



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

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT

Bilan des audits territoriaux de la mise en oeuvre des politiques de l'eau et de la biodiversité

Années 2010 à 2015

Rapport CGEDD n° 010513-01, CGAAER n°16049
établi par

Alain BAUCHE, Pascale BOIZARD (coordonnatrice) et Pascal DOUARD

Juin 2016



Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport

Sommaire

Résumé.....	3
Introduction.....	7
1. La méthode et le déroulement de la mission.....	9
1.1. La méthode.....	9
1.2. Le déroulement de la mission.....	9
1.3. Des retours d'enquête importants complétés par des entretiens souvent menés avec une personne présente lors de l'audit.....	10
1.3.1. <i>Un taux de réponse assez remarquable.....</i>	<i>10</i>
1.3.2. <i>Une continuité de service vis-à-vis des audits "eau et biodiversité".....</i>	<i>10</i>
2. L'étude des synthèses annuelles et des rapports d'audits permet de dresser un premier bilan.....	13
2.1. Avec des moyens constants, les caractéristiques de ces audits évoluent.....	13
2.1.1. <i>Des moyens mobilisés significatifs.....</i>	<i>13</i>
2.1.2. <i>Une évolution des audits, liée au référentiel qui les sous-tend.....</i>	<i>14</i>
2.2. Des progrès, mais des difficultés persistantes dans la mise en œuvre des politiques de l'eau et de la biodiversité.....	16
2.2.1. <i>Des progrès dans le rapprochement des politiques eau et biodiversité et dans la résorption des pollutions ponctuelles.....</i>	<i>16</i>
2.2.2. <i>Des difficultés persistantes surtout liées à la difficulté pour les services de l'État de convaincre les maîtres d'ouvrage d'agir.....</i>	<i>17</i>
3. Les avis des DDT(M) et des DREAL et d'autres contributions permettent de cerner les apports et les insuffisances des audits.....	19
3.1. Utilité des audits "eau et biodiversité".....	19
3.1.1. <i>Des audits profitables aux services des territoires audités.....</i>	<i>19</i>
3.1.2. <i>Mais des audits qui ont peu bénéficié aux autres services, et peu percolé auprès des autres acteurs.....</i>	<i>21</i>
3.2. Le déroulement des audits.....	21
3.2.1. <i>La sélection des départements et la programmation des audits.....</i>	<i>21</i>
3.2.2. <i>La préparation de l'audit.....</i>	<i>21</i>
3.2.3. <i>La durée des audits et les entretiens sur place.....</i>	<i>22</i>
3.2.4. <i>La restitution sur place et la phase contradictoire.....</i>	<i>22</i>
3.3. Qualité des recommandations des audits.....	22
3.4. Plans d'actions et mise en œuvre des recommandations des audits.....	23
3.4.1. <i>Des plans d'actions de plus en plus nombreux.....</i>	<i>23</i>
3.4.2. <i>Des plans d'actions globalement mis en œuvre et souvent suivis.....</i>	<i>23</i>
3.4.3. <i>Des missions de suivi de la mise en œuvre des plans d'actions souhaitées.....</i>	<i>24</i>
3.5. Autres évolutions des audits souhaitées par les services en fonction des modifications législatives.....	25
3.5.1. <i>La recomposition des rapports entre DREAL et DDT(M).....</i>	<i>25</i>
3.5.2. <i>Un mix région-département plébiscité comme champ géographique des audits en conservant l'ancrage départemental de mise en œuvre de ces politiques.....</i>	<i>26</i>
3.5.3. <i>Une refonte du référentiel envisagée de manière trop précoce.....</i>	<i>27</i>
4. Quelques pistes de réflexion pour faire évoluer les audits.....	29
4.1. Des audits utiles pour les services de l'État.....	29

4.1.1. ... pour améliorer l'organisation, le pilotage et les relations entre services s'agissant de ces politiques de l'eau et de la biodiversité.....	29
4.1.2. ... pour contribuer au dialogue entre les services déconcentrés et l'administration centrale et leur assurer une forme de reconnaissance.....	29
4.1.3. ... dont des modalités sont à aménager.....	29
4.1.4. ... et dont le référentiel devra inclure l'observation de l'articulation et de la cohérence entre les différentes démarches qualité.....	31
4.2. Mais des audits à réorienter.....	31
4.2.1. ... à l'aune de l'autorisation environnementale.....	31
4.2.2. ... vers un mix territorial région/département couplé à une sélection de thématiques.....	32
4.2.3. ... en intégrant de nouveaux thèmes dans leur périmètre tout en renforçant la priorisation thématique en fonction des enjeux locaux.....	32
4.3. Et des audits à rénover en fonction des changements institutionnels et législatifs..	33
4.3.1. Favoriser une approche territoriale plus transversale.....	33
4.3.2. Aider à trouver de nouveaux équilibres.....	33
4.4. D'autres outils à mettre en place pour atteindre certains objectifs.....	34
4.4.1. La revue thématique nationale.....	35
4.4.2. Le développement des échanges entre les services départementaux et le niveau central : une complémentarité d'outils à développer.....	35
4.4.3. Quelle diffusion et quelle valorisation des bonnes pratiques ?.....	36
Conclusion : une démarche utile, à refonder.....	37
Annexes.....	39
1. Lettre de mission.....	40
2. Départements ayant fait l'objet d'un audit E&B entre 2010 et 2015.....	42
3. Lettre de commande 2014 conjointe du DEB et du DGPR.....	43
4. Analyse des 5 rapports de synthèse existant sur la période 2010-2015.....	45
5. Questionnaires adressés aux DDT(M), DREAL, structures de bassin et autres établissements publics intéressés.....	51
5.1. Questionnaire/guide d'entretien avec les DDT(M) des départements audités.....	51
5.2. Questionnaire/guide d'entretien avec les DREAL intéressées.....	53
5.3. Questionnaire/guide d'entretien avec le niveau bassin.....	55
6. Liste des personnes avec lesquelles la mission a échangé.....	57
7. Histogramme n°9 sur l'utilité spécifique des audits E&B selon les services	60
8. Autres dispositions du référentiel d'audits E&B à adapter.....	61
9. Glossaire des sigles et acronymes.....	63

Résumé

De 2010 à 2015, les audits de la mise en œuvre des politiques de l'eau et de la biodiversité ont eu pour objectifs d'évaluer l'organisation collective (pilotage et animation par le niveau régional, liens avec le niveau de bassin, coordination entre services de l'État et établissements publics, relations avec les autres acteurs concernés), l'adéquation des moyens aux enjeux territoriaux, la qualité et la pérennité des compétences, le respect des engagements communautaires (ceux liés aux directives Habitats-Faune-Flore et Oiseaux, à la directive cadre sur l'eau ainsi qu'aux directives sur les eaux résiduaires urbaines, sur les nitrates ...) et la mise en œuvre des priorités nationales fixées par la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) et la direction générale de la prévention des risques (DGPR).

Après six années et 33 départements audités, les commanditaires de ces audits ont demandé un bilan approfondi de cette démarche, pour engager ensuite une réflexion sur les modifications souhaitables, compte tenu des évolutions du contexte institutionnel (réforme territoriale, futures agences régionales de la biodiversité).

Il s'agissait :

- d'analyser les progrès des services et les difficultés persistantes dans la mise en œuvre des politiques notamment au regard du risque contentieux européen ainsi que l'amélioration de l'accompagnement des services grâce à l'évolution du référentiel d'audit,
- d'évaluer l'apport de ces audits et, notamment, la mise en œuvre des plans d'actions élaborés en réponse aux recommandations des audits ainsi que les perspectives de l'évolution du pilotage par les DREAL dans le cadre de la réforme territoriale des services de l'État.

Les rapporteurs ont appuyé leurs réflexions sur de très nombreux échanges avec les différents services et établissements publics "audités" et sur de nombreuses autres contributions qui ont aussi enrichi leurs travaux.

Les audits ont mobilisé chaque année pour chacun des cinq à six départements plus de quatre auditeurs en moyenne qui y ont consacré chacun environ cinq semaines de travail. Les évolutions du référentiel ont permis la prise en compte progressive au cours de cette période de la biodiversité terrestre dans le périmètre d'audit. Elles ont aidé, grâce à l'élaboration d'une grille d'analyse préalable aux entretiens, à mieux cibler les audits sur les questions prioritaires pour les départements étudiés même si cela reste à parfaire. Les audits ont noté un rapprochement des politiques de l'eau et de la biodiversité et une résorption des pollutions ponctuelles entre 2010 et 2015. En revanche, la difficulté à mobiliser les maîtres d'ouvrage pour la lutte contre les pollutions diffuses et le rétablissement de la qualité écologique des eaux est fréquemment mentionnée.

L'ensemble des investigations ainsi menées révèle que les audits ont, grâce à leur regard extérieur, été utiles aux services en les aidant à définir ou à conforter leurs stratégies, en leur suggérant des améliorations dans le pilotage local des politiques, en leur proposant des pistes de progrès. L'idée a aussi été émise de réfléchir aux conditions dans lesquelles les services non audités pourraient bénéficier des bonnes pratiques recensées et des suggestions d'amélioration émises. Par contre, ils n'ont que très partiellement permis de répondre d'une part, à l'objectif d'appréciation du risque de non atteinte des objectifs des directives communautaires, d'autre part, à l'objectif d'évaluation de la mise en œuvre des politiques de l'eau et de la biodiversité sur le territoire.

S'agissant des pistes de refondation des audits, les rapporteurs suggèrent d'intégrer le littoral, le milieu marin et à terme les inondations dans le spectre des audits "eau et biodiversité", d'organiser un suivi systématique des audits, de profiter des audits pour

valoriser les bonnes pratiques, d'orienter la programmation vers un mix territorial région/département couplé à une sélection de thématiques pour aboutir annuellement à environ trois audits départementaux dans deux régions en veillant à ne pas avoir plus d'un audit annuel par DDT(M) tous thèmes confondus.

Le nouveau référentiel devra éviter autant que possible les approches en silos et tenir compte des équilibres territoriaux résultant des nouvelles régions et des lois confiant de nouvelles responsabilités aux collectivités territoriales. Avant toute chose, il convient que les commanditaires redéfinissent ce qu'ils attendent précisément de démarches qui se sont avérées utiles pour les services de l'État sans atteindre l'ensemble des objectifs qui leur étaient assignés. Le présent rapport identifie d'autres voies pour répondre aux attentes non satisfaites exprimées par les commanditaires. La réflexion sur l'avenir de ces audits devra en tenir compte.

