



MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER

Synthèse nationale des audits de la mise en œuvre des politiques de l'eau et de la biodiversité conduits en 2015

Rapport n° 010665-01
établi par

Pascale BOIZARD

Juin 2016

L'auteur atteste qu'aucun des éléments de ses activités passées ou présentes n'a affecté son impartialité dans la rédaction de ce rapport.

Sommaire

Résumé.....	3
Introduction.....	6
1. Des audits qui mobilisent de façon importante pour des résultats encore peu évalués.....	8
2. Les recommandations à l'aune des cibles de l'audit.....	10
2.1. Les cibles de l'audit.....	10
2.2. Des recommandations davantage centrées sur le métier avec une répartition assez homogène entre les thématiques.....	10
2.2.1. Répartition des recommandations selon les objectifs de l'audit.....	10
2.2.2. Répartition des recommandations selon les thématiques auditées.....	11
2.2.3. Répartition des recommandations selon les services visés.....	11
2.3. Quels enseignements tirer de ces répartitions ?.....	12
3. Les points saillants.....	13
3.1. Organisation et pilotage pour la mise en œuvre de la politique de l'eau et de la biodiversité.....	13
3.1.1. Pilotage et animation.....	13
3.1.2. Gestion des personnels : des effectifs en baisse et des compétences souvent à renforcer ou, au mieux, à stabiliser.....	15
3.1.3. La communication publique.....	16
3.2. Mise en œuvre des SDAGE pour l'application de la directive cadre sur l'eau et élaboration des SDAGE 2016-2021.....	18
3.2.1. Un nouvel état de la qualité des masses d'eau en 2015.....	18
3.2.2. Une cohérence renforcée des SDAGE 2016-2021, de leurs programmes de mesures et des PAOT départementaux, mais des PAOT encore endogènes.....	18
3.3. Thématiques spécifiques de mise en œuvre de la politique de l'eau.....	20
3.3.1. Lutte contre les pollutions diffuses.....	20
3.3.2. Eaux résiduaires urbaines (ERU).....	21
3.3.3. Liaison avec la lutte contre les pollutions industrielles.....	21
3.3.4. Gestion quantitative.....	21
3.3.5. Restauration de la continuité écologique.....	22
3.3.6. Préservation des zones humides.....	23
3.4. Mise en œuvre de la politique de biodiversité.....	24
3.4.1. Des outils d'expertise et de connaissance encore insuffisants.....	24
3.4.2. Natura 2000.....	24
3.4.3. Espaces et espèces "protégées".....	25
3.5. Police de l'eau et de la nature : procédures réglementaires et contrôle de leur application.....	26
3.5.1. L'instruction des dossiers d'autorisation et de déclaration.....	26
3.5.2. Les contrôles.....	27

Conclusion.....	<u>28</u>
Annexes.....	<u>29</u>
1. Lettre de mission.....	<u>30</u>
2. Liste des recommandations faites au niveau national du MEEM.....	<u>32</u>
3. Glossaire des sigles et acronymes.....	<u>34</u>

Résumé

Les départements de Haute-Savoie, du Haut-Rhin, de Lot-et-Garonne, de Guadeloupe et des Yvelines ont été retenus en 2015 par le Directeur de l'eau et de la biodiversité (DEB) et la Directrice générale de la prévention des risques (DGPR) pour faire l'objet d'un audit de la mise en œuvre des politiques de l'eau et de la biodiversité. Le présent rapport propose en premier lieu une analyse quantitative des recommandations formulées par les auditeurs en 2015 avec une présentation parallèle de l'évolution en la matière sur la période 2010-2015, puis une synthèse qualitative mettant en exergue les points saillants des cinq documents produits.

S'agissant de l'organisation et du pilotage des politiques de l'eau et de la biodiversité, la suppression de la feuille de route de la DGALN est regrettée par les services départementaux même si le renforcement du pilotage régional et de l'animation par les DREAL est indéniable. En effet, les différents chantiers affichés au niveau national sans priorisation ne sont pas cohérents avec les moyens en réduction des services.

Au-delà du contexte budgétaire constraint dans lequel évoluent les services, les risques liés aux nécessités de renouvellement de compétences sont avérés avec le vieillissement des experts en DREAL et les nouveaux champs à investir par des agents des DDT(M). Le risque de déséquilibre entre les compétences des services de l'Etat et celles des collectivités confortées au travers de la GEMAPI est ainsi signalée. Toutefois, la cartographie des compétences qui doit fonder la politique de formation au sein des services doit aussi intégrer les compétences externes¹ des acteurs avec lesquels l'Etat noue des partenariats, partenariats à renforcer notamment dans le cadre de la mise en œuvre du projet de loi biodiversité.

Malgré ces contraintes, les auditeurs relèvent tous l'engagement des équipes des services et établissements publics de l'Etat pour mettre en œuvre les politiques de l'eau et de la biodiversité et les réglementations qui s'y attachent dans des contextes politiques et socio-économiques souvent difficiles.

L'élaboration des SDAGE 2016-2021 aux objectifs plus réalistes a été l'occasion d'une articulation cohérente entre programme de mesures, "programme d'actions prioritaires"² des agences de l'eau et PAOT départemental des services de l'Etat. Le caractère trop "Etat" de la construction du PAOT est encore relevé ; son partage avec les acteurs et partenaires locaux en réunion de MISEN dans sa formation élargie est jugé d'autant plus nécessaire que les évolutions institutionnelles ne favorisent pas leur engagement.

Dans cet esprit, la communication publique sur les enjeux territoriaux environnementaux et économiques des politiques de l'eau et de la biodiversité à destination des partenaires progresse, mais un effort tout particulier en matière de biodiversité et en matière de contrôles est nécessaire.

Le domaine de la biodiversité reste souvent le "parent pauvre" du partage entre services au sein des MISEN et la mobilisation des partenaires locaux sur les enjeux y relatifs s'avère souvent difficile.

En matière de police de l'eau, la réflexion sur les doctrines d'opposition à déclaration et de stratégie d'instruction progressent. Elles ne sont pas souvent abouties ; aussi, l'optimisation du temps à passer à l'instruction des dossiers, la réduction des délais y afférents et, au bout du compte, le gain en efficience de la police administrative au regard des objectifs de non dégradation et d'amélioration de la qualité des milieux, ne sont pas encore au rendez-vous.

En matière de traitement des eaux urbaines, les risques de contentieux s'éloignent

¹ et leurs accessibilité et disponibilité

² ou assimilés

sauf pour l'Outre-mer³. L'effort doit porter désormais sur la situation de temps de pluie. Les schémas d'assainissement permettent de prioriser les actions à financer.

Les organisations professionnelles agricoles se sont opposées parfois de manière violente aux 5^e "programmes d'actions nitrates" et à l'extension des zones vulnérables. Cette opposition est d'autant plus forte que le secteur de l'élevage qui supporte les obligations les plus impactantes économiquement, est en crise. Le mouvement d'abandon de l'élevage ou de reconversion et partant, de mise en culture des prairies engagé depuis de nombreuses années, s'en trouve ainsi accéléré au détriment de la qualité des eaux. En outre, un flottement sur les mesures agro-environnementales d'aide à mettre en place a eu lieu lors du transfert de la gestion des fonds européens aux Conseils régionaux.

Les organismes uniques de gestion collective de l'eau dans les zones irriguées tardent à produire leur dossier de demande d'autorisation unique de prélèvement, ce qui met les services dans une situation difficile pour aboutir à des prises de décision avant la saison d'irrigation dans le cadre de procédures normales : cela risque de porter atteinte à la sécurité juridique des actes administratifs afférents. En outre, les différentes taxes, redevances et contributions perçues dans certains bassins au titre des prélèvements sur la ressource en eau sont source de confusion et de complexité pour les agriculteurs irrigants ; un dispositif de simplification par un guichet unique de déclaration et perception est hautement recommandé dans le contexte difficile du sud-ouest.

La mise en œuvre du plan de restauration de la continuité écologique, dans le délai de 5 ans, se heurte aux objectifs ambitieux des "nouveaux" classements incompatibles avec les moyens des services et à la relance des équipements hydroélectriques de basse chute ainsi qu'aux intérêts patrimoniaux des propriétaires de moulins. Le respect des débits réservés en pâtit ; pragmatiquement différé dans l'attente du rétablissement de la continuité, il n'est pas souvent contrôlé sauf en montagne.

Le développement des connaissances relatives à la biodiversité et leur structuration progressent. Il reste encore insuffisant pour permettre de mesurer l'évolution de l'état de conservation de la biodiversité et s'inscrit dans le cadre de partenariats à renforcer comme le prévoit le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité et des paysages.

Les services s'attachent à la déclinaison des schémas régionaux de continuité écologique, tous approuvés, dans les documents d'urbanisme. Cette déclinaison est très difficile dans les départements à forte pression foncière et manque d'adhésion de la part de nombreux acteurs locaux.

Tous les audits indiquent que le dispositif juridique pour les études d'incidences dans les sites Natura 2000 est en place. Toutefois, le niveau d'appropriation du dispositif Natura 2000 varie suivant les départements. En outre, la politique contractuelle de financement de mesures agro-environnementales dans ces espaces a fortement ralenti en 2015 suite aux transferts de l'autorité de gestion des fonds européens aux régions.

³ où un plan spécifique se met en place

Introduction

La mise en œuvre des polices de l'environnement par les services départementaux de l'État donnait lieu depuis 1999 à des inspections réalisées conjointement par l'inspection générale de l'environnement, le conseil général du génie rural des eaux et des forêts et le conseil général des ponts et chaussées.

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, les inspections se sont transformées en audits dont le champ a été doublement élargi :

- en 2010, le champ de la police de l'eau a été élargi à celui de la mise en œuvre de la politique de l'eau en y intégrant les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) en ce qu'elles sont susceptibles d'avoir des impacts sur les milieux aquatiques;
- en 2011, la thématique de l'eau a été étendue à celle de l'eau et de la biodiversité.

