

n°- 008416-08

juin 2014

## Synthèse des audits de la mise en oeuvre des politiques de l'eau et de la biodiversité

*Années 2012 et 2013*



**CONSEIL GÉNÉRAL  
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

**Rapport n° : 008416-08**

**Synthèse des audits de la mise en oeuvre des  
politiques de l'eau et de la biodiversité**

*Années 2012 et 2013*

établi par

**Pascale Boizard**

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

**juin 2014**



## Fiche qualité

La mission du CGEDD qui a donné lieu à la rédaction du présent rapport a été conduite conformément au dispositif qualité du Conseil<sup>(1)</sup>.

Rapport CGEDD n° 008416-08	Date du rapport : juin 2014
Titre : Synthèse des audits de la mise en oeuvre des politiques de l'eau et de la biodiversité	
Sous-titre du rapport : Années 2012 et 2013	
Commanditaire : MEDDE/ direction de l'eau et de la biodiversité et direction générale de la prévention des risques	Date de la commande : 31 mai 2012 et 1 <sup>er</sup> février 2013
Auteure du rapport (CGEDD) : Pascale BOIZARD	
Superviseuse: Anne -Marie LEVRAUT	
Relectrices : Marie-Laure GARCIN et Pascale HUMBERT	
Nombre de pages du rapport (sans les annexes) : 43	

(1) Guide méthodologique s'appliquant aux missions confiées au CGEDD

[http://webissimo developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/007204-02\\_guide\\_methodologique\\_cgedd\\_2012\\_05\\_04\\_cle2e6cae.pdf](http://webissimo developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/007204-02_guide_methodologique_cgedd_2012_05_04_cle2e6cae.pdf)

Les rapporteurs attestent que l'impartialité d'aucun d'entre eux n'a été mise en cause par des intérêts particuliers ou par des éléments de ses activités passées ou présentes.

## Sommaire

Résumé.....	<a href="#">3</a>
Introduction.....	<a href="#">6</a>
1. Une mobilisation importante pour des résultats évalués seulement partiellement .....	<a href="#">8</a>
2. Les recommandations à l'aune des cibles de l'audit.....	<a href="#">10</a>
2.1. Les cibles de l'audit.....	<a href="#">10</a>
2.2. Un déséquilibre entre les différents types de recommandations.....	<a href="#">10</a>
2.2.1. Répartition des recommandations selon les objectifs de l' audit.....	<a href="#">10</a>
2.2.2. Répartition des recommandations selon les thématiques auditées.....	<a href="#">11</a>
2.2.3. Répartition des recommandations selon les services visés.....	<a href="#">12</a>
2.3. Quels enseignements tirer de ces répartitions ?.....	<a href="#">14</a>
3. Les points saillants.....	<a href="#">16</a>
3.1. Organisation et pilotage pour la mise en œuvre de la politique de l'eau et de la biodiversité .....	<a href="#">16</a>
3.1.1. Organisation.....	<a href="#">16</a>
3.1.2. Pilotage et gestion des personnels.....	<a href="#">17</a>
3.1.3. La communication publique.....	<a href="#">20</a>
3.2. Mise en œuvre du SDAGE et sa révision pour l'application de la directive Cadre sur l'eau.....	<a href="#">22</a>
3.2.1. Une documentation peu adaptée à l'approche territoriale de la politique de l'eau (4/7 et 3/5).....	<a href="#">22</a>
3.2.2. Un état des lieux incertain (5/7 et 3/5).....	<a href="#">22</a>
3.2.3. Une articulation des différents plans et programmes à clarifier ou simplifier et un mode d'élaboration par construction d'une vision partagée à consolider (6/7 et 3/5).....	<a href="#">23</a>
3.2.4. La déclinaison du SDAGE dans les SCoT (1/7 et 1/5).....	<a href="#">25</a>
3.3. Thématiques spécifiques de mise en œuvre de la politique de l'eau .....	<a href="#">25</a>
3.3.1. Lutte contre les pollutions diffuses (4/7 et 3/5).....	<a href="#">25</a>
3.3.2. Eaux résiduaires urbaines (ERU) (6/7 et 4/5).....	<a href="#">27</a>
3.3.3. Liaison avec la lutte contre les pollutions industrielles (3/7 et 2/5).....	<a href="#">28</a>
3.3.4. Restauration de la continuité écologique (4/7et 3/5).....	<a href="#">28</a>
3.3.5. Gestion quantitative (4/7 et 3/5).....	<a href="#">29</a>
3.3.6. Stratégie milieu marin (1/7 et 1/5).....	<a href="#">30</a>
3.4. Mise en œuvre de la politique de biodiversité.....	<a href="#">31</a>
3.4.1. Natura 2000 (5/7 et 3/5).....	<a href="#">31</a>
3.4.2. Espèces protégées et menacées (1/7 et 2/5).....	<a href="#">32</a>
3.4.3. Mise en œuvre de la trame verte et bleue (2/7 et 2/5).....	<a href="#">33</a>
3.4.4. Stratégie de création des aires protégées (SCAP) (2/7 et 3/5).....	<a href="#">33</a>

3.5. Procédures réglementaires, contrôle de leur application et police de l'eau et de la nature .....	<u>34</u>
3.5.1. Autorité environnementale (2/7 et 1/5).....	<u>34</u>
3.5.2. Instruction des dossiers d'autorisation et de déclaration (3/7 et 2/5).....	<u>34</u>
3.5.3. Stratégie et plan de contrôle (5/7 et 4/5).....	<u>36</u>
<b>Conclusion.....</b>	<b><u>38</u></b>
<b>Annexes.....</b>	<b><u>44</u></b>
<b>1. Lettre de mission .....</b>	<b><u>45</u></b>
<b>2. Liste des personnes rencontrées.....</b>	<b><u>51</u></b>
<b>3. Glossaire des sigles et acronymes.....</b>	<b><u>52</u></b>

## Résumé

Les départements de l'Allier, des Bouches-du-Rhône, de l'Eure, de la Marne, de la Haute-Garonne, des Landes, et de la Vendée puis ceux des Alpes-Maritimes, de la Gironde, du Finistère, de l'Eure et Loir et de la Haute-Loire ont été retenus, respectivement en 2012 et 2013, pour être soumis à audit de la mise en œuvre des politiques de l'eau et de la biodiversité. Cette série d'audits départementaux a été réalisée conjointement par le CGEDD et le CGAAER (avec, parfois, une association du CGIET). Le présent rapport propose en premier lieu une synthèse analytique quantitative des recommandations formulées par les auditeurs, puis une synthèse qualitative mettant en exergue les points saillants des 12 documents produits et, en conclusion, met l'accent sur des observations transversales à destination des commanditaires.

Les deux résultats marquants de l'analyse sont :

- une forte mobilisation des auditeurs et des services audités pour un résultat évalué seulement partiellement : si les audits font l'objet d'un bilan annuel, les plans d'actions éventuellement produits à l'issue des audits ne font l'objet ni d'une évaluation ni d'un suivi pour en apprécier la qualité et la réalisation.
- un déséquilibre marqué dans la répartition des recommandations selon les objectifs de l'audit ou les thématiques visés, qui traduit notamment un problème de maturité des structures auditées et un fonctionnement souvent dégradé.

S'agissant de la mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau, bien que l'analyse fine du risque de non atteinte des objectifs par masse d'eau ou par sous-bassin versant ne soit pas systématiquement conduite, il est désormais avéré que l'objectif de bon état ne sera pas atteint en 2015 ni même, pour nombre de masses d'eau, en 2021. Parmi l'ensemble des raisons rappelées dans le rapport d'évaluation de la politique de l'eau<sup>1</sup>, deux raisons sont citées dans la plupart des départements audités :

- la morphologie des cours d'eau, principal facteur de dérogation dans le cadre de la mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau (DCE), qui n'est pas souvent perçue comme un élément de qualité de la ressource par les acteurs locaux ;
- le manque ou la faiblesse des maîtrises d'ouvrage organisées est souvent préoccupant.

L'élaboration de schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) peut être l'occasion de faire émerger les maîtrises d'ouvrage grâce au travail collectif induit et à la perception des enjeux de l'eau qui s'ensuit.

En outre, la difficile articulation entre schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), programme de mesures (PdM) et plan d'actions opérationnel territorialisé (PAOT) ainsi qu'une construction trop unilatérale par les services de l'État des priorités d'actions concrètes territorialisées ne sont pas de nature à favoriser l'adhésion des acteurs ni l'émergence de maîtrises d'ouvrage.

---

<sup>1</sup> Rapport n°008843-02 sur l'évaluation de la politique de l'eau, sous la conduite opérationnelle d'Anne-Marie LEVRAUT

Enfin, les objectifs de la DCE traduits dans le SDAGE ne sont pas toujours suffisamment pris en compte dans les arrêtés d'autorisation des installations classées pour la protection de l'environnement.

En ce qui concerne la mise en œuvre de la directive « eaux résiduaires urbaines »<sup>2</sup> (ERU), malgré la très forte implication des services déconcentrés de l'État, des financements importants des agences de l'eau et un avancement certain du dossier, les engagements de la France devant la Commission européenne de terminer avant fin 2013, la totalité des travaux (échéance 2005) ne sont pas tenus.

S'agissant de la mise en œuvre de la directive « Nitrates »<sup>3</sup>, la pression du monde agricole dans la grande majorité des départements audités a conduit à des programmes d'actions de qualité très variable et souvent insuffisants doublés de programmes de contrôle faibles. L'élaboration des 5<sup>eme</sup> programmes est en cours.

La faiblesse des moyens affectés à la mise en œuvre de la politique de la biodiversité dans les services déconcentrés, notamment en termes de compétences, la difficulté à motiver sur ce thème les acteurs, en particulier en milieu rural, ainsi que le manque de lisibilité, sinon de cohérence, entre des outils multiples développés parallèlement, contribuent à ce que les objectifs fixés par les directives « Habitats-faune-flore »<sup>4</sup> et « Oiseaux »<sup>5</sup> pour la contribution au maintien de la biodiversité mondiale peinent à être atteints. En outre, les contrôles restent essentiellement tournés vers la chasse et les espèces protégées et concernent encore trop peu la protection des habitats ; de plus, pour la faune sauvage ils ne sont pas toujours planifiés et coordonnés<sup>6</sup>.

Enfin, la circulaire ministérielle du 12 novembre 2010<sup>7</sup>, par la fixation d'objectifs quantitatifs et la diffusion dans le cadre de la démarche de qualité d'une méthode de ciblage des enjeux, a fait progresser une activité de contrôle et de police. Cet effort doit être poursuivi voire, pour certains auditeurs, amplifié dans le cadre d'une police visant à faire cesser les infractions et, si possible, à réparer les dommages environnementaux ce qui suppose l'élaboration sinon conjointe du moins coordonnée entre administration et parquet d'une stratégie de contrôle et de ce qu'il est convenu d'appeler la stratégie « post-contrôle »<sup>8</sup>.

---

<sup>2</sup> Directive n°91/271/CEE du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux résiduaires urbaines

<sup>3</sup> Directive n°91/676/CEE du Conseil du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles

<sup>4</sup> Directive n°92/43/CEE du conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore

<sup>5</sup> Directive 79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux

<sup>6</sup> Sauf en ce qui concerne le contrôle annuel prévu dans l'arrêté ministériel du 25 mars 2004 fixant les règles générales de fonctionnement et les caractéristiques générales des installations et établissements zoologiques à caractère fixe

<sup>7</sup> Circulaire du 12 novembre 2010 (NOR DEV01010770C) relative à l'organisation et la pratique du contrôle par les services et établissements chargés de missions de police de l'eau et de la nature

<sup>8</sup> Qui vise, autant que possible, à pré-déterminer en fonction d'enjeux et de critères, l'outil le mieux adapté à l'issue du constat des contrôles non conformes et des infractions qu'ils engendrent à les faire cesser.



## Introduction

Depuis plus d'une dizaine d'années, la mise en œuvre des politiques de l'environnement par les services départementaux de l'État donnait lieu à des inspections réalisées conjointement par l'inspection générale de l'environnement, le conseil général de l'agriculture et de l'espace rural et le conseil général des ponts et chaussées.

En 2010, suite à la réforme des services de l'État et sur demande conjointe du directeur de l'eau et de la biodiversité et du directeur général de la prévention des risques, le champ des audits a été doublement élargi à la mise en œuvre de la politique et de la police de l'eau et de la biodiversité en y intégrant les installations classées pour la protection de l'environnement en ce qu'elles intéressent ladite politique.

Les audits programmés en 2012 ont intéressés 7 départements : l'Allier, les Bouches-du-Rhône, l'Eure, la Haute-Garonne, la Marne, la Vendée et les Landes, (cf. annexe 1 : lettre de commande du directeur de l'eau et de la biodiversité et du directeur général de la prévention des risques en date du 31 mai 2012), ceux programmés en 2013, 5 départements : les Alpes-Maritimes, la Gironde, l'Eure-et-Loir, la Haute-Loire et le Finistère (cf. annexe 1 : lettre de commande du directeur de l'eau et de la biodiversité et du directeur général de la prévention des risques en date du 1<sup>er</sup> février 2013). Ils ont été conduits par des équipes communes du CGEDD et du CGAAER ; le CGIET a été associé à ceux des Bouches-du-Rhône, de la Vendée et du Finistère.

Le « référentiel spécialisé de l'audit de la mise en œuvre des politiques de l'eau et de la biodiversité »<sup>9</sup> validé en juin 2011<sup>10</sup> applicable propose que chaque audit, en liaison avec les objectifs de la lettre de mission, s'intéresse :

- en premier lieu, à l'examen des pratiques d'analyse de risques de non conformité au regard des objectifs des directives communautaires ;
- en second lieu, à l'examen de l'efficacité des mesures de maîtrise des risques ainsi identifiés,
- enfin, à l'examen des pratiques organisationnelles des structures auditées s'agissant du pilotage et de la gestion du personnel, du programme de mesures, du programme d'actions territorialisé, du plan de contrôle inter-services ainsi que de la mise en œuvre des feuilles de route notamment dans les thématiques définies comme prioritaires, pour chaque département, par le commanditaire.

Cette synthèse d'audits conduits dans des départements aussi différents tant sur le plan environnemental que socio-économique présente les points saillants mis en exergue, à savoir les observations jugées pertinentes en raison de leur caractère transversal, réitéré ou exemplaire. Ces observations étant liées, le plus souvent, à des recommandations ou points de vigilance, la synthèse privilégie, par construction, la loi d'airain « des trains qui n'arrivent pas à l'heure »<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Les guides méthodologiques du CGEDD, n°007809-01

<sup>10</sup> Toutefois, dans le département de la Haute-Loire, dans le cadre de la révision en cours du référentiel, une grille d'audit plus structurée a été testée

Pour compléter cette synthèse qualitative, il a paru utile, dans un premier temps, d'analyser si des enseignements intéressants pouvaient être tirés d'une synthèse analytique quantitative des recommandations en fonction de leurs cibles.

**S'agissant de l'organisation de la mission**, après transmission au superviseur des audits « eau et biodiversité » en janvier 2014 du projet de synthèse annuelle des audits programmés en 2012, conduits et finalisés lors des années 2012 et 2013 (voire début 2014 pour la Vendée et Les Landes), l'extension de la synthèse aux audits programmés en 2013 et finalisés en 2013 et 2014 a été décidée.

Lors de la réunion du 9 avril 2014 regroupant les auditeurs « eau et biodiversité », en vue de leur soumettre le projet de nouveau référentiel spécialisé des audits « eau et biodiversité », ils ont été informés que, par exception aux règles du référentiel en cours, la synthèse annuelle des audits de 2012 avait été réalisée par Pascale BOIZARD et qu'elle serait étendue aux audits programmés en 2013 compte-tenu du décalage entre la programmation, la réalisation et la finalisation.

Les observations de portée générale qu'il est possible de tirer des audits des années 2012 et 2013, les messages généraux y afférents, sont proposés ici dans la conclusion.

---

<sup>11</sup> À ce titre, il serait souhaitable que les rapports d'audits mettent aussi en exergue sinon « ce qui marche » du moins les points forts de la politique dans le département pour s'inscrire davantage dans une dynamique positive

## 1. Une mobilisation importante pour des résultats évalués seulement partiellement

Chaque audit sur la mise en œuvre des politiques de l'eau et de la biodiversité se traduit par une mobilisation conséquente : en moyenne, un audit est conduit par 4,4 missionnés lesquels rencontrent une soixantaine de personnes<sup>12</sup>.