Liste des recommandations

- 1 Recommandation aux secrétariats généraux et aux conseils généraux de l'environnement et de l'agriculture ainsi qu'à la DEB et à la DGPR : Veiller à ne pas avoir plus d'un audit par département et par an pour la DDT(M) 30**
- 2 Recommandation à la DEB, à la DGPR et aux conseils généraux : Organiser le suivi systématique des audits territoriaux sur la base de modalités légères (par exemple tableaux de suivi de plan d'actions) en tirant les enseignements des missions de suivi dans l'Aude et l'Allier. 30**
- 3 Recommandation aux conseils généraux, à la DEB et à la DGPR : Prévoir un échange annuel pour examiner les suites données aux recommandations faites au niveau central 30**
- 4 Recommandation à la DEB, à la DGPR et aux conseils généraux : Développer dans les audits le recensement des bonnes pratiques en vue de leur valorisation. 31**
- 5 Recommandation à la DEB, à la DGPR et aux conseils généraux : Auditer la même année plusieurs départements d'une même région 32**
- 6 Recommandation à la DEB, à la DGPR et aux conseils généraux : Intégrer le thème du littoral dans le spectre de l'audit "eau et biodiversité" et conduire une réflexion approfondie sur l'inclusion ou non de celui des inondations. 32**
- 7 Recommandation à la DEB, à la DGPR et aux conseils généraux : Associer les régions à l'élaboration du nouveau référentiel des audits "eau et biodiversité", selon des modalités permettant de prendre en compte l'effet de leurs nouvelles responsabilités en matière de biodiversité. 34**

Introduction

De 2000 à 2009, des inspections concernant les polices de l'environnement ont été menées par des équipes comprenant des membres de l'inspection générale de l'environnement, du conseil général du génie rural, des eaux et des forêts et du conseil général des ponts et chaussées.

En 2010, la réorganisation des services déconcentrés de l'État et la nouvelle définition de leurs objectifs dans les domaines de l'eau et de la biodiversité traduite par la circulaire interministérielle du 5 mars 2009, ont conduit la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) et la direction générale de la prévention des risques (DGPR) à préciser leurs attentes vis-à-vis des audits étendus à la politique et à la police de l'eau et incluant la contribution des procédures des installations classées pour la protection de l'environnement.

Le référentiel correspondant tenait compte de l'impact qualitatif et quantitatif généré par les installations classées pour la protection de l'environnement et intégrait la problématique de la biodiversité aquatique. Ce référentiel avait retenu une approche incluant l'examen à la fois de la mise en œuvre des directives européennes et du respect des priorités ministérielles assignées aux services de l'État.

Le bilan début 2010 des cinq premiers audits réalisés a fait apparaître la nécessité de reprendre ce premier référentiel, encore trop imprécis, et d'étendre le champ des audits à la biodiversité terrestre.

Depuis 2011, et à raison de 5 à 6 départements choisis chaque année par la DEB et la DGPR¹, les audits de la mise en œuvre des politiques de l'eau et de la biodiversité ont pour objectif d'évaluer :

- l'organisation collective dans ces deux domaines, et notamment le pilotage et l'animation assurés par le niveau régional, les liens avec le niveau de bassin, la coordination entre les services de l'État et les établissements publics, les relations avec les acteurs concernés (notamment les collectivités, maîtres d'ouvrage), l'adéquation des moyens aux enjeux territoriaux, la qualité et la pérennité des compétences ainsi que l'engagement des services dans une démarche qualité ;
- le respect des engagements communautaires, aux premiers rangs desquels ceux liés aux directives Habitats-Faune-Flore et Oiseaux, à la directive cadre sur l'eau (DCE) ainsi qu'aux directives "eaux résiduaires urbaines" (ERU), nitrates ...
- la mise en œuvre des priorités nationales fixées par la DEB et la DGPR.

Les deux dernières années ont été marquées par l'application du guide spécialisé approuvé en 2014 qui instaure une démarche la plus exhaustive possible, systématique et méthodique, avec un cadre d'analyse unique pour toutes les équipes, des approfondissements ciblés sur une hiérarchisation préalable des enjeux et des risques, impliquant les services, et un rapport synthétique allant à l'essentiel.

Après six années et 33 départements audités (Cf. annexe 2), le directeur de l'eau et de la biodiversité a demandé un bilan approfondi de cette démarche, de nature à alimenter les réflexions pour la fondation d'une nouvelle génération d'audits "eau et biodiversité", ce qui supposera l'élaboration d'un nouveau référentiel.

Les investigations demandées (Cf. lettre de mission annexe 1) concernent :

- les sujets sur lesquels les audits ont pu noter des progrès ou, au contraire, les difficultés qu'ils ont relevées et qui supposent un approfondissement des travaux des services notamment en cas de risque contentieux européen ou d'évolutions législatives ;
- les retours d'expérience des audits du point de vue de leurs bénéficiaires (directions départementales des territoires et de la mer – DDT(M), direction (régionale) de l'environnement de l'aménagement et du logement – D(R)EAL, DEB/DGPR),

¹ Cf. annexe 3 – Lettre de commande du DEB et du DGPR du 11 avril 2014, à titre d'exemple.

l'évaluation de la mise en œuvre des plans d'actions faisant suite aux recommandations des audits;

- les perspectives de l'évolution du pilotage et de l'appui des DREAL dans le cadre de la réforme territoriale des services de l'État ainsi que dans la perspective de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

1. La méthode et le déroulement de la mission

1.1. La méthode

Les réflexions de l'équipe de mission se sont appuyées sur :

- l'analyse des cinq synthèses annuelles ou bisannuelle (2010, 2011, 2012-2013, 2014 et 2015 – Cf. annexe 4) réalisées depuis 2010, première année de mise en œuvre de ces audits ;
- les résultats d'une enquête conduite sur la base de questionnaires (Cf. annexe 5) auprès des DDT et DDTM, D(R)EAL, structures de bassin et établissements publics sollicités dans le cadre des audits menés entre 2010 et 2015 (Office national de l'eau et des milieux aquatiques – Onema, Office national de la chasse et de la faune sauvage – ONCFS) enrichis d'entretiens téléphoniques avec le ou les interlocuteurs mentionnés dans les réponses aux questionnaires (directeur général, directeur, responsable du service concerné, chef de mission inter-services de l'eau et de la nature – MISEN, délégué territorial ...)
- des entretiens avec :
 - la DEB et la DGPR, commanditaires de ces audits,
 - un groupe de travail constitué de quelques DREAL² ayant été concernées par ces audits dans le but d'échanger sur les conséquences prévisibles de la réforme territoriale des services de l'État sur le pilotage et l'animation des services départementaux pour la mise en œuvre des politiques de l'eau et de la biodiversité ainsi que sur les perspectives du renforcement du rôle des régions en matière de biodiversité.
- des échanges lors du collège "eau biodiversité" de la section milieux, ressources et risques du CGEDD, qui ont permis de recueillir les contributions de membres du CGEDD ou CGAAER, notamment de l'animateur du groupe "eau & sol" du CGAAER, des coordonnateurs du collège et des membres ayant participé à de tels audits ;
- un dialogue avec un préfet et le président du groupement des DDT(M);
- un avis du superviseur CGEDD des audits "eau biodiversité" (le superviseur CGAAER étant membre de l'équipe de mission).

S'il est patent que la méthode déclarative comporte des limites et que la mise en œuvre des politiques de l'eau et de la biodiversité concerne de nombreux autres acteurs au-delà des services et établissements publics de l'État (collectivités territoriales et leurs groupements, syndicats de rivières, associations de protection de l'environnement, organisations professionnelles, particuliers ...), l'équipe de mission a considéré qu'il ne lui était pas possible de les interroger directement, notamment parce qu'ils n'avaient pas eu connaissance des rapports d'audits lesquels n'ont été rendus publics que depuis 2016³ ; en revanche, leur rôle étant très important dans la mise en œuvre des politiques de l'eau et de la biodiversité, les DDT et DDT(M) ont été interrogées lors des entretiens sur la manière dont elles ont partagé, ou non, les résultats des audits avec ces différents acteurs. L'équipe de mission n'a prévu ni contact avec les missions d'inspections générales territoriales (MIGT), ni rencontre dans les départements ayant été concernés par les audits pour rester dans les délais fixés par la lettre de mission.

1.2. Le déroulement de la mission

Le déroulement de la mission s'est articulé autour de six grandes phases :

- Pour l'enquête auprès des 50 DDT(M), D(R)EAL, structures de bassin et établissements publics concernés, l'envoi des questionnaires a eu lieu fin mars, précisant aux destinataires que le membre de l'équipe de mission concerné souhaitait ensuite s'entretenir téléphoniquement, sur la base des réponses apportées

² Aquitaine-Limousin-Poitou-Charente, Nord-Pas-de-Calais-Picardie, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Languedoc-Roussillon-Midi Pyrénées

³ Les rapports programmés en 2015 ont été publiés en 2016

aux questionnaires, avec la ou les personnes qui seraient désignées afin d'approfondir ou préciser certains points. Au total, plus de 40 questionnaires ont été retournés et une quarantaine d'entretiens ont eu lieu jusque début juin.

- Les autres entretiens et échanges ont eu lieu durant la même période (Cf. annexe 6).
- L'exploitation de l'ensemble des synthèses annuelles et rapports d'audits, des résultats de l'enquête et des compte-rendus d'entretiens s'est déroulée de la mi-avril à la mi-mai et a permis l'élaboration d'une ébauche de bilan des audits "eau et biodiversité" (E&B) 2010-2015.
- Le débat sur les pistes de conclusion de la mission présentées au collègue "eau et biodiversité" a eu lieu le 24 mai.
- Les avis du préfet de la Marne et du président du groupement des DDT(M) sur cette ébauche de bilan des audits 2010-2015 ont été demandés début juin.
- L'ébauche ainsi enrichie a donné lieu à un projet de rapport présenté au superviseur des audits "eau et biodiversité" du CGEDD puis relu par Marie-Laure Garcin.

1.3. Des retours d'enquête importants complétés par des entretiens souvent menés avec une personne présente lors de l'audit

1.3.1. Un taux de réponse assez remarquable

Le taux de réponse au questionnaire a été très satisfaisant (80 % pour les DDT(M)⁴ et 75 % pour les DREAL), certaines DDT(M) relevant même l'intérêt d'une méthode leur demandant leur avis. Ce taux est d'autant plus remarquable que la période d'envoi du questionnaire correspondait en DREAL à une phase de travail intense liée à la réforme territoriale ; cela était vrai aussi en DDT(M), où les travaux conduits en application de la note technique des ministres chargées de l'environnement et du logement du 7 octobre 2015 et relatifs au partage des missions entre DREAL et DDT(M) étaient en cours.