Les audits programmés en 2015 ont intéressé 5 départements : la Haute-Savoie, le Haut-Rhin, le Lot-et-Garonne, la Guadeloupe et les Yvelines⁴ (Cf. annexe 1 : lettre de commande du directeur de l'eau et de la biodiversité (DEB) et de la directrice générale de la prévention des risques (DGPR) en date du 23 février 2015). Ils ont été conduits par des équipes communes du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) ; le Conseil général de l'économie (CGE) a été associé à celui du Haut-Rhin.

Le "guide spécialisé des audits départementaux de la mise en œuvre des politiques de l'eau et de la biodiversité" adopté en juillet 2014⁵ propose que chaque audit, en liaison avec les objectifs de la lettre de mission, s'intéresse :

- au respect des engagements communautaires, aux premiers rangs desquels la directive cadre sur l'eau et les directives "Nitrates", "Eaux résiduaires urbaines", "Habitats faune flore" et "Oiseaux",
- à la mise en œuvre des priorités nationales précisées dans les circulaires ministérielles de la DEB, ainsi que dans celles de la DGPR pour ce qui concerne l'intégration des enjeux eau et biodiversité dans la politique des ICPE et sa mise en œuvre,
- à l'efficacité de l'organisation collective de l'État dans le domaine de l'eau et de la biodiversité qui comprend :
 - la coordination locale entre les services de l'État 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.

Cette synthèse 2015 des audits conduits dans des départements aussi différents tant sur le plan environnemental que socio-économique privilégie les observations et recommandations exemplaires et, si possible, réitérées et transversales. Les observations étant souvent liées à des recommandations ou points de vigilance, par construction cette synthèse, comme les précédentes, privilégie la loi d'airain "des trains qui n'arrivent pas à l'heure". Toutefois, grâce au nouveau guide spécialisé précité qui recommande de mettre également en évidence les points forts dans chacune des

⁴ L'audit de la mise en œuvre des politiques de l'eau et de la biodiversité dans les Yvelines n'est pas entré dans sa phase contradictoire, à l'heure de la transmission du présent rapport.

⁵ Rapport CGEDD n°007 809-02

thématiques abordées, les points forts ou de progrès partagés dans plusieurs départements pourront aussi être mises en exergue.

Pour compléter cette synthèse qualitative, il a paru utile de poursuivre la synthèse analytique quantitative des recommandations en fonction de leurs objectifs, thématiques ou cibles déjà réalisée sur la période 2011-2013⁶ afin de mettre en évidence d'éventuelles évolutions.

S'agissant de l'organisation de la mission, l'état des lieux croisé des méthodes d'audit relatives aux "audits eau et biodiversité" et aux "audits risques naturels et technologiques", dressé lors de la réunion du 29 mars de la section "milieux ressources risques", a été l'occasion d'informer les participants que la synthèse annuelle des "audits eau et biodiversité" réalisés en 2015 serait versée dans la documentation nécessaire à la mission relative à l'élaboration du bilan des audits "eau et biodiversité" conduits de 2010 à 2015. Les conclusions de ce bilan sont notamment destinées à alimenter une autre mission à engager pour la fondation d'une nouvelle génération "d'audits eau et biodiversité".

La relecture attentive du projet de synthèse annuelle a été réalisée par Pascal Douard avant sa transmission le 1^{er} mai 2016 aux superviseurs des audits "eau et biodiversité" du CGEDD et du CGAAER.

⁶ Rapport CGEDD n°008416-08

1. Des audits qui mobilisent de façon importante pour des résultats encore peu évalués

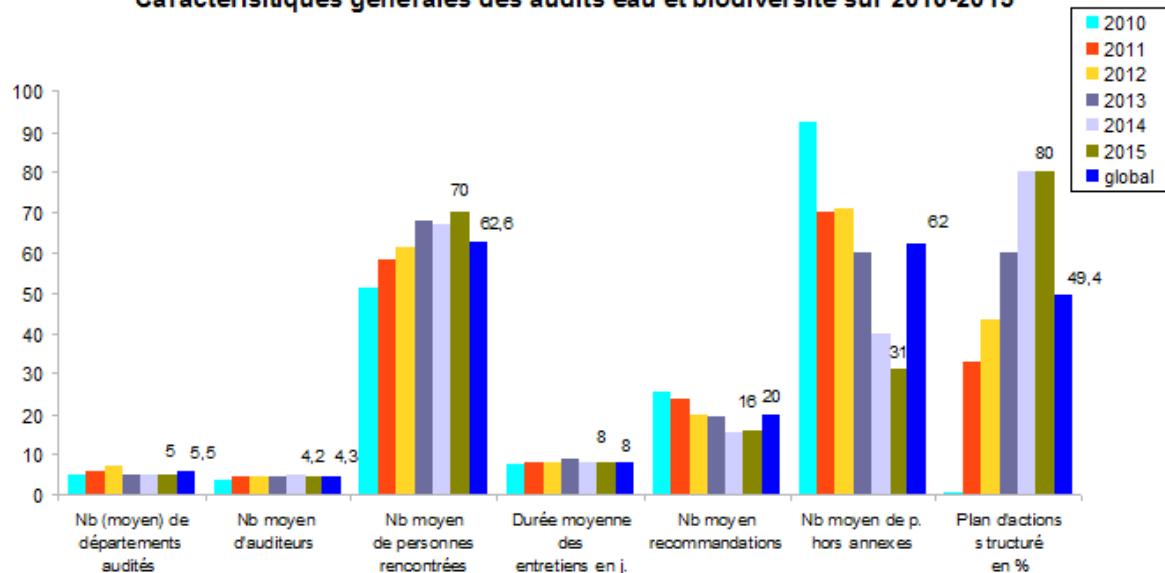
Chaque audit sur la mise en œuvre des politiques de l'eau et de la biodiversité se traduit encore en 2015 par une mobilisation conséquente : en moyenne, un audit est conduit par 4,2 auditeurs lesquels rencontrent, au cours de deux déplacements en région et en département d'une durée globale moyenne de 8 jours, environ 70 personnes⁷.

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

- un travail de préparation même si, comme le prévoit le guide spécialisé précité, les auditeurs limitent leur demande à la production d'une note d'enjeu accompagnée de documents déjà existants,
- un travail d'organisation du programme d'entretiens des auditeurs avec les acteurs départementaux ou régionaux,
- un travail de réaction et d'échanges sur le rapport provisoire dans la phase contradictoire tracée,
- et le travail d'élaboration d'un plan d'actions plus structuré que par le passé suite aux recommandations.

Par ailleurs, en matière de caractéristiques générales des audits et de leurs produits, on note en 2015 une influence significative du guide spécialisé de 2014 sur le nombre moyen de pages des rapports (hors annexes) réduit à environ 30 pages ; il en va de même du nombre de recommandations qui s'établit à 16.

Caractéristiques générales des audits eau et biodiversité sur 2010-2015



De même grâce à ce guide qui propose des outils à destination des services pour recueillir leurs observations sur le rapport provisoire durant la phase contradictoire et leur proposition de plan d'action, les plans d'action produits en 2015 sont plus

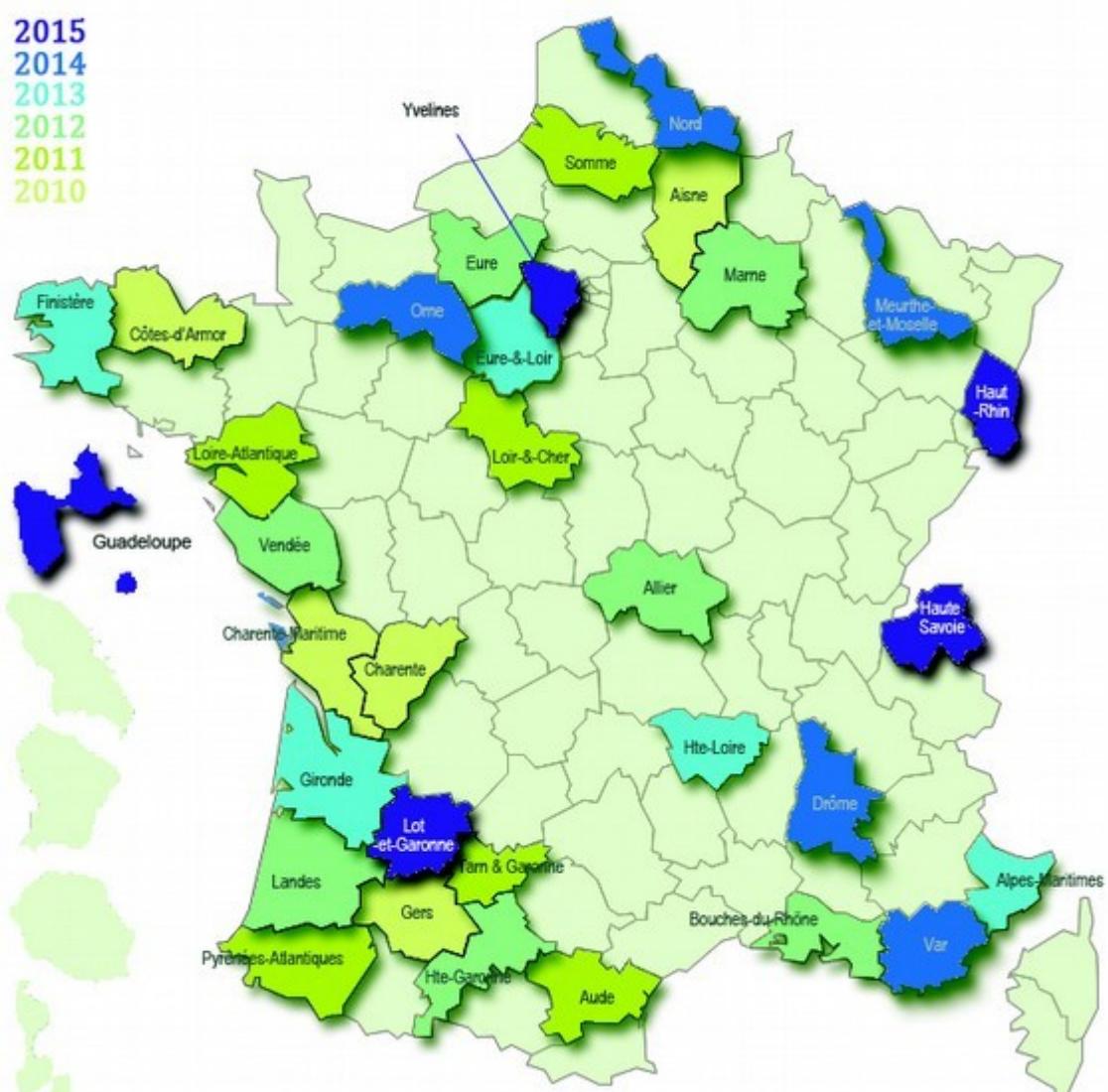
⁷ La complexité des politiques de l'eau et de la biodiversité, leur intégration dans d'autres politiques sectorielles ainsi que leur dimension partenariale supposent de rencontrer de nombreux acteurs pour apprécier la dynamique locale d'ensemble

nombreux et plus structurés (80 %) même si les missions d'audit n'en apprécient pas encore vraiment la qualité contrairement à ce que prévoit la méthode d'audit⁸.