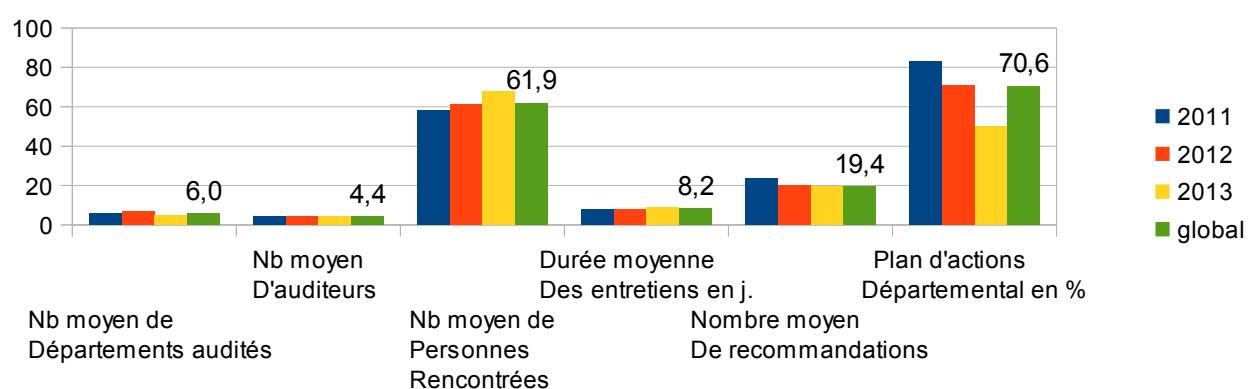
Les entretiens donnent généralement lieu à deux déplacements, l'un pour les rencontres du niveau régional, l'autre pour celles du niveau départemental ; ils se sont tenus de mai 2012 à novembre 2013 sur une durée moyenne de plus de 8 jours.

Même si la qualité ne se mesure pas à l'aune de la quantité, en moyenne les rapports produits comptent 68 pages (hors annexes) et formulent une vingtaine de recommandations dont un tiers de rang 1.

Outre les entretiens essentiellement présentiels, chaque audit suppose, de la part des services territoriaux de l'État « audités » :

- un travail de préparation même si les auditeurs cherchent à limiter, autant que possible, leur demande de documentation à des éléments déjà existants,
- un travail de réaction et d'échanges sur le rapport provisoire,
- et le travail d'élaboration d'un plan d'actions suite aux recommandations. Ces plans d'actions de qualité très hétérogène ont été produits par les services départementaux (en concertation avec la DREAL dans 3 départements), dans 70 % des cas en moyenne<sup>13</sup>.

Caractéristiques générales des audits eau et biodiversité sur 2011 2013



<sup>12</sup> La complexité des politiques de l'eau et de la biodiversité, leur intégration dans d'autres politiques sectorielles ainsi que leur dimension partenariale supposent de rencontrer de nombreux acteurs pour apprécier la dynamique locale d'ensemble

<sup>13</sup> Ont été assimilés à un plan d'actions les lettres signées de préfets comportant quelques engagements en réponse à quelques-unes des recommandations formulées

Les caractéristiques générales assez stables sur la période 2011-2013<sup>14</sup> témoignent ainsi d'une mobilisation très importante.

Les services peinent malgré tout à élaborer des plans d'actions explicites et précis qu'ils le soient pendant la phase contradictoire ou à l'issue de celle-ci comme le prévoit la méthode d'audit. Plusieurs raisons peuvent expliquer ce constat :

- les réflexes encore défensifs des responsables des services audités durant la phase d'échanges contradictoires ;
- la charge de travail qu'implique la construction d'un plan bien conçu ;
- aucune instruction ministérielle voire interministérielle n'a clarifié l'intérêt et le caractère systématique de l'élaboration d'un plan d'actions, ce qui n'incite pas vraiment les chefs de service audités, dans le contexte actuel de moyens contraints, à proposer aux préfets de prendre des engagements fermes à l'issue des audits ;
- aucun suivi de la réalisation des plans d'actions produits n'est à notre connaissance réalisé par le commanditaire et annoncé aux services audités.

En outre, les audits « eau et biodiversité » ne font pas l'objet, à l'inverse des audits « risques », d'audit de suivi systématique de la part du CGEDD qui permettrait d'analyser la mise en œuvre des plans d'actions décidés et, par la même, d'évaluer l'efficacité des audits.

---

<sup>14</sup> L'effet de baisse du taux de proposition de plans d'actions est liée à l'attente de la réponse du préfet du Finistère et du faible échantillon de 2013 ; si les services du Finistère élaborent un plan d'actions le taux de réalisation en 2013 sera alors porté à 75 %.

## **2. Les recommandations à l'aune des cibles de l'audit**

*Les 12 rapports d'audit produits en 2012 et 2013 formulent 230 recommandations au total. Cet échantillon de données a donné lieu à une exploitation en fonction des cibles de l'audit. Même si une telle exploitation eût été plus pertinente sur un échantillon plus large de recommandations, une synthèse analytique en est proposée.*

### **2.1. Les cibles de l'audit**

Les audits traitent de la mise en œuvre des politiques de l'eau et de la biodiversité, dans le territoire départemental mais ils concernent les échelons départemental et régional (voire de bassin) des services de l'État et de ses établissements publics intéressés et ont un triple objectif :

- examiner si les pratiques régionales et départementales identifient les risques de non conformité aux objectifs des différentes directives européennes (directive cadre sur l'eau, directive eaux résiduaires urbaines, directives nitrates, directive habitat faune flore, directive oiseaux). Il s'agit donc d'auditer l'analyse de risques opérée par les services;
- examiner si les mesures prises au niveau régional et départemental pour maîtriser les risques identifiés sont efficaces. Il s'agit donc d'auditer la maîtrise des risques mise en place par les services ;
- examiner l'organisation et les pratiques mises en œuvre au niveau régional et départemental dans les différents domaines de l'eau, des ICPE et de la biodiversité sur des points particuliers. Il s'agit donc d'auditer sur quelques thèmes spécifiques notamment ceux fixés dans la lettre de commande et affinés en concertation avec le commanditaire, ce qu'en première approche on peut appeler le " métier ".

### **2.2. Un déséquilibre entre les différents types de recommandations**

L'exploitation des données obtenues après classement de chaque recommandation en fonction des cibles de l'audit, donne des résultats assez marqués.

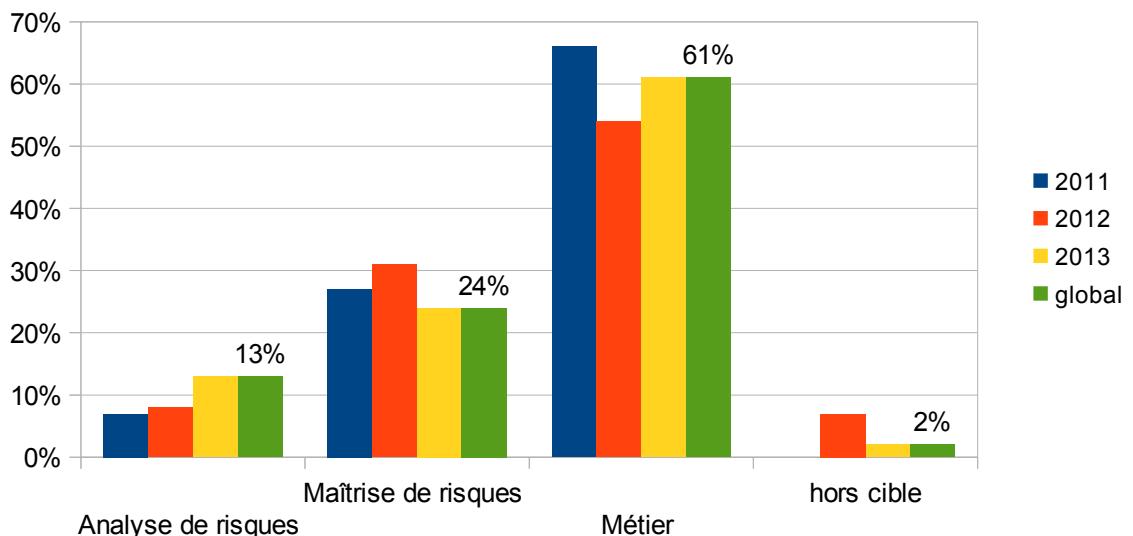
#### **2.2.1. Répartition des recommandations selon les objectifs de l' audit**

Les résultats marqués de la répartition des recommandations de 2012<sup>15</sup> selon l'objectif d'audit poursuivi nous ont engagé à conduire le même exercice sur les rapports d'audits réalisés sur la période 2011-2013<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> La mission portait initialement sur la synthèse des audits programmés en 2012 laquelle a été finalisée en décembre 2013/janvier 2014 en raison du retard dans la réalisation du programme 2012 ; aussi, a-t-il été décidé de l'étendre aux programmes d'audits de 2013.

<sup>16</sup> Étant précisé que le référentiel spécialisé de l'audit de mise en œuvre des politiques de l'eau et de la biodiversité validé en juin 2011 avait été préalablement arrêté au sein du collège « gestion intégrée de l'eau » et a servi de cadre aux audits « eau et biodiversité » conduits en 2011

Répartition des recommandations selon l'objectif poursuivi en %



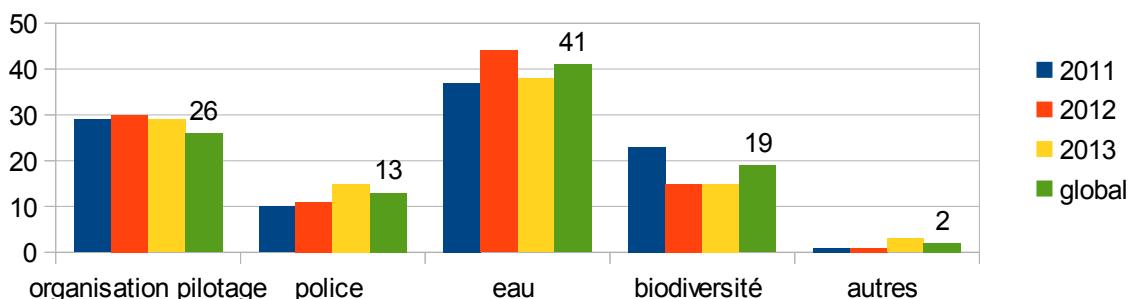
L'exploitation des données de 2011-2013 confirme largement la tendance : la majorité des recommandations (61%) traitent du métier tandis que celles relatives à l'analyse de risques restent faibles ne représentant que 13 %. Elle met toutefois en évidence une légère amélioration entre 2011 et 2013 du taux des recommandations portant sur l'analyse et la maîtrise des risques tandis que celui relatif aux recommandations « métier » a tendance à se « tasser ».

### 2.2.2. Répartition des recommandations selon les thématiques auditées

Le caractère relativement récent de l'extension du domaine des audits à la biodiversité a conduit à analyser la répartition des recommandations formulées par les auditeurs en fonction de leur thématique.

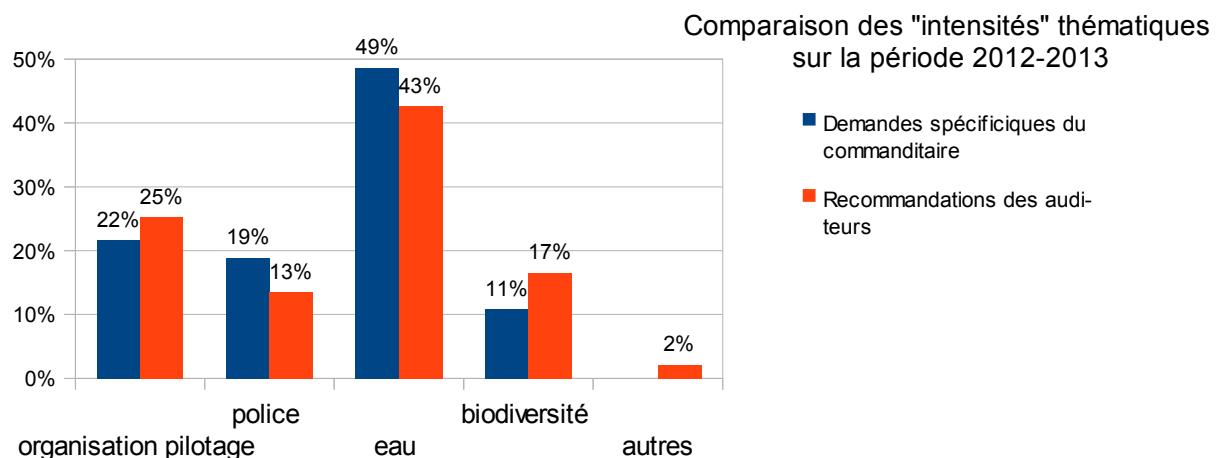
L'exploitation des données sur la période 2011-2013 conduit à des résultats encore marqués par la prévalence de la thématique eau par rapport celle de la biodiversité.

Répartition des recommandations selon la thématique intéressée en %



Plusieurs éléments peuvent expliquer ce déséquilibre :

- d'une part, la politique de l'eau ancienne et structurée donne plus de matière aux auditeurs alors que la politique de la biodiversité souvent mal comprise est en cours de structuration,
- d'autre part, les priorités spécifiques dégagées par le commanditaire dans ses lettres de commande (cf. annexe 1) mentionnent assez rarement la biodiversité et, sous le seul l'angle de la mise en œuvre de Natura 2000, alors que la thématique eau est abondamment signalée et déclinée.



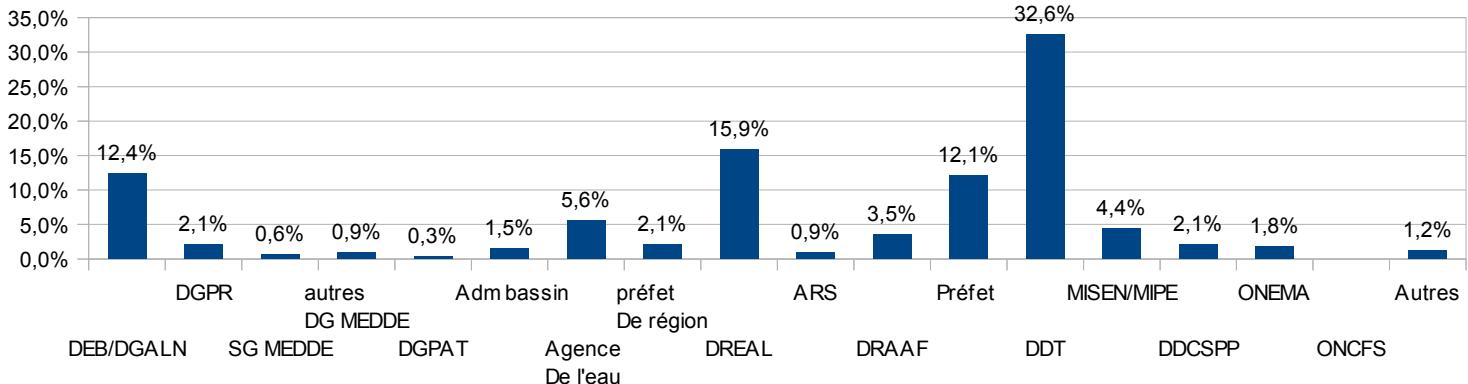
Il convient également de souligner qu'au sein du pool d'auditeurs la compétence sur la biodiversité semble moins forte que celle sur l'eau et les milieux aquatiques ce qui peut constituer un biais ; cela milite pour une mobilisation des compétences existantes en la matière ainsi que pour l'organisation d'un renforcement des compétences collectives ou/et individuelles.

### **2.2.3. Répartition des recommandations selon les services visés**

Le caractère assez récent tant de l'élargissement du champ des audits aux politiques de l'eau et de la biodiversité que de la réorganisation des services déconcentrés ont conduit les commanditaires à élargir aussi leurs demandes à l'organisation et aux pratiques mises en œuvre tant au niveau régional (DREAL) qu'au niveau départemental (DDT-M, DDPP) en liaison avec les établissements publics et les collectivités concernées.