1.3.2. Une continuité de service vis-à-vis des audits "eau et biodiversité"

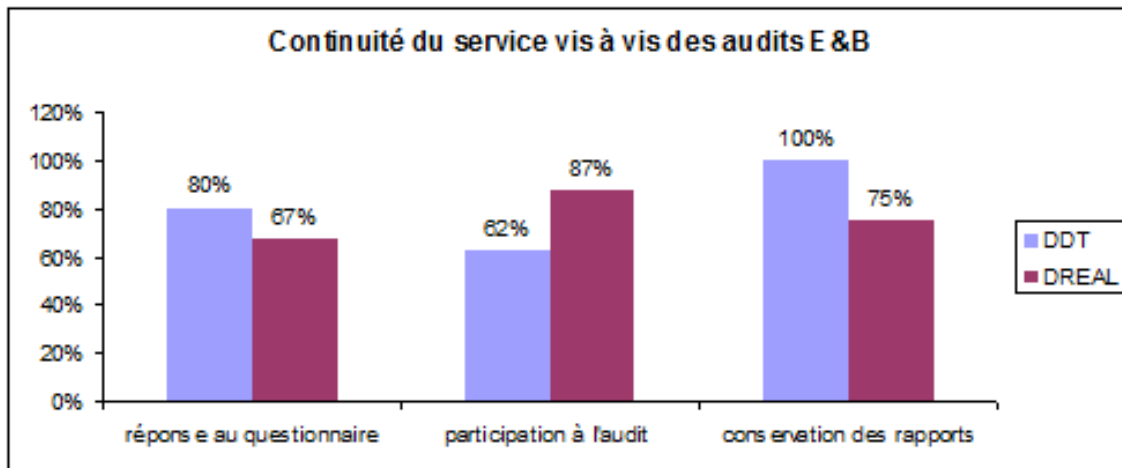
Sur l'ensemble de la période 2010-2015, en DDT(M) 62 % des agents ayant participé à la réponse au questionnaire étaient déjà présents lors de la réalisation l'audit et, en DREAL, cette proportion est même de 78 %. La présence fréquente de plusieurs personnes lors des échanges téléphoniques (directeur, directeur-adjoint, chef du service "eau et biodiversité" ou son adjoint) entraîne de facto un taux de participation à l'audit des personnes interrogées plus élevé.

Ce taux progresse peu entre 2010 et 2015. Ce résultat, surprenant en première approche, s'explique par des échantillons annuels non représentatifs en raison de leur faible nombre⁵.

De même, la conservation des rapports témoigne d'une continuité certaine des services à l'égard des audits.

⁴ L'échantillon portait sur les départements dont les audits avaient été programmés de 2010 à 2015 ; toutefois, dans les départements programmés en 2015, 3 DDT(M) n'ont pas été questionnés dans la mesure où les rapports n'étaient pas encore publiés et, pour certains, n'avaient même pas faits l'objet de la phase contradictoire : l'échantillon de départements ayant été rendu destinataire du questionnaire est donc de 30 (et non 33). En revanche, les 13 DREAL intéressées ont été questionnées (en métropole, n'était pas concernée la Bourgogne-Franche-Comté).

⁵ il suffit en effet qu'en 2014, 2 DDT(M) n'aient pas répondu au questionnaire pour fausser l'appréciation.



Histogramme n° 1

À noter que certaines délégations de bassin ont exprimé le souhait d'être systématiquement tenues destinataires des rapports d'audit même si aucune recommandation ne concerne la DREAL de bassin.

Il en va de même pour la direction générale de l'Onema qui souhaite même son association à la phase contradictoire des audits. Si *a priori* la dimension territoriale des politiques de l'eau et de la biodiversité prime, l'Onema estime qu'il peut y avoir des interférences avec une politique nationale de l'établissement dans le domaine de la gestion des ressources humaines mais aussi dans celui de la connaissance. Par ailleurs, il y voit une opportunité à faire partager avec l'ensemble des services territoriaux de l'établissement⁶ des éléments liés à une politique nationale, notamment dans le cadre de sa propre démarche de qualité.

⁶ par exemple en matière de continuité écologique, de contrôle et de police.

2. L'étude des synthèses annuelles et des rapports d'audits permet de dresser un premier bilan

Le bilan des audits eau et biodiversité a dans un premier temps été établi en partant des rapports d'audits, ou plus précisément des synthèses annuelles qui en avaient été tirées en 2010, 2011, 2013 (pour les années 2012 et 2013), 2014 et 2015⁷.

Ces synthèses font apparaître d'une part une continuité des moyens consacrés aux audits, mais une évolution dans la conception de ces audits et la manière de les aborder, très liée au référentiel qui les sous-tend. Elles mettent en exergue, d'autre part, à la fois des progrès et des difficultés persistantes dans la mise en œuvre des politiques de l'eau et de la biodiversité.

2.1. Avec des moyens constants, les caractéristiques de ces audits évoluent

2.1.1. Des moyens mobilisés significatifs

Les synthèses de 2012-2013 et de 2015 soulignent les moyens significatifs mobilisés : pour chaque département audité, une équipe de quatre à cinq rapporteurs y consacre un temps de travail estimé entre quatre et six semaines par auditeur⁸.

Ces 20 à 30 jours se décomposent en un temps de préparation (une semaine), des rencontres sur place aux niveaux régional et départemental (deux semaines y compris rédaction des compte-rendus), la rédaction du rapport provisoire, puis celle du rapport définitif après phase contradictoire (une à deux semaines).

Il faut y ajouter le temps de la soixantaine d'acteurs départementaux et régionaux rencontrés, ainsi que la mobilisation des services de l'État sollicités pour la préparation de l'audit, la mise au point des rendez-vous, la réaction aux recommandations du rapport dans le cadre de la phase contradictoire, l'élaboration d'un plan d'action. Soit environ 15 jours pour les temps d'entretien auxquels il faut ajouter 30 jours par audit de mobilisation des services de l'État.

Au total, par département, on arrive à un total de 150 jours⁹. Étant donné un programme annuel moyen de 6 départements, cela correspond à environ 2% de l'activité du CGEDD ; si ce travail était confié à des bureaux d'études privés, compte tenu d'un prix de la journée de consultant évalué à 1000€, cela représenterait un chiffre annuel de l'ordre de 1M€.

Ces moyens restent étonnamment stables sur la période considérée, comme l'illustre la synthèse 2015 :

⁷ 2010 : Synthèse parue en juillet 2011, non référencée

2011 : Synthèse parue en avril 2012, non référencée

2012 – 2013 : Synthèse établie par Pascale Boizard, rapport CGEDD n°008 416-08, juillet 2014.

2014 : Synthèse établie par Alain Bauché, Pascale Humbert et Rémi Velluet, rapport CGEDD n°009 535-06 et CGAAER n°1 403 499, mars 2015.

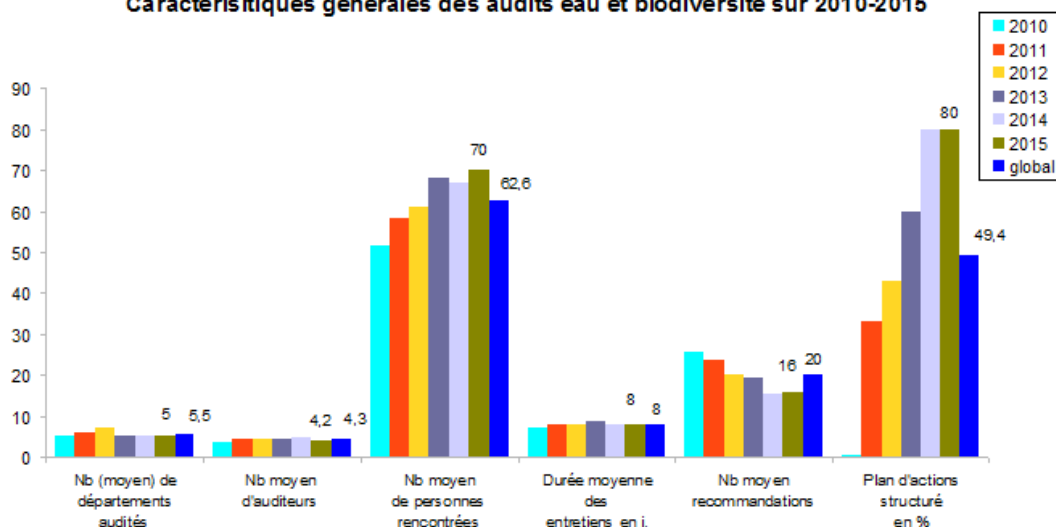
2015 : Synthèse établie par Pascale Boizard, rapport CGEDD n°010 665 -01, juin 2016.

⁸ Le nombre assez important de rapporteurs est lié à l'interministérialité des audits et à l'éventail des thématiques abordées et des compétences nécessaires. Mais, dans l'organisation des missions d'audit et dans la rédaction des rapports ce nombre peut aussi être à l'origine d'un allongement de délais (Cf. § 3.2.4)

⁹ Les temps passés ont été ainsi estimés:

- personnes rencontrées : environ 60 personnes rencontrées pendant approximativement 1/4 de journée soit 15 j.
- temps consacré par les services : environ 30 jours entre la préparation de l'audit notamment la fourniture d'une note d'enjeux et d'autres informations, prise de rendez-vous, disponibilité pendant la semaine passée sur place par l'équipe d'audit, réaction dans le cadre de la procédure contradictoire, élaboration d'un plan d'actions
- temps consacré par l'équipe d'audit : entre 20 et 30 jours pour chacun des 4 auditeurs soit 100 jours
- Au global, les 145 jours ont été arrondis à 150 jours.

Caractéristiques générales des audits eau et biodiversité sur 2010-2015



Histogramme n°2

2.1.2. Une évolution des audits, liée au référentiel qui les sous-tend

Lorsque débutent ces audits, en 2010, ils sont centrés sur la mise en œuvre des politiques de l'eau et encore marqués par les précédentes inspections sur la mise en œuvre de la police de l'eau et des milieux aquatiques (Cf. Histogramme n°4, p16). Seule la biodiversité aquatique est abordée. La lettre de mission demande, en outre, de comparer les méthodes employées dans le domaine de l'eau avec celles employées dans les domaines de la biodiversité et des installations classées.

À l'expérience, comme le note la synthèse de 2010, il apparaît nécessaire de préciser et de compléter le référentiel utilisé. Le référentiel officialisé par le CGEDD en mai 2011 sous le n°007 809-01 est appliqué pour les audits 2011, 2012 et 2013¹⁰.

Ce référentiel rappelle l'objet de l'audit, qui est d'expliciter les risques de non-conformité par rapport aux directives européennes, d'expliciter les mesures prises pour maîtriser ces risques (dont le référentiel note qu'elles n'existent que dans très peu d'endroits), de prendre connaissance des pratiques en matière d'organisation du pilotage des politiques, de gestion du personnel, de programmes de mesures pour atteindre les objectifs de la directive cadre sur l'eau (DCE), de programmes d'actions territorialisées pour atteindre les objectifs des directives, de plans de contrôle des polices de l'environnement, de mise en œuvre de la feuille de route eau et biodiversité. Le référentiel détaille ensuite la démarche de l'audit et le contenu du rapport. Il prévoit que les recommandations donnent lieu à un plan d'action de la part du service audité. Le champ de la biodiversité est étendu à la biodiversité terrestre.

