



**Conseil général
de l'Environnement
et du Développement durable**

N°008313-01

**Conseil général
de l'Alimentation, de l'Agriculture
et des Espaces ruraux**

N°11083-99

**Conseil général de l'Économie,
de l'Industrie, de l'Énergie
et des Technologies**

N°2011/14/CGEIET/CI

SYNTHÈSE
DES AUDITS "EAU - BIODIVERSITÉ" 2011

Avril 2012

1. Cadre des audits réalisés au titre de l'année 2011

Les audits eau et biodiversité de l'année 2011 ont été engagés, pour la deuxième année consécutive, sur demande conjointe de la directrice de l'eau et de la biodiversité et du directeur général de la prévention des risques (voir lettre du 8 juin 2010 en annexe). Ces audits ont concerné les départements de l'Aude, du Loir-et-Cher, de la Loire-Atlantique, des Pyrénées-Atlantiques, de la Somme et du Tarn-et-Garonne. Les visites en département ont eu lieu de septembre à décembre 2011 pour la majorité des départements audités, par des équipes communes au CGAAER et au CGEDD. Le CGIET s'y est associé pour la Loire-atlantique et la Somme.

Le référentiel d'audit utilisé a été officialisé par le CGEDD¹ le 7 juin 2011. Ce référentiel retient une approche mixte, incluant l'examen de la mise en œuvre des directives européennes et du respect des priorités ministérielles assignées aux services de l'État. Le champ de cet audit a été étendu à la biodiversité terrestre en 2011, alors qu'il ne concernait que la biodiversité aquatique en 2010.

¹ Référentiel spécialisé de l'audit de la mise en œuvre des politiques de l'eau et de la biodiversité, CGEDD n°007809-01.

2. Enseignements en termes de méthode

La synthèse annuelle des audits 2010 avait relevé trois points limitant partiellement l'intérêt du recours aux méthodes de l'audit :

- l'audit suppose une attitude la plus neutre possible des auditeurs, en référence à un travail à effectuer par les services, défini de manière précise et proportionné à leurs moyens. Si la définition des priorités assignées aux services a fait de grands progrès (feuille de route ou priorités annuelles, etc.), l'adéquation et la complexité de l'ensemble des tâches à réaliser dans un secteur déterminé ne fait pas, de la part de l'État et d'une manière générale, l'objet d'une analyse comparative approfondie avec les moyens à y affecter. Les responsables locaux de l'État doivent donc compléter ces priorités nationales par la détermination de priorités locales. L'examen par les auditeurs de ces priorités locales, qui sont encore trop souvent implicites, nécessite plus que de la méthode, mais aussi du métier. C'est en effet l'adéquation de ces adaptations départementales au contexte territorial et humain, d'une part, et aux moyens disponibles, d'autre part, qu'il s'agit d'apprécier.
- Il est donc souhaitable que chaque équipe d'auditeurs puisse inclure, non seulement un bon connaisseur de chacun des domaines audités (eau, biodiversité, installations classées s'il y a lieu), mais aussi une expérience de responsabilité territoriale. De ce point de vue, la limitation des arrivées répondant à ce critère dans les conseils généraux concernés limite dans l'immédiat toute perspective d'accroissement significatif du nombre de départements audités chaque année.
- D'une manière générale, les services audités peinent à élaborer des plan d'action explicites, comme le prévoit la méthode, que le plan d'action soit demandé pendant la phase contradictoire ou à l'issue de celle-ci. Les réflexes défensifs présents pendant la phase des échanges contradictoires n'expliquent que partiellement ce constat. Ce n'est bien souvent pas non plus faute pour la mission d'avoir réussi à convaincre ses interlocuteurs de la nécessité des améliorations qu'elle recommande. Aucune instruction interministérielle n'étant venue conforter la nécessité d'élaborer des plans d'action, on peut comprendre que les services (et en particulier les directeurs de DDT) hésitent à proposer aux Préfets des engagements fermes à l'issue des audits. La notion de plan d'action est par ailleurs en train de se banaliser, plusieurs procédures y ayant recours. Dans l'attente d'une clarification interministérielle, la demande de plan d'action sera maintenue par les équipes d'audit en ce qui concerne les recommandations essentielles. Cette phase interviendra après contradictoire, elle ne retardera donc pas la sortie du rapport définitif. Les superviseurs signaleront à la DEB les cas où une relance du préfet par l'administration centrale serait nécessaire.