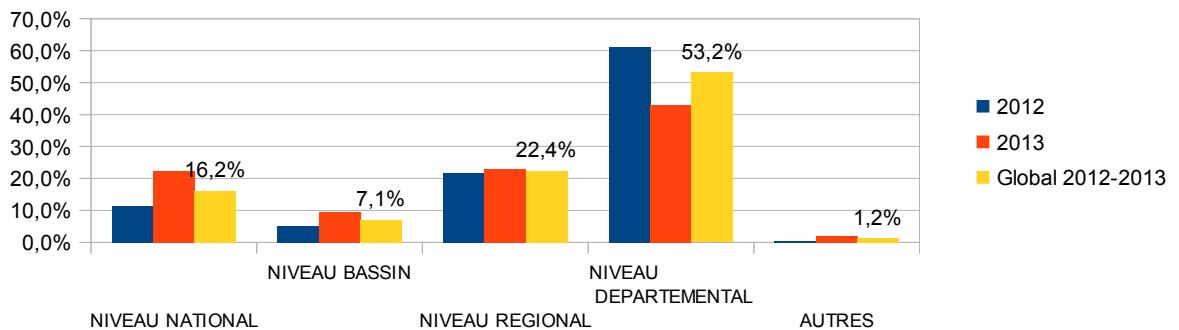
Les recommandations formulées par les missionnés s'adressent ainsi aux différents services de l'État et établissements publics concernés. Leur répartition selon le service ciblé est évidemment corrélée aux objectifs qu'elles poursuivent et aux thématiques qu'elles intéressent.

### Répartition des recommandations formulées en 2012 et 2013 selon les services visés



Le regroupement des recommandations selon le niveau administratif visé traduit objectivement le niveau qui met en œuvre les politiques auditées dans le territoire départemental ; il met toutefois en exergue un taux non négligeable de recommandations au niveau national.

### Répartition des recommandations 2012 - 2013 selon les niveaux administratifs visés



## 2.3. Quels enseignements tirer de ces répartitions ?

Le déséquilibre assez marqué dans la répartition des recommandations selon leurs objectifs ou thématiques est significatif de problèmes de maturité liés à des structures réformées malgré tout assez récemment (création de la DEB en 2008, mise en œuvre de la réforme de l'administration territoriale début 2010) avec un fonctionnement dégradé des structures auditées qui peut être lié :

- à une organisation ou une intégration parfois encore trop formelle des structures " eau et biodiversité " qui peine, dans certains cas, à se traduire en pratique,
- à un pilotage perfectible quant à la fixation d'objectifs, aux analyses de risques encore balbutiantes et aux priorités insuffisamment hiérarchisées par l'analyse des exigences des court, moyen et long terme, les structures auditées ne disposant pas de dispositif formalisé de management des risques et de contrôle interne,
- et, dans ce cadre, à des moyens humains quantitativement contraints et qualitativement limités au regard de missions nouvelles sans que la réflexion sur les moyens n'ait encore intégré leur ajustement à l'environnement des différents acteurs (cf. § 312 et s.).

Il est vrai que le risque de non atteinte de certains objectifs résultant de directives européennes du spectre « eau et biodiversité » est, pour différentes raisons (défaut de connaissances, ambitions fortes, défaut de maîtrise d'ouvrage et moyens financiers limités), avéré et connu tant des services territoriaux que de l'administration centrale<sup>17</sup>. Aussi, les deux premiers objectifs de l'audit sur l'analyse et la maîtrise des risques ont-ils pu être considérés comme faisant moins sens que le troisième portant sur les thématiques dites « métier ».

À noter que le problème de maturité pourrait également être évoqué quant à la technique d'audit focalisant encore davantage sur le métier que sur les autres cibles liées au risque de non atteinte des objectifs ; ce biais devrait s'estomper avec la professionnalisation entreprise en matière d'audit au sein du CGEDD notamment dans le cadre de la révision du référentiel des audits « eau et biodiversité » et de son dispositif d'accompagnement.

Les recommandations hors cibles, même si elles sont quantitativement limitées, relèvent aussi de l'avis d'expert<sup>18</sup> portant sur la pertinence des choix politiques ou sur des propositions d'orientations et interrogeant le champ d'application de l'audit eau et biodiversité. Intéressantes et souvent pertinentes, elles peuvent constituer un élément d'appréciation pour le commanditaire dans la définition de son programme de missions thématiques différentes de celles des audits « eau et biodiversité ».

<sup>17</sup> Rapport CGEDD n°008844-01, Évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre des SDAGE, octobre 2013.

<sup>18</sup> Voir de la sensibilité personnelle des auditeurs

Ainsi, certaines missions recommandent par exemple :

- « constatant que la diversification des cultures et la réduction des intrants relèvent du fonctionnement global du système agro-industriel, qu'un travail spécifique soit réalisé pour intégrer cette dimension aux divers éléments de la filière » ;
- « aux pouvoirs publics de veiller à ce que les mesures prises dans le cadre du 5e programme nitrates n'aient pas pour effet de créer des contraintes excessives sur l'élevage » ;
- « d'interdire toute aide financière des agences de l'eau aux unités de dénitrification sauf cas justifiés par la nécessité d'une action curative en complément d'actions préventives durables et validées en MISEN » ;
- « de procéder à l'évaluation socio-économique d'un éventuel développement de la valorisation des algues, cette ressource étant appelée à diminuer avec l'aboutissement du plan national "algues vertes" » ;
- de proposer la présence d'un juge unique pour la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC ou « plaider coupable ») lorsqu'il s'agit d'atteinte à l'environnement ...

### **3. Les points saillants**

*Le parti pris de la synthèse a conduit à ne retenir des différents audits que les points saillants tirés de recommandations si possible réitérées et qui font sens en matière de mise en œuvre de politique publique. Ils sont organisés selon une architecture simplifiée inspirée de celle proposée dans le référentiel spécifique.*

#### **3.1. Organisation et pilotage pour la mise en œuvre de la politique de l'eau et de la biodiversité**

##### **3.1.1. Organisation**

De la création au niveau départemental d'une mission inter-services de l'eau et de la nature (MISEN), était attendu un rapprochement des méthodes de travail des domaines de l'eau et de la biodiversité.

Elles ont été créées dans la quasi-totalité des départements audités. L'organisation de leur fonctionnement et l'articulation de leurs organes (comité stratégique à élargir en fonction de l'ordre du jour aux acteurs importants, comité permanent – ou mission inter-services des politiques de l'environnement (MIPE) selon l'ordre du jour – et groupes de travail techniques) progressent ; elles sont encore parfois en cours de mise en place ou de rodage mais leur fonctionnement s'est largement amélioré lors de la période 2011-2013 et a permis de fluidifier les travaux des services.

De manière assez générale, les auditeurs relèvent l'importance du comité stratégique de la MISEN :

- qui peut constituer un lieu d'échanges pour la construction d'une vision partagée de la politique de l'eau et la biodiversité, et doit, à ce titre, être élargi aux principaux financeurs de la politique de l'eau et de la biodiversité, en particulier, le Conseil général, et faire l'objet d'une participation effective et régulière des établissements publics intéressés et notamment de l'agence de l'eau<sup>19</sup> ;
- dont le travail doit être centré sur les orientations des politiques, la validation des enjeux, la définition des priorités et la validation des plans d'actions ainsi que, en comité restreint, la validation des stratégies de contrôle<sup>20</sup> ;

---

<sup>19</sup> Certains auditeurs proposent même la mise en place « d'un comité départemental de l'eau et de la biodiversité avec les acteurs locaux afin de définir de manière partenariale entre l'État et les collectivités territoriales les grandes priorités dans ces domaines, de partager les expériences, de faire connaître le cadre général retenu pour l'instruction des projets ayant un impact sur l'eau et la biodiversité et le contrôle de l'application du droit correspondant »

<sup>20</sup> Si la communication publique des grands enjeux et axes prioritaires de la politique de contrôle qui s'y appuient, constitue un élément de réussite par la prise de conscience des acteurs de la nécessité de l'activité de contrôle, en revanche son élaboration ne peut concerner que des services régaliens

- dont l'efficacité dépend de l'implication à un bon niveau de tous les services de l'Etat, à laquelle le préfet doit veiller, en particulier :
  - du directeur de la DDT qui, animateur de la MISEN, doit donner du sens et de la cohérence à l'action publique dans ce domaine,
  - de la DREAL, au titre de ses missions de police des installations classées industrielles et des concessions hydroélectriques et de la DDPP au titre de ses missions de police des installations classées d'élevage.

Malgré ce rapprochement organisationnel au sein des MISEN et les progrès indéniables constatés, l'intégration des problématiques « eau et biodiversité » n'est pas encore complètement réalisée. Certaines DDT-M qui pilotent la MISEN ont encore une organisation dichotomique peu visible ou trop formelle.

Pour évoluer et réussir le rapprochement des services eau et biodiversité, détermination et pragmatisme sont nécessaires. Les deux approches étant encore assez distinctes, il convient qu'avec l'appui de la DREAL, le niveau départemental s'approprie effectivement le domaine de la biodiversité en vue d'une meilleure déclinaison opérationnelle de la politique ; à ce niveau territorial, pourraient être déterminées quelques zones à enjeux « eau ou biodiversité » en synergie et forts ainsi que les objectifs partagés prioritaires qui s'y attachent : la poursuite de ces objectifs conduira, ainsi, à des collaborations concrètes des équipes compétentes des deux domaines et leur atteinte favorisera l'intégration souhaitée.

Dans certains cas, tout en évitant la dispersion, ces objectifs peuvent aussi être déterminés en fonction de la dynamique locale : projets locaux et bonnes volontés qui émergent doivent être accompagnés dans la mesure des moyens raisonnablement mobilisables même pour des enjeux considérés comme un peu moins prioritaires, dès lors qu'ils sont susceptibles d'avoir un effet d'entraînement et de « crédibilisation » de l'approche intégrée « eau et biodiversité ».

Mais pour une meilleure mise en œuvre des politiques de l'eau et de la biodiversité, il est suggéré une organisation plus systématique de la synergie entre les différentes politiques conduites au sein de chaque DDT-M ou/et de chaque DREAL.

S'agissant de l'organisation inter-services entre les services de l'Etat et les établissements publics, il est proposé, dans le contexte de moyens contraints, qu'un chef de file soit désigné pour une représentation unique de l'Etat au sein de certains organes tels que commissions locales de l'Eau.

### **3.1.2. Pilotage et gestion des personnels**

La feuille de route nationale de la DGALN est un outil apprécié des services ; cependant, par construction, elle constitue une stratification de différentes thématiques et suppose une déclinaison précise au niveau régional et départemental en fonction des enjeux environnementaux prioritaires localement. Ce renvoi à l'analyse stratégique territoriale locale est brouillé par de multiples plans nationaux (qui ne sont pas toujours compris comme une aide à la construction et à la mise en œuvre de la stratégie locale dans différentes sous-thématiques) et par l'obligation juridique d'une application

harmonisée des procédures d'autorisation et déclaration.

Bien que les structures auditées, notamment départementales, ne disposent pas de dispositif formalisé de management des risques et de contrôle interne, le pilotage régional et le cadrage des moyens ainsi que la gestion des personnels et le développement de leurs compétences tiennent une place particulière parmi les recommandations relatives à la maîtrise des risques.

On notera à ce titre, que le management par la qualité vise l'amélioration du pilotage et que, dans le domaine de l'eau, la démarche qualité « eau et nature » s'est déployée dans les services de l'État. Entre 2012 et 2013, il y a une très nette progression dans l'évocation de cette démarche par les auditeurs confirmant l'intérêt du pragmatisme qui a prévalu quant au déploiement départemental de la démarche fondé d'abord sur le volontariat. La poursuite du déploiement de la démarche et son extension au domaine de la nature est donc souhaitée.

### *3.1.2.1. Pilotage*

Le renforcement du pilotage régional est souligné dans la moitié des régions ; sa poursuite est suggérée par l'ensemble des auditeurs<sup>21</sup> ; toutefois, la dimension robuste de ce pilotage régional a été très remarquée dans une région où il trouve son origine :

- d'une part, dans la volonté du Conseil régional d'investir la politique de l'eau et de la biodiversité aiguillonnant ainsi le préfet de région,
- d'autre part, par la nécessité de coordonner les actions à mettre en œuvre pour faire cesser le contentieux européen « eaux brutes »<sup>22</sup>.

Le partage en CAR des enjeux et priorités dans le domaine de l'eau et de la biodiversité est essentiel et constitue une des modalités souvent mentionnées de ce pilotage régional. Il permettrait, par exemple, d'éviter de trouver, dans un département où les problématiques de continuité écologique et de gestion quantitative sont des enjeux forts, une lettre d'objectifs du préfet au directeur de la DDT-M qui n'y fait pas référence.

De manière générale, la complexité des politiques de l'eau et de la biodiversité<sup>23</sup>, dans le contexte de transformation des organisations entraînant une modification des paradigmes et des référentiels, impose un changement des modes d'intervention de l'État. Au-delà de l'approche régalienne de la police de l'environnement qui doit être renforcée dans ses dimensions techniques et de contrôle (cf. 35), le besoin « d'un chef d'orchestre pour coordonner et animer les acteurs des politiques de l'eau et de la biodiversité du territoire départemental » est très prégnant.

<sup>21</sup> L'ensemble des auditeurs soulignent l'intérêt de l'association des collectivités territoriales à la déclinaison de la politique de l'eau et de la biodiversité ; l'intégration des politiques de l'eau et de la biodiversité au contrat de plan État-Région est considérée comme une nécessité par certains (voir §323).

Certains acteurs notamment socioprofessionnels « départementalistes » sont cependant susceptibles de réagir à un pilotage régional marqué.

<sup>22</sup> ARRÊT CJUE (quatrième chambre) du 28 octobre 2004 (Manquement d'État – Qualité des eaux destinées à la consommation humaine – Directive 80/778/CEE)

<sup>23</sup> qui intègrent les autres politiques sectorielles

Il est ainsi généralement recommandé de consolider une vision et une stratégie d'action partagées en rendant explicites les priorités à l'aune de l'état de lieux, des objectifs des directives notamment ceux de résultats de la DCE et d'une analyse de risques, d'œuvrer à tous niveaux pour faire partager cette vision des priorités et générer une mise en mouvement des acteurs, de resserrer, à cette fin, les liens notamment avec l'agence de l'eau et le Conseil général et d'impliquer les sous-préfets en tant que de besoin lorsque les messages techniques ne peuvent suffire auprès des élus (cf. §323).

Aussi, est-il suggéré que, dans le cadre du dialogue de gestion, le cadrage des moyens alloués aux DDT-(M) prenne en compte une estimation plus précise de leurs activités de proximité et de leur capacité d'entraînement et d'influence vis-à-vis des parties prenantes en vue de l'atteinte des objectifs. De même, dans le cadre de la recherche d'une meilleure efficience, certains auditeurs proposent que les DDT-(M) expriment les meilleurs objectifs atteignables avec les ressources disponibles en fonction d'une part, de l'analyse du territoire et d'autre part, d'indices centrés sur la dynamique existante de terrain.

L'État est, en effet, dans une situation spécifique dans sa relation au temps, avec, à la fois, une urgence à prendre des décisions en vue d'atteindre les objectifs de résultats fixés par les directives européennes transposées et la nécessité de prendre le temps de débattre sur la manière de les atteindre et, en particulier, sur les mesures « positives » à prendre qui font intervenir d'autres acteurs au rôle majeur : par exemple, l'émergence des maîtrises d'ouvrage de travaux de restauration des cours d'eau et de leur continuité écologique suppose de la part de l'État, chef d'orchestre, un travail d'information, de communication, d'animation et de conviction auprès des collectivités territoriales notamment et ce, d'autant plus, dans le domaine de l'eau que le processus de révision des SDAGE est en cours.

Les services de l'Etat doivent ainsi s'appuyer sur des relais locaux et renforcer les relations bilatérales avec le secteur associatif et fédératif pour mieux identifier les projets sur lesquels il peut se construire un partenariat à profit mutuel.

C'est, en effet, de la synergie de mise en œuvre de tous les moyens incitatifs, contractuels, réglementaires et répressifs que dépend l'atteinte des objectifs ambitieux dans les domaines de l'eau et de la biodiversité. L'État a ainsi un rôle particulier de mise en synergie de ces outils et de mise en mouvement des acteurs.