La synthèse de 2011 souligne que l'absence de priorités locales explicites complexifie la tâche des auditeurs, et que les services peinent à élaborer des plans d'action suite aux recommandations.

La synthèse de 2012-2013 revient sur la difficulté d'élaboration des plans d'action qu'elle explique par certains réflexes défensifs des services durant la phase contradictoire, la charge de travail que cela représente, l'absence d'instruction claire des directions de l'administration centrale pour de telles pratiques, l'absence de suivi des recommandations par la DEB, contrairement à ce qui était envisagé à l'origine¹¹. Elle note par ailleurs que, probablement du fait d'une formalisation peu aboutie des risques de non-conformité aux directives européennes et des moyens mis en œuvre pour les maîtriser, les recommandations portent majoritairement sur les pratiques et le métier. Les recommandations relatives à la biodiversité sont moins nombreuses que celles relatives à

¹⁰ Les rapporteurs ont pu noter qu'en 2014, le nouveau référentiel n'était pas encore complètement approprié par les auditeurs

¹¹ Cf. lettre de commande de la DEB et la DGPR du 8 juin 2010.

l'eau : les auditeurs comme les audités sont moins familiers d'une politique de la biodiversité moins structurée et le nombre de directives la concernant est moins élevé¹².

Le référentiel des audits est repris en 2014. Il propose aux auditeurs, comme l'indique la synthèse 2014, un cadre de travail structuré au moyen notamment d'une grille d'analyse conçue pour être un outil directement opérationnel. Celle-ci s'inspire des principes des normes professionnelles de l'audit (approche systématique et méthodique fondée sur un travail de cartographie des risques conduit par Rémi Velluet chargé de mission au sein du CGEDD¹³) tout en tenant compte des spécificités propres aux politiques de l'eau et de la biodiversité. Le guide ambitionne ainsi d'aboutir à des productions plus homogènes, ciblant les approfondissements en fonction d'une hiérarchisation préalable des enjeux et des risques, et portant des messages directement identifiables pour les différents bénéficiaires des audits. Il vise, en outre, à limiter le travail de préparation des services.

De fait, la phase préalable est mieux cadrée, mieux documentée, et les enjeux audités sont davantage hiérarchisés. Le partage de la grille avec le terrain a facilité les échanges, de même que l'introduction dans la rédaction du rapport des notions de points forts et de points de vigilance.

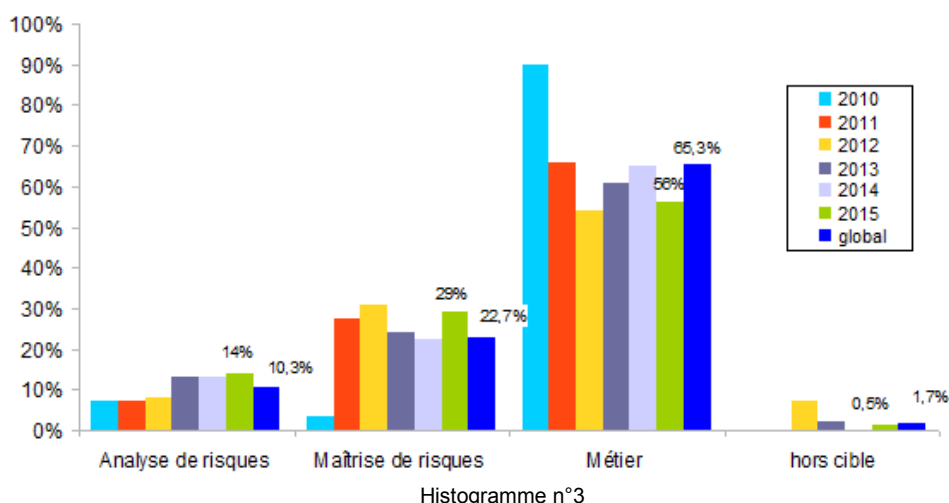
Dans le même temps, les recommandations générales sur la forme des rapports conduisent à des rapports plus concis, comportant moins de recommandations.

Enfin, le thème de la biodiversité est progressivement mieux traité, parce que les services départementaux s'y investissent davantage, parce que les auditeurs du CGEDD et du CGAAER progressent dans la connaissance d'une politique qui se structure et parce que le référentiel précise quelques points à investiguer.

La synthèse 2015 illustre ces évolutions :

- montée en puissance progressive des recommandations relatives aux risques de non atteinte des objectifs et aux mesures prises pour diminuer ce risque ;
- augmentation tendancielle des recommandations "métier" liées à la biodiversité ;
- nombre croissant de recommandations adressées aux niveaux national et régional ;
- généralisation des plans d'action des DDT(M) en réponse aux recommandations.

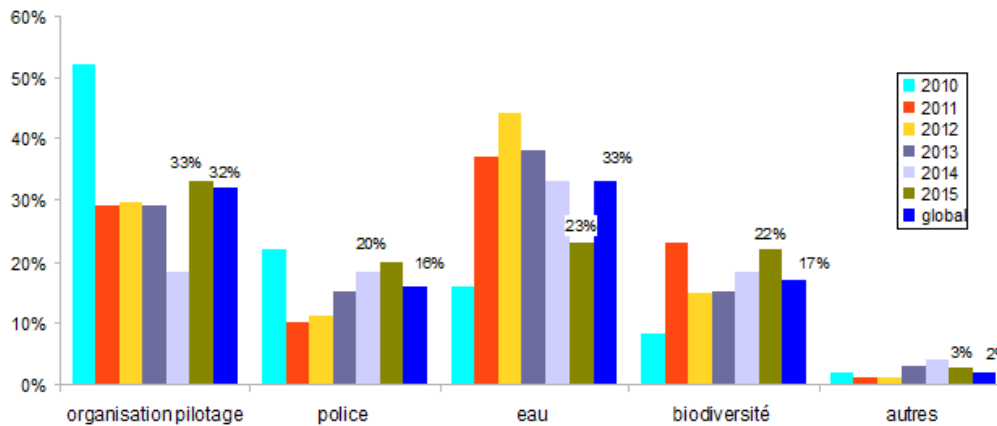
Répartition des recommandations selon l'objectif sur 2010-2015



¹² alors que les directives européennes structurent la grille d'analyse et les rapports d'audit

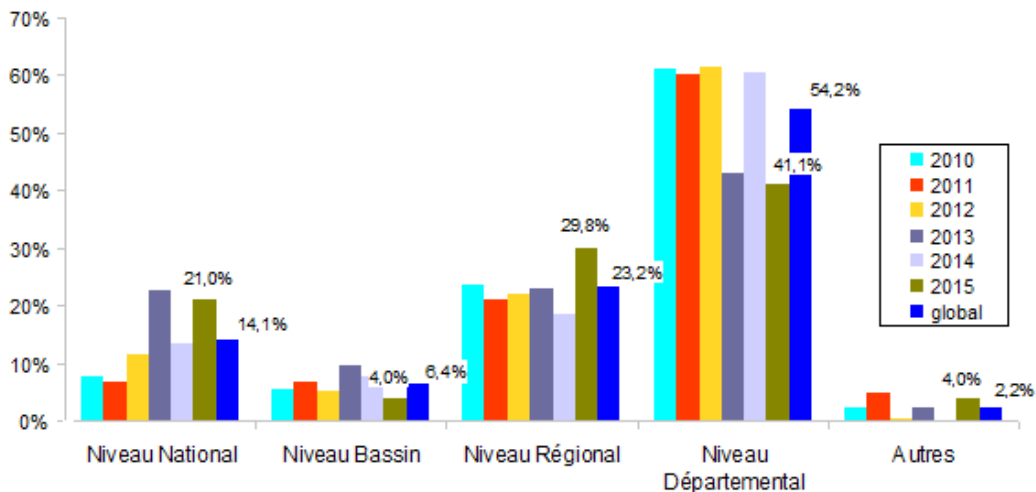
¹³ "Apport d'un outil de cartographie des risques aux audits de la mise en œuvre des politiques de l'eau et de la biodiversité", Mémoire de diplôme universitaire d'auditeur en organisation publique de Rémi Velluet ingénieur des ponts, des eaux et des forêts, Cour des Comptes — Université Paris Ouest – Nanterre – La Défense, décembre 2013

Répartition des recommandations selon la thématique sur 2010-2015



Histogramme n°4

Evolution des niveaux de cible des recommandations de 2010 à 2015



Histogramme n°5

2.2. Des progrès, mais des difficultés persistantes dans la mise en œuvre des politiques de l'eau et de la biodiversité

2.2.1. Des progrès dans le rapprochement des politiques eau et biodiversité et dans la résorption des pollutions ponctuelles

Le pilotage au niveau "bassin" et au niveau régional s'améliore sur la période considérée. La synthèse des audits 2015 relève que "la cohérence des programmes d'actions a progressé lors de l'élaboration des SDAGE 2016-2021. De même le renforcement du pilotage régional donne de bons résultats".

Le rapprochement des méthodes de travail (professionnalisation, dialogue avec les structures externes, démarche qualité) des secteurs eau et biodiversité progresse, mais est encore loin d'être achevé.

Ainsi, des missions inter-services de l'eau et de la nature (MISEN) se mettent en place dans les départements audités. Originellement limitées à l'eau, elles ajoutent un volet nature pendant la période considérée, mais la place de la biodiversité reste encore minoritaire dans leurs ordres du jour.

Les auditeurs recommandent, en outre, que les MISEN stratégiques, qui se réunissent une fois par an, invitent à cette occasion les autres parties prenantes aux politiques de l'eau et de la nature que sont notamment les collectivités territoriales.

L'élaboration de stratégies de contrôle à opérer dans le cadre des polices de l'eau et de la nature, et leur coordination au sein de plans de contrôle, fondées par une circulaire de 2010, progressent sur la période considérée. Toutefois, la vigilance s'impose souvent quant à la mise en œuvre effective des contrôles ainsi programmés. La concertation avec les parquets se généralise. Le recours aux transactions se développe. Des efforts sont parfois entrepris pour organiser la communication autour des plans de contrôle et des sanctions afférentes ; ils devraient se généraliser.

Le respect de la directive relative aux eaux résiduaires urbaines s'améliore grandement. La synthèse de 2014 note que la quasi-totalité des stations de plus de 2000 équivalents habitants est maintenant conforme. Les efforts restent à poursuivre pour les situations de temps de pluie et outre-mer.

Globalement, la qualité physico-chimique des masses d'eau progresse mais leur qualité écologique et la morphologie des cours d'eau souvent médiocre sont en décalage par rapport aux objectifs affichés. Le caractère intégrateur des indicateurs de la DCE et "l'effet thermomètre"¹⁴ ne permettant pas de refléter les progrès accomplis imposent de les compléter par des indicateurs spécifiques pour éviter leur effet démobilisateur.