3. Enseignements proposés aux commanditaires (DEB et DGPR)

3.1. La coordination des contrôles se met en place correctement dans les services

La circulaire de novembre 2010 a renouvelé les instructions relatives aux polices de l'environnement, en particulier en matière de contrôle. Globalement les services de l'Etat en département se sont bien appropriés cette circulaire, même si sa mise en œuvre n'est pas parfaite. La bonne définition d'une stratégie de contrôle (y compris sur les points sensibles) reste encore parfois à améliorer.

3.2. Le rapprochement des méthodes de travail entre les secteurs eau et biodiversité progresse, dans le contexte de deux métiers distincts

L'un des objectifs associé au regroupement au niveau central de l'eau et de la biodiversité au sein de la DEB était de rapprocher les méthodes de travail de ces deux secteurs. Un tel rapprochement est également en cours dans les DDT(M), en particulier avec l'extension à la nature des missions des MISE (devenues MISEN). Une professionnalisation des approches, dans les domaines réglementaires comme dans la capacité à dialoguer avec des structures externes à l'administration en est attendue.

Les missions ont constaté, d'une manière générale, des progrès significatifs en la matière, même si ce chantier est loin d'être terminé. A noter toutefois que dans plusieurs départements existent ce que l'on devrait appeler des « anomalies d'organigramme », destinées à ménager des susceptibilités associées à des mouvements de personnel, essentiellement lors de la création des services, et qu'il conviendrait de réduire progressivement.

Les deux « métiers », celui de l'eau et de la biodiversité, restent cependant distincts, et il serait illusoire d'attendre trop du rapprochement des équipes ou des méthodes. Il doit être conseillé aux services de terrain, au delà des approches structurelles déjà en cours (transformation des MISE en MISEN) ou à prévoir (rapprochement de la gouvernance biodiversité vers le niveau départemental pour la déclinaison opérationnelle des politiques), de développer les collaborations locales entre les équipes eau et biodiversité pour des secteurs où des enjeux majeurs se recoupent. L'ordonnance n°2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement facilitera sans doute les choses mais sa mise en œuvre sera progressive et n'atteindra en principe son plein effet qu'en juillet 2013.

3.3. Les politiques en faveur de l'eau et de la biodiversité nécessitent de la rigueur, mais aussi de savoir mobiliser une capacité locale de conviction

Le rapprochement des méthodes de travail cité plus haut conduit globalement à une plus grande rigueur dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques, en faveur de l'eau et de la biodiversité, ce qui est heureux.

Cette approche n'est pas pour autant suffisante. Elle peut en effet se heurter, dans des territoires éloignés de toute pression urbaine, au sentiment d'être impliqué dans une logique qui leur est extérieure, alors que les activités traditionnelles avaient jusqu'ici plutôt bien protégé les milieux naturels.

Dans certains territoires la mise en place convenable des actuelles dispositions suppose, au delà de la fermeté à faire respecter la loi, l'exercice de réelles capacités à convaincre. Cette nécessité doit être prise en compte par les DDT(M) dans l'organisation du travail (et en particulier des contacts terrain), le choix des messages à relayer localement, la recherche « d'alliances » locales, ainsi que dans la formation et le choix des personnels.

3.4. Le sentiment d'une complexité de la réglementation et d'un foisonnement de plans thématiques nationaux s'atténue si le cadre d'action de celle-ci est stable

La diffusion de priorités annuelles clairement définies est une source de simplification évidente pour les hiérarchies, nationales ou territoriales, à condition toutefois qu'elle ne s'accompagne pas d'instructions ou injonctions (plans d'action, ...) complémentaires trop nombreuses.

Cette simplification est moins apparente lorsque l'on descend les degrés hiérarchiques ; l'ensemble du code de l'environnement doit en effet continuer à être appliqué, notamment dans la mise en œuvre des procédures. Et l'on ne peut nier, malgré la révision de certaines nomenclatures, que l'ensemble des règles à appliquer soit croissant. Le sentiment de complexité s'atténue toutefois lorsque le droit est plus stable et si les plans nationaux sont moins nombreux.