### 3.1.2.2. Gestion des personnels

Ces modifications des modes d'intervention de l'État imposent d'améliorer le système de maîtrise des risques par une meilleure gestion des personnels notamment :

- par l'application, en matière d'affectation des personnels, des seules règles issues de la LOLF permettant, par une globalisation de la « gestion des postes », la souplesse nécessaire dans le contexte actuel d'une fonction publique aux tâches et compétences évolutives (le pyramidage imposé par le ministère de l'écologie consistant au remplacement à « isocatégorie » des personnels introduit des rigidités qui ne sont pas adaptées) ;
- par une meilleure anticipation des besoins, de façon à fluidifier la gestion des

postes entre les ministères de l'agriculture et de l'environnement qui, selon les termes mêmes d'un préfet, « ont chacun leur génie propre », en la matière ;

- par une amélioration des mécanismes de gestion de carrières pour favoriser la technicité et l'expérience. Il s'agit là de ne pas encourager de façon quasi-systématique<sup>24</sup> des mobilités fonctionnelles qui impliquent d'une part, des formations techniques lourdes et coûteuses pour les agents en cause et leurs remplaçants le plus souvent issus d'autres secteurs techniques, d'autre part, la perte de mémoire collective du service ;
- par une réflexion d'analyse et de développement des compétences comprenant :
  - des démarches territoriales de cartographie des compétences tant internes qu'externes<sup>25</sup> notamment dans les domaines des sciences de la vie, de l'agroenvironnement, de la communication et de la négociation,
  - le confortement des filières de formation et de recrutement pour satisfaire les besoins précisés en particulier d'agroenvironmentalistes,
  - et le renforcement du dispositif de formation continue pour les agents en redéploiement.
- par une réflexion sur les mesures susceptibles de déjouer le manque d'attractivité, pour des ingénieurs et techniciens de l'environnement, de certains territoires où le seuil critique s'agissant de la compétence des services de l'État ou de ses établissements publics est parfois dépassé ;
- par le réexamen du partage et de l'organisation des compétences entre DREAL et DDT-(M) quant à la mise en œuvre d'activités relatives à des chantiers pluridépartementaux ;
- par la poursuite du déploiement et l'appropriation du système de management par la qualité en ciblant un ou deux processus prioritaires (notamment le PAOT).

Sont également signalées les anomalies consistant en l'affectation de vacataires à des tâches pérennes, qui plus est, régaliennes.

### **3.1.3. La communication publique**

Enfin, en deçà du pilotage et du partage d'une stratégie d'action, la communication publique vers les élus et les acteurs de base de la gestion de l'eau et de la biodiversité est citée très régulièrement dans les recommandations en ce qu'elle contribue, en complément d'autres éléments, à une meilleure maîtrise des risques de non atteinte des objectifs par la prise de conscience des enjeux de la politique de l'eau et de la biodiversité ainsi qu'à l'acceptabilité sociale de la mise en œuvre de certains outils, spécifiquement réglementaires et répressifs.

<sup>24</sup> En particulier au niveau départemental les agents en charge de domaines très techniques tels que la mise en œuvre des politiques et polices de l'eau et de la biodiversité dont le « turn-over » est important (la modification en cours du statut des IAE est notamment citée dans deux rapports d'audit)

<sup>25</sup> Intégrant l'ajustement à l'environnement des différents acteurs et leur disponibilité globale organisée en termes d'accessibilité aux compétences.

Ainsi, est-il recommandé :

- de manière générale, de communiquer sur les enjeux environnementaux et économiques de la politique de l'eau et de la biodiversité et, parfois, sur ceux des contentieux européens ;
- mais aussi d'utiliser le retour d'expérience des cas de pré-contentieux du processus « EU Pilot » pour montrer l'intérêt tant pour la sécurité juridique des actes administratifs, que pour la sécurité de la conduite du projet par le maître d'ouvrage, d'une étude d'impact respectant la lettre et l'esprit des textes communautaires et nationaux et d'inviter les maîtres d'ouvrage à établir le plus en amont possible de leur projet un contact avec les services instructeurs de l'État ;
- et enfin, d'assurer une communication publique vers les acteurs départementaux sur les enjeux « eau et biodiversité » du territoire et sur les critères fondant la stratégie de contrôle, y compris pour les ICPE (et, s'agissant du ministère de l'agriculture, sur les contrôles de conditionnalité des aides PAC pour l'application des réglementations européennes sur la lutte contre les pollutions diffuses notamment la réglementation sur les nitrates).

En outre, au-delà du rapportage exigé au niveau européen, un tableau de bord synthétique est nécessaire pour communiquer localement sur l'avancement des travaux (et l'évolution de la qualité des eaux) et orienter le programme de travail des MISEN.

### **3.2. Mise en œuvre du SDAGE et sa révision pour l'application de la directive Cadre sur l'eau**

*Les objectifs de résultats fixés par les SDAGE dans le cadre de la directive cadre sur l'eau et de la loi Grenelle I jugés ambitieux ne seront pas systématiquement atteints en 2015 et même parfois en 2021 et ce, pour différentes raisons<sup>26</sup> évoquées au moins partiellement dans chacun des rapports d'audit.*

#### **3.2.1. Une documentation peu adaptée à l'approche territoriale de la politique de l'eau (4/7 et 3/5)<sup>27</sup>**

De manière générale, l'accessibilité de la documentation, donnant une vision synthétique par unité hydrographique<sup>28</sup> est plus ou moins aisée selon les agences de l'eau. Cette disponibilité, à l'échelle du département audité, semble d'autant plus rare que certains départements relèvent de plusieurs agences.

Outre que ces documents dont l'harmonisation doit être recherchée, sont nécessaires à la compréhension des politiques par ses acteurs (élus, acteurs économiques, monde associatif et citoyens) en vue d'une mise en œuvre plus efficace, les insuffisances d'une documentation foisonnante, parcellaire et hétérogène ne paraissent pas conformes aux obligations de la convention d'Aarhus<sup>29</sup> qui prévoit l'accès du public à l'information environnementale détenue par les autorités publiques par une diffusion transparente et accessible des informations fondamentales.

Certains auditeurs se demandent aussi s'il n'y a pas confusion d'échelle entre les instruments d'analyse de l'état des lieux très détaillé et parfaitement adaptés et les instruments de gouvernance notamment locale qui doivent viser une mise en œuvre efficace de la politique de l'eau.

#### **3.2.2. Un état des lieux incertain (5/7 et 3/5)**

Les incertitudes pesant sur l'état des lieux liées d'une part à la faiblesse des données pour un certain nombre de masses d'eau, en particulier, les petits cours d'eau et d'autre part, à des questions méthodologiques et techniques sont quasi-unaniment signalées. Ces incertitudes induisent des difficultés de compréhension entre différents niveaux d'intervention et renvoient à la qualité de l'état des lieux et du rapportage.

La bonne mise en œuvre de la DCE repose sur une approche consolidée entre les données des réseaux de mesure, les modélisations pour pallier l'insuffisance de ces réseaux et, enfin, les dires d'expert. Aussi, le dialogue entre le niveau de bassin et le niveau régional ou départemental est-il à renforcer tout comme l'harmonisation des

<sup>26</sup> cf. Évaluation de la politique de l'eau ; rapport d'analyse (CGEDD N°008843-01 juin 2013) p 43 et s.

<sup>27</sup> Ces données chiffrées donnent une indication du nombre d'audits ayant formulé en 2012 et en 2013 des recommandations ou points de vigilance dans la sous-thématique ; elles sont livrées à chaque niveau à 3 chiffres.

<sup>28</sup> Agrégeant les différentes masses d'eau pour faciliter la lecture et la mise en évidence des dérogations nécessaires eu égard aux objectifs visés par la DCE.

<sup>29</sup> Convention du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement

outils destinés à permettre ce dialogue.

La modification de la réglementation pour l'évaluation de l'état des eaux (« effet thermomètre ») sur le deuxième cycle de la DCE comme l'inertie des milieux à traduire les progrès accomplis malgré les investissements réalisés et les actions de police conduites devront, à ce titre, faire l'objet d'une explicitation aux acteurs locaux et en particulier aux maîtres d'ouvrage financeurs<sup>30</sup>.

En outre, l'impossibilité de disposer de mesures suffisamment fiables pour établir le bon état chimique des eaux de surface renvoyant à une appréciation à dire d'expert fondée sur l'évaluation des pressions et susceptible d'être démentie ultérieurement par des mesures devenues fiables, milite pour une grande prudence dans la fixation des nouveaux objectifs d'état chimique des masses d'eau lors de la révision du SDAGE<sup>31</sup>.

Dans le même esprit, certains auditeurs en 2012 recommandent que lors de la prochaine évaluation de l'état des masses d'eau dans les bassins où l'irrigation est très développée, une attention particulière soit portée aux impacts de la gestion quantitative des prélèvements sur les objectifs assignés à ces masses d'eau (cf. § 334).

Enfin, l'intérêt pour les services de l'État de disposer des données récentes de surveillance de la qualité des masses d'eau, même si celles-ci ne sont pas encore validées par l'agence de l'eau, pour favoriser le pilotage et le suivi des actions est souligné en 2012; il est recommandé de définir les conditions de cette mise à disposition.

### **3.2.3. Une articulation des différents plans et programmes à clarifier ou simplifier et un mode d'élaboration par construction d'une vision partagée à consolider (6/7 et 3/5)**

L'articulation entre le SDAGE, le programme de mesures (PdM) et les programmes d'actions locales de mise en œuvre concrète des politiques qu'il s'agisse du programme d'actions opérationnel territorialisé (PAOT) au niveau départemental ou des plans territorialisés d'actions prioritaires élaborés par certaines agences de l'eau (et qui n'ont ni le même pas de temps ni la même échelle que les PAOT) nécessite une clarification de la part de la DEB à destination des services déconcentrés opérationnels et des acteurs de la politique de l'eau et ce, d'autant plus, que certains départements relèvent de plusieurs agences.

En 2012, il est noté par certains auditeurs que la DCE ne structure pas encore véritablement la gestion de l'eau au niveau départemental et préfectoral. Cela tient au fait que la vision territoriale de la politique de l'eau suppose, compte tenu du nombre de masses d'eau interdépartementales, de systématiser un travail par sous-bassin entre la sphère publique de l'Etat (DDT-M, ONEMA et agences concernées) et les collectivités territoriales pour construire de manière cohérente les PAOT

---

<sup>30</sup> De même, le principe « one out, all out » dont l'application conduit au déclassement global d'une masse d'eau à partir d'un seul paramètre déclassant, masque les progrès réalisés

<sup>31</sup> Dans un département, l'interprétation de deux indicateurs biologiques (indice biologique diatomées -IBD- et indice poissons rivière -IPR) pour caractériser l'état écologique des eaux est aussi questionnée ; leurs valeurs déclassent en effet une grande partie des masses d'eau notamment en tête de bassin sans qu'un lien puisse être établi de manière pertinente entre la valeur de ces indicateurs et les pressions anthropiques identifiées.

départementaux.

Si la consolidation de la vision et de la stratégie d'action de l'État dans le domaine de l'eau est une condition nécessaire pour expliciter les priorités et le programme d'actions de la MISEN à l'aune de l'état des lieux et des objectifs de résultat fixés par la DCE, elle n'est pas suffisante pour générer la mise en mouvement de tous les acteurs de la politique de l'eau. Il est ainsi suggéré de partager avec eux l'information sur les démarches prévues, de les articuler, et de construire une vision partagée, en déclinaison du programme de mesures du SDAGE, notamment avec les collectivités territoriales et les Commissions locales de l'eau des SAGE, et d'en déduire, un véritable plan d'actions opérationnel territorialisé partagé avec les principaux autres financeurs.

Certaines missions qui se sont heurtées à des positions tranchées de collectivités signalant le manque préoccupant de transparence de l'Etat, proposent même de passer de l'association à la "co-construction" des politiques publiques de l'eau et de la biodiversité et, notamment, du PAOT, avec les acteurs locaux, en particulier, la Région et le Département, tout en restant dans le cadre des orientations nationales et de bassin.

En effet, l'invitation des collectivités territoriales à participer à la mise à jour de l'état des lieux puis à la fixation des nouveaux objectifs par masse d'eau dans le cadre de la révision des SDAGE est une nécessité, ces derniers étant indissociables de la définition des mesures à mettre en œuvre (PdM-PAOT) et de la justification des dérogations au bon état en 2021.

À ce titre, certains auditeurs :

- confirmant l'intérêt de l'association des collectivités territoriales à la déclinaison des politiques de l'eau et de la biodiversité, explicitent son importance par la nécessité de l'intégration de ces politiques au contrat de plan État-Région,
- soulignant le mode d'élaboration coopératif des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), signalent qu'ils sont souvent l'occasion de faire émerger les maîtrises d'ouvrage grâce au travail collectif induit et à la perception des enjeux de l'eau qui s'ensuit<sup>32</sup>:
- anticipant les projets législatifs, soulignent que l'importance des décisions prises sur l'eau et les milieux aquatiques en matière d'urbanisme milite pour favoriser l'émergence d'EPCI à fiscalité propre compétents sur l'eau, l'assainissement, y compris non collectif, et l'entretien des rivières (de même s'agissant de métropole) et souhaitent que les financeurs conditionnent leur aides à une démarche cohérente.

En outre, la mise à disposition en temps utile d'un outil opérationnel de rapportage sur la mise en œuvre du programme de mesures est un besoin ressenti et exprimé en 2012 par tous les services qui suppose, pour une meilleure appropriation, leur association. C'est l'objet du logiciel OSMOSE réalisé sous maîtrise d'ouvrage déléguée par l'agence de l'eau Rhin-Meuse et sous l'égide d'un comité de pilotage composé notamment de services de terrain utilisateurs ; il fait l'objet, en 2013, d'un déploiement

---

<sup>32</sup> Même si ces SAGE ne couvrent pas l'ensemble du territoire et ont, parfois, un périmètre interdépartemental qui rend le processus politique d'organisation souvent plus complexe

accompagné de formations à destination de ces services. L'outil jugé complexe pour répondre aux besoins de rapportage européen, n'est pas encore complètement approprié par les services notamment dans ses fonctionnalités de synthèse.

Dans les départements où la couverture des SAGE est importante, il est souhaité la mise en place d'une procédure simplifiée de mise en conformité des SAGE avec le nouveau SDAGE en cours de révision.

### **3.2.4. La déclinaison du SDAGE dans les SCoT (1/7 et 1/5)**

Si les aspects relatifs à la biodiversité sont assez bien transposés dans les documents d'urbanisme via la prise en compte des ZNIEFF, des sites Natura 2000 ... en revanche, le besoin d'une méthodologie précise pour la déclinaison des SDAGE dans les SCoT est exprimé.

## **3.3. Thématiques spécifiques de mise en œuvre de la politique de l'eau**

*Compte-tenu du faible nombre d'audits, il n'est pas aisément de tirer des enseignements transversaux sur différentes thématiques parfois auditées spécifiquement à la demande du commanditaire ou en raison des caractéristiques départementales dans un nombre restreint de départements.*

### **3.3.1. Lutte contre les pollutions diffuses (4/7 et 3/5)**

La forte pression exercée par les organisations professionnelles agricoles qui, dans nombre de départements, tiennent des postures interdisant parfois tout « partenariat » technique<sup>33</sup> est souvent soulignée, de même que la difficulté pour l'Etat d'y résister, d'autant que l'inertie du milieu aquatique interdit des résultats rapides.

Le souci du respect de ses engagements européens et de sa crédibilité locale à l'endroit des agriculteurs comme d'autres usagers ou partenaires (en particulier les ONG qui, en réaction à ces postures mettent en place des stratégies contentieuses) doit conduire l'Etat à développer à la fois :

- son rôle de conviction en évitant des positions technocratiques qui ne seraient pas fondées sur les seules obligations européennes,
- son activité de contrôle dans ce domaine et la communication sur ses résultats.

Même si la réglementation relative à la lutte contre la pollution par les **nitrates** et les premiers programmes d'actions datent de 1996, certains auditeurs soulignent l'intérêt de contrôles pédagogiques pour l'application des mesures nouvelles des programmes d'actions<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> dans un cas, l'application de certaines mesures nouvelles telles que la couverture de sol du 4<sup>eme</sup> programme ont été « refusées » ; de même, dans d'autres départements, l'extension des zones vulnérables dans des territoires ne dépassant pas les 50 mg/l a été très mal acceptée par les OPA

<sup>34</sup> Ce dispositif de « contrôle pédagogique » lors de la première année de mise en œuvre d'une mesure dans le cadre d'une activité de contrôle fondée sur une stratégie construite, a en effet montré son efficacité dès lors que cette activité de contrôle est tracée par le biais d'avertissements écrits dont le modèle est élaboré en accord avec le procureur de la République et le préfet.

En matière d'alimentation en eau potable, de manière générale les collectivités productrices et distributrices se partagent les ressources de qualité encore disponibles et mettent souvent en place des interconnexions, dispositif parfois efficacement encouragé par le blocage des extensions d'opérations d'urbanisme lorsque la qualité de l'eau n'est pas conforme. De même, il convient d'inciter les collectivités à améliorer les performances de leurs réseaux de distribution. Les traitements spécifiques pour les nitrates et/ou les pesticides sont parfois nécessaires. Les actions préventives et de reconquête dans le cadre des captages prioritaires du Grenelle avec la mise en œuvre de mesures agroenvironnementales territorialisées (MAEt) sont jugées, dans certains départements céréaliers, peu incitatives.