Les schémas régionaux de cohérence écologique sont adoptés et commencent à être déclinés, parfois avec difficulté dans les départements soumis à une contrainte foncière forte. Les sites Natura 2000 font aujourd'hui l'objet d'une meilleure appropriation. La mise en place des comités de pilotage des documents d'objectifs, l'implication des collectivités territoriales dans la gestion de ces espaces progressent quoique de manière hétérogène suivant les départements. Le mécanisme d'études des incidences est désormais mis place dans les départements. Tous ces dispositifs destinés à préserver la biodiversité restent néanmoins fragiles. Ils reposent sur la mise en œuvre de mécanismes financiers, mesures agro-environnementales et soutien à la gestion, dont la pérennité n'est pas assurée. En outre, faute d'un développement structuré des connaissances sur l'état de la biodiversité, il est difficile de porter un jugement sur leur efficacité pour la conservation des sites Natura 2000. Enfin, le maintien des compétences biodiversité au sein des services de l'État demeure un enjeu fort.

2.2.2. Des difficultés persistantes surtout liées à la difficulté pour les services de l'État de convaincre les maîtres d'ouvrage d'agir

Les services départementaux audités n'ont ni une vision précise des risques de non-conformité par rapport aux directives européennes ni un référentiel des mesures à prendre pour réduire ces risques. Ce qui s'en rapprocherait le plus, pour ce qui est des risques de non-conformité, serait d'une part la liste des stations ne respectant pas la directive ERU et les mises en demeure associées et, d'autre part, les risques de non atteinte des objectifs de qualité des masses d'eau et les programmes de mesures.

La tendance générale à la diminution des effectifs dans les services de l'État et de certains établissements publics limite les ressources humaines disponibles pour mettre en œuvre les politiques de l'eau et de la biodiversité. Les difficultés d'emploi des personnels issus du ministère de l'agriculture, souvent compétents dans des politiques portées par le ministère chargé de l'environnement, ajoute un degré de complexité supplémentaire. Le décroisement des effectifs en cours ne résoudra pas les problèmes.

Les instructions de l'administration centrale qui prennent mal en compte cette contrainte de

¹⁴ En ajoutant progressivement de nouveaux paramètres aux systèmes d'évaluation de la qualité de l'eau, cette évaluation devient mécaniquement de plus en plus sévère, même si la qualité s'améliore : c'est l'effet thermomètre.

moyens, sont difficiles à appliquer d'autant qu'elles n'encouragent pas suffisamment à l'élaboration de priorités locales. La synthèse des audits de 2012 indique que « l'analyse stratégique locale est brouillée par les nombreux plans nationaux et par l'obligation juridique d'une application harmonisée des procédures d'autorisation et de déclaration ». La suppression des feuilles de route donne encore moins de visibilité aux services pour arbitrer entre les nombreux plans et injonctions de l'administration centrale. **Dès lors, c'est surtout au niveau du bassin et au niveau régional que s'exerce le pilotage** (Cf. chapitre précédent).

La directive cadre sur l'eau est connue, mais jusqu'à l'approbation des SDAGE 2016-2021, ses obligations de résultat ne structuraient pas l'action des services. Les objectifs très ambitieux affichés dans les SDAGE 2009-2015 (1^{er} cycle de la DCE) n'étaient pas toujours compatibles avec les moyens des maîtres d'ouvrage. De plus, les services éprouvaient et éprouvent toujours des difficultés à identifier, motiver et convaincre ces maîtres d'ouvrage sans avoir, sauf exception, les moyens pour les contraindre. Et même si les objectifs des SDAGE 2016-2021 sont plus réalistes, la cohérence nécessaire entre qualité écologique des eaux, hydromorphologie et continuité écologique est difficile à faire partager.

Peu de progrès sont notés en matière de lutte contre les pollutions diffuses. L'application de la directive "nitrates" se heurte à l'hostilité de la profession agricole. La discussion se focalise trop sur la délimitation des zones vulnérables au détriment des programmes d'actions. Les cinquièmes programmes d'actions sont complexes et difficiles à contrôler. Les logiques économiques conduisent à un recul de l'élevage et un retournement des prairies accélérés par l'absence de mesures agro-environnementales. Quant au programme Ecophyto, il ne se traduit pas globalement par une diminution des quantités de produits phytosanitaires utilisés en agriculture. En revanche, on note des progrès dans leur moindre emploi par les collectivités territoriales et autres acteurs non agricoles. Dans ces conditions, la protection des captages peine à progresser.

S'agissant de la gestion quantitative des eaux, les organismes uniques de gestion collective tardent, sinon à se mettre en place, du moins à présenter des dossiers de demandes d'autorisation unique de prélèvement complets dans des délais compatibles à leur instruction avant la date limite. Les diverses taxes et redevances perçues au titre des prélèvements mériteraient d'être perçues au niveau d'un guichet unique. Certaines autorisations incompatibles avec la DCE devraient, au nom du principe d'amélioration, être revues.

3. Les avis des DDT(M) et des DREAL et d'autres contributions permettent de cerner les apports et les insuffisances des audits

L'exploitation des questionnaires (Cf. annexe 3) remplis par les DDT(M) et les DREAL a donné lieu, d'une part, à une analyse quantitative par exploitation statistique des réponses et, d'autre part, à une analyse plus qualitative. Cette dernière s'est nourrie des entretiens conduits par les membres de la mission avec les représentants de ces services déconcentrés de l'État, des structures de bassin, de certains autres établissements publics et des commanditaires (DEB, DGPR). De même, les échanges au sein d'un groupe de travail constitué de quelques DREAL, au sein du collège "eau et biodiversité" avec des auditeurs du domaine, avec le coordonnateur du groupe "eau et sols" du CGAAER et les coordonnateurs dudit collège ainsi que la contribution du superviseur des audits "eau et biodiversité" du CGEDD¹⁵ ont permis d'enrichir la réflexion.

Les contributions présentées dans la présente partie 3 font ensuite l'objet de propositions de la mission en partie 4. La rédaction proposée essaie de dégager les opinions majoritaires sans éluder des propos ponctuels qui nuancent celles-ci ou mettent en lumière des points singuliers.

3.1. Utilité des audits "eau et biodiversité"

3.1.1. Des audits profitables aux services des territoires audités

L'utilité générale des audits est largement reconnue par les directeurs et les chefs de service des DDT(M) : ils estiment que les audits constituent un moment privilégié pour prendre du recul et faire le point de la mise en œuvre des politiques de l'eau et de la biodiversité dans leur département. Si certains d'entre eux, notamment parmi les départements audités de 2010 à 2013, considèrent que les audits entraînent un lourd travail de préparation¹⁶, ils sont jugés bénéfiques dans la mesure où :

- ils donnent des pistes de progrès à la DDT(M) ;
- ils confortent la DDT(M) dans ses choix vis-à-vis de ses partenaires ;
- ils permettent de faire remonter à la DEB¹⁷ les difficultés locales de mise en œuvre de certaines politiques en vue de leur amélioration.

D'autres contributeurs estiment que les audits constituent une bouffée d'oxygène pour les services et leur apportent une forme de reconnaissance.

D'aucuns reconnaissent aussi que la préparation des audits peut les conduire à élaborer des outils tels que des tableaux thématiques d'état d'avancement que, par la suite, ils mettent à jour annuellement et présentent en MISEN.

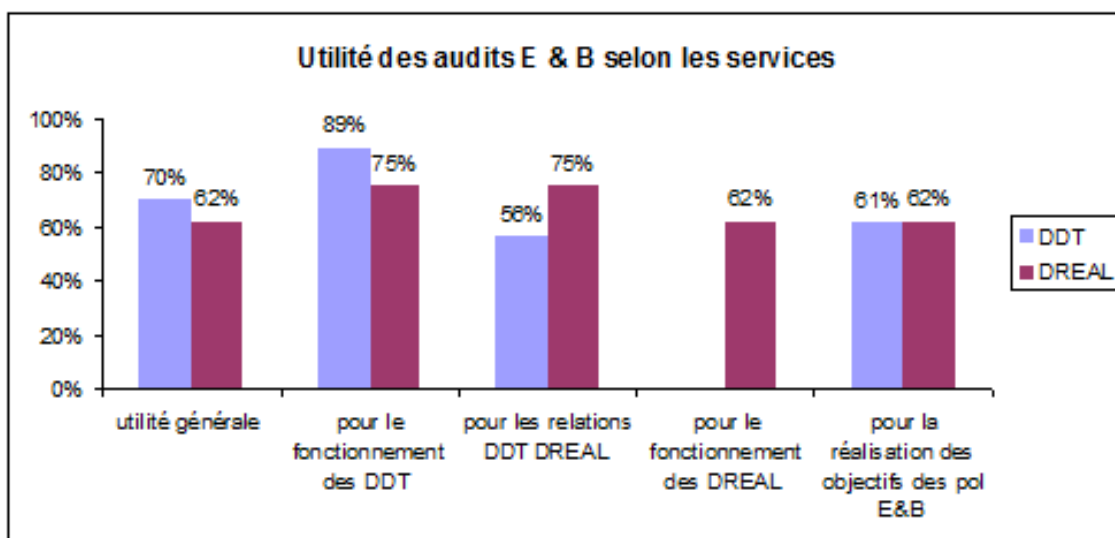
À ce titre, la complémentarité des audits par rapport à une animation des services eau et biodiversité (SEB) des DDT(M) par la DEB jugée très utile mais organisée selon une logique uniquement descendante, est soulignée.

Traduisant le caractère essentiellement départemental des audits, leur utilité générale est particulièrement appréciée dans le cadre du fonctionnement de la DDT(M) et, dans une moindre mesure, de la DREAL ou de la facilitation des relations entre DDT(M) et DREAL.

¹⁵ le superviseur des audits "eau et biodiversité" du CGAAER faisant partie de la mission

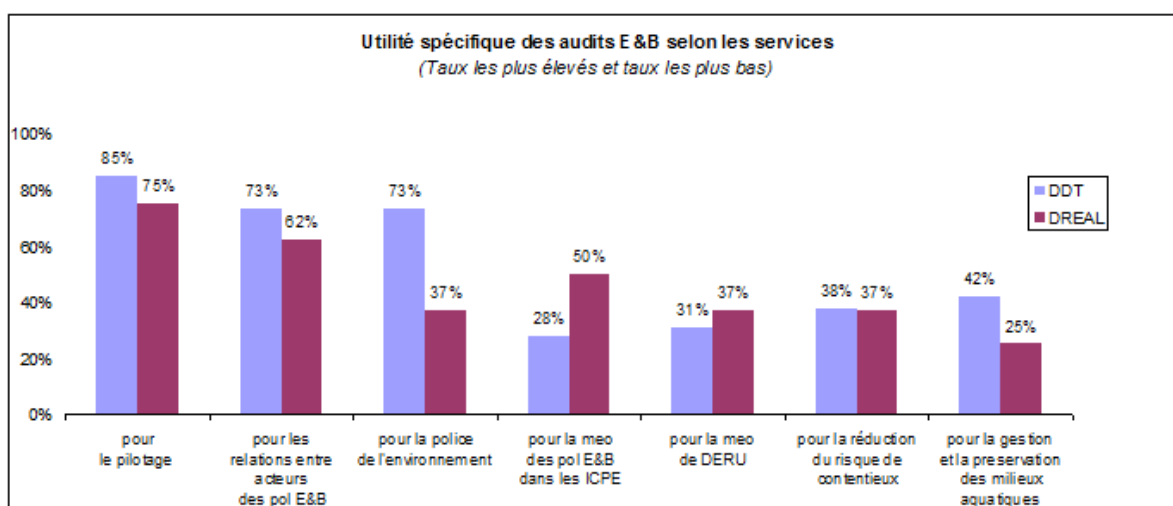
¹⁶ À noter que depuis juillet 2014 date d'entrée en vigueur du guide spécialisé des audits de la mise en œuvre des politiques de l'eau et de la biodiversité dans les services départementaux, le travail de préparation des services a été allégé.