A titre d'illustration, on doit souligner que la refonte, encore en cours début 2012, de l'ensemble de la réglementation sur les nitrates, dont on peut craindre que la mise en œuvre effective ne dure plusieurs années, n'apporte guère de simplification effective. A noter en outre que les distorsions antérieures entre la réglementation des installations classées et celle relative aux nitrates (capacités minimales de stockage notamment) n'ont pas été supprimées pour autant lors de la première étape de cette réforme.

3.5. L'État peine à dégager des positions claires sur des sujets relevant de plusieurs ministères

Les missions d'audit rencontrent systématiquement le préfet du département. Au cours de ces entretiens, il n'est pas rare que le préfet se plaigne de la difficulté des administrations centrales à dégager des positions communes sur des sujets complexes. Les ministères chargés de l'agriculture et de l'environnement sont alors fréquemment cités.

Dans un des départements visité et sur un problème de barrage, la contradiction s'étendait aux ministères chargés du tourisme, du sport, de la culture et de l'environnement. De telles situations n'ont pas toujours de solution évidente, en particulier lorsque le Préfet ne peut exercer son pouvoir d'arbitrage traditionnel (réglementations fermées, contexte organisationnel complexe, etc.). Tout au moins faut-il vérifier que l'expression publique de désaccords entre services, si elle est inévitable, soit formulée avec modération et cesse après toute prise de décision.

3.6. Les objectifs de bon état des eaux attendus en 2015 par les SDAGE ne seront pas atteints

Le référentiel demande aux auditeurs de formuler un avis sur la capacité des masses d'eau à atteindre en 2015 de l'état prévu par le SDAGE, c'est à dire le « bon état » dans la plupart des cas. Les directeurs de DREAL et de DDT(M) comme les équipes d'audit, sont quasiment unanimes dans leur appréciation : l'état prévu par le SDAGE ne sera pas atteint en 2015. Ce constat pessimiste s'étend parfois aussi à l'échéance 2021.

À noter toutefois que faute d'un tableau de bord détaillé (voir plus loin) ces avis ont été fournis de manière globale (voire intuitive) sans différenciation analytique par masse d'eau, ce qui en amoindrit la portée.

Un tel constat ne peut pas être établi au niveau local s'agissant de nos engagements au titre de Natura 2000, faute d'éléments de référence. Une manière approchée - mais qui reflète plutôt l'activité des services et de certains opérateurs de terrain - consiste à apprécier le calendrier de finalisation des DOCOB et d'approbation des listes locales visant à compléter la liste nationale des projets, programmes et travaux devant être soumis à une évaluation des incidences Natura 2000. Il serait appréciable de pouvoir disposer, dans le cadre de leur mise en œuvre, d'éléments permettant d'apprécier la pertinence de leur contenu.

3.7. L'état des eaux ne structure pas encore l'action des services de l'État en région ou département, faute en particulier d'un tableau de bord et d'un suivi adapté

Les principes retenus par la directive cadre sur l'eau (DCE) sont maintenant bien connus dans les services de l'État. Pourtant, la notion d'obligation de résultat, concept central pour la DCE, ne structure pas encore l'action des services. Ceux-ci continuent, pour l'essentiel, à raisonner en termes d'obligations de moyens, étant principalement mobilisés par la mise en œuvre des autorisations administratives prévues par la loi sur l'eau, ainsi que par l'élaboration et l'exécution de plans de contrôle.

Il est vrai que les services de l'État en région, et peut-être plus encore en département, disposent de moyens limités pour mettre en œuvre les politiques publiques dont ils ont la responsabilité. Et que leurs pouvoirs en droit, mais surtout de fait (compte tenu des consultations nécessaires, de l'impact éventuel de mesures contraignantes en matière d'économie et d'emploi, etc.) ne sont pas illimités.