En outre, on peut penser que la diffusion en 2015 de la nouvelle méthode d'audit aux services audités, laquelle acte l'existence des missions de suivi, encourage à la production de tels plans d'action, même si :

- d'une part, certains responsables de services audités peuvent encore conserver des réflexes défensifs durant la phase d'échanges contradictoires,
- et d'autre part, le principe du suivi systématique des audits est mis en œuvre pour la première fois en 2016 seulement pour un simple test sur 2 départements.

Couverture des audits Eau-Biodiversité



⁸ Dans la synthèse des années 2012 et 2013, le taux de plans d'actions produits atteignait 70 % dans la mesure où avaient été assimilées à un plan d'actions les lettres signées de préfets comportant parfois des réponses à quelques-unes des recommandations formulées ; s'agissant de plans d'actions structurés, le taux était ramené à environ 33 % en 2011, 43 % en 2012 et à 60 % en 2013

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

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. Ils concernent les services de l'État et ses établissements publics intéressés, services départementaux pour la mise en œuvre, mais aussi services régionaux pour les aspects relatifs au pilotage et à l'animation, voire services de bassin s'agissant de la planification dans le domaine de l'eau. Ils ont pour triple objectif d'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 ;
- 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 ;
- 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".

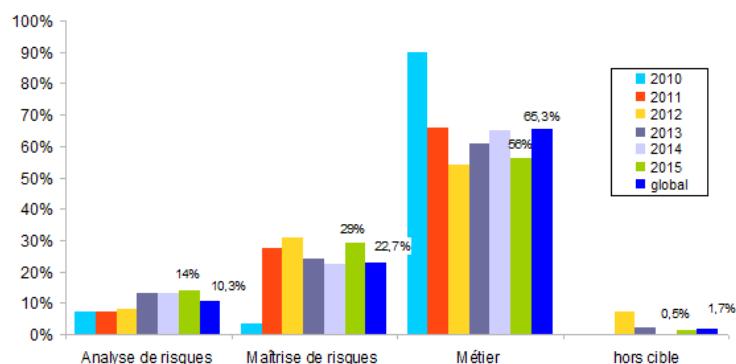
Les recommandations ont aussi été analysées en fonction du domaine visé (organisation et pilotage, police, eau ou biodiversité) ou encore en fonction du service destinataire sachant que plusieurs services peuvent être visés par une même recommandation.

2.2. Des recommandations davantage centrées sur le métier avec une répartition assez homogène entre les thématiques.

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

Si la majorité des recommandations (56 %) traitent encore du métier en 2015, cette catégorie "se tasse" alors que celles relatives à l'analyse de risques et à leur maîtrise montre une nette amélioration avec un taux de 43 %. Cette évolution est favorable en ce qu'elle rapproche les produits de l'audit de ses objectifs.

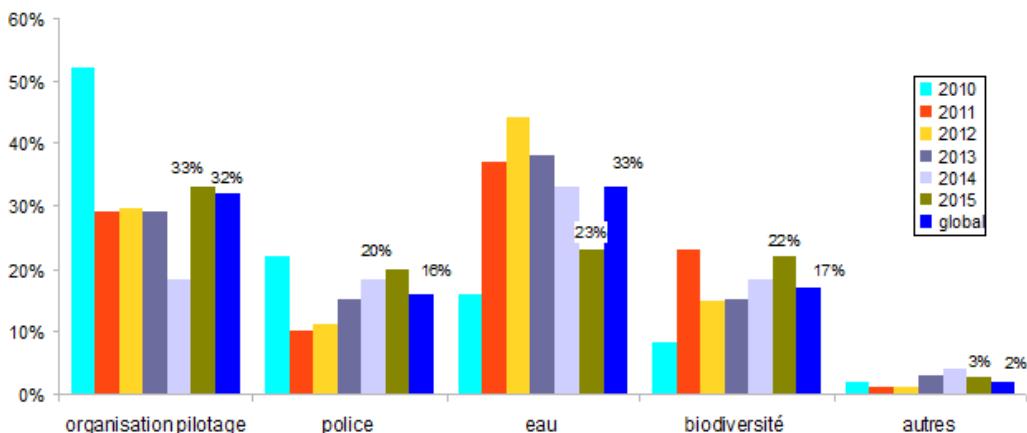
Répartition des recommandations selon l'objectif sur 2010-2015



2.2.2. Répartition des recommandations selon les thématiques auditées

L'année 2015 est atypique : la répartition entre les différentes thématiques est assez homogène et surtout, les thématiques eau et biodiversité sont au même niveau. La présence de départements très riches en la matière à l'image de celui de la Guadeloupe⁹ peut expliquer ce sursaut.

Répartition des recommandations selon la thématique sur 2010-2015



Toutefois, l'exploitation des données sur la période 2011-2015 montre une nette tendance à la progression de la thématique biodiversité introduite dans les audits en 2011 (année de ce fait-même spécifique) même si les résultats globaux sur la période sont encore marqués par la prévalence de la thématique eau (37 %) par rapport à celle de la biodiversité (19 %).

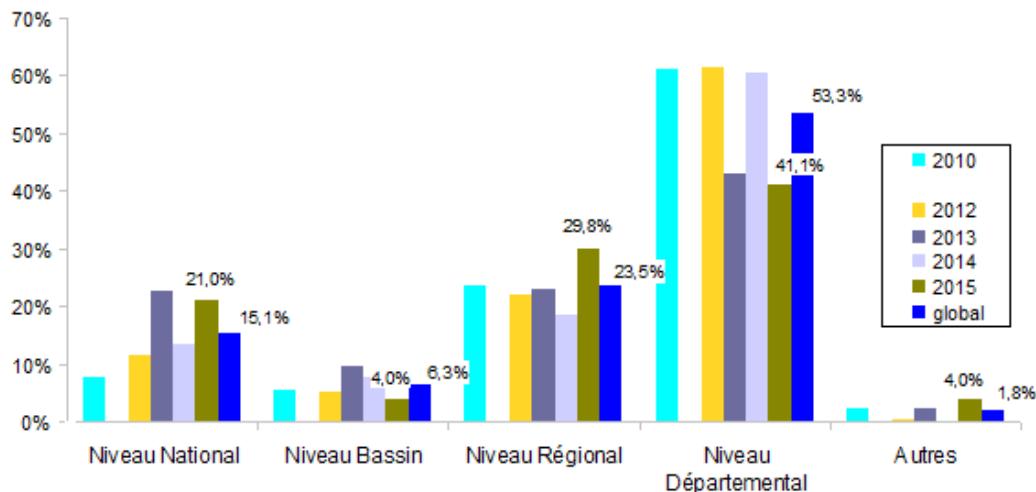
2.2.3. Répartition des recommandations selon les services visés

Le caractère départemental des audits eau et biodiversité a été réaffirmé par le guide spécialisé adopté en juillet 2014. Même si les recommandations formulées par les auditeurs s'adressent en priorité au niveau départemental principalement concerné par la mise en œuvre de ces politiques publiques, on note en 2015 un léger tassement la cette cible départementale (41 %) au profit du niveau régional en charge du pilotage et de l'animation mais aussi de la mise en œuvre de la réglementation sur les espèces protégées et de celle sur les installations classées pour la protection de l'environnement (30 %).

En 2015, le taux non négligeable de recommandations faites au niveau national (21 %) se confirme. À ce titre, on se reportera à l'annexe 2 qui retrace l'ensemble des recommandations adressées aux commanditaires des audits et plus globalement aux différentes directions d'administration centrale du MEEM. Cette consolidation annuelle est destinée à en faciliter le suivi par la DEB et la DGPR et à permettre au CGEDD de publier les actions conduites pour y répondre dans la synthèse annuelle suivante.

⁹ pour lequel la thématique eau a été moins traitée en raison d'un précédent rapport spécifique sur ce thème en outre-mer

Evolution des niveaux de cible des recommandations de 2010 à 2015



2.3. Quels enseignements tirer de ces répartitions ?

Le déséquilibre encore marqué de la répartition des recommandations par objectif peut s'expliquer par un pilotage encore perfectible même s'il se renforce, les structures auditées ne disposant pas de dispositif formalisé de management des risques et de contrôle interne ou n'y étant pas encore formées, et par des problèmes de maturité des services compte tenu de l'évolution constante des structures.

S'agissant de la répartition des recommandations par thématique, la nette tendance à l'augmentation du taux de recommandation sur la biodiversité s'explique par la structuration en cours de la politique dans ce domaine et sa meilleure appropriation.

S'agissant de leur classification par cible, la nette tendance à l'augmentation du taux de recommandations au niveau régional peut s'expliquer par une mise en exergue de la portée des compétences des DREAL en raison des contraintes sur les moyens humains et partant, par des problèmes de compétences et de fonctionnement dégradé qui en découlent.