En outre, la prévention des pollutions bactériologiques ou chimiques des eaux côtières liées à l'épandage d'effluents d'élevage constitue un enjeu important. Or la fragilité juridique du règlement sanitaire départemental ainsi que son manque de mise en œuvre depuis de longues années, de même que la suppression de la classification D des zones conchyliques sur laquelle les pouvoirs publics s'appuyaient, ne devrait pas conduire à baisser le niveau de vigilance à l'amont des plages ou des zones conchyliques.

Dans certains départements, la gestion complexe voire impossible du **phosphore diffus** est soulignée : les organisations professionnelles agricoles s'opposent, en effet, souvent à l'application de la réglementation applicable aux nouvelles ICPE d'élevages imposant l'équilibre de la fertilisation du phosphore. Le pragmatisme des préfets instillant de la souplesse dans l'application de la règle dans les cas complexes est relevé de même que la fragilité tant technique que juridique de leurs actes. Aussi, est-il suggéré qu'une clarification des positions et des argumentaires sur l'application de l'équilibre de la fertilisation du phosphore soit conduite en mobilisant le monde scientifique et par anticipation des arbitrages difficiles à intervenir dans le cadre des futurs SDAGE.

S'agissant des seules pollutions par les **pesticides**, pour la mise en œuvre des réglementations nationales ou locales, les missionnés recommandent de manière générale d'insister sur les enjeux de santé des agriculteurs et sur les maladies professionnelles qui sont imputables à ces produits<sup>35</sup> et certains proposent même de développer une toxicovigilance adaptée à cette profession.

Dans les départements intéressés par la viticulture ou l'arboriculture, il est relevé que l'ARS souligne les interrogations sur les contaminations par voie aérienne des personnes situées à proximité des vignes ou des vergers. Dans certaines régions, les plaintes se développent de telle façon que l'ARS a ouvert des « cahiers de doléances ».

De même, les conchyliculteurs sont très attentifs aux liens existant entre la baisse des naissains d'huîtres et la contamination même faible des eaux par les produits phytosanitaires issus de parcelles de maraîchage ou les produits antifouling des bateaux.

---

<sup>35</sup> Décret n° 2012-665 du 4 mai 2012 révisant et complétant les tableaux des maladies professionnelles en agriculture et inscrivant la maladie de Parkinson provoquée par les pesticides au tableau n°58

### **3.3.2. Eaux résiduaires urbaines (ERU) (6/7 et 4/5)**

La France a été récemment condamnée par la CJUE pour manquement aux échéances 2000 de la directive ERU en Outre-mer et en Corse, mais dans les départements audités, les travaux pour les grandes stations (échéance 2000) sont réalisés ; en revanche, les travaux relatifs aux stations moyennes (échéance 2005), malgré leur avancement, ont pris du retard. Ainsi, la France n'a pas respecté son engagement devant la Commission d'avoir terminé, fin 2013, la totalité des travaux relevant de l'échéance 2005<sup>36</sup>.

En outre, est relevée la forte implication des MISEN dans le pilotage du suivi des petites et moyennes stations d'épuration (STEP) et du devenir des boues des stations d'épuration. Certains auditeurs recommandent un affichage de l'importance de ce dernier thème dans la recherche d'une amélioration de la qualité des eaux dans certains départements. D'autres signalent que, faute de surfaces agricoles, l'exportation des boues de STEP dans d'autres départements constitue une pratique ne permettant pas le suivi et la traçabilité des boues et qu'il convient de l'abandonner au profit de solutions locales de traitement et valorisation.

Enfin, il est relevé que « le temps de pluie » est insuffisamment pris en compte ; cette observation est à mettre en relation avec la condamnation pour manquement du Royaume-Uni<sup>37</sup> par la CJUE à ce sujet. À tout le moins, il est souligné que les performances des dispositifs par temps de pluie eu égard à l'objectif de limiter les déversements à 18 événements par an, restent très imprécises et il est souhaité que le sujet soit mieux documenté pour les STEP de plus de 2000 EqH. Ce point constitue un enjeu particulièrement important dans les départements littoraux où, à compter de 2015, la directive fille du 15 février 2006<sup>38</sup> s'appliquera à la mauvaise gestion des épisodes pluvieux et pourra entraîner la fermeture des plages.

De même, dans les communes littorales, où l'importance de l'assainissement non collectif est avérée, certains auditeurs s'interrogent sur les moyens que se donne l'Etat de s'assurer de la mise en application de la compétence des communes en matière de contrôle des dispositifs individuels existants.

---

<sup>36</sup> Pour ce même motif, la CJUE a condamné la Belgique (Affaire C-533/11 du 17 octobre 2013 : condamnation à une amende forfaitaire de 10 millions d'euros et à une astreinte de 859 000 euros par semestre de retard) et le Luxembourg (Affaire C-576/11 du 28 novembre 2013 : condamnation à une amende forfaitaire de 2 millions d'euros et à une astreinte de 2800 euros par jour de retard), la Grèce étant en cours de poursuite (Le 20 novembre 2013 la Commission demande à la CJUE d'imposer une sanction financière d'un montant forfaitaire de 11,5 millions d'euros ainsi qu'une astreinte journalière de 47 562 euros (~ 8,66 millions d'euros par semestre)).

<sup>37</sup> Affaire C-301/10 du 18 octobre 2012.

<sup>38</sup> Directive 2006/7/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 février 2006 concernant la gestion de la qualité des eaux de baignade et abrogeant la directive 76/160/CEE.

### **3.3.3. Liaison avec la lutte contre les pollutions industrielles (3/7 et 2/5)**

De manière générale, les objectifs de la DCE traduits dans le SDAGE ne semblent pas suffisamment pris en compte dans les arrêtés d'autorisation des installations classées pour la protection de l'environnement (cf. 3512).

Aussi, est-il est recommandé à l'inspection des installations classées, notamment dans les départements où la présence de substances hautement toxiques est affichée :

- de dresser un inventaire précis des différents problèmes posés par les effluents liquides des ICPE industrielles en termes d'impact sur la qualité des cours et masses d'eau,
- et de vérifier que les arrêtés d'autorisation ou de prescriptions générales sont bien en conformité avec les capacités des milieux naturels et les objectifs de la DCE.

Dans certains départements littoraux avec port maritime, la problématique des pollutions d'origine industrielle insuffisamment prise en compte dans le SAGE estuaire alors même qu'il s'agit d'un enjeu majeur pour l'estuaire, conduit à préconiser un travail de sensibilisation des élus de la CLE aux risques industriels et à amplifier les actions engagées sur la prévention des risques industriels majeurs et l'élaboration rapide d'un plan de gestion des vases de l'estuaire.

### **3.3.4. Restauration de la continuité écologique (4/7et 3/5)**

La mise en œuvre des règlements visant à atteindre les objectifs volontaristes fixés en matière de restauration de la **continuité écologique** et fondés sur le plan scientifique, pose des problèmes techniques, économiques et sociologiques (voire juridiques).

L'importance de la communication publique auprès des acteurs pour exposer le bien fondé des mesures et de la conjonction des leviers réglementaires (classement et obligations subséquentes) et financiers dans le cadre des programmes d'intervention des agences de l'eau et, le cas échéant, du FEDER sont soulignés. La programmation tardive, notamment à l'égard des petits propriétaires, de cette double information relative à une loi de 2006 mise en œuvre par les arrêtés préfectoraux de révision des classements intervenus sur la période 2012-2013, ainsi que la complexité réglementaire en la matière, ont conduit l'administration à des modes d'information, tels que les courriers officiels, souvent mal perçus et l'ont mise en difficulté.

Dans certains départements situés en tête de bassin, et dans un contexte de lobbying important et de moyens contraints des services de l'Etat, cette thématique est classée en priorité de rang 2.

Le cas particulier des zones d'actions prioritaires (ZAP) du plan de gestion de l'anguille (PGA) dans lesquelles les ouvrages devront être modifiés avant 2015 pour permettre le franchissement de l'espèce à la montaison comme à la dévalaison, pose question dans certains départements à fleuves côtiers concernés par plusieurs espèces amphi-

halines<sup>39</sup>. Le risque de non atteinte des engagements souscrits dans le cadre du PGA notifié à la Commission européenne, est ainsi soulevé par les auditeurs qui proposaient en 2012 de réexaminer la pertinence de la délimitation des ZAP<sup>40</sup> en vue de la rectification éventuelle du PGA et de la mise en œuvre rapide des engagements au niveau européen.

Les conséquences socio-économiques du relèvement des **débits réservés** sont soulignées par les auditeurs d'un département qui proposent d'expliciter cet impact économique « pour éclairer les décisions ». Il est vrai que ces obligations de relèvement de débit réservé pour les ouvrages existants à la date de promulgation de la loi sur l'eau de 2006 doivent être mises en œuvre au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2014<sup>41</sup>.

En matière de transit sédimentaire, les retours d'expérience et le parangonnage au sein des pays européens sont attendus des services de terrain.

S'agissant des arrêtés de classement de cours d'eau, l'intérêt d'une large communication notamment auprès des élus est souvent soutenu en insistant sur la cohérence avec les propositions de travaux du PARCE.

### 3.3.5. Gestion quantitative (4/7 et 3/5)

La « procédure » de remise à plat, par le biais de l'organisme unique de gestion collective (OUGC), des autorisations administratives de prélèvement d'eau a perdu de sa crédibilité du fait des reports successifs de délais, en particulier, dans les régions caractérisées par un fort déséquilibre chronique entre les ressources disponibles et la demande des usages agricoles en raison d'un important développement de l'irrigation.

Ainsi, dans un département audité en 2012, la mission constate que le protocole signé entre un préfet de bassin et la chambre régionale de d'agriculture conduit à maintenir en l'état, jusqu'en 2021, les volumes de prélèvements autorisés alors que les circulaires ministérielles en organisent la réduction progressive, ce qui compromet l'atteinte des objectifs de la DCE aux échéances de 2015 et suivantes et reste incompatible avec le SDAGE actuel.

Compte tenu de la complexité de l'étude d'incidences à la fois sur le plan technique et le plan juridique, il est suggéré de faire bénéficier les services déconcentrés de l'expérience technique qui aurait pu être acquise dans d'autres territoires où le processus de mise en place d'OUGC serait plus avancé.

---

<sup>39</sup> En 2012, les services de l'État signalaient qu'une action spécifique sur un ouvrage prioritaire pour l'anguille devrait ainsi être complétée ultérieurement par des aménagements en faveur d'autres espèces et que cette double démarche serait de nature à engendrer une incompréhension de la part des propriétaires d'ouvrages : les services souhaitaient que les actions de la ZAP anguille soient couplées avec celles, plus globales, de la continuité écologique.

<sup>40</sup> Le concept de ZAP intégré dans le PGA avait en partie pour but d'anticiper les classements de cours d'eau. Ces classements ayant été révisés en 2012 et 2013, on pourra s'interroger, en effet, sur la pertinence du maintien des ZAP lors de la révision du PGA.

<sup>41</sup> On retrouve là les difficultés inhérentes à la fixation d'un délai pour la mise en œuvre d'obligations législatives : elle se traduit souvent par la procrastination des propriétaires comme parfois de celle des services de l'Etat qui ne formalisent pas souvent la conduite de projet relative à la mise en œuvre des politiques publiques et son phasage ; la nécessaire priorisation des tâches dans le contexte de moyens contraints ne constitue pas toujours une explication probante au retard dans la mise en œuvre des différentes phases du projet.

De même, dans un autre département, les auditeurs s'interrogent sur la pertinence d'un protocole de gestion quantitative signé avec un syndicat agricole dont la fonction est de défendre les intérêts de ses membres et souhaite que l'autorité administrative ne prenne pas le risque d'une confusion des rôles en matière d'évaluation et de préparation des décisions publiques même si l'attention portée aux arguments des organisations professionnelles agricoles comme aux autres est importante et légitime.

En outre, il est souligné que les décisions de zonages spécifiques par certaines agences de l'eau dans lesquels une redevance majorée pour prélèvement est maintenue même après mise en place de l'OUGC, rendent le dispositif peu attractif et conduisent à des situations de blocages avec la profession agricole<sup>42</sup>.

De plus, il est recommandé qu'à l'occasion de la prochaine évaluation de l'état des masses d'eau, une attention particulière soit portée aux incidences de la gestion des prélèvements sur les objectifs assignés aux masses d'eau en application de la DCE.

### **3.3.6. Stratégie milieu marin (1/7 et 1/5)**

Hors référentiel, ce thème a été évoqué dans certains départements littoraux audités. Le retard pris dans la mise en œuvre de cette stratégie conduit, en 2012, les missionnés à souhaiter que, dans un premier temps, préfets de région et préfet maritime explicitent les conséquences de la directive cadre « stratégie milieu marin »<sup>43</sup> auprès des différents acteurs et s'assurent, lors des premières étapes, de la cohérence avec les dispositifs de mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau et des directives HFF et oiseaux en associant la DDT-M. En 2013, le chantier avançant, les suggestions se font plus précises : il est recommandé une attention toute particulière à la formulation des actions du programme de mesures pour le milieu marin pour garantir sa cohérence avec le programme de mesures découlant de la DCE sur les zones côtières.

---

<sup>42</sup> Les suites du rapport Philippe Martin qui ont conduit à la mesure 25 de la conférence environnementale « mettre en œuvre des projets de territoire visant à améliorer la connaissance de la ressource, à promouvoir les économies d'eau et à améliorer la qualité des milieux aquatiques tout en sécurisant l'approvisionnement » et à la levée du moratoire sur le financement par les agences de l'eau des retenues de substitution intégrées à un projet territorial collectif devraient permettre de relancer les réflexions dans le cadre de la révision des SDAGE.

Il conviendra d'y intégrer aussi le fait que la Commission européenne a traduit l'Autriche devant la CJUE pour avoir autorisé une centrale électrique qui devait provoquer une grave détérioration de la qualité des eaux de la rivière, dans la mesure où le projet n'est pas considéré d'un « intérêt public supérieur ». On peut gager que l'autorisation de retenues de substitution pourrait, dans certains cas, porter gravement atteinte à la qualité des eaux des cours d'eau et il faudra donc veiller au strict respect des règles encadrant les dérogations au principe de non dégradation de l'état des eaux.

<sup>43</sup> Directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin

### **3.4. Mise en œuvre de la politique de biodiversité**

*L'insuffisance de moyens financiers et humains alloués à la mise en œuvre de cette politique ambitieuse en cours de structuration sur la base de directives européennes déjà anciennes, rend les relations difficiles avec les partenaires locaux notamment les élus, et tend à décrédibiliser les opérations projetées pour sa mise en œuvre concrète.*

#### **3.4.1. Natura 2000 (5/7 et 3/5)**

Selon l'importance de la pression des organisations professionnelles agricoles dans les départements audités – laquelle, depuis le début de la mise en œuvre des directives « habitat faune flore » et « oiseaux », engendre une certaine frilosité de l'Etat<sup>44</sup> qui retarde la mise en place du dispositif – la désignation des sites et leur extension est plus ou moins réalisée ; les DOCOB sont, en très grande majorité, approuvés ou en cours de finalisation<sup>45</sup>.

Dans les départements les plus avancés, les COPIL ne paraissent pas être des lieux de gouvernance effective,t de suivi et d'évaluation des programmes d'actions.

Dans d'autres, un lien a pu être fait entre le climat pesant des COPIL et le temps consacré aux DOCOB aux dépens de projets concrets, avec le sentiment d'une forte usure sur l'enjeu réel des DOCOB et sur les jeux de rôle qu'ils suscitent. Si l'argument d'une injonction de la Commission européenne semble compréhensible par la majorité des acteurs, celui d'une cohérence technique et scientifique plus grande décidée au siège régional est localement difficilement admise.

Les aides financières liées aux mesures agroenvironnementales territorialisées (MAEt) ont constitué un argument important pour convaincre et favoriser la mise en œuvre de la réglementation Natura 2000 même si, dans un des départements audités, la chambre d'agriculture étant le seul animateur des MAEt, l'équilibre entre la prise en compte des enjeux agricoles et environnementaux a été rompu et les aides dénaturées semblent constituer davantage des aides directes voire sociales aux éleveurs.