Dans certains départements audités, la difficulté première ne provenait toutefois pas de conflits d'objectifs entre les différentes valeurs du développement durable (environnement, économie, social), mais peut-être d'abord d'une méconnaissance par le Préfet de l'état exact des eaux, en référence aux objectifs du SDAGE. Le premier manque à relever ici est donc celui d'un tableau de bord pertinent, présentant pour chaque masse d'eau du département (ou de la région) son état en début de période de planification par le SDAGE, son état actuel, et les objectifs retenus pour 2015. Un tel tableau de bord serait aussi utile, au sein des agences de l'eau, pour vérifier que leurs programmes prennent convenablement en compte l'état des milieux.

L'élaboration de tels tableaux de bord peut nécessiter un certain investissement méthodologique. A noter que les indicateurs à employer ne doivent pas trop dépendre d'éléments conjoncturels, qui rendraient les interprétations difficiles.

Il est recommandé à la DEB de définir, en relation avec les DREAL de bassin et les agences de l'eau, un tableau annuel montrant l'évolution de la qualité des masses d'eau par région et département au regard des objectifs du SDAGE. Ce tableau très synthétique doit orienter la préparation du programme annuel des MISEN et des programmes d'intervention des agences.

3.8. Le concept de plan d'action territorialisé est imprécis ; l'effet de ces plans sera incertain tant que cet état de fait durera

En application du programme de mesures prévu au SDAGE, il est demandé aux MISEN d'élaborer un plan d'actions opérationnelles territorialisées (PAOT). Qu'ils soient déjà élaborés ou en cours d'élaboration, ces plans sont établis dans des calendriers extensifs et sont de qualité inégale.

La cause n'en tient pas seulement à d'inévitables écarts de motivation entre les différentes équipes de terrain ou à des problèmes de moyens. En effet, même élaboré avec soin, un plan départemental répertorie pour l'essentiel des actions à mener par d'autres maîtres d'ouvrage que l'État : les communes ou leurs regroupements pour l'assainissement, les syndicats de rivière pour la continuité écologique des cours d'eau, etc.

Si le code de l'environnement met entre les mains du préfet de puissants outils réglementaires (mise en demeure, consignation, etc.), leur usage se limite en pratique à quelques cas flagrants, où la mauvaise foi n'est pas toujours absente. Aujourd'hui, la mise en œuvre des PAOT repose donc surtout sur le caractère incitatif des financements publics (agence), sur la capacité locale de conviction des services et des SAGE (gouvernance) et sur volontariat de maîtres d'ouvrage (dont certains restent à constituer ou identifier).

La capacité des services à prendre l'initiative d'actions locales dans le domaine des pollutions diffuses (nitrates, produits phytosanitaires) est également limitée (sauf pour certains des captages du Grenelle). L'essentiel de ces actions est en effet piloté depuis le niveau national ou de bassin. Il en est de même pour les actions de fond concernant la maîtrise quantitative de l'eau (mise en place de la LEMA).

Enfin, l'articulation des PAOT avec l'outil traditionnel de planification des actions territoriales dans le domaine de l'eau que sont les SAGE n'est guère évidente. Si lents soient-ils à élaborer, ceux-ci ont néanmoins l'avantage d'associer étroitement les élus et la société civile (socio-professionnels, associations, etc.) à la détermination des objectifs locaux, et de disposer d'outils juridiques spécifiques (la compatibilité des décisions en matière d'eau notamment).

3.9. La mise en place de la réforme de la gestion quantitative prévue par la loi de 2006 s'annonce laborieuse dans certaines régions

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 a prévu une profonde réforme des conditions d'octroi des autorisations administratives pour l'irrigation, qui reposeront désormais sur des « organismes uniques » partenaires de l'État pour l'application de la réglementation.

La mise en place de cette réforme ne suscite pas d'inquiétude particulière dans de nombreux départements. Il n'en est pas de même dans les secteurs où l'équilibre entre la demande et les ressources est tendu, en particulier dans le Sud-Ouest. Un suivi attentif de cette mise en place et un appui méthodologique par transfert d'expériences conduites ailleurs avec succès seront nécessaires pendant plusieurs années, en parallèle avec les progrès à attendre en matière d'économies d'eau et de développement de la ressource.