En outre, même si l'appropriation par les équipes d'auditeurs de la politique de la biodiversité s'améliore parallèlement à sa structuration, la problématique de la compétence collective du pool des auditeurs sur la biodiversité reste posée et milite pour que soit conduite au sein de la section "milieux ressources risques" (M2R) en lien avec le CGAAER une réflexion sur l'organisation d'un renforcement desdites compétences individuelles et collectives ainsi que sur la désignation des équipes mixtes de mission.

3. Les points saillants

Le contexte de l'année 2015 est marqué essentiellement par le travail d'élaboration et l'adoption des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) 2016-2021 et des programmes de mesures qui leur sont adossés, l'adoption des 5^e programmes d'actions de lutte contre la pollution par les nitrates d'origine agricole suite à l'extension des zones vulnérables et l'adoption complète des schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) débutée dans certaines régions fin 2014.

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

3.1.1. Pilotage et animation

Parmi les départements audités en 2015, le département d'outre-mer ne s'inscrit pas dans le schéma de pilotage multi-échelles métropolitain¹⁰ ; il en a été fait un cas spécifique.

3.1.1.1. un cas spécifique

La direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) de Guadeloupe exerce toutes les missions des niveaux bassin, régional et départemental. S'en acquitter n'est pas pour autant facilité en raison d'une part, d'une rotation importante des effectifs, d'autre part, des actions spécifiques d'établissements publics bien implantés et reconnus tels que le Parc national de Guadeloupe (PNG) et l'Office national des forêts (ONF) sur ce territoire d'une grande richesse mais assez étroit : cela a conduit à un travail de réorganisation et à la création d'un pôle biodiversité dans l'objectif de mieux fédérer et rationaliser les énergies.

En outre, l'éloignement des services centraux, dont les instructions ne sont pas souvent adaptées aux départements d'outre-mer, ne constitue pas un appui pour la construction de politiques territoriales.

À ce titre, la clarification des responsabilités sur le milieu marin entre la DEAL et la direction de la Mer est jugée nécessaire en Guadeloupe compte tenu de la richesse de la biodiversité marine et des enjeux importants s'attachant à sa préservation¹¹.

3.1.1.2. au niveau national

Alors que jusqu'en 2013, la feuille de route issue de la Direction générale de l'aménagement du logement et de la nature (DGALN), appréciée des services, cadrail leur action, la directive nationale d'orientation (DNO) du ministère de l'environnement conforme à la circulaire du premier ministre du 28 octobre 2014 n'était pas encore publiée en 2015¹². Cette absence nuit à l'amélioration des interfaces et de la cohérence entre les politiques de l'eau et de la biodiversité et la politique de prévention des risques (ou encore celle de l'urbanisme).

¹⁰ Le guide spécialisé des audits "eau et biodiversité" mériterait, en application d'une des recommandations faites à l'administration centrale de l'environnement, un paragraphe spécifique pour les audits en outre-mer non seulement au titre du schéma de pilotage mais aussi s'agissant de Natura 2000 ou des zones vulnérables à la pollution agricole par les nitrates, dispositifs qui ne les concernent pas alors que le littoral est une des thématiques essentielles des îles.

¹¹ la problématique des algues sargasses qui fait l'objet d'un rapport en cours du CGEDD est un exemple de cette nécessité

¹² La DNO pour le pilotage et la mise en œuvre au niveau territorial des politiques de l'environnement, du développement durable, de l'énergie, des transports et de la mer a été publiée par instruction du Gouvernement du 10 février 2016 ; elle couvre la période des années 2016/2018.

L'analyse stratégique territoriale locale pour définir les priorités d'actions locales dans un contexte de plus en plus contraint sur le plan des moyens humains est en outre brouillée par de multiples plans ou chantiers nationaux ouverts sans vraiment tenir compte des moyens des services chargés de les mettre en œuvre¹³ : un exemple de chantier chronophage souvent cité pour son inefficience compte tenu de l'énergie consommée en négociations, est celui de la cartographie des cours d'eau¹⁴.

3.1.1.3. au niveau du bassin

La période d'élaboration du SDAGE 2016-2021, du programme de mesures (PDM) qui lui est adossé et du programme d'actions opérationnelles territorialisées (PAOT) correspondant, a été propice à l'amélioration de la cohérence des actions entre les agences de l'eau et les services de l'État.

Cette cohérence est particulièrement forte dans les "petits" bassins comme Rhin-Meuse où les responsables de mission inter-services de l'eau et de la nature (MISEN) et ceux des échelons territoriaux de l'agence sont membres du secrétariat technique de bassin aux côtés de l'agence, de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et de la délégation interrégionale de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema).

L'agrandissement des régions devrait conduire à adapter à la marge ces modalités d'organisation du bassin : en garantissant la proximité du terrain, elles assurent par la co-construction du PDM et des PAOT départementaux, une grande cohérence d'actions et par la mise en synergie des actions incitatives, contractuelles, réglementaires et répressives, une efficience plus grande en vue d'atteindre les objectifs ambitieux de la directive cadre sur l'eau (DCE).

La cohérence d'actions est aussi renforcée lorsque la DREAL assure aussi la délégation de bassin¹⁵.

3.1.1.4. au niveau régional

Le renforcement du pilotage régional est indéniable. Il se traduit, à défaut de DNO du ministère, par l'élaboration au niveau régional :

- de feuilles de route régionales voire, dans certains cas, de feuilles de route de la DDT dans les domaines et budgets opérationnels relevant de la DREAL co-construite par la DREAL et la DDT ;
- de stratégies régionales dans différents domaines tels que les espèces protégées, la gestion quantitative (notamment quand la DREAL est DREAL de bassin) ou le contrôle.

Le partage en comité de l'administration régionale (CAR) des enjeux et priorités dans le domaine de l'eau et de la biodiversité est un des points forts du pilotage régional. De même, le collège des chefs de services départementaux est une forme d'organisation

¹³ L'absence de feuille de route a, en effet, conduit la DEB à travailler sur la base de projets de priorités exposés oralement par chaque bureau intéressé lors des 2 réunions annuelles des services environnement des DDT. Le caractère très transversal de la DEB en charge de l'ensemble des missions relatives à la fois à l'eau, à la biodiversité et au littoral devrait favoriser la priorisation de ses actions par rapport à une stratégie d'empilement. À ce titre, il convient de souligner son projet DEBorah : dans ce cadre, un exercice d'évolution organisationnelle est en cours au sein de la DEB (au cours duquel seront questionnés ses "clients" : autres ministères, services déconcentrés – DREAL et DDT – ...); il s'intéressera notamment aux outils de suivi, à la gestion des réseaux des services déconcentrés et à l'organisation des tutelles sur les établissements publics. De sorte qu'on peut penser qu'il conduira à une construction transversale de priorités. Son objectif plus large est de fonder une culture de transition hors des logiques reposant sur les seuls engagements européens.

¹⁴ Certains services indiquent ainsi que cette cartographie déjà faite depuis plusieurs années en accord avec les organisations professionnelles agricoles départementales s'en trouve ainsi remise sur la table face à un lobby agricole revendicatif et très soutenu par son niveau national

¹⁵ on voit ici poindre les difficultés à venir des grandes régions situées sur 2 ou 3 bassins hydrographiques dans lesquels les politiques, outils et calendriers sont différents.

efficace et appréciée qui nécessite un travail préparatoire au sein de réseaux métiers *ad hoc* animés par la DREAL.

Bien que les structures rencontrées ne disposent pas encore de dispositif très 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.

La qualité du pilotage des unités chargées des installations classées par le niveau régional est souvent mise en exergue de même que la nécessité de poursuivre l'articulation de la politique ICPE avec les actions à conduire au titre des politiques de l'eau et de la biodiversité.

3.1.1.5. au niveau départemental

S'agissant de la mission inter-services de l'eau et de la nature (MISEN), qui existe désormais dans tous les départements y compris outre-mer, les auditeurs relèvent de manière assez générale :

- l'importance de son comité stratégique comme lieu d'échanges pour la construction d'une vision partagée de la politique de l'eau et la biodiversité au sein des services de l'Etat et de ses établissements publics et d'une cohérence du dire de l'État nécessaire pour donner sens et lisibilité à son action ;
- la nécessité de la réunir dans sa formation élargie aux principaux acteurs notamment les financeurs de la politique de l'eau et de la biodiversité, en particulier le Conseil départemental ;
- une certaine faiblesse du partage en son sein des enjeux de biodiversité ;
- et, parfois, lorsque la réorganisation du service chef de file de la DDT est en cours, une animation à re-dynamiser.

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

On notera aussi, que la démarche qualité "eau et nature" qui vise notamment l'amélioration du pilotage s'est assez peu déployée dans les services de l'Etat en raison :

- d'un manque d'adhésion assez partagé des niveaux hiérarchiques, argumenté par le manque de temps des équipes,
- et d'une reprise encore récente du pilotage national de la démarche après une absence de plus d'un an du chef de projet à la DEB.

3.1.2. Gestion des personnels : des effectifs en baisse et des compétences souvent à renforcer ou, au mieux, à stabiliser

Le contexte très contraint dans lequel évolue en particulier l'échelon départemental qui met en œuvre les politiques de l'eau et de la biodiversité, est une donnée très partagée. Toutefois, la création d'une unité spécifique des lacs au sein d'une DDT a été accompagnée par le secrétariat général du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer (MEEM) ; 3 postes ont ainsi été créés sur 3 ans.

Mais de manière générale, les effectifs sont en baisse et l'exercice de décroisement des effectifs entre le ministère de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la forêt (MAAF) et le MEEM conduit de manière satisfaisante, peut être problématique en

termes de maintien des compétences lorsque les agents concernés refusent le décroisement¹⁶.