¹⁷ Laquelle n'a pas souvent l'occasion d'écouter les DDT(M).



Histogramme n°6

L'utilité des audits est expressément relevée pour l'amélioration du pilotage et celle des relations entre les acteurs (services de l'État et établissements publics) des politiques de l'eau et de la biodiversité et ce, tant pour les DDT(M) (avec un taux supérieur à 70%) que pour les DREAL (avec un taux de l'ordre de 60%). Les DDT(M) relèvent aussi leur utilité spécifique dans l'amélioration de la police de l'environnement avec un taux assez remarquable de 73 %.



Histogramme n°7¹⁸

Les domaines dans lesquels l'utilité des audits est la moins bien reconnue par les services sont la réduction du contentieux notamment européen, la mise en œuvre de la directive ERU, la mise en œuvre des politiques de l'eau et de la biodiversité dans les procédures relatives aux installations classées et la gestion et la préservation des milieux aquatiques. Dans ces deux derniers domaines, DDT(M) et DREAL ont des appréciations peu homogènes¹⁹.

En outre, l'utilité des audits est jugée limitée dans le temps²⁰ compte tenu de l'évolution des contextes réglementaire, institutionnel, voire politique.

Une DDT attire aussi l'attention de la mission sur l'importance du caractère gagnant-gagnant de l'audit : le bénéfice pour le ministère en termes d'évaluation de la mise en œuvre des politiques publiques devant être comparable à celui de la DDT en termes d'aide à la résolution des difficultés identifiées (relations entre acteurs, inapplicabilité de certaines

¹⁸ Pour voir l'ensemble des résultats sur les domaines d'utilité spécifiques des audits E&B (Cf. annexe 4)

¹⁹ Elles varient quasiment du simple au double.

²⁰ Durée de vie des audits estimée à 3 ans par les services qui s'expriment de la sorte.

instructions ...). À ce titre, une DDT estime que les audits doivent être renforcés dans le domaine de la biodiversité difficile à porter et à faire partager par les acteurs (Cf. §3.5 al 5). Même s'ils jugent les audits complémentaires des missions d'appui méthodologique, d'expertise ou encore d'évaluation au niveau national d'une politique thématique (ex : rapport Natura 2000²¹) menées par le CGEDD, certains s'interrogent, dans le contexte budgétaire contraint, sur les utilités comparées de ces différentes interventions estimant les premières plus utiles pour faire évoluer les textes et favoriser ainsi leur mise en œuvre.

3.1.2. Mais des audits qui ont peu bénéficié aux autres services, et peu percolé auprès des autres acteurs

Le caractère très récent de la publication des rapports (depuis 2016²² seulement) interroge sur la valorisation des audits et sur la façon dont ils pourraient davantage percoler soit vers d'autres services de l'État soit vers d'autres acteurs. En effet, peu d'audits ont fait l'objet de présentation en MISEN élargie à d'autres acteurs que les services et établissements publics de l'État auxquels ils sont transmis.

3.2. Le déroulement des audits

Si le déroulement des audits est jugé globalement satisfaisant, des suggestions d'amélioration sont faites par différents services.

3.2.1. La sélection des départements et la programmation des audits

Plusieurs services (et de nombreux auditeurs) estiment qu'il conviendrait de coordonner la programmation des audits "eau et biodiversité" avec celle des audits internes de la démarche qualité "eau et nature" de la DEB et, plus globalement, avec celle des autres audits²³ pour qu'un service n'ait pas à participer à plus d'un audit par an durant sa phase de déroulement²⁴.

En outre, des contextes spécifiques qui peuvent jouer sur la pertinence de la sélection et partant, sur l'adhésion ainsi que sur la disponibilité des équipes lors de l'audit et, au global, sur l'efficacité des audits, devraient pouvoir être pris en compte pour, le cas échéant, modifier le programme initial des commanditaires²⁵.

Enfin, nombre de DDT(M) s'interrogent sur les critères qui président au choix des départements par la DEB et la DGPR.

3.2.2. La préparation de l'audit

Depuis l'entrée en vigueur du guide spécialisé des audits de la mise en œuvre des politiques de l'eau et de la biodiversité dans les services départementaux en juillet 2014, le travail de préparation des audits a été considérablement allégé. Cela reste néanmoins un investissement important pour les services, et certains suggèrent de promouvoir des notes d'enjeux communes aux agences de l'eau, DREAL, DDT(M), Onema et ONCFS et de demander aussi des documents préparatoires existants aux établissements publics (bilan d'activité, doctrine ...).

En outre, un échange direct entre la mission et la DDT sur la grille d'analyse, préalable à la venue des auditeurs sur place est proposé pour contribuer à la priorisation des thèmes sur lesquels l'audit doit porter²⁶. Le cadrage préalable est jugé important et les DDT(M) estiment que, parfois, les demandes des auditeurs ne sont pas assez précises. Un directeur estime ainsi qu'une telle phase amont partagée avec les services serait essentielle et à développer en ce qu'elle permettrait d'alléger l'audit, et de le rendre ainsi

²¹ "Analyse du dispositif Natura 2000 en France", Rapport CGEDD n°009 538-01, CGAAER n°15 029 :

²² publication des rapports programmés en 2015 dans l'année 2016

²³ Audit interne comptable, audits "risques", audits "logement et ville", audit démarche qualité DEB auxquels s'ajoutent les inspections de service, les inspections de régularité, les inspections "santé – sécurité" au travail...

²⁴ C'est la période de déroulement des audits qui est à prendre en compte et non celle de programmation.

²⁵ Tempête Xynthia, inondations....

²⁶ L'objet de la grille d'analyse introduite dans le guide spécialisé de 2014 est précisément cette priorisation. Cela n'empêche pas un contact téléphonique direct avec la DDT(M) sur la grille adressée aux services.

plus pertinent. Les équipes adhèreraient davantage à l'exercice. Au global, l'efficacité de l'audit en serait améliorée.

3.2.3. La durée des audits et les entretiens sur place

Les avis exprimés diffèrent quant à la durée optimale des audits et des entretiens conduits par les auditeurs sur place.

Certains estiment que la durée des visites sur place est trop contrainte pour permettre aux auditeurs d'approfondir les différentes questions. À ce titre, des auditions plus longues des agents de la DDT(M) sont parfois souhaitées de même que la rencontre simultanée de plusieurs personnes de la DDT(M) pour faire participer davantage d'agents et créer des lieux d'échange. De même, la rencontre des auditeurs avec le secrétaire général de la DDT(M) est quelque fois signalée comme devant permettre d'aborder la question des moyens sans tabou.

À l'inverse, d'autres estiment que les auditeurs doivent renforcer leurs entretiens avec les élus et les organisations professionnelles agricoles (OPA) afin d'appréhender plus finement le jeu d'acteurs et les stratégies de positionnement de chacun et de porter une vision moins endogène à l'État. Toutefois, le rôle de la DDT pour éclairer le contexte de certains de ces entretiens est également souligné.

3.2.4. La restitution sur place et la phase contradictoire

La présentation des conclusions provisoires de la mission au Préfet, à la fin de la phase d'entretiens, quand elle a lieu, est jugée comme un moment important de l'audit.

Si la phase contradictoire est appréciée, il est suggéré pendant cette phase une séance de travail commune DDT(M)/DREAL/Onema/ONCFS destinée aux observations à produire à la mission et au plan d'actions (Cf. § 3.6.1.)

En outre, certains services jugent que les échanges directs avec les auditeurs sur les recommandations sont insuffisants. Lors d'une réunion d'échanges entre les auditeurs et les autres services, ils souhaiteraient pouvoir faire préciser la rédaction d'un certain nombre de recommandations ou suggestions pour faciliter leur mise en œuvre et leur partage avec les autres services. En effet, dans le cadre de la phase contradictoire écrite, les réponses de la mission aux observations des services ne leur paraissent pas toujours argumentées. Dans le même sens, certains services estiment souhaitable qu'une restitution de l'audit par la mission sur la base du rapport issu de la phase contradictoire soit organisée en présence des directeurs de la DDT(M) et de la DREAL.

Dans le même temps, d'autres services soulignent l'importance de délais maîtrisés entre la diffusion du rapport et la visite sur place.

3.3. Qualité des recommandations des audits

La grande majorité des services questionnés suggère un nombre raisonnable de recommandations hiérarchisées et ciblées sur les services concernés²⁷.

Les DDT(M) insistent pour que chaque mission veille au caractère concret et opérationnel²⁸ des recommandations²⁹. À ce titre, un service estime que produire des recommandations concrètes supposerait de la part des auditeurs une expertise des instructions, des actes administratifs, des mesures compensatoires. Une bonne expérience des actions réalisées, une connaissance approfondie des acteurs³⁰ et un temps imparti aux visites sur place plus long seraient, selon lui, également nécessaires.

En outre, plusieurs services demandent que soit intégré dans la conception des recommandations le caractère contraint des effectifs. Un service estime même que les

²⁷ une DDT propose même que lorsque les recommandations ciblant plusieurs services désigne un pilote.

²⁸ 50 % des DDT(M) ayant répondu au questionnaire estiment que les recommandations sont suffisamment concrètes pour permettre la construction d'un plan d'actions.

²⁹ Il reste que les auditeurs à travers leurs recommandations n'ont pas à se substituer aux services dans leurs réflexions sur les actions à mener

³⁰ qui ne peut être acquise par des rencontres d'une heure ou deux.

aspects relatifs à l'adéquation missions-moyens doivent être mieux relatés et pris en compte dans les rapports.

De même, un autre regrette que les missions d'audit ne s'attardent pas assez dans leurs recommandations sur des actions innovantes à promouvoir pour le portage des politiques dans un contexte de faible adhésion des parties prenantes autres que l'État (ce qui, en matière de politiques environnementales, constitue une problématique avérée et partagée).

Il est estimé nécessaire que les auditeurs renforcent leurs recommandations en matière de biodiversité, domaine mal perçu, souvent non compris et parfois difficile à porter au sein même de la DDT(M) – quand il n'est pas ou peu approprié et relayé par la direction (Cf. § 3.3.); à ce titre, l'intégration du domaine du paysage dans le domaine nature des audits est parfois citée.

