sur une logique d'éco-label général, qui ne se référerait plus seulement à la qualité des eaux de baignade, label dont l'ensemble des parties concernées perçoit l'intérêt, à une époque où la qualité générale des prestations touristiques se révèle être un atout promotionnel important. Il convient également pour l'association propriétaire du label de s'interroger sur la place à accorder aux représentants des élus dans la gestion de celui-ci. L'Etat pourra alors, à travers les conventions qu'il passe avec les associations, encourager et accompagner ce repositionnement.
- clarifier le rôle de l'Etat en le désengageant de l'instruction des dossiers par les préfetures et du jury national de sélection des candidatures au Pavillon Bleu. Cette mesure peut être prise dès la campagne 2003 pour lever l'ambiguïté sur le caractère public ou non de ce label.
- détacher la gestion des eaux de baignade, dont le caractère est réglementaire, des opérations de labellisation privée. Mais, pour répondre aux attentes légitimes des élus et des estivants en matière de santé publique, une réflexion doit être menée sur l'amélioration du système de contrôle et d'information existant. A l'heure où l'Etat et les collectivités territoriales débattent de la décentralisation, il peut être opportun d'étudier les expériences conduites localement par certaines collectivités et de proposer une organisation nouvelle du contrôle et de l'information sur la qualité des eaux.
- instituer éventuellement une signalisation publique d'interprétation simple sur les eaux de baignade, garantie par l'Etat, qui serait de nature à éviter la multiplication de labels locaux, source de confusion dans l'esprit du public. Une telle signalisation pourrait, d'autre part, constituer un critère déterminant du classement des stations touristiques de nature à assurer à l'intention des touristes étrangers, la qualité des eaux intérieures et du littoral français.

A l'issue de cette mission interministérielle, il faut saluer ici la parfaite coopération des services concernés et la qualité des débats qui se sont instaurés entre les élus, les responsables des associations et les membres de la mission. La mission tient à les remercier pour la disponibilité dont ils ont fait preuve à son égard.

Tous ont eu à cœur, au-delà des polémiques dont la médiatisation excessive laissait croire qu'il existait des positions irréductibles, de bien exposer la situation réelle qui résulte de l'organisation actuelle du contrôle et de l'information des eaux de baignade et de proposer, en fonction de leurs attentes particulières, des solutions susceptibles d'améliorer le système.

A de nombreuses reprises, l'intervention de l'Etat et de ses services a été souhaitée pour assurer une bonne cohérence, à la fois dans la définition des normes à mettre en place et dans le contrôle de leur mise en œuvre, mais aussi pour qu'il réaffirme la prééminence du contrôle public sur les dispositifs de labellisation privés lorsqu'il s'agit de garantir la sécurité des usagers.

Ce n'est pas le moindre paradoxe auquel est parvenue la mission, alors que la décentralisation en préparation vise à transférer davantage de compétences aux collectivités locales et à limiter le champ d'intervention de l'Etat.

Enfin, les membres de la mission rappellent que les propositions figurant dans ce rapport résultent d'une analyse partagée de la situation et qu'ils les ont formulées de manière collective et unanime.

Philippe SAUZEY Anne-Marie LEGER Gérard RUIZ Georges RIBIERE Alain WAUTERS

SIGLES et ABREVIATIONS

ADEME agence de l'environnement et la maîtrise de l'énergie

ANEL association nationale des élus du littoral

ANMSCCT association nationale des maires des stations classées et communes touristiques

CDH conseil départemental d'hygiène

CEE/UE Communauté (économique) européenne/ Union Européenne

DDASS direction départementale des affaires sanitaires et sociales

DGS direction générale de la santé

DRASS direction régionale des affaires sanitaires et sociales

FEEE fondation pour l'éducation à l'environnement en Europe

FNE fédération France Nature Environnement

FNOTSI fédération nationale des offices du tourisme et des syndicats d'initiative

IFREMER institut français de recherche pour l'exploitation des mers

INPI institut national de la propriété industrielle

OF-FEEE office français de la FEEE

PBE pavillon bleu d'Europe

PNUE programme des Nations Unies pour l'environnement

UNAT union nationale des associations de tourisme

LISTE DES ANNEXES

- 1. Lettre de mission du 6 août 2002
- 2. Liste des personnes rencontrées, institutions et organismes consultés
- 3. Textes réglementaires concernant la qualité des eaux de baignade
 - 3a. Directive européenne 76/160/CEE
 - 3b. Décret – 81-324 du 7/4/81
 - 3c. Circulaires - Santé/Environnement du 31 mai 99
 - 3d. Circulaire Santé du 7/6/02 sur les mesures de surveillance et de protection de la qualité des eaux de baignade
 - 3e. Code Général des Collectivités Territoriales – article L 2213-23
- 4. Projet de directive européenne sur la qualité des eaux de baignade
- 5. Circulaire interministérielle pour la campagne Pavillon Bleu 2002
- 6.
 - 6a. Membres du jury Pavillon Bleu pour les communes
 - 6b. Membres du Jury Pavillon Bleu pour les ports
- 7. Ressources et charges de l'of FEE de 1999 à 2001
- 8. Critères du Pavillon Bleu 2002
 - 8a. Pour les Communes
 - 8b. Pour les Ports de plaisance
- 9. Modèle de dossier préfectoral pour le Pavillon Bleu d'Europe:
 - 9a. Pour les Communes
 - 9b. Pour les Ports de plaisance
- 10. Nombre de Pavillons Bleus par pays en 2002
- 11. Palmarès du Pavillon Bleu 2002
 - 11a. Palmarès des Communes
 - 11b. Palmarès des Ports de plaisance
- 12. Evolution du Pavillon Bleu depuis 1985
- 13. Exemples de documents d'information élaborés par les services de l'Etat concernant la qualité des eaux de baignade
 - 13a. DDASS Nord, Pas de Calais, Somme
 - 13b. DDASS Vendée
 - 13c. DDASS Charente Maritime