Dans ce contexte peuvent apparaître des situations à la limite de la rupture, notamment lorsque les tensions avec les organisations professionnelles agricoles sont rudes et génèrent de nombreuses actions supplémentaires¹⁷ ou lorsque le manque d'attractivité de certains territoires aboutit à faire passer les services de l'État ou de ses établissements publics sous un seuil critique.

Il est parfois donc nécessaire :

- d'affiner, dans le cadre du dialogue de gestion, la réflexion sur le cadrage des moyens alloués aux DDT-(M) afin de prendre en compte une estimation plus précise des activités de proximité liées aux contextes particulièrement difficiles qu'imposent certains acteurs ou liées au nouveau rôle des services de l'État¹⁸,
- de mettre en place les mesures susceptibles de déjouer le manque d'attractivité de certains territoires notamment par une stratégie claire d'ouverture de postes en sortie d'école.

Dans l'environnement de transformation des organisations, la transversalité des politiques de l'eau et de la biodiversité¹⁹ impose un changement des modes d'intervention de l'État. Au-delà de l'approche régaliennne de la police de l'environnement qui doit être rendue plus efficiente dans ses dimensions techniques et de contrôle, l'État doit veiller à la mise en synergie de différents types d'outils et partant, coordonner, animer et convaincre les acteurs des politiques de l'eau et de la biodiversité du territoire départemental d'agir par le biais de financements ou encore de maîtrises d'ouvrage.

Ces modifications souhaitables imposent d'améliorer le système de maîtrise des risques par une analyse sur le développement des compétences. Dans cet esprit, la feuille de route ministérielle de politique de compétences-formation pour 2015-2017 identifie le domaine des ressources naturelles comme devant faire l'objet d'un effort particulier ; toutefois, certains auditeurs soulignent que les évolutions respectives des moyens au sein des services de l'État et au sein des collectivités notamment avec la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (GEMAPI) vont provoquer un déséquilibre de nature à fragiliser la crédibilité de l'État.

Il est donc nécessaire de compléter les démarches en cours,

- par des démarches territoriales de cartographie des compétences tant internes qu'externes notamment dans les domaines des sciences de la vie et la nature,
- par le confortement des filières de formation et de recrutement pour satisfaire les besoins précisés en particulier dans le domaine de la biodiversité,
- par le renforcement du dispositif de formation continue pour les agents en situation de redéploiement,

afin de se préparer à la perspective ambitieuse que trace le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages et de définir les compétences devant demeurer en propre au sein des services de l'État et celles pouvant faire l'objet de partenariats.

Malgré ces contraintes, les auditeurs relèvent tous l'engagement fort des équipes des services et établissements publics de l'État pour mettre en œuvre les politiques de l'eau et de la biodiversité et les réglementations qui s'y attachent dans des contextes politiques et socio-économiques souvent difficiles.

¹⁶ c'est-à-dire le transfert de gestion de leur carrière à un autre ministère que leur ministère d'origine

¹⁷ négociations, visite préalable de terrain, concertation ... demandant beaucoup d'énergie aux agents.

¹⁸ des indicateurs mesurant la capacité d'entraînement et d'influence des services vis-à-vis des différents acteurs seraient, à ce titre, intéressants

¹⁹ qui intègrent les autres politiques sectorielles

3.1.3. La communication publique

Enfin, la communication publique vers les élus, les usagers et les acteurs de la gestion de l'eau et de la biodiversité progresse dans quelques départements. Elle est néanmoins assez régulièrement ciblée dans les recommandations ; la mise en œuvre d'une véritable politique de communication peut, en effet, contribuer à une meilleure maîtrise des risques de non atteinte des objectifs fixés en induisant une prise de conscience des enjeux de la politique de l'eau et de la biodiversité et en favorisant l'acceptabilité sociale de la mise en œuvre de certains outils.

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 ;
- de sensibiliser les acteurs départementaux sur les enjeux "eau et biodiversité" du territoire et sur les critères fondant la stratégie de contrôle par une communication adaptée. Les contrôles relatifs aux ICPE et la coordination anticipée avec les contrôles de conditionnalité des aides de la politique agricole commune (PAC) de l'application des réglementations européennes sur la lutte contre les pollutions diffuses sont à évoquer dans ce cadre.

3.2. Mise en œuvre des SDAGE pour l'application de la directive cadre sur l'eau et élaboration des SDAGE 2016-2021

3.2.1. Un nouvel état de la qualité des masses d'eau en 2015

L'état des masses d'eau de 2013 a fondé l'élaboration des SDAGE 2016-2021 et a été revalidé en 2015 lors de leur adoption. De manière générale, dans la plupart des départements audités, les principaux risques de non atteinte des objectifs de la DCE sont les pollutions diffuses (nitrates et pesticides sauf en montagne) et une hydromorphologie dégradée. La nécessité de l'amélioration de la morphologie des cours d'eau n'est toujours pas appropriée par les acteurs locaux. À cela s'ajoute la problématique de la gestion quantitative dans le sud-ouest et celle de pollutions historiques dans certains secteurs industriels d'autres départements.

Dans un département, dont l'état chimique de 60 % des masses d'eau n'a pu être caractérisé en 2013, l'évolution de leur qualité n'a pu être appréciée. Cette difficulté spécifique, liée à l'invalidation de certaines données produites par les laboratoires agréés sollicités, a conduit les auditeurs à appuyer la mise en application rapide des recommandations faites suite à l'audit du dispositif d'agrément des laboratoires intervenant dans le domaine de l'eau, déc. 2013²⁰ et à encourager l'optimisation de l'articulation entre les réseaux de mesures.

Les changements fréquents du référentiel relatif à l'état des masses d'eau, comme l'inertie des milieux à traduire les progrès accomplis malgré les investissements réalisés et les actions de police conduites, nécessitent de faire œuvre de pédagogie auprès des acteurs locaux, notamment des maîtres d'ouvrage et des financeurs afin d'éviter leur démobilisation. Pour mettre en exergue l'intérêt des investissements réalisés, il est ainsi préconisé par certains auditeurs de suivre aussi la qualité des masses d'eau en utilisant l'ancien référentiel.

3.2.2. Une cohérence renforcée des SDAGE 2016-2021, de leurs programmes de mesures et des PAOT départementaux, mais des PAOT encore endogènes

À l'occasion de l'élaboration du nouveau SDAGE 2016-2021, 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 d'actions prioritaires élaborés par certaines agences de l'eau a été clarifiée et leur cohérence renforcée dans le cadre du pilotage par le bassin. Dans certains cas, le niveau de détail du PDM est jugé suffisant pour permettre de se passer du niveau "PAOT".

Toutefois, la méthode d'élaboration du PAOT reste parfois encore endogène aux services de l'État. Il est recommandé, y compris dans des notes issues du niveau bassin, d'élaborer un PAOT resserré dans le cadre d'une vision et une stratégie d'action partagées pour que les acteurs, notamment les collectivités, en prennent la maîtrise d'ouvrage et les financent. Le schéma d'organisation des compétences dans le domaine de l'eau (SOCLE)²¹ à mettre en place dans le cadre de la GEMAPI devrait contribuer à faire évoluer la situation.

La récente mise à disposition du logiciel OSMOSE (dans une version provisoire en test) comme outil opérationnel de rapportage sur la mise en œuvre du programme de mesures 2016-2021 sera facilitée par les interfaces de reprise des informations

²⁰ Cf. rapport CGEDD n° 009 208-01 audit du dispositif d'agrément des laboratoires intervenant dans le domaine de l'eau, déc. 2013

²¹ arrêté ministériel du 20 janvier 2016

contenues dans les outils préexistants développés par quelques agences pour permettre un suivi de l'avancement des programmes de mesures²².

²² OUPS par l'agence Rhône-Méditerranée & Corse ou OSBAG par l'agence Adour-Garonne

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 aisé de tirer des enseignements transversaux sur différentes thématiques auditées.

3.3.1. Lutte contre les pollutions diffuses

La forte pression exercée par les organisations professionnelles agricoles (OPA) sur l'extension des zones vulnérables²³ lors de l'élaboration du 5^e programme d'actions "nitrates" est largement soulignée par les auditeurs. Les OPA tiennent des postures offensives²⁴, parfois même agressives. La difficulté pour l'État d'y résister est mise en exergue, d'autant que l'inertie du milieu aquatique interdit des résultats rapides.

La réglementation en matière de pollutions diffuses impose des mesures dites administratives telles que les plans de fumure et la tenue de cahiers d'enregistrement, des pratiques, souvent critiquées par la profession car consommatrices en temps pour les agriculteurs. Ces obligations constituent des mesures de type pédagogique²⁵ destinées à permettre aux agriculteurs et à leur conseil de réfléchir sur leur activité et leurs pratiques, sur leur empreinte sur le milieu naturel et sur les coûts.

Les prescriptions techniques telles que les cultures intermédiaires pièges à nitrates (CIPAN) ont une efficacité contestée par la profession dans certains contextes très particuliers; en effet, certaines dispositions spécifiques ne sont pas toujours techniquement crédibles²⁶ entachant ainsi la pertinence du nécessaire travail de pédagogie des services de DDT auprès d'agriculteurs mobilisés par leurs OPA.

En outre, les mises aux normes de bâtiments d'élevage qui s'adressent au secteur en crise des petits élevages, peuvent être contre-productives. Dès lors que les éleveurs ne sont pas aidés par le biais des mesures agro-environnementales (MAE) en dehors des aires d'alimentation des captages et des zones Natura 2000, le coût de la mise aux normes des bâtiments d'élevage accélère l'abandon ou la reconversion de l'activité. La reprise des terres ainsi délaissées par des systèmes de polyculture aboutit souvent au retournement des prairies et à la suppression d'éléments fixes du paysage accélérant ainsi une évolution déjà bien engagée de détérioration de la qualité des eaux superficielles et souterraines.

L'avancement de la protection des "captages Grenelle" et l'importance de cette problématique est très inégale dans les départements audités en 2015. Dans certains départements peu concernés par la problématique, la protection est presque achevée. Dans d'autres pratiquant la culture des céréales, les actions préventives et de reconquête dans les aires d'alimentation des captages prioritaires du Grenelle avec la mise en œuvre de mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) sont jugées peu incitatives.