Enfin, les liaisons entre la directive cadre "stratégie pour le milieu marin" (DCSMM) et la DCE devraient conduire, selon certains, à ne pas exclure *a priori* le domaine du littoral ; il en va de même de celui des inondations en lien avec la mise en œuvre de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (GEMAPI) à compter de 2018.

3.4. Plans d'actions et mise en œuvre des recommandations des audits

3.4.1. Des plans d'actions de plus en plus nombreux

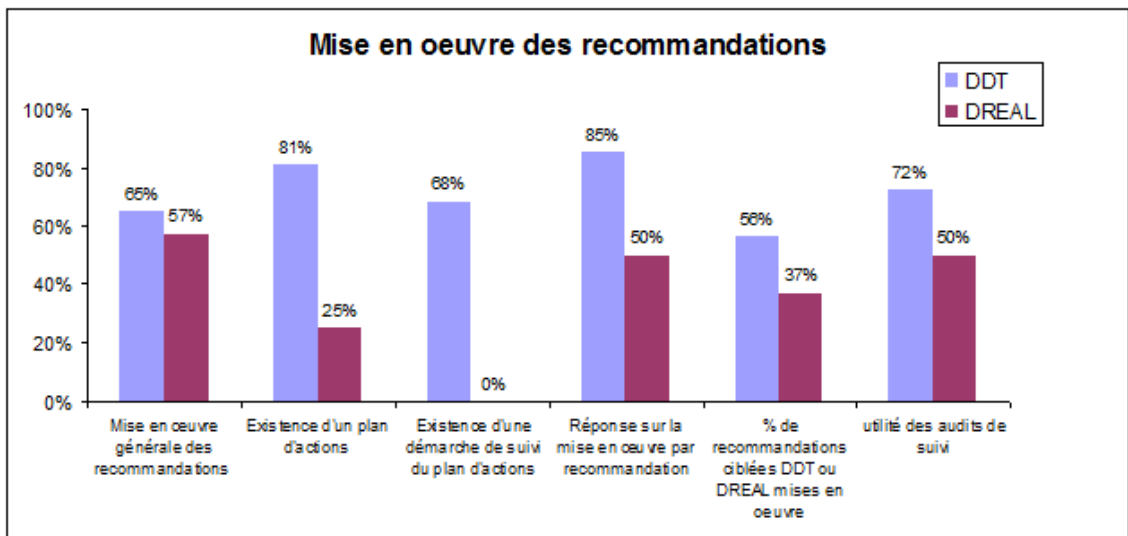
Sur la période 2010-2015, plus de 80 % des DDT(M) estiment avoir mis en place un plan d'actions, qu'il s'agisse d'un plan d'actions spécifique ou d'actions intégrées dans le plan d'actions de la MISEN ou tout autre plan (PAOT...) et les 2/3 d'entre elles précisent avoir mis en œuvre une démarche de suivi. Le taux global de plans d'actions structurés produits durant la phase contradictoire étant d'environ 54 % sur la période 2011-2015 (80 % en 2015), cela démontre que nombre de plans d'actions sont élaborés postérieurement à cette phase des audits.

En revanche, les DREAL paraissent moins concernées par les audits : 1/4 d'entre elles a mis en place un plan d'actions, aucun suivi n'est mis en œuvre. Il est vrai que la demande officielle de plan d'actions est faite au seul préfet de département ; une DREAL considère cette modalité non pertinente : une réponse de sa part au préfet de département constituerait une forme de mise sous tutelle qui ne lui permettrait pas d'exprimer d'éventuelles questions délicates.

Le plan d'actions s'inscrit pour nombre de DDT(M) dans une démarche d'amélioration continue. Certains services estiment ainsi que le plan d'actions pourrait être plus formalisé dans les outils proposés par la mission (recommandations, cibles, actions à produire, indicateurs à construire, pilote, calendrier/échéance), faire l'objet d'un travail commun entre les services (DDT(M) DREAL) et les établissements publics (Onema, ONCFS) ou même être co-piloté dans son élaboration par un membre de la mission du CGEDD ; ces propositions traduisent la difficulté à mettre en mouvement les différents services intéressés.

3.4.2. Des plans d'actions globalement mis en œuvre et souvent suivis

De manière générale, les services estiment que les recommandations ont été "globalement" mises en œuvre. En outre, 85 % des DDT(M) répondent sur leur mise en application recommandation par recommandation, ce qui aboutit à un taux de mise en œuvre de 56 %. Là aussi, les DREAL paraissent moins concernées avec 50 % de réponse recommandation par recommandation, pour un taux de mise en œuvre de 37 %.



Histogramme n°8

Soixante-huit pour cent (68 %) des DDT(M) déclarent avoir mis en place une démarche de suivi. Certaines d'entre elles considèrent qu'une mission de suivi par le CGEDD, outre qu'elle donnerait du poids aux audits vis-à-vis des partenaires, serait importante pour mobiliser tous les services et intéressante pour savoir un à deux ans après ce qui a été mis en œuvre. La mobilisation des autres services autour de la mise en œuvre du plan d'actions semble être une difficulté au point qu'une DDT(M) suggère que l'un des auditeurs du CGEDD co-pilote la mise en œuvre des recommandations par le biais de deux réunions annuelles pendant deux ans.

3.4.3. Des missions de suivi de la mise en œuvre des plans d'actions souhaitées

Une large majorité des DDT(M) (72%) est favorable à la mise en place par le CGEDD de missions de suivi des audits³¹ ; ce suivi est jugé d'autant plus utile qu'il constitue une valorisation du travail assez lourd produit dans le cadre de l'audit initial. Les DREAL sont plus timides en la matière avec un taux de réponse positives à l'égard des missions de suivi de 50%.

D'autres estiment nécessaire de sortir d'une logique "one shot". Ils suggèrent qu'un rendez-vous téléphonique de debriefing soit pris avec la mission 6 mois après l'audit.

À ce titre, il est réclamé avec une certaine insistance que la mission de suivi traite non seulement de la mise en œuvre des recommandations aux DDT(M) mais aussi celles aux DREAL et, plus encore, celles s'adressant à la DEB ou plus globalement au niveau national. Il est ainsi proposé qu'un bilan annuel de la mise en œuvre de toutes les recommandations soit réalisé.

Tant les DDT(M) que les DREAL ou les établissements publics qui sont favorables à un dispositif de suivi souhaitent néanmoins qu'il s'exerce selon des modalités légères par exemple sur la base d'un tableau de suivi rempli par le service puis transmis à la mission qui a réalisé l'audit ou/et par le biais d'échanges téléphoniques annuels. Cette dernière modalité permettrait de contextualiser les recommandations en fonction de l'évolution réglementaire ou politique (ou encore dans le cadre du rapport d'activité à la DEB).

Il a, en effet, été rappelé à plusieurs reprises à propos des missions de suivi des audits "eau et biodiversité" que, compte tenu de l'évolution du contexte réglementaire, institutionnel (organisation territoriale) voire politique, certaines recommandations perdent de leur pertinence et que la durée de vie des audits n'excède pas trois ans.

Une DDT(M) a suggéré de bien expliciter l'objectif de ces missions de suivi pour éviter qu'elles ne soient perçues comme une forme de "flicage".

³¹ "mission de suivi d'audit" équivaut à "audit de suivi" sur l'axe abscisse du graphique ci-dessus.

3.5. Autres évolutions des audits souhaitées par les services en fonction des modifications législatives

La réflexion sur l'objectif, le champ territorial, le spectre thématique et le déroulement des audits "eau et biodiversité" suite à la réforme territoriale et dans la perspective de la "loi biodiversité", a conduit la mission à échanger avec les services et certains établissements publics intéressés sur cette évolution.

3.5.1. La recomposition des rapports entre DREAL et DDT(M)

Dans le contexte de nouvelles régions territorialement plus vastes, la mission s'est attachée à questionner les DREAL sur les évolutions en matière de pilotage régional, d'animation et d'appui aux DDT(M) par la DREAL³² pour pouvoir, le cas échéant, en tirer des enseignements sur les évolutions souhaitables des objectifs des audits "eau et biodiversité"³³, de leur référentiel et de ses modalités.

3.5.1.1. Pilotage régional

Selon les DREAL interrogées, les changements institutionnels qui vont dans le sens du regroupement des compétences à l'échelle inter-communale et de l'affirmation des métropoles, rend l'échelle régionale des services de l'État plus que jamais pertinente pour le pilotage et la définition de priorités communes et de stratégies cohérentes en matière de politiques de l'eau et de la biodiversité de surcroît, dans un contexte où, conformément aux orientations du premier ministre, la DEB ne produit plus de feuille de route annuelle.

En termes de pilotage, différentes DREAL soulignent aussi que plusieurs régions fusionnées se situent désormais sur plusieurs bassins hydrographiques. Elles estiment que les demandes d'harmonisation des approches voire des politiques, des outils et des calendriers des agences de l'eau correspondantes vont rapidement apparaître.

3.5.1.2. Animation régionale

Même si certaines DREAL œuvraient déjà sur un grand territoire avant la fusion des régions³⁴, l'enjeu que constitue l'animation par la DREAL de l'ensemble des DDT(M) de la nouvelle région fusionnée est très partagé³⁵. Malgré tout, les situations à cet égard sont assez différentes selon le nombre d'anciennes régions fusionnées, les principes d'organisation retenus, le profil des ressources humaines.

L'adaptation et l'harmonisation des anciennes pratiques d'animation au niveau de la nouvelle région est certes un objectif à terme, mais il se heurte à l'inertie inhérente à toute réforme structurelle. Ainsi, en fonction des anciennes pratiques, les DDT(M) peuvent ne pas avoir les mêmes attentes en matière d'animation de sorte qu'à court terme les principes d'organisation peuvent s'orienter davantage vers la convergence d'actions que vers une harmonisation d'organisation³⁶. Le rôle des inter-MISEN s'en trouve renforcé dans une réflexion productive à conduire sans heurt.

En outre, la proximité et la disponibilité des chargés de mission, référents thématiques en charge de l'animation de "réseaux métier" et du suivi de la mise en œuvre des politiques représentent un défi dans le contexte de la spécialisation par métier des sites pour les DREAL ayant retenu ce principe d'organisation par site ou en fonction de l'accessibilité de l'ensemble du territoire pour la DREAL.

3.5.1.3. Le partage des missions

Sur le partage des missions, les réflexions ne sont pas encore abouties, même si, sur

³² En liaison avec le travail demandé par note technique du 7 octobre 2015 relative au partage des missions dans le domaine de l'environnement entre les 2 services.