L'attention doit être attirée sur le haut risque de non atteinte des objectifs relatifs à l'évolution du réseau Natura 2000 si les MAEt ne sont pas reconduites et si la priorité, au sein d'une enveloppe financière limitée, est donnée aux seuls captages Grenelle. Certes, dans le contexte budgétaire actuel, l'évaluation des contrats arrivant à échéance produite par les animateurs des sites Natura 2000 doit être prise en compte pour justifier leur renouvellement éventuel et permettre le financement de nouveaux contrats ; mais il importe de ne pas casser la dynamique locale et de partager une réflexion prospective sur la contractualisation et un dispositif d'accompagnement et de suivi des agriculteurs en fin de MAEt non reconduites. Dans un département, il est relevé que cette décision, de non renouvellement des contrats MAEt arrivant à échéance, a généré un sentiment d'incompréhension voire de trahison tant de la part des agriculteurs – qui n'ont pu retrouver le bénéfice de la « prime à l'herbe agro-environnementale » (PHAE) qu'ils percevaient avant la MAEt – que de la part de ceux

<sup>44</sup> Il a été souligné que les tensions sont bien souvent plus fortes avec les organisations syndicales ou professionnelles qu'avec tel ou tel agriculteur concerné par Natura 2000

<sup>45</sup> On notera que dans certains départements sont soulignés les enjeux liés aux sports de pleine nature notamment en milieux aquatiques ainsi que la problématique des espèces exotiques invasives (EEE)

qui avaient promu les MAEt Natura 2000. Dans les secteurs où pour des raisons d'arbitrages budgétaires les mesures agroenvironnementales financées par le FEADER ne pourraient plus être proposées, il est suggéré de travailler avec les collectivités et les organisations agricoles à la mise en place de projets susceptibles de contribuer à la consolidation des pratiques agricoles durables préservatrices des habitats.

S'agissant des listes locales relatives au régime d'évaluation des incidences dans les sites Natura 2000 :

- la liste 1 est généralement adoptée dans les départements audités avec un dispositif d'animation des services instructeurs par la DDTM très variable selon les moyens et compétences y affectés,
- le processus de concertation à conduire sur la liste 2 est dans le meilleur des cas en cours ; dans certains départements, les préfets ayant jugé prioritaires les discussions en cours sur la SCAP ou le SRCE n'ont pas planifié le travail à mener sur la liste 2 faisant fi des risques de contentieux européens susceptibles d'intervenir à ce titre.

Selon les moyens disponibles, différents types d'organisation ont été mis en place pour la mise en œuvre effective de ces procédures : dans certaines régions, les responsables de procédures délèguent totalement l'évaluation des incidences à une structure d'appui spécifique pour l'évaluation des incidences, dans d'autres, chaque responsable de procédure traite de l'évaluation des incidences après une formation *ad hoc* et, en cas de difficulté seulement, sollicite une structure d'appui légère.

### 3.4.2. Espèces protégées et menacées (1/7 et 2/5)

Il est recommandé de poursuivre la réflexion au niveau national pour tirer des mesures opérationnelles pour une meilleure application des articles L 411-1 et L 411-2 du Code de l'Environnement sur les **espèces protégées** dont la stricte application actuelle ne permet pas, par exemple, la réalisation des travaux d'un grand port maritime. Certains auditeurs estiment que le fait de se focaliser sur des individus d'une espèce protégée sans analyser le mode de fonctionnement de l'écosystème qui permet sa survie, conduit à des rigidités mal comprises incitant aux rejets des procédures quand ce n'est pas à la destruction clandestine<sup>46</sup>.

De plus, l'enjeu d'une articulation plus forte entre les approches espèces protégées et Natura 2000 pour les espèces ayant justifié la désignation de sites Natura 2000 est signalé de même que la nécessité du renforcement des synergies opérationnelles entre les deux dispositifs.

S'agissant des **espèces menacées**, le manque de moyens financiers et humains alloués à la mise en œuvre de cette réglementation relative à un nombre important d'espèces non seulement décrédibilise ce type d'opérations auprès des partenaires et des acteurs de terrain mais entraîne une critique de l'opacité des choix opérés par l'Etat en matière de financement des plans nationaux d'actions (PNA) en faveur des

---

<sup>46</sup> Ces comportements rapportés par les auditeurs justifient aussi l'intérêt des contrôles et de la surveillance du territoire

espèces menacées<sup>47</sup> et aboutit, en fin de compte, à une moindre mobilisation des acteurs, voire à leur retrait.

### **3.4.3. Mise en œuvre de la trame verte et bleue (2/7 et 2/5)**

La mise en œuvre de la trame verte et bleue est en cours. Lorsque les financements n'ont pas été tardifs, les études préparatoires aux schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE), les premiers inventaires d'enjeux ainsi que la cartographie des réservoirs de biodiversité sont généralement réalisés mais la hiérarchisation est en cours d'élaboration.

Dans certains départements à forte pression sur le foncier, la trame verte et bleue n'est pas prise en compte de façon explicite dans les documents d'urbanisme. Certains auditeurs recommandent ainsi la poursuite d'expérimentations avec des collectivités intéressées, dans l'attente de méthodologies plus abouties en provenance du niveau régional ou en s'appuyant au maximum sur les démarches concrètes déjà engagées.

### **3.4.4. Stratégie de création des aires protégées (SCAP) (2/7 et 3/5)**

De manière générale les auditeurs soulignent que le diagnostic du SRCE et le contenu de la stratégie de création des aires protégées (SCAP), tous deux préparés au niveau régional, se « percutent » lors de l'ouverture de la concertation locale.

Des auditeurs notent, en particulier, que :

- des interrogations naissent de la superposition des sites Natura 2000 censés être gérés de façon contractuelle et des aires protégées identifiées sous forme de projets dont les effets juridiques ne sont pas encore pleinement précisés ;
- s'ensuit une perception de non cohérence des actions de l'Etat en matière de territorialisation de la biodiversité amplifiée par une articulation peu lisible des procédures aux calendriers d'élaboration différents.

En outre, les acteurs (agriculteurs, forestiers, élus) se sentent menacés par les deux démarches (SRCE et SCAP) qui leur paraissent de nature à contraindre, à l'avenir, leurs activités et à ajouter au mille-feuille réglementaire des domaines de l'urbanisme, des sites et de la biodiversité pesant déjà sur elles et ce, d'autant plus, que les précédents zonages se sont révélés y avoir des effets indirects (ZNIEFF) ou directs (Natura 2000).

Toutefois, cette impression est susceptible d'être dissipée au niveau de certaines collectivités menant une politique départementale de gestion des espaces naturels sensibles (ENS) assez volontariste. Ainsi, une DDT a proposé d'intégrer dans la SCAP quelques ENS dont le département avait la maîtrise foncière, qui disposaient d'un plan de gestion et qui répondaient à certains critères environnementaux précis (présence d'habitats et d'espèces de priorité 1) sans que cela n'implique pour lesdits sites l'adoption d'un statut réglementaire supplémentaire : de la sorte, les tensions entre

---

<sup>47</sup> Les choix se portent souvent sur les espèces pour lesquelles la DREAL assure la coordination nationale du PNA (Cf. aussi rapport CGEDD n°009290-01 sur les plans nationaux d'actions en faveur des espèces menacées coordonné par Patrick LAVARDE)

cette collectivité et la DREAL se sont apaisées. Aussi, l'ouverture de la SCAP sur les espaces naturels sensibles (ENS) à maîtrise foncière publique et disposant d'un plan de gestion semble-t-elle susceptible de dissiper cette impression au niveau de certaines collectivités.

### **3.5. Procédures réglementaires, contrôle de leur application et police de l'eau et de la nature**

*Les activités de police et de contrôle, outre qu'elles contribuent à garantir la crédibilité de l'État, constituent en tant qu'actions conjuguées de prévention et répression une des activités de maîtrise des risques pouvant être mise en œuvre sans grande inertie – théoriquement – et, de ce fait, concourent au rapportage européen de l'ensemble des actions conduites en vue de l'atteinte des objectifs des directives notamment pour la mise en œuvre de la DCE et des directives habitats faune flore et oiseaux.*

#### **3.5.1. Autorité environnementale (2/7 et 1/5)**

L'amélioration du fonctionnement de l'autorité environnementale locale (Ae) doit être poursuivie. Les principes d'organisation fondés sur la garantie de l'indépendance de l'autorité environnementale locale, validés en comité de l'administration régionale (CAR), la répartition induite des rôles entre services et les doctrines développées au sein des réseaux métiers ainsi que des outils dédiés peuvent constituer une trame pour conduire une réflexion aboutie de ce bon fonctionnement.

Pour fiabiliser l'exercice de la fonction d'Ae locale, il est, en effet, suggéré qu'avec l'aide de la DDT-(M) et des établissements publics concernés, la DREAL formalise le cadre de l'analyse des enjeux et des risques et les points de vigilance de la recevabilité d'un projet et explicite, le plus en amont possible, les éléments attendus lors de l'évaluation des impacts d'un projet.

À ce titre, les autorités administratives comme les maîtres d'ouvrage doivent savoir que la qualité des études d'impacts permet non seulement d'améliorer les projets mais aussi garantit la sécurité juridique des actes administratifs de l'État, et par conséquent, améliore la sécurité de la conduite des projets par les maîtres d'ouvrage.

Un système d'information géographique et un registre numérisé associé des engagements pris par les maîtres d'ouvrage et des mesures compensatoires sont des outils à développer pour fiabiliser le suivi des mesures de gestion.

#### **3.5.2. Instruction des dossiers d'autorisation et de déclaration (3/7 et 2/5)**

##### **3.5.2.1. Police de l'eau et des milieux aquatiques**

La démarche qualité se déploie d'abord dans les processus de réalisation de la police de l'eau et des milieux aquatiques ; un des objectifs de cette démarche est l'harmonisation sur le territoire national des modalités d'instructions en vue de l'équité de traitement des administrés.

Toutefois, dans un département, les auditeurs soulignent « une “police de l'eau” privilégiant les déclarations ». Ce type d'excès de pouvoir<sup>48</sup> de la part d'un DDT ou d'un préfet ne peut qu'engendrer des difficultés entre services instructeurs de l'Etat et établissements publics dont les agents assermentés sont spécialisés dans la constatation des infractions pénales – notamment le défaut d'autorisation – et, de ce fait, porte atteinte à la crédibilité des pouvoirs publics<sup>49</sup> dans leur ensemble.

Devant la demande de simplification des procédures administratives proposée par la DDT, la question est de savoir si, dans le cadre d'un droit issu du droit européen, l'on peut adapter les moyens et le degré de priorité de leur affectation aux missions régaliennes ou si l'on adapte la réglementation aux moyens pré-affectés à sa mise en œuvre. Le chantier de la modernisation du droit de l'environnement devrait apporter une réponse à ces interrogations.

Dans tous les cas, il est nécessaire que l'interprétation des textes législatifs et réglementaires soit explicitée et partagée au sein de la MISEN pour éviter toute mise en cause du crédit de l'Etat.

### *3.5.2.2. Police des installations classées pour la protection de l'environnement*

Outre la participation effective de l'inspection des ICPE (UT-DREAL et DDPP) à la MISEN (cf. § 311) et l'amélioration des relations entre les UT-DREAL et les DDT, il est souhaité que les objectifs de la DCE traduits dans le SDAGE soient davantage pris en compte dans les arrêtés d'autorisation des installations classées pour la protection de l'environnement.

Il est aussi recommandé à l'inspection, en particulier dans certains départements où la présence de substances hautement toxiques est affichée, de vérifier que les arrêtés d'autorisation ou de prescriptions générales sont bien en conformité avec les capacités des milieux naturels et les objectifs de la DCE (cf. 333).

La logique hiérarchisée et priorisée des plans de contrôle des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) est souvent relevée avec intérêt par les auditeurs. Ils notent également la nécessité d'un meilleur ciblage des contrôles des installations classées en fonction des objectifs de résultats de la DCE et de ses planifications subséquentes (SDAGE/PdM/PAOT) et de la DHFF ainsi que d'une amplification des contrôles sur les établissements industriels susceptibles de générer des pollutions de nappes souterraines.

---

<sup>48</sup> Le type de formalités préalables (autorisation ou déclaration) auxquelles les opérations sont soumises en matière de police de l'eau et des milieux aquatiques, est déterminé dans une nomenclature nationale fixée par décret après avis du comité national de l'eau et non par une nomenclature édictée par le préfet de bassin ou du département

<sup>49</sup> À noter que l'institution des avis préalables demandés lors de l'instruction des dossiers de police de l'eau par les services de l'Etat aux établissements publics – avis mentionnés dans l'arrêté ministériel du 17 décembre 2007 portant approbation de la convention type de coopération entre l'ONEMA et les services de l'Etat et notamment les services de police de l'eau – avaient initialement pour objet d'éviter les différences d'appréciations entre services en vue d'assurer la crédibilité de l'Etat en la matière.

Il est ainsi proposé que soit renforcée la pression sur les entreprises pour la transcription dans GIDAF des résultats des autocontrôles et que soit introduit dans l'outil de suivi des ICPE (S3IC), un marquage des ICPE intéressant le domaine de l'eau pour favoriser par une extraction des ICPE ayant un impact sur le milieu aquatique, la collaboration entre l'inspection des ICPE et l'inspection de l'eau et de la nature.

Dans les départements viticoles, il est suggéré que les données du casier vinicole informatisé dont disposent déjà les chambres d'agriculture, soient transmises par le service des Douanes à l'inspection des ICPE afin de faciliter le contrôle, en vue d'éviter que 60 % des chais soumis à déclaration ne soient pas déclarés, et, en fin de compte, en vue d'assurer le respect des prescriptions qui leur sont applicables et la prévention des atteintes au milieu aquatique<sup>50</sup>.

### **3.5.3. Stratégie et plan de contrôle (5/7 et 4/5)**

De manière générale, les auditeurs recommandent de renforcer cette activité. Selon les cas, il est recommandé d'amplifier le nombre de contrôles notamment en matière de réglementation « nitrates » ou d'assurer plus de robustesse aux outils concourant à la crédibilité des polices de l'environnement et, en particulier :

- la construction par les membres de la MISEN d'une véritable stratégie de contrôle (plan de contrôle) fondée sur une analyse partagée des enjeux environnementaux territorialisés et ciblant, pour l'essentiel, des priorités de contrôle en adaptant la pression de contrôle à l'importance des enjeux et en formalisant les critères explicites d'analyse de risques à l'aune de l'état de lieux et des objectifs de résultats des directives ;
- une « concertation » ou « coordination » de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire qui, par leur compréhension partagée des enjeux environnementaux territoriaux, impulsent l'implication de leurs services dans l'activité de police et de contrôle, valident la stratégie de contrôle et s'accordent sur une stratégie « post-contrôle » combinant les différents outils répressifs administratifs, judiciaires ou de transaction pénale pour que tout contrôle non conforme ou toute infraction soit suivie d'une sanction effective, proportionnée et dissuasive<sup>51</sup> et/ou, si possible, de la réparation du dommage environnemental.

Les sanctions administratives ou la transaction pénale sont souvent présentées par les auditeurs comme des solutions efficaces permettant de s'affranchir de la longueur des procédures judiciaires dès lors qu'il y a, de la part du préfet, volonté de sanctionner. Toutefois, dans certains départements, sont mentionnées les procédures alternatives aux poursuites judiciaires telles que la composition pénale ou la médiation pénale conduites avec célérité grâce à la volonté du procureur et sa compréhension des enjeux environnementaux. Cela traduit l'intérêt du partage avec le parquet de la stratégie de contrôle et l'importance

<sup>50</sup> Cette problématique de transmission de données est bien connue dans le cadre du contrôle et de la police : il est à noter que les compétences dans ce domaine sont plus larges dans le cadre de la police judiciaire que dans celui de la police administrative.

<sup>51</sup> Conformément à la directive n°2008/99/CE du 19 novembre 2008 sur la protection de l'environnement par le droit pénal

d'une stratégie post-contrôle "co-construite" entre les services de l'Etat et le parquet constituant un gage d'efficience de l'activité de contrôle.

À ce titre, on notera la proposition par une mission de la présence d'un juge unique pour la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) lorsqu'il s'agit d'atteinte à l'environnement ...

- une **communication publique** sur les enjeux territoriaux et l'analyse de risques ayant conduit à la stratégie de contrôle et ses grandes priorités afin de favoriser la compréhension de la nécessité de cette activité et, partant son acceptabilité sociale<sup>52</sup>.

A ce titre, l'exercice d'une communication publique spécifique sur la politique de contrôle est nécessaire – d'autant plus, dans le contexte de contestation de la légitimité des contrôles – pour montrer aux usagers et à leurs représentants que l'activité de contrôle n'est pas une fin en soi mais est adaptée aux enjeux du territoire et à l'atteinte des objectifs des politiques publiques.

- la réalisation en cours d'année de **bilans réguliers des contrôles et des suites qui y sont données** aux fins de communication publique doit être complétée par une évaluation des plans de contrôles et de leur mise en œuvre en vue d'ajuster la stratégie de ciblage et les priorités annuelles départementales ainsi que la stratégie post-contrôle.