S'agissant des pollutions par les pesticides, les auditeurs des départements concernés soulignent le manque patent de résultats du plan Ecophyto. Le manque d'adhésion de la profession agricole est aussi largement signalé alors qu'au contraire dans un département marqué par l'urbanisation, l'amélioration des pratiques des collectivités territoriales (communes et conseil départemental) est reconnue.

²³ dans un des départements "audités", suite à un contentieux initié par la FRSEA, la zone vulnérable a été réduite.

²⁴ contentieuses notamment

²⁵ dont la profession agricole se fait par ailleurs l'ardent défenseur

²⁶ par exemple sur le broyage des pailles des CIPAN dans certains contextes spécifiques.

3.3.2. Eaux résiduaires urbaines (ERU)

Les services sont très mobilisés sur la mise en conformité des stations de traitement des eaux urbaines (STEU) qui se poursuit, selon les départements, à un rythme adapté aux enjeux d'un risque de contentieux européen immédiat. Ce dernier s'éloigne sauf en Outre-mer où un plan d'action spécifique va être mis en œuvre. L'autocensure de certains services à l'égard des propositions de mise en demeure de collectivités au préfet, y est pointée, alors que la méthode a montré son efficacité.

La performance des systèmes d'assainissement et leur impact sur les eaux superficielles s'apprécient sur l'ensemble du dispositif de collecte et de traitement, la problématique des eaux pluviales²⁷ reste une sérieuse difficulté dans tous les départements audités. Si l'efficacité des mises en demeure et de la coordination avec les procédures d'urbanisme ont fait leurs preuves en matière de mise en conformité des STEU, la problématique des eaux pluviales et celle du temps de pluie posent, compte tenu de l'importance des travaux nécessaires sur les réseaux de collecte, la difficile question de leur financement par les agences de l'eau et les collectivités maîtres d'ouvrage.

L'effort porte sur le renforcement de la dynamique de réalisation de diagnostic dans le cadre de schémas d'assainissement des eaux pluviales en lien avec l'assainissement des eaux urbaines et sur l'élaboration de stratégies fondées sur la priorisation des actions.

Ces stratégies prennent, parfois, en compte l'intérêt de l'assainissement non collectif (ANC) et ce, d'autant plus qu'il réduit l'investissement collectif dont le financement est insuffisant pour traiter toutes les priorités au niveau du bassin. Cela suppose d'être particulièrement attentif, s'agissant de la ANC, à la mise en place effective des structures d'appui aux communes et à la mise en œuvre des contrôles encore assez inégales selon les départements.

3.3.3. Liaison avec la lutte contre les pollutions industrielles

S'agissant des macropolluants, des études identifient les installations classées susceptibles d'avoir un effet déclassant sur les masses d'eau de chaque département concerné. Cette phase préalable d'identification doit être suivie de la mise en compatibilité des prescriptions imposées à ces ICPE autorisées ou déclarées avec les objectifs du SDAGE ; pour être performante, cette rectification des prescriptions devrait être programmée sur la durée dans le cadre du PDM 2016-2021.

En matière de micropolluants, la démarche de recherche de substances dangereuses dans l'eau (RSDE) qui est déployée pour les sites industriels devrait entrer en phase de pleine efficacité : entamée en 2009, les relances nécessaires des industriels dans le cadre de la 2^e phase aboutissent au début de la mise en œuvre de quelques plans d'actions.

Quant aux stations d'épuration des collectivités locales en raison des difficultés à obtenir des données de qualité exploitables, l'instruction ministérielle du 19 février 2015 diffère la démarche RSDE pour les STEU d'une capacité comprise entre 10 000 et 100 000 Eqhb dans la mesure où elles représentent en moyenne moins de 10 % des flux, et "compte tenu de l'impact financier de ces mesures sur le budget des collectivités".

3.3.4. Gestion quantitative

La mise en œuvre de la réforme des volumes prélevables se heurte aux rigidités liées à une économie agricole fondée sur un développement encore assez récent (durant les 4 à 5 dernières décennies) des cultures irriguées. Ainsi, dans le sud-ouest, le

²⁷ notamment en cas de réseaux unitaires dont la restructuration imposerait des travaux très coûteux

protocole signé entre un préfet de bassin et une chambre régionale 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 protocole qui compromet l'atteinte des objectifs de la DCE aux échéances de 2021 devrait être revu. Dans la nappe de Beauce, le fait que la réduction des volumes prélevables de 20 % n'ait pas soulevé d'opposition dans le monde agricole laisse présager d'une large sous utilisation des quotas antérieurs attribués.

La "procédure" de remise à plat, par le biais de l'organisme unique de gestion collective (OUGC), des autorisations administratives de prélèvement d'eau²⁸ entre dans une phase décisive puisque 2015, année encore dérogatoire dans certains départements, constitue la dernière année d'utilisation de la procédure de mandataire avec autorisation temporaire de prélèvement pour une activité d'irrigation certes saisonnière mais permanente. Le fait que les OUGC, généralement portés par des chambres d'agriculture, aient souvent tardé à produire leur dossier de demande d'autorisation unique de prélèvement (AUP) pourrait rendre fragile sur le plan juridique la délivrance d'autorisation sur la base de dossiers de qualité insuffisante. Certaines propositions sont faites par des auditeurs pour sécuriser les actes administratifs.

En outre, il est souligné que les multiples taxes (Voies navigables de France – VNF...), redevances pour service rendu (établissements publics territoriaux de bassin - EPTB – ou syndicats mixtes – SM, OUGC...) et redevances fiscales des agences²⁹ dues à raison des prélèvements opérés sur la ressource en eau constituent une source de confusion et complication pour les agriculteurs irrigants dans la mesure où elles font l'objet d'autant de collectes différentes. Il est donc suggéré de lisser les difficultés d'application de certaines dispositions législatives existantes et de mettre en place un guichet unique de déclaration, de collecte et de perception desdites contributions. Accompagné d'une communication efficace auprès des agriculteurs, ce type de mesures serait, en effet, susceptible de lever certaines situations de blocage sinon avec la profession agricole du moins avec ses mandants.

3.3.5. Restauration de la continuité écologique

La mise en œuvre des arrêtés de classement de cours d'eau au titre de la continuité écologique pose, selon les départements, les cas et les points de vue, des problèmes techniques, économiques, sociologiques et patrimoniaux. Certes fondés sur le plan scientifique, ils ne sont pas compatibles dans l'échéance législative prévue avec les moyens des services et se heurtent à la fois aux enjeux patrimoniaux des moulins et à une injonction paradoxale liée à la volonté de relance de la production hydroélectrique de basse chute. La démarche de restauration de la continuité écologique dont l'organisation était bien avancée, est ainsi à restructurer et, parfois, n'est plus jugée prioritaire.

La question du relèvement des débits réservés, le plus souvent exclusivement traitée dans le cadre des actions de restauration de la continuité écologique, pose problème. Dans certains départements, les auditeurs soulignent que le nouveau contexte de ralentissement du plan d'actions pour la restauration de la continuité écologique (PARCE) ne devrait pas conduire à temporiser encore l'application de l'obligation légale de relèvement des débits réservés alors que, dans d'autres, elle est remplie et contrôlée.

²⁸ Du fait des reports successifs de délais, cette réforme a perdu de sa crédibilité notamment dans les régions du sud-ouest 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.

²⁹ parfois majorées lorsque, suite à des décisions de zonages spécifiques de certaines agences, les prélèvements ont lieu dans ces zones

3.3.6. Préservation des zones humides

Les inventaires de zones humides progressent. Toutefois, certaines observations des auditeurs sur les difficultés relatives à la mise en œuvre de la compensation méritent d'être relevées :

- la non validation d'une doctrine régionale "zones humides" par une DDT au motif que les coefficients de compensation jugés trop contraignants ne pouvaient être affichés est signalée en ce qu'elle génère une incompréhension de la part des collectivités locales et notamment le conseil régional défenseur d'une politique harmonisée.
- la critique par un opérateur de l'État du fait que la forêt soit souvent sollicitée pour y réaliser des mesures compensatoires notamment en matière de préservation des zones humides.

3.4. Mise en œuvre de la politique de biodiversité

L'insuffisance de moyens alloués à la mise en œuvre de cette politique en cours de structuration sur la base de directives européennes déjà anciennes, rend parfois les relations difficiles avec les partenaires locaux, notamment les élus, excepté dans les départements aux milieux naturels riches dont la protection est un atout économique.

Le projet d'agence française pour la biodiversité et ses échelons territoriaux et partenariaux avec les nouvelles régions prévus par le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages trace, néanmoins, une perspective ambitieuse encourageante.

3.4.1. Des outils d'expertise et de connaissance encore insuffisants

Le développement des connaissances en matière de biodiversité et les projets souvent partenariaux de plate-forme régionale du système d'Information sur la nature et les paysages (SINP) constituent un moteur de l'amélioration du recueil des données, de leur structuration et de leur organisation. La production d'indicateurs d'évolution de l'état de conservation de la biodiversité comme aide à la décision n'est encore bien souvent qu'un objectif.

Cette situation progressera d'autant plus que des partenariats entre l'État et le conseil régional sont à structurer et renforcer dans la perspective prochaine des agences régionales pour la biodiversité tracée par le projet de loi précité.

3.4.2. Natura 2000

Le niveau d'appropriation par l'ensemble des acteurs de la politique Natura 2000 est très différencié dans les départements audités de sorte que le taux de documents d'objectifs (DOCOB) approuvés ou en cours de finalisation et leur niveau de suivi sont variables et leur animation inégale. La question se pose dans le cadre de l'agrandissement de certaines régions de la moindre implication de la DREAL dans le suivi de ces dossiers et de la coordination des animateurs de sites ; il est souhaité une anticipation de cette évolution au niveau des DDT.