4. Enseignements proposés aux Secrétariats généraux du Ministère de l'Agriculture et du Ministère de l'Écologie

4.1. La gestion des personnels affectés à l'eau et à la biodiversité devrait faire une plus large place à la valorisation des compétences

La majorité des personnels techniques affectés à la police de l'eau continuent de relever du Ministère chargé de l'agriculture, comme c'était le cas avant la création des DDT(M). A cette époque, l'essentiel des tâches relevant de la police de l'eau était en effet assuré par les DDAF.

Indépendamment des questions quantitatives (décompte des personnels), qui ont tendance à diviser les deux administrations (Écologie et Agriculture), un impact défavorable des règles de gestion de ces personnels sur la technicité et le niveau moyen d'expérience des équipes en DDT(M) doit être relevé. Ce constat concerne aussi les personnels relevant du Ministère de l'Écologie, compte tenu des règles de mobilité applicables et des choix effectués par les personnels.

Que ces personnels relèvent du Ministère de l'Écologie ou de celui de l'Agriculture, les mécanismes habituels de gestion des carrières, notamment les perspectives d'avancement, poussent ainsi progressivement ces personnels vers une mobilité. Cette mobilité est souvent fonctionnelle : ces personnels quittent alors le secteur de l'environnement, induisant une lourde nécessité de formation pour leurs remplaçants, eux-mêmes issus d'autres secteurs (l'ingénierie publique, par exemple). Plusieurs départements audités ont ou vont être confrontés à ces problèmes. Pourtant, la mémoire collective d'un service est bien souvent un atout dans la mise en œuvre des politiques publiques.

Le même constat peut être formulé s'agissant du personnel des DD(CS)PP affecté à l'inspection des établissements classés d'élevage.

4.2. Les directeurs de DDI ne devraient pas se voir opposer d'autres rigidités, en matière d'affectation de personnel, que celles qui sont issues de la LOLF

La LOLF conduit à déterminer, à un niveau qui dépasse nécessairement celui du directeur départemental interministériel, le montant global des frais de personnel affecté à un programme déterminé. A cette disposition législative, le ministère de l'Écologie ajoute une disposition de pyramidage conduisant à remplacer à catégorie identique les agents quittant le service : un agent de catégorie B est nécessairement remplacé par un agent de catégorie B, etc., sans la souplesse qu'apporterait une globalisation.

Une telle disposition, qui pourrait se comprendre dans un univers où les métiers de la fonction publique étaient relativement stables, n'est plus adaptée dans un contexte où les tâches des services et des agents évoluent. En particulier, l'arrêt des missions d'ingénierie du secteur concurrentiel et la rotation des personnels affectés à la police de l'eau (voir ci-dessus) militent en faveur d'une plus grande souplesse, délégant la responsabilité de définition des postes au DDI, en équivalence de coûts pour l'État employeur.

Cette pratique a été en application pendant de longues années pour les DDAF. Elle n'a pas conduit à constater d'évolution brutale rendant délicates, en amont, les politiques de recrutement et de formation initiale des personnels.

5. Enseignements proposés aux directeurs départementaux interministériels

Il convient de veiller à bien associer les personnels chargés des ICPE industrielles ou d'élevage à la détermination et à la mise en œuvre des objectifs de la MISEN

Les personnels affectés en DD(CS)PP à l'inspection des installations classées d'élevage sont très peu nombreux hors des zones d'élevage dense, et il n'est pas rare de voir quelques personnes affectées à temps partiel à ces tâches représenter au total un très faible nombre d'ETP. Le risque d'isolement de ces personnels est alors réel.

Il convient dans ce cas de recommander aux directeurs des DD(CS)PP et DDT(M) de bien veiller à associer ces personnel au sein des MISEN, à la détermination des priorités départementales comme au suivi des plans d'action. La même recommandation doit être formulée aux DDT(M) et aux DREAL s'agissant des personnels chargés des ICPE industrielles.