La mise en œuvre de l'ordonnance n°2012-34 du 11 janvier 2012 entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2013 constitue, à la faveur de la phase d'apprentissage des services de l'Etat et de ses établissements publics nationaux spécialisés en police judiciaire, une opportunité de progrès sur l'ensemble de ces champs. La circulaire de la garde des Sceaux sur la politique pénale en matière d'environnement est attendue<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> Certains auditeurs reprennent à leur compte les demandes d'élus locaux et proposent de rendre plus systématiques les interventions de police sur signalement tandis que d'autres recommandent de faire évoluer les contrôles vers plus de contrôles thématiques (plan de fumure, plan de fertilisation) sous réserve de disposer des compétences agronomiques.

<sup>53</sup> Elle devrait, en la matière, décliner et préciser les lettres de cadrage du 16 janvier 2013 et du 18 février 2014 du Premier ministre sur la transition écologique.

## Conclusion

La synthèse des audits « eau biodiversité » de 2012 et 2013 s'est heurtée à une double difficulté :

- le décalage d'une période de deux ans entre la réalisation des audits débutée au printemps 2012 et finalisée en 2014<sup>54</sup> et cette synthèse finalisée en juin 2014 ;
- la révision en parallèle du référentiel d'audit de la mise en œuvre des politiques de l'eau et de la biodiversité.

Le parti a été pris

- de tirer des rapports d'audits des enseignements de l'examen de la mise en œuvre sur le terrain des politiques publiques de l'eau et de la biodiversité même si, en 2013, ces enseignements ont déjà fait l'objet d'indications plus abouties dans des rapports d'inspection de service ou dans différents rapports thématiques qui font date en matière de politique de l'eau et de la biodiversité notamment ceux relatifs à l'évaluation de la politique de l'eau, à l'évaluation à mi-parcours des SDAGE et aux plans nationaux en faveur des espèces menacées ;
- de ne pas tenir compte du projet de révision du référentiel, d'autant que la synthèse des audits de 2012 était finalisée fin 2013, lorsqu'il a été décidé de l'étendre aux audits programmés en 2013.

### En termes de méthodes

Sommairement, la méthode d'audit consiste en une évaluation neutre au regard d'un référentiel précis d'objectifs à atteindre<sup>55</sup>. Comme en 2010 et 2011, il convient donc de rappeler que les objectifs fixés au niveau national par la feuille de route des services déconcentrés nécessitent, de leur part, une déclinaison locale en fonction des moyens qui leur sont affectés. Si les structures départementales, malgré tout encore assez récentes, ont progressé, elles peinent souvent à expliciter leurs priorités locales, à analyser les risques, à en préciser les éléments de maîtrise et à construire des tableaux de bord synthétiques<sup>56</sup>.

---

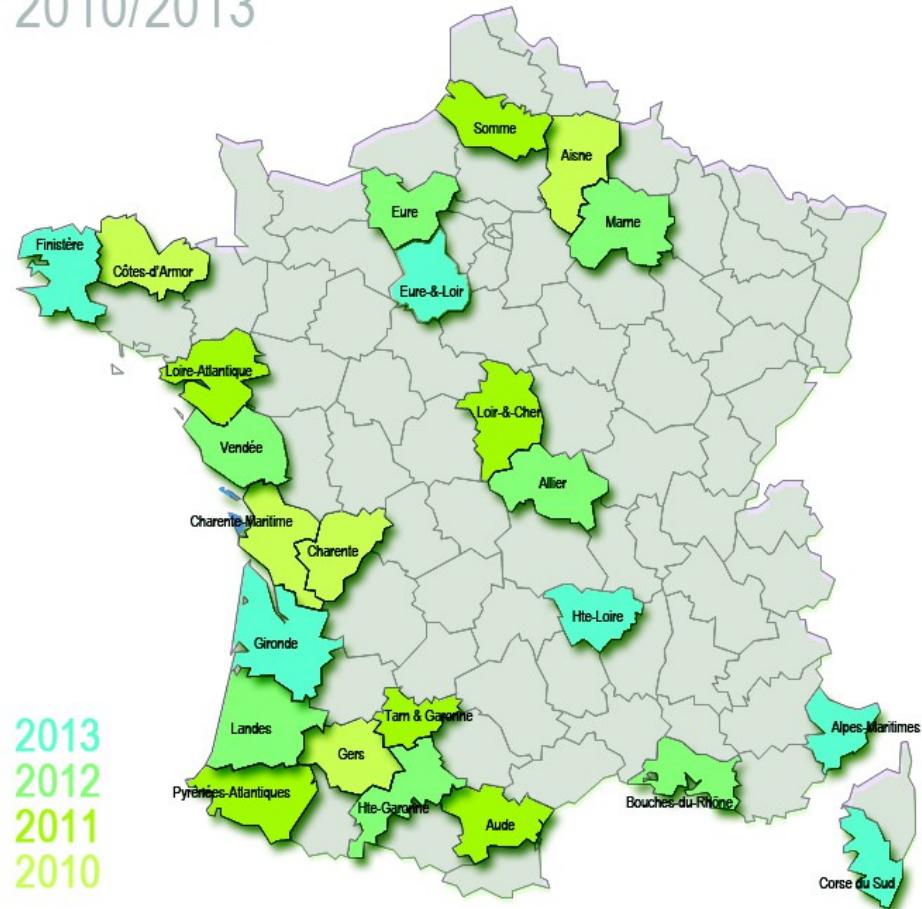
<sup>54</sup> Y compris pour les audits programmés en 2012

<sup>55</sup> Selon l'Institut français de l'audit et du contrôle internes (IFACI) « l'audit interne est une activité indépendante et objective qui donne à une organisation une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations, lui apporte ses conseils pour les améliorer, et contribue à créer de la valeur ajoutée. Il aide cette organisation à atteindre ses objectifs en évaluant, par une approche systématique et méthodique, ses processus de management des risques, de contrôle, et de gouvernance d'entreprise, et en faisant des propositions pour renforcer leur efficacité. »

<sup>56</sup> Ces conditions requièrent des auditeurs très expérimentés tant en termes de méthodes qu'en termes de « métier » sur le large spectre de l'eau et de la biodiversité.

En 3 années d'exercice<sup>57</sup>, le taux de couverture du territoire national des « audits eau et biodiversité » est de l'ordre de 18 %. La répartition territoriale des départements audités traduite par la carte ci-dessous sur la période 2010-2013, n'est pas homogène.

## Couverture des audits Eau-Biodiversité 2010/2013



Cela autorise à penser que l'objectif général du commanditaire n'est pas d'avoir sur une période donnée une vision globale de la mise en œuvre sur le territoire national, de la politique dont il a la charge, mais plutôt d'obtenir pour chacun des départements qu'il choisit, une analyse objective de la mise en œuvre de ladite politique dans un champ ou des champs thématiques spécifiques afin d'expliquer certains indicateurs du département ou confirmer/infirmer des indications obtenues par ailleurs, en comprendre les raisons, en tirer les enseignements et, le cas échéant, faire élaborer un plan d'actions d'amélioration. Si cela devait être confirmé, il serait nécessaire de modifier la méthode et le référentiel d'audit afin d'alléger tant la charge de travail du CGEDD que celle des « audités ».

En revanche, si le commanditaire devait confirmer qu'il recherche une vision globale de

<sup>57</sup> De 2011, date du référentiel spécialisé, à 2013.

la mise en œuvre de la politique de l'eau et de la biodiversité, cela supposerait une augmentation conséquente du nombre d'audits réalisés par an<sup>58</sup>. La mobilisation importante actuelle au regard des moyens du CGEDD et, en particulier, de la CPRN, n'autorisera pas la fixation de cet objectif si la méthode et le référentiel d'audit ne sont pas revus<sup>59</sup> et les auditeurs mieux formés.

Dans tous les cas, pour rendre cet investissement plus efficace, il serait nécessaire :

- en fonction des objectifs précisés par le commanditaire<sup>60</sup>, de modifier le référentiel d'audit en le spécifiant davantage dans chaque sous-thématique;
- de rendre systématique, par instruction ministérielle voire interministérielle, le plan d'actions d'amélioration et de prévoir, au moins pour un certain pourcentage d'entre eux, le suivi de leur réalisation, le cas échéant, par la mission d'auditeurs.

#### En termes de mise en œuvre d'une politique publique

*Le rapprochement des domaines de l'eau et de la biodiversité* par le biais de la création des MISEN et de leurs organes (comité stratégique, MIPE et groupes de travail thématiques) ainsi que la mise en œuvre effective de la démarche qualité « eau et nature » doivent permettre de rapprocher les méthodes de travail entre des équipes aux compétences distinctes. Dans un premier temps, pour accélérer et amplifier ce rapprochement, il avait été proposé qu'une analyse des enjeux territoriaux environnementaux recherche ceux au sein desquels la synergie des deux domaines opère et d'en faire un enjeu prioritaire pour lequel des actions doivent être déterminées et conduites<sup>61</sup>.

Au-delà, pour une meilleure mise en œuvre de la politique de l'eau et de la biodiversité il est suggéré une organisation plus systématique de la synergie entre les différentes politiques conduites au sein chaque DDTM ou/et de chaque DREAL.

Ainsi, les travaux relatifs à la trame verte et bleue doivent conduire à élargir le rapprochement au domaine de l'urbanisme et donc à s'intégrer dans une logique de travail avec les collectivités territoriales.

---

<sup>58</sup> Pour aboutir par exemple en 5 ans à un taux de couverture nationale d'au moins 50 %

<sup>59</sup> Le référentiel d'audit est en cours de révision et sera validé en 2014

<sup>60</sup> En fonction des objectifs précisés, d'autres pistes que les audits d'aussi large spectre que la mise en œuvre des politiques de l'eau et la biodiversité auraient pu être explorées. Arrêter la liste des 7 à 8 sous-thématiques des politiques de l'eau et de la biodiversité qu'il conviendrait d'étudier dans les 5 années à venir dans 7 à 8 départements à chaque fois (PAOT, Natura 2000, 5<sup>eme</sup> programme d'actions nitrates, trame verte et bleue, PARCE, police de l'eau et de la nature ...) et les programmer en fonction des enjeux de temporalité, constituerait une autre piste permettant peut-être, sur 5 ans, d'avoir cette vision globale de la mise en œuvre de ces politiques

<sup>61</sup> La fixation d'objectifs quantitatifs minimaux pour la détermination d'enjeux territorialisés communs aux deux domaines serait même souhaitable dans chaque département (ou dans chaque région) car susceptible en favorisant le travail concret des équipes d'accélérer le rapprochement des méthodes de travail. À ce titre, il convient de souligner que les dossiers de grandes infrastructures et le contrôle des mesures correctives ou compensatoires prises constituent souvent une opportunité pour faire travailler concrètement ensemble les équipes et développer entre elles une culture commune

*L'évolution du rôle l'Etat* est nécessaire pour la mise en œuvre effective d'une politique de l'eau et de la biodiversité complexe intégrant d'autres politiques sectorielles. Il doit non seulement progresser dans l'exercice assumé des missions régaliennes y afférents, mais aussi intervenir en tant que « chef d'orchestre » pour coordonner, animer et convaincre les acteurs de cette politique et "co-produire" avec eux des stratégies d'action afin de favoriser la définition, la programmation et la mise en œuvre des actions "constructrices" sur le territoire. Cette capacité à convaincre doit permettre, par exemple, de faire émerger les maîtrises d'ouvrage nécessaires à la réalisation des objectifs. Pour les atteindre, l'Etat et ses services déconcentrés sont ainsi tenus, en s'appuyant sur les établissements publics intéressés (agences de l'eau, ADEME, ... et demain, agence française de la biodiversité), de rechercher des alliances avec les collectivités locales et de renforcer leurs relations bilatérales avec le secteur associatif pour construire un partenariat à profit mutuel.

Au niveau central, l'Etat doit se concentrer sur sa mission stratégique de définition de politique publique et sur son rôle national de conception, d'animation, d'orientation, d'évaluation et de contrôle. Or, si des orientations fondamentales sont désormais fixées dans la feuille de route, la multiplication de « stratégies », schémas thématiques, instructions ou plans d'actions spécifiques s'inscrivant dans le contexte de production cloisonnée du niveau central<sup>62</sup> avec une prise en compte très hétérogène des capacités de mise en œuvre territoriale, confronte les services à un foisonnement qui ne favorise ni la hiérarchisation ni l'intégration.

S'il est avéré que les objectifs de *la directive cadre sur l'eau* ne seront pas atteints ni en 2015 ni même parfois en 2021 et ce, d'autant plus, que l'ambition de la loi grenelle les a renforcés, les services ont largement progressé dans la compréhension des principes et concepts de la DCE ainsi que des méthodes proposées pour sa mise œuvre. La notion d'objectifs de résultat, grâce à une animation des services par les DREAL et le niveau central, est désormais bien intégrée par les services. Cependant la question de l'effectivité de la politique de l'eau devient centrale dans le contenu des documents de planification de la DCE ; elle se heurte, notamment, à la difficulté actuelle de l'articulation entre SDAGE, programme de mesures et plan d'actions opérationnel territorialisé qui tient à l'histoire et aux compétences régaliennes. Un des leviers d'action à l'encontre de ce frein, passe, comme évoqué plus haut, par des modes d'intervention diversifiés de la part de l'Etat et de ses établissements publics pour construire avec les principaux acteurs de la politique de l'eau une vision partagée et décliner le programme de mesures en un plan d'actions opérationnel territorialisé. L'association des collectivités territoriales à la détermination des objectifs du SDAGE en cours de révision est une nécessité : de ses objectifs, dépendent, en effet, les mesures qui y sont adossées et les actions positives qu'elles auront à porter en tant que maîtres d'ouvrage pour l'atteinte desdits objectifs.

La capacité de conviction de l'Etat auprès des acteurs du territoire et, en particulier, des élus, passe aussi par certains outils et, notamment, par l'appropriation de l'outil OSMOSE de rapportage sur la mise en œuvre du programme de mesures ; il permet l'agrégation des données au niveau du bassin versant, adaptée à la compréhension des enjeux locaux et au suivi des actions territoriales par les acteurs et l'élaboration de tableaux de bord simplifiés.

---

<sup>62</sup> Et qui ne sont pas compris comme une aide à la mise en œuvre des priorités déterminés localement

S'agissant de la *lutte contre les pollutions diffuses*, la forte pression exercée par les organisations professionnelles agricoles qui, dans nombre de départements, tiennent des postures interdisant, parfois, toute évolution, est souvent soulignée, de même que la difficulté pour l'Etat d'y résister, d'autant que l'inertie du milieu aquatique interdit des résultats rapides. Cela influe sur la qualité environnementale des réglementations locales (programmes d'actions nitrates, dérogation pour épandage de pesticides), sur la mise en œuvre de réglementation nationale notamment en matière de photophore diffus ainsi que sur l'insuffisance des contrôles.

*La politique de la biodiversité* est en cours de structuration. Sa mise en œuvre qui suppose aussi un changement des modes d'intervention de l'Etat est rendue difficile :

- par une stratégie publique multipliant la mise en place d'outils dont la cohérence n'est pas lisible pour les acteurs du territoire, d'autant qu'à la complexité de ce mille-feuille réglementaire diversifié dans le domaine de la biodiversité, se superposent d'autres couches relevant du domaine de l'urbanisme et de sites,
- par le changement de paradigme qu'elle opère dans certains territoires ruraux à faible pression urbaine encore empreints de l'idée d'une activité agricole et d'élevage protectrice des milieux naturels,
- ainsi que par l'insuffisance de moyens affectés à ce domaine.

L'évolution du réseau Natura 2000 suppose la prise en compte de l'évaluation des contrats arrivant à échéance pour à la fois justifier leur renouvellement éventuel et permettre le financement de nouveaux contrats ; mais il importe de ne pas casser la dynamique locale et de partager notamment avec les collectivités une réflexion prospective sur la contractualisation et un dispositif d'accompagnement et de suivi des agriculteurs en fin de MAE et non reconduites afin de consolider les pratiques agricoles durables préservatrices des habitats naturels.

*En matière de police de l'eau et de la nature*, il convient de communiquer auprès des préfets, car le risque existe de contentieux, notamment européens, liés à des décisions sous-estimant gravement l'enjeu du temps lié au bon déroulement des procédures environnementales notamment, en termes de qualité des études d'impact.

En effet, croire aider à l'accélération d'un projet en méconnaissant la faiblesse de l'étude d'impact ou du document d'incidence est une erreur. Les autorités administratives comme les maîtres d'ouvrage doivent, en effet, savoir que la qualité des études d'impacts permet non seulement d'améliorer les projets mais garantit la sécurité juridique des actes administratifs de l'Etat et, par conséquent, la sécurité de la conduite des projets par les maîtres d'ouvrage<sup>63</sup>. Il serait utile que les préfets soient tenus informés des procédures Eu-Pilot et de leurs enjeux et la question de l'utilité de la tenue à disposition d'un tableau global d'avancement Eu-Pilot est posée.