De manière générale, la contractualisation a été relativement modeste pour la période 2007-2012. De surcroît, la période de transition liée au transfert de la gestion des fonds européens aux conseils régionaux et le flottement qui s'ensuivit sur la façon de prendre en compte Natura 2000 dans les programmes de développement rural régionaux (PRDR) ont ralenti la dynamique du dispositif : l'année 2015 a été une année blanche en termes de contractualisation alors même que la phase opérationnelle de nouveaux DOCOB devait débuter. En outre, cette année est aussi caractérisée par la démobilisation de certains animateurs s'estimant mal informés. Ces différents éléments restent néanmoins conjoncturels.

S'agissant des listes locales relatives au régime d'évaluation des incidences dans les sites Natura 2000, les listes 1 et 2 sont adoptées dans les départements audités avec un dispositif d'animation des services instructeurs par la DDT fluctuant selon les moyens et compétences qui y sont affectés. Différents types d'organisation ont été mis en place pour la mise en œuvre effective de ces procédures. La réforme territoriale et l'agrandissement des territoires régionaux devraient conduire à privilégier un schéma décentralisé où chaque responsable de procédure traite de l'évaluation des incidences. L'adoption de ce schéma suppose une formation des agents intéressés des DDT dont les compétences sont souvent à consolider et à renforcer. Ce, d'autant plus que le départ en retraite des experts régionaux en capacité d'assurer un appui technique pertinent n'est pas suivi de recrutement de même type de profil ayant le même niveau de compétence en la matière.

Enfin, la diminution progressive de la compensation par l'État de l'exonération de la taxe foncière non bâtie consentie aux souscripteurs de chartes Natura 2000 constitue dans certaines régions, un risque bien identifié de démobilisation de certains élus notamment dans les communes forestières.

3.4.3. Espaces et espèces "protégées"

Dans les régions intéressées par les départements audités, les schémas régionaux de cohérence écologique ont été adoptés de manière échelonnée entre fin 2013 et fin 2015. Leur appropriation et leur mise en œuvre reste un enjeu fort. Si leur prise en compte dans les aires protégées et notamment les chartes des parcs naturels régionaux ne pose généralement pas trop de difficultés³⁰, la DDT doit déployer beaucoup d'énergie dans certains départements notamment ceux à forte pression foncière pour convaincre les élus de les prendre en compte de façon explicite dans les documents d'urbanisme.

La confusion ressentie par les différents acteurs au moment de la concertation locale entre le SRCE et le contenu de la déclinaison régionale de la stratégie de création des aires protégées (SCAP) n'est plus à l'ordre du jour.

S'agissant des espèces menacées, le contentieux européen de 2011 condamnant la France pour manquement aux obligations résultant de la directive habitat-faune-flore, pour ne pas avoir pris les dispositions nécessaires à la protection stricte du Grand Hamster a conduit rapidement à un 3^e plan national d'actions. Liée au contentieux, cette mobilisation autour du Hamster, dans le département concerné, est très centrée sur le maintien artificiel des effectifs à l'aide de lâchers issus d'élevage, alors que le retour à des cultures traditionnelles telles que le blé et la luzerne pour enrayer le développement de la maïsiculture serait à renforcer. De plus, dans ce même département, le manque d'implication collective de tous les acteurs locaux pour la préservation d'espèces emblématiques comme le Grand Tétras ou le Lynx (et bientôt le loup) est aussi souvent souligné par les auditeurs. Toutefois, dans d'autres départements riches en espaces et espèces remarquables, notamment en outre-mer, les auditeurs peuvent noter des positionnements locaux de soutien.

En revanche, en outre-mer la mise en œuvre des plans nationaux d'actions pour la conservation des tortues marines et de l'iguane des petites Antilles constitue une réussite incontestable relevée par les auditeurs.

D'autres dossiers tels que la réintroduction du lamantin et l'anticipation nécessaire à la gestion nécessaire du loup sur le massif Vosgien constituent des dossiers à enjeux forts dans les départements intéressés.

En outre, les auditeurs jugent que le dossier de la brucellose du bouquetin en Haute-Savoie est très chronophage pour les services de l'État compte tenu des options prises dans le département et que la mobilisation ainsi induite se fait au détriment d'autres priorités en matière de biodiversité.

On rappellera aussi que la mise en œuvre de la réglementation des espèces protégées n'est pas encore pleinement effective (Cf. § 3.5.1.2).

³⁰ par exemple dans le Parc de la Haute Vallée de Chevreuse

3.5. Police de l'eau et de la nature : procédures réglementaires et contrôle de leur application

Les activités de police et de contrôle, outre qu'elles contribuent à garantir la crédibilité de l'État, constituent un des modes d'actions de la mise en œuvre des politiques de l'eau et de la biodiversité dont les objectifs ambitieux nécessitent la mise en synergie des actions incitatives, contractuelles, réglementaires et répressives. L'examen par les auditeurs de cette activité n'est pas allé dans l'examen concret de certains dossiers pour apprécier leur qualité et celle de l'instruction conduite par les services.

3.5.1. L'instruction des dossiers d'autorisation et de déclaration

3.5.1.1. *en police de l'eau et des milieux aquatiques*

Les doctrines d'opposition à déclaration et les stratégies d'instruction des dossiers "loi sur l'eau" permettant de hiérarchiser les dossiers en fonction des enjeux environnementaux progressent, mais n'ont pas toujours abouti même dans un contexte où les moyens affectés sont souvent en baisse.

Prônées par la démarche qualité, ces doctrine et stratégie s'opposent à une position bien ancrée dans les unités de police de l'environnement d'une application harmonisée de l'instruction des dossiers de demande d'autorisation et de déclaration au nom d'une "obligation juridique" de traitement égalitaire des dossiers. Aussi, l'optimisation du temps à passer à l'instruction des dossiers n'est-elle pas recherchée, de sorte que cela ne peut permettre de consacrer plus temps à d'autres actions plus complexes de contrôle, de modification d'actes administratifs existants, d'incitation à l'investissement, d'information, de communication, d'animation et de conviction auprès des collectivités territoriales pour la mise en place de certaines maîtrises d'ouvrage collectives³¹.

Peu d'auditeurs évoquent les expérimentations d'autorisation unique : les grilles d'analyse indiquent que cela constitue un des chantiers nouveaux ouverts par la DEB.

3.5.1.2. *en police de la nature*

La mise en œuvre de la réglementation des espèces protégées n'est pas encore pleinement effective comme le laisse penser un nombre assez faible de demandes de dérogation déposées. La mise en application de l'autorisation unique devrait faire émerger davantage de projets justifiant de telles dérogations. Toutefois, la stricte application de cette réglementation conduit à des rigidités mal comprises qui peut aussi inciter aux rejets des procédures.

S'agissant des listes locales relatives au régime d'évaluation des incidences dans les sites Natura 2000, les listes 1 et 2 sont adoptées dans les départements audités. Selon les moyens et compétences qui y sont affectés, le dispositif d'animation des services instructeurs par la DDTM est fluctuant et l'organisation pour la mise en œuvre effective des procédures variable.

3.5.1.3. *en police des installations classées*

Des études conduites par les agences de l'eau identifient la contribution des ICPE industrielles au déclassement des masses d'eau et permettent de prioriser le travail de mise en compatibilité des arrêtés d'autorisation avec les objectifs des nouveaux SDAGE 2016-2021.

³¹ L'instruction des nouveaux dossiers obéit au seul principe de non dégradation des eaux. Or l'atteinte des objectifs de qualité des eaux fixés suppose une amélioration de la qualité des milieux qui ne pourra être obtenue qu'au prix d'actions plus complexes.

Le triple régime d'autorisation, d'enregistrement ou de déclaration conduit à une priorisation très forte dans l'instruction des dossiers ICPE ; cette priorisation très remarquée par les auditeurs peut toutefois présenter un risque d'instruction superficielle de certains dossiers alors que l'impact de leurs rejets, relativement à une capacité limitée des milieux récepteurs, peut être important.

Enfin, le renforcement de la prise en compte des enjeux de biodiversité dans les dossiers ICPE est généralement recommandé par les auditeurs.

3.5.2. Les contrôles

Les plans de contrôle inter-services priorisés sont élaborés et validés en MISEN stratégique le plus souvent en présence d'un substitut du procureur de la République. L'intérêt d'une telle validation avant le mois de mars pour permettre aux établissements spécialisés dans le contrôle de s'organiser est parfois rappelé.

À l'exception d'un département, il est généralement recommandé de renforcer cette activité. Si la pédagogie est indispensable, cette phase a parfois été jugée trop longue et, de ce fait, les contrôles peu efficaces. En outre, certains auditeurs s'interrogent sur le traitement différencié des infractions en fonction des organismes assurant le contrôle rappelant ainsi toute l'importance d'une stratégie de contrôle partagée sous l'égide du préfet et du procureur.

Les efforts d'affichage du renforcement des contrôles et des sanctions afférentes notamment dans le cadre des relations avec les parquets formalisées par des protocoles quadripartites sont également relevés par les auditeurs ; ils soulignent alors la nécessité d'être vigilant sur leur mise en œuvre, d'en assurer une bonne communication auprès des usagers et de leurs représentants, de même qu'une bonne articulation entre les intervenants.

À ce titre, le volontarisme de certains parquets, plusieurs fois mentionné, constitue un élément favorable qui mérite d'être entretenu par des contacts réguliers.

La question de l'équilibre entre les thématiques de contrôle est fréquemment mise en avant, le volet nature, à l'exception de la chasse, étant jugé sous représenté.

De plus, les limites de l'outil de suivi du plan de contrôle sont maintes fois rappelées. Le suivi de cette activité qui pose des problèmes d'acceptabilité sociale, est pourtant très important pour pouvoir communiquer sur ses résultats et son efficacité et, partant, la justifier auprès des contrôlés.

Conclusion

Dans des contextes parfois difficiles, la mobilisation et l'engagement des agents des services de l'État et de ses établissements publics pour mettre en œuvre les politiques de l'eau et de la biodiversité sont unanimement relevés par les auditeurs en 2015.