→ 4e, 6^e
Copie brouillon

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER
en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat

Claude MARTINAND

Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature

Direction Générale de la Prévention des Risques

11 JUIN 2010

08 JUIN 2010

Paris, le

MINISTÈRE DES RÉSOURCES

Le Ministre d'État

à

M. Badré	AE
Mme de Fleurieu	1
M. Ourliac	2
M. Lecomte	3
M. Rico	4
M. Roudier	5
M. Belotte	6
M. Sanche	7
M. Barbaroux	7
M. Roussel	
M. Juffé	

CPDN
VP

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

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

Référence : DGALN/DEB/SDAT//BPEN/N° 236
Affaire suivie par : Benjamin Grebot & Henri Kaltembacher
benjamin.grebot@developpement-durable.gouv.fr
henri.kaltembacher@developpement-durable.gouv.fr

Tél. 01 40 81 32 95 / 01 40 81 91 36

Objet : audit des services chargés de mettre en œuvre la politique de l'eau

Depuis l'année 2000, des inspections relatives aux polices de l'environnement ont été réalisées conjointement par l'inspection générale de l'environnement, le conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux, et le conseil général des ponts et chaussées.

La réorganisation des services déconcentrés de l'État aux niveaux régional et départemental, une nouvelle définition des objectifs qui leur sont assignés dans les domaines de l'eau et de la biodiversité résultant de la circulaire ministérielle du 5 mars 2009, ainsi qu'une évolution de vos méthodes en référence aux normes reconnues en matière d'audit vous ont conduit à prévoir de nouvelles dispositions en vue d'exercer vos missions d'inspection générale.

Il nous apparaît nécessaire de préciser les attentes de nos directions générales en ce qui concerne les audits consacrés à la politique et à la police de l'eau, qui incluront la contribution des procédures des installations classées pour la protection de l'environnement.

Ces audits examineront l'organisation et les pratiques mises en œuvre aux niveau régional (DREAL) et départemental (DDT(M) et DD(CS)PP), en liaison avec les établissements publics et les collectivités concernés (agence de l'eau, Onema, collectivités porteuses de SAGE notamment...). Ils seront éclairés par une note d'enjeux que vous solliciterez auprès du secrétariat technique de bassin.

Les audits auront pour objectif d'évaluer :

- la conformité des pratiques régionales et départementales par rapport aux référentiels établis au niveau national (répartition des rôles entre services, mode de

Présent
pour
l'avenir

pilotage, mise en œuvre des priorités inscrites à la feuille de route, déploiement des moyens conformes aux termes du dialogue de gestion, interventions des services conformes aux procédures tant dans les domaines de la planification, de l'instruction réglementaire que des contrôles, utilisation des outils adaptés) ;

- les risques de non conformité par rapport aux engagements issus du Grenelle de l'environnement et aux obligations fixées par les directives communautaires.

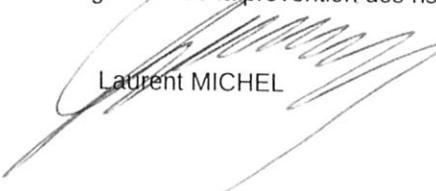
Vous comparerez, chaque fois que possible, les méthodes employées dans les domaines de l'eau, de la biodiversité et des installations classées.

A ces objectifs généraux à caractère pluriannuel pourront s'ajouter chaque année des objectifs plus ponctuels.

Les plans d'action que les services audités élaboreront pour mettre en œuvre vos recommandations seront intégrés à vos rapports d'audit ; leur suivi sera assuré en priorité par la direction de l'eau et de la biodiversité (bureau des politiques de l'eau et de la nature), en coordination avec la direction générale de la prévention des risques.

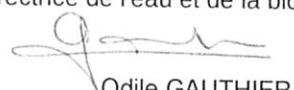
Il serait souhaitable qu'un rapport de synthèse annuel comporte les observations de portée générale que vous souhaiterez nous communiquer.

Pour le Ministre d'État et par délégation,
le directeur général de la prévention des risques



Laurent MICHEL

Pour le Ministre d'État et par délégation,
la directrice de l'eau et de la biodiversité



Odile GAUTHIER

Annexe pour l'année 2010

Au titre de l'année 2010, nous souhaitons que des audits soient réalisés dans les régions et départements suivants :

- Picardie / Aisne,
- Poitou-Charente / Charente et Charente-Maritime,
- Bretagne / Côtes d'Armor
- Midi-Pyrénées / Gers. Pour cette région, nous vous demandons de bien vouloir coordonner cet audit thématique avec l'audit prévu au titre du programme Lolf 113.