---

<sup>63</sup> De surcroît, une liberté prise une fois avec les procédures environnementales, en particulier avec l'esprit communautaire de l'étude d'impact, pourrait conduire l'Etat, pressé par un autre maître d'ouvrage lui demandant une « équité de traitement » sur la base d'un fâcheux précédent, à reproduire des errements, susceptibles d'être analysés comme une circonstance aggravante par la CJUE.

Au-delà du principe général de bonne application des textes, il paraît indispensable que l'Etat :

- ne donne pas le sentiment aux associations (ONG) d'être marginalisées dans les prises de décisions publiques par la manière dont les organisations professionnelles sont entendues voire suivies ;
- communique publiquement et spécifiquement sur la politique de contrôle pour montrer aux usagers et à leurs représentants que l'activité de contrôle n'est pas une fin en soi mais qu'elle est adaptée aux enjeux du territoire et à l'atteinte des objectifs des politiques publiques ; il s'agit d'en favoriser l'acceptabilité sociale en particulier dans le contexte de contestation de la légitimité des contrôles par des organisations professionnelles agricoles arc-boutées sur des postures.

#### En matière de gestion des personnels

Des points précédents découle la nécessité d'une amélioration de la gestion des personnels et en particulier :

- l'abandon, en matière d'affectation des personnels, de la règle imposant le remplacement à « isocatégorie » et l'application des seules règles issues de la LOLF introduisant par la globalisation de la « gestion des postes » la souplesse nécessaire au choix du profil adapté aux nouvelles missions,
- la résolution de la question de la qualification et de l'efficience des moyens liés aux missions :
  - par une amélioration des mécanismes de gestion de carrières favorisant technicité et expérience et ralentissant le turn-over dans les services « eau et biodiversité » ce qui suppose de ne pas encourager de manière quasi-systématique les mobilités fonctionnelles coûteuses en termes de formations et de qualité de service rendu ;
  - par le confortement des filières de formation et de recrutement pour satisfaire les besoins de compétences en particulier dans le domaine des sciences de la vie et de l'agroenvironnement.

Pascale Boizard



Ingénieur général  
des ponts, des eaux et des forêts

# **Annexes**



## 1. Lettre de mission



Direction de l'Eau et de la Biodiversité

Direction Générale de la Prévention des Risques

Paris, le 31 MAI 2012

La Directrice de l'eau et de la biodiversité  
Le Directeur général de la prévention des risques

A

Référence : DGALN/DEB/SDATLEM/BDPEN/JBB /M<sup>190</sup>  
Vos réf. :

Affaire suivie par :

Jean-Baptiste BUTLEN  
[Jean-baptiste.butlen@developpement-durable.gouv.fr](mailto:Jean-baptiste.butlen@developpement-durable.gouv.fr)  
Tél. 0140 81 32 95

Hélène SOUBELET  
[Heline.soubelet@developpement-durable.gouv.fr](mailto:Heline.soubelet@developpement-durable.gouv.fr)  
Tél. 0140 01 40 81

Objet : Programme 2012 d'audits des services chargés de mettre en œuvre la politique de l'eau et de la nature

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

Des audits territoriaux relatifs à la mise en œuvre de la politique de l'eau et de la biodiversité sont menés conjointement par le CGEDD, le CGAAER et le CGIET, selon un programme annuel défini avec la direction de l'eau et de la biodiversité et la direction générale de la prévention des risques.

Il nous paraît nécessaire de préciser les attentes de nos directions sur chacun des départements sélectionnés, en complément de notre lettre du 8 juin 2010, et conformément à votre référentiel d'audit.

Les audits auront pour objectifs d'évaluer :

1- l'organisation collective dans le domaine de l'eau et de la biodiversité, qui comprend :

- la coordination entre les services de l'Etat et les établissements publics, ainsi que le renforcement du pilotage régional.
- La répartition des moyens en veillant à l'adéquation avec les missions et enjeux territoriaux, et au maintien des compétences (recrutement, formation).
- l'engagement des services dans une démarche qualité.

Présent pour l'avenir

[www.developpement-durable.gouv.fr](http://www.developpement-durable.gouv.fr)

La Grande Arche - 92055 La Défense Cedex – Tél : 01 40 81 32 02

- 2- le respect de nos engagements communautaires aux premiers rangs desquels les directives Habitat faune flore, Oiseaux, Nitrates et la Directive cadre sur l'eau.  
3- la mise en œuvre des priorités nationales précisées dans les circulaires ministérielles du 8 juin 2011 et du 28 décembre 2011.

Les attentes spécifiques à chacun des départements audités sont précisées en annexe, et pourront faire l'objet d'une réunion ad hoc avec nos services, sur demande de la mission.

A l'issue de ces audits, la mission précisera à l'administration centrale si un programme d'actions doit être mis en place par le Préfet, et sur quelles recommandations prioritaires formulées dans le cadre du rapport un suivi doit, le cas échéant, être envisagé.

Le Directeur Général  
de la Prévention des Risques



Laurent MICHEL

La Directrice  
de l'Eau et de la Biodiversité



Odile GAUTHIER

Présent  
pour  
l'avenir

[www.developpement-durable.gouv.fr](http://www.developpement-durable.gouv.fr)

**Annexe : Programme d'audits pour 2012**

Département	Points de vigilance
Vendée (85)	<p>Département en zone vulnérable</p> <p>Problématique du phosphore</p> <p>Très important département d'élevage, notamment élevages intensifs de volailles. Nombre important d'élevages IPPC/IED.</p> <p>Relation entre la DDPP et le CRIC en DREAL Pays de Loire</p> <p>Revendications des organisations professionnelles agricoles</p>
Landes (40)	<p>Relations entre DREAL et DDPP,</p> <p>Conformité des arrêtés préfectoraux des piscicultures avec la directive cadre sur l'eau</p>
Allier(03)	<p>Deux contentieux (Natura 2000, DCE, réglementation « espèces protégées) portés par associations environnementales auprès de la commission européenne sur deux projets infrastructures Absence de déclinaison du programme de mesure des SDAGE</p> <p>Problématique régionale sur le phosphore et notamment relations sur ce sujet avec la profession porcine</p>
Eure (27)	<p>Faible nombre de contrôle en police de l'eau et de la nature</p> <p>Retard dans la mise en oeuvre de la protection des captages « Grenelle » (L.211-3)</p> <p>Retard dans la mise en oeuvre de la réforme de l'irrigation.</p> <p>Peu d'implication sur Natura 2000</p>
Haute Garonne (31)	<p>Faible nombre de contrôles en police de l'eau et de la nature</p> <p>Retard dans la mise en oeuvre de la protection des captages « Grenelle » (L.211-3)</p> <p>Problématique de la gestion quantitative (irrigation OUGC, retenues d'eau)</p> <p>Petit département d'élevage</p>
Marne (51)	<p>Transfert de la police de l'eau d'axe (relation avec la DDT 52)</p> <p>En termes de ressources humaines, une alerte est remontée sur le fait que les postes en DDT seraient moins bien cotés qu'en DREAL d'où un flux d'agents de DDT vers DREAL</p> <p>Faible nombre de contrôle en police de l'eau et de la nature</p> <p>Retard dans la mise en oeuvre de la protection des captages « Grenelle » (L.211-3)</p>
Bouches du Rhône (13)	<p>Pas de liste locale "1er décret Natura 2000" (décret du 9 avril 2010)</p> <p>Expertiser l'articulation entre la délégation à la mer et au littoral et le service environnement de la DDT(M).</p> <p>Petit département d'élevage</p> <p>Problématique des effectifs critiques en DDCSPP</p>





MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE  
ET DE L'ÉNERGIE

Direction de l'Eau et de la Biodiversité

Direction Générale de la Prévention des Risques

Paris, le **01 FEV. 2013**

**Le Directeur de l'Eau et de la Biodiversité  
La Directrice générale de la prévention des  
risques**

A

Référence : DGALN/DEB/SDATLEM/BDPEN/JBB /n° 014  
Vos réf. :

Affaire suivie par :

Jean-Baptiste BUTLEN  
[Jean-baptiste.butlen@developpement-durable.gouv.fr](mailto:Jean-baptiste.butlen@developpement-durable.gouv.fr)  
Tél. 0140 81 32 95

Helène SOUBELET  
[Helene.soubelet@developpement-durable.gouv.fr](mailto:Helene.soubelet@developpement-durable.gouv.fr)  
Tél. 0140 01 40 81

Objet : Programme 2013 d'audits des services chargés de mettre en œuvre la politique de l'eau et de la nature

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

Monsieur le vice-président du Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies.

Des audits territoriaux relatifs à la mise en œuvre de la politique de l'eau et de la biodiversité, incluant la contribution des procédures des installations classées pour l'environnement, sont menés conjointement par le CGEDD, le CGAAER et le CGEJET, selon un programme annuel défini avec la direction de l'eau et de la biodiversité et la direction générale de la prévention des risques.

Il nous paraît nécessaire de préciser les attentes de nos directions sur chacun des départements sélectionnés en 2013, conformément à votre référentiel d'audit.

Les audits auront pour objectifs d'évaluer :

- 1- l'organisation collective dans le domaine de l'eau et de la biodiversité, qui comprend :
  - la coordination entre les services de l'Etat et les établissements publics, ainsi que le renforcement du pilotage régional.
  - La répartition des moyens en veillant à l'adéquation avec les missions et enjeux territoriaux, et au maintien des compétences (recrutement, formation).
  - l'engagement des services dans une démarche qualité.



Présent  
pour  
l'avenir

La Grande Arche - 92055 La Défense Cedex – Tél : 01 40 81 32 02

- 2- le respect de nos engagements communautaires aux premiers rangs desquels les directives Habitat faune flore, Oiseaux, Nitrates, Eaux Résiduaires Urbaines et la directive cadre sur l'eau.
- 3- la mise en œuvre des priorités nationales précisées dans les circulaires ministérielles de la DEB et de la DGPR.

Les attentes spécifiques à chacun des départements audités sont précisées en annexe, et pourront faire l'objet d'une réunion ad hoc avec nos services, sur demande de la mission.

A l'issue de ces audits, la mission précisera à l'administration centrale si un programme d'actions doit être mis en place par le Préfet, et sur quelles recommandations prioritaires formulées dans le cadre du rapport un suivi doit le cas échéant être envisagé.

La Directrice Générale  
de la Prévention des Risques



Patricia BLANC

Le Directeur  
de l'Eau et de la Biodiversité



Laurent ROY

Copie à :

Mesdames et Messieurs les Directeurs des DREAL PACA, Aquitaine, Bretagne, Centre, Auvergne et Corse

Madame et Messieurs les Directeurs d'Agence de l'Eau Rhône Méditerranée Corse, Adour Garonne, Seine Normandie, et Loire Bretagne

Messieurs les Directeurs des DREAL de Bassin Rhône Méditerranée Corse, Adour Garonne, Seine Normandie, et Loire Bretagne.



Annexe : Programme d'audits pour 2013

Département	Points de vigilance
Alpes Maritimes	Instruction des dossiers administratifs au titre de la loi sur l'eau, articulation entre DREAL, DDT-M, Préfecture et ONEMA.
Gironde	Optimisation des collaborations inter-services pour une meilleure prise en compte les pollutions diffuses générées par les caves vinicoles à déclaration
Finistère	Mise en œuvre du plan d'actions « Algues vertes », Contentieux dans le domaine de l'eau/agriculture Suivi des incidents survenus dans des stations de traitement d'élevages,(dont une récidive). Mise en œuvre de la réforme de la participation du public aux décisions publiques dans le domaine de l'environnement, en application de la loi n° 2012-1460 et suite à la QOC n° 357695 du 4 juin 2012 L'action de l'inspection est compliquée dans ce département d'une part, du fait du taux élevé de classement sans suite des procès verbaux et d'autre part de l'activisme des organismes professionnels agricoles. A ce titre, l'UGPVb vient d'envoyer une lettre au préfet de région lui signalant que les inspecteurs du Finistère utilisaient sans en avoir le droit la base de données BDPORC.
Eure et Loir	Préservation des ressources en eau, destinées à l'alimentation en eau potable, et schéma d'interconnexions des réseaux d'alimentation en eau potable.
Haute Loire	La problématique phosphore prend une ampleur importante en Haute-Loire, notamment parce que le strict respect de l'équilibre de la fertilisation sur cet aspect conduit à augmenter les surfaces d'épandage, ce que dénonce la profession agricole.
Corse du sud	Mise en conformité des agglomérations d'assainissement à la directive 91/271/CEE relative au traitement des eaux résiduaires urbaines Coordination des polices de l'environnement.



## 2. Liste des personnes rencontrées

<b>Nom</b>	<b>Prénom</b>	<b>Organisme</b>	<b>Fonction</b>	<b>Date de rencontre</b>
LEVRAUT	Anne-Marie	CGEDD/CPRN	Présidente de la CPRN superviseur	15 octobre 2013 14 mai 2014
QUEVREMONT	Philippe	CGEDD/CPRN	Superviseur des audits « eau et biodiversité », auditeur	24 octobre 2013
HUMBERT	Pascale	CGEDD/MIGT6	Relectrice, auditrice, superviseur des audits « eau et biodiversité » à compter du 20 juin 2014	23 juin 2014
GARCIN	Marie-Laure	CGEDD/CPRN	Secrétaire de section Relectrice, auditrice	23 octobre 2013
LEBENTAL	Bruno	CGEDD/S5	Coordonnateur d'audit	25 octobre 2013
BELLEC	Philippe	CGEDD/MIGT3	Coordonnateur d'audit	22 octobre 2013
LEVEBVRE	Étienne	CGEDD/CPRN	Auditeur	24 octobre 2013
LAFITTE	Jean-Jacques	CGEDD/CPRN	Coordonnateur d'audit « eau et biodiversité » et auditeur	25 octobre 2013 19 mai 2014
VELLUET	Rémi	CGEDD/CPRN	Auditeur, chargé de mission	24 septembre 2013



### 3. Glossaire des sigles et acronymes

<b>Acronyme</b>	<b>Signification</b>
Ae	Autorité environnementale
CAR	Comité de l'administration régionale
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CLE	Commission locale de l'eau (gouvernance des SAGE)
CRPC	Comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité
DCE	Directive cadre sur l'eau
DDPP	Direction départementale de la protection des populations
DDT-M	Direction départementale des territoires (et de la mer)
DEB	Direction de l'eau et la biodiversité
DGALN	Direction générale de l'aménagement du logement et de la nature
DHFF	Directive habitat faune flore
DOCOB	Document d'objectifs (des sites Natura 2000)
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
EEE	Espèces exotiques envahissantes
ENS	Espace naturel sensible
EqH	Équivalent habitant
ERU	Eaux résiduaires urbaines
FEDER	Fond européen de développement économique et régional
GIDAF	Gestion informatisée des données d'autosurveillance fréquente
IBD	Indice biologique diatomées
ICPE	Installation classée pour la protection de l'environnement
IFACI	Institut français de l'audit et du contrôle internes
IOTA	Installations ouvrages travaux et aménagements
IPR	Indice poissons rivière
LOLF	Loi d'orientation des lois de finances
MAEt	Mesures agrienvironmentales territorialisées
MIPE	Missions inter-services des polices de l'environnement
MISEN	Missions inter-services de l'eau et de la nature
ONG	Organisation non gouvernementale

<b>Acronyme</b>	<b>Signification</b>
OSMOSE	Outil de suivi des mesures opérationnelles sur l'eau
OUGC	Organisme unique de gestion collective
PAC	Politique agricole commune
PAOT	Plan d'actions opérationnel territorialisé
PARCE	Plan d'aménagement pour la restauration de la continuité écologique
PdM	Programme de mesures
PGA	Plan de gestion de l'anguille
PNA	Plan national d'actions pour les espèces menacées
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SCAP	Stratégie de création des aires protégées
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
S3IC	Système d'information de l'inspection des installations classées
SRCE	Schéma régional de continuité écologique
STEP	Station d'épuration des eaux usées
UT-DREAL	Unité territoriale de DREAL
ZAP	Zone d'action prioritaire (du plan de gestion de l'anguille)
ZNIEFF	Zone naturelle d'intérêt écologique pour la faune et la flore





Tour Pascal B - 92055 La  
Défense cedex  
Tél. (33) 01 40 81 68 73

<http://www.developpement-durable.gouv.fr>