Cependant, les risques liés aux nécessités de renouvellement de compétences sont avérés avec le vieillissement des experts en DREAL et les nouveaux champs à investir par des agents des DDT(M).

De plus, même si, à la faveur de l'exercice relatif aux SDAGE 2016-2021, des PAOT plus resserrés ont été construits, la priorisation des actions à conduire reste encore parfois une difficulté pour les services territoriaux. Il en est de même pour l'administration centrale qui peine dans la sélectivité des missions à conduire par les services.

L'atteinte des objectifs fixés par les directives européennes transposées suppose la définition de stratégies d'actions claires et partagées avec les partenaires locaux. Or, l'année 2015, comme la précédente, est marquée par des évolutions institutionnelles peu favorables à l'engagement des acteurs et par un durcissement certain des postures des organisations professionnelles agricoles.

Dans ces conditions, même si le schéma d'organisation des compétences dans le domaine de l'eau (SOCLE)³² à mettre en place dans le cadre de la GEMAPI a pour objectif de faire évoluer la situation, la mobilisation rapide de partenariats pour faire progresser la mise en œuvre des politiques environnementales paraît être une difficulté majeure.

Cette dernière ne pourra être levée que par des actions innovantes en vue d'un meilleur portage des politiques dans un contexte de faible adhésion voire d'opposition. Le projet d'agence régionale pour la biodiversité et sa structure partenariale prévus par le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages tracent, à ce titre, une perspective encourageante.

Pascale Boizard



Ingénieur général
des ponts, des eaux et des forêts

³² arrêté ministériel du 20 janvier 2016

Annexes

1. Lettre de mission



9/1/2015

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

*Direction générale de l'aménagement,
du logement et de la nature
Direction Générale de la Prévention des Risques*

*Direction de l'eau et de la biodiversité
Service de la prévention des nuisances et de la qualité de
l'environnement*

Référence : DGALN/DEB/SDATLE/BPEN

Affaire suivie par :

Guillem CANNEVA
guillem.canneva@developpement-durable.gouv.fr
Tél. : 01 40 81 31 41

Catherine RACE
catherine.race@developpement-durable.gouv.fr
Tél. : 01 40 81 87 38

Paris, le **23 FEV. 2015**

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

à

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

→ CPRN

S4

25 FEV. 2015 Copie Bureau

Patrice PARISB

Objet : Programme 2015 d'audits des services chargés de mettre en œuvre la politique de l'eau et de la nature

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 menées conjointement par le CGEDD, le CGAAER, selon un programme annuel défini avec la direction de l'eau et de la biodiversité et de la direction générale de la prévention des risques.

Pour l'année 2015, la liste des départements audités est :

- Guadeloupe
- Haut- Rhin
- Haute-Savoie
- Lot- et- Garonne
- Yvelines

Il nous paraît nécessaire de préciser les attentes de nos directions sur chacun des départements sélectionnés, 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'État et les établissements publics, ainsi que le renforcement du pilotage régional.
 - La répartition des moyens 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.
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 pourront faire l'objet d'une réunion ad hoc avec nos services, sur demande de la mission.

À 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 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



2. Liste des recommandations faites au niveau national du MEEM

département	recommandation
Haute-Savoie	Recommandation au secrétariat général du MEDDE : Être attentif à la mise en œuvre effective des priorités affichées dans la feuille de route ministérielle de la politique compétences-formation afin de mettre en place une politique de gestion des compétences dans le domaine de la biodiversité, faisant notamment appel à la formation et aux recrutements externes
	Recommandation à la DEB : Préconiser des suivis de l'évolution de la qualité des masses d'eau utilisant les anciens référentiels d'appréciation pour documenter les progrès accomplis, notamment en matière physico-chimique.
	Recommandation à la DEB et à l'ONEMA : Apporter des éléments méthodologiques pour éclairer et faciliter les choix locaux relatifs à la conception et au dimensionnement des aménagements au titre de la restauration de la continuité écologique
	Recommandation à la DEB : Définir, sans attendre 2018, une stratégie pour parvenir à des objectifs réalistes et crédibles en matière de restauration de la continuité écologique des cours d'eau
	Recommandation au MEDDE et au MAAF : Prévoir une mission pluridisciplinaire pour faciliter le dialogue et le rapprochement des points de vue sur la gestion de la brucellose des bouquetins du massif du Bargy. Cette mission s'attachera en particulier à expliciter les éléments scientifiques et opérationnels relatifs à la vaccination et à la dispersion des populations dans les massifs voisins
Lot-et-Garonne	Recommandation à la DEB, à l'Onema et à l'agence de l'eau Adour-Garonne : conduire les réflexions nécessaires pour optimiser l'articulation des mesures dans le cadre des deux réseaux de contrôles de surveillance et de contrôles opérationnels et appliquer les recommandations de l'audit du dispositif d'agrément des laboratoires intervenant dans le domaine de l'eau pour permettre la caractérisation de l'état chimique des masses d'eau
	Recommandation à la DEB et l'Onema : conduire rapidement l'étude sur l'impact cumulé des retenues d'eau et en tirer des enseignements opérationnels aisément transposables pour les services
	Recommandation à la DEB : concevoir un nouveau dispositif global de "guichet unique" permettant à un organisme, quel qu'il soit, de percevoir et recouvrer les différentes taxes, redevances pour service rendu ou autres contributions fondées sur le prélèvement dans la ressource en eau pour le compte d'organismes intéressés, à charge pour lui de leur reverser les produits correspondants
Lot-et-Garonne ou Yvelines	Recommandation à la DEB : dans le cadre de la création de l'AFB et de la mutualisation de ses échelons territoriaux avec l'ONCFS, concevoir, dans le respect des règles de la commande publique, un outil commun ou les interfaces nécessaires entre les outils existants (notamment avec celui de suivi du traitement des infractions du ministère de la justice) pour permettre le rapportage et le suivi des contrôles de police de l'eau et de la biodiversité et de leurs suites

département	recommandation
Guadeloupe	Recommandation à la DGPR, à la DEB, au préfet de bassin et à la DEAL : établir rapidement une lecture commune et clarifiée des textes concernant la mise en œuvre en Guadeloupe de la GEMAPI et mettre en place au plus vite la mission d'appui prévue par les textes.
	Recommandation au CGDD, au Préfet et à la DEAL : Renforcer et évaluer les initiatives en matière d'éducation à l'environnement, en s'inspirant notamment de ce qui se fait auprès des scolaires dans le cadre du plan Séismes Antilles, en s'appuyant sur l'Office de l'eau, l'ONF, le PNG et les associations. Formaliser un protocole d'action avec le Rectorat associant les différentes parties prenantes...
	Recommandation à la DGPR, à la DEB, au préfet de bassin et à la DEAL : établir rapidement une lecture commune et clarifiée des textes concernant la mise en œuvre en Guadeloupe de la GEMAPI et mettre en place au plus vite la mission d'appui prévue par les textes.
	Recommandation à la DEB : Cibler les destinataires des notes de service et instructions, en ajustant les listes de diffusion aux stricts services directement concernés.
Yvelines ³³	Recommandation à la DEB : prévoir une forme de PAOT-type resserré, adaptée à un département urbain à forts enjeux très diversifiés et souvent contradictoires afin de permettre aux services régional et départemental d'exprimer clairement et simplement leurs priorités d'action.
	Recommandation à la DEB : Expertiser les conditions dans lesquelles le PDM du SDAGE accompagne la mise à niveau des réseaux unitaires.
	Recommandation à la DEB : Analyser la situation à fort potentiel de risque du développement de l'assainissement non collectif et de l'absence de structure de contrôle au regard de la situation constatée dans le département des Yvelines.
	Recommandation à la DEB : Améliorer la transparence des informations qui concernent la démarche RSDE et garantir la cohérence des actions des différents niveaux impliqués.
	Recommandation à la DGS et à la DEB : Engager une étude épidémiologique pour conclure sur le fait de savoir s'il y a un problème de santé publique lié à la présence excessive de canalisations en PVC datant d'avant les années 1980 dans les Yvelines.
	Recommandation à la DEB : Prendre en compte le phénomène de gentrification dans la stratégie nationale d'ouverture de postes en sortie d'école en fonction des enjeux environnementaux locaux.

³³ sous réserve d'évolution des recommandations dans le cadre de la phase contradictoire

3. Glossaire des sigles et acronymes

<i>sigles</i>	<i>signification</i>
CAR	comité d'administration régional
CIPAN	culture intermédiaire pièges à nitrates
DCE	directive cadre sur l'eau
DCSMM	directive cadre de la stratégie du milieu marin
DDT	direction départementale du territoire
DEAL	direction de l'équipement de l'aménagement et du logement (OM)
DNO	directive nationale d'orientation
DOCOB	document d'objectifs (Natura 2000)
DREAL	direction régionale de l'équipement de l'aménagement et du logement
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
EPTB	établissement public territorial de bassin
Eqhb	Équivalent habitant
ERU	eaux résiduaires urbaines
GEMAPI	gestion des milieux, aquatiques et de la protection contre les inondations aquatiques
ICPE	installation classée pour la protection de l'environnement
MAE	mesures agro – environnementales
MAEC	mesures agro – environnementales et climatiques
MISEN	mission inter-services de l'eau et de la nature
OPA	organisation professionnelle agricole
OSMOSE	outil de suivi des mesures opérationnelles sur l'eau
OSPC	outil de suivi du plan de contrôle
OUGC	organisme unique de gestion collective (de l'eau)
PAC	politique agricole commune
PAOT	programme d'actions opérationnel territorialisé
PARCE	plan d'actions pour la restauration de la continuité écologique
PDM	programme de mesures (adossé au SDAGE)
PRDR	programme régional de développement rural
SAGE	schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SCAP	stratégie de création des aires protégées
SDAGE	schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SINP	système d'information de la nature et des paysages
SOCLE	schéma d'organisation des compétences dans l'eau
SRCE	schéma régional de cohérence écologique
STEU	station de traitement des eaux usées