³³ En effet, un des objectifs des audits A&B en matière d'évaluation de l'organisation collective dans le domaine de l'eau et de la biodiversité est l'évaluation du renforcement du pilotage régional et celle de la qualité de l'animation et de l'appui aux DDT(M)

³⁴ par exemple en Rhône-Alpes ou en Midi-Pyrénées

³⁵ 3 parmi les 7 DREAL ayant répondu aux questionnaires sur ces points spécifiques ne sont pas concernées par la problématique de la fusion (PACA, CVDL, PDL)

³⁶ est ainsi exposé le cas d'une DDT qui assure la gestion des 2 RNN dans le département, alors que la DREAL d'une autre région fusionnée le fait.

certaines thèmes comme l'eau, peu de modifications sont prévisibles. Malgré tout, certains projets se dessinent :

- une politique de façade littorale et maritime confiée à la DREAL inspirée de la police d'axe pour la police de l'eau et des milieux aquatiques,
- une recherche d'économie de moyens dans la représentation entre les services de l'État et de l'Onema (inclus dans la future agence française pour la biodiversité – AFB) au sein des commissions locales de l'eau des SAGE,
- une montée en puissance des DDT(M) sur le volet biodiversité tant comme service opérationnel (suivi des sites Natura 2000, suivi des aires protégées notamment des parcs naturels régionaux – PNR) que comme animateur de MISEN.

Toutefois, une DREAL souligne les pertes de compétences des services régionaux de l'État en matière de biodiversité avec le départ en retraite d'experts recrutés en direction régionale de l'environnement (DIREN), voire en délégation régionale à l'architecture et à l'environnement (DRAE) et le problème ainsi posé de l'appui futur aux DDT(M) dans ce domaine, les recrutements en DREAL se faisant désormais dans la sphère généraliste fonctionnaire. Aussi, la piste d'évolution de la montée en puissance des DDT(M) sur le volet biodiversité alors même que les DDT(M) manquent souvent de compétences dans ce domaine³⁷, supposera-t-elle des formations ad hoc de leurs agents sur le long terme³⁸.

3.5.2. Un mix région-département plébiscité comme champ géographique des audits en conservant l'ancrage départemental de mise en œuvre de ces politiques

L'accord est assez partagé pour relever un spectre trop large des audits "eau et biodiversité" en ce qu'il conduit à des audits qui ne peuvent pas être assez approfondis notamment sur le positionnement et les jeux d'acteurs déterminants pour faire progresser la mise en œuvre des politiques environnementales. Ainsi, certains relèvent des recommandations assez souvent générales et, de surcroît, peu novatrices.

L'intérêt du spectre très large des audits a toutefois été reconnu par deux chefs de service "sortis d'école" en ce qu'il avait été pour eux un outil d'aide au management très utile. De même, l'intérêt d'un audit qui fait le point sur quasiment tout le champ environnemental est reconnu par un autre chef de service comme particulièrement précieux pour un préfet voire un directeur de DDT(M).

Parallèlement, d'autres services souhaitent que ne soient pas exclus *a priori* les thèmes du paysage, du littoral ou des inondations. L'extension à la problématique du littoral avec les articulations entre DCSMM et DCE et avec Natura 2000 en mer, de même qu'à celle des inondations avec la mise en place de la GEMAPI³⁹ sont particulièrement soulignées.

Le souhait d'une plus grande opérationnalité des recommandations de même que celui d'une réflexion sur la focalisation des audits sur quelques thématiques du large spectre de l'eau et de la biodiversité⁴⁰ dans quelques départements d'une même grande région ou même "*d'un quart de France*"⁴¹ est souvent exprimé par les DDT(M).

En outre, quelques-unes d'entre elles souhaiteraient que la valorisation des expériences réussies et des bonnes pratiques en termes de stratégies techniques et politiques face à un problème devienne un des objectifs des audits.

Toutefois, de ces échanges ressortent aussi des avis parfois assez différents :

- selon une DREAL, il convient de définir l'échelle de territoire pertinente sur une thématique donnée, de s'enquérir de la complémentarité d'exercices différents tels que l'évaluation d'une politique thématique au niveau national ou les audits de mise

³⁷ les audits E&B le montrent régulièrement et mettent en exergue une forte demande de formation sur la biodiversité de la part des DDT(M).

³⁸ Il est vrai qu'en la matière, le renforcement du rôle de la Région au sein des agences régionales de la biodiversité (ARB) va favoriser dans le cadre de la cartographie des compétences dans ce domaine une réflexion intégrant leur ajustement à l'environnement des différents acteurs et leur disponibilité globale.

³⁹ ce qui supposerait de trouver une articulation avec les audits "risques"

⁴⁰ le cas échéant, élargi au paysage, au littoral et aux inondations

⁴¹ "Pourquoi pas deux régions et trois départements par région en choisissant quelques thématiques du large spectre eau et biodiversité".

en œuvre des politiques de l'eau et de la biodiversité, et même de réinterroger les objectifs des audits à la lumière des réformes en cours, notamment en matière de biodiversité, et de l'avenir des services eau et biodiversité dans les DREAL.

- la demande parfois insistante⁴² de maintenir l'ancrage départemental des audits E&B dès lors qu'il est le niveau essentiel pour évaluer la mise en œuvre des politiques de l'eau et de la biodiversité, voire interdépartemental notamment en cas de sous-bassin interdépartementaux, est souvent faite en DDT(M), alors que quelques DREAL estiment qu'être "visités" trois fois en six ans ne participe pas de la meilleure efficacité de ces audits.
- en matière de politique de l'eau, le territoire des SAGE est aussi jugé pertinent pour approfondir les audits et, le cas échéant, proposer des solutions pour lever les blocages.

La majorité des DDT(M) et plus encore des DREAL opte pour le mix territorial région / départements accompagné du choix de quelques thématiques dans le spectre "eau et biodiversité" en fonction des enjeux locaux. Il est souhaité que le choix des thématiques fasse l'objet d'une attention particulière de façon à ne pas rompre la transversalité de certaines approches locales.

3.5.3. Une refonte du référentiel envisagée de manière trop précoce

Ce rapport devant servir de base à une refonte du référentiel tenant compte de la réforme de l'organisation territoriale (loi portant nouvelle organisation territoriale de la République – NOTRe, réforme territoriale) et de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages dont la promulgation est annoncée pour juillet 2016, les DREAL ont été interrogées sur ce point.

3.5.3.1. Des réformes importantes et impactantes

Les DREAL estiment que le renforcement des intercommunalités par le regroupement des compétences à leur échelle et l'affirmation du rôle des métropoles donnera à l'administration de l'État des interlocuteurs plus solides notamment dans le domaine de l'eau.

Jugée prioritaire, la mise en œuvre de nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) a relégué la réforme relative à la GEMAPI au second plan. Pourtant, une approche globale de ces réformes est nécessaire, car la déclinaison de la GEMAPI impose de préserver une organisation des compétences dans le domaine de l'eau à l'échelle de bassins versants et d'unités hydro-géographiques cohérentes. Ce principe semble loin d'être acquis par les préfets et peut même être source d'inquiétude pour certaines DREAL ; le travail à conduire sur le schéma d'organisation des compétences locales dans le domaine de l'eau (SOCLE) devrait permettre de remédier à ces difficultés.

Le pilier partenarial de l'AFB en région prévu par le "projet de loi sur la biodiversité" ouvre la voie à un nouvel acteur dans le domaine du financement, de l'expertise, de l'émergence ou l'accompagnement des projets, et sera à l'origine d'une recomposition des acteurs en région dans le domaine de la biodiversité avec :

- l'organisation de nouveaux moyens financiers en provenance des agences de l'eau⁴³;
- une nouvelle gouvernance régionale de la biodiversité dans un contexte où le partenariat entre l'État et le Conseil régional sur cette politique est à reconstruire avec le nouvel exécutif.

⁴² "Ne nous abandonnez pas, les audits E&B sont le seul lieu pour nous [les DDT(M)] faire entendre de la DEB" ce qui constitue une marque tant de reconnaissance de l'indépendance des audits réalisés par le CGEDD que de leur importance non avérée (la DEB n'ayant pas pu répondre à la demande de la mission sur les suites données aux recommandations qui lui ont été faites dans les audits).

⁴³ sous réserve de son rétablissement en Commission mixte paritaire qui doit se réunir la 25 mai 2016.

À noter toutefois que le risque de débudgétisation de la politique de la nature aux dépens des agences de l'eau est souligné par une DREAL traduisant l'inquiétude des personnels

3.5.3.2. *Mais un contexte encore flou peu propice à une refondation immédiate du référentiel des audits*

En dehors de l'inquiétude habituelle et légitime liée à tout contexte de changement et d'incertitude qui transparait au sein des DREAL lors des entretiens, ces dernières sont unanimes à considérer que la réflexion sur la refondation du référentiel des audits "eau et biodiversité", pour justifiée qu'elle soit, est encore trop précoce : les exécutifs régionaux sont, en effet, tout juste installés, les organigrammes des services des régions encore sous embargo⁴⁴ et les politiques loin d'être arrêtées.

Les nouveaux exécutifs régionaux n'avaient pas donné au moment des échanges d'indications sur leurs ambitions en matière de politique de l'eau et de la biodiversité⁴⁵, en particulier sur une convergence des politiques menées dans les ex-régions qui étaient autorités de gestion du fonds européen de développement économique et régional (FEDER) et du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) à travers les programmes régionaux de développement rural (PRDR).

De même, si une position de principe favorable à la création rapide d'agence régionale de la biodiversité (ARB) a été exprimée par certains élus, aucune proposition construite (périmètre du partenariat, implication financière ...) n'aurait pour l'instant vu le jour. De nombreuses DREAL attendent la production du cadrage des ARB par l'équipe de préfiguration de la phase d'installation de l'AFB pour se lancer dans des négociations sur des "bases solides".

Il convient selon elles d'attendre que l'équilibre entre services soit trouvé suite à la création des nouvelles régions, et que les nouvelles modalités de gestion de la biodiversité soient mises en place suite à la loi avant de définir un nouveau référentiel. L'une d'entre elles suggère même que, durant cette période transitoire, une mission soit conduite sur l'évolution à venir des services "eau et biodiversité" en DREAL pour aider à la stabilisation d'organigrammes partagés et à l'harmonisation des pratiques de pilotage et d'animation.

⁴⁴ à la date de rédaction du présent rapport

⁴⁵ sauf peut être la région Languedoc Roussillon Midi Pyrénées qui s'est fortement positionné sur l'eau comme enjeu essentiel pour la région

4. Quelques pistes de réflexion pour faire évoluer les audits

À partir des avis et contributions rapportés en partie 3, des échanges avec la DEB et la DGPR commanditaires, et en fonction de leur propre expérience, les rapporteurs émettent dans cette dernière partie quelques pistes de réflexion pour faire évoluer les démarches d'audits dans le domaine de l'eau et de la biodiversité.

Les commanditaires doivent s'interroger sur leurs besoins par rapport aux services déconcentrés notamment départementaux et sur les objectifs qu'ils poursuivent à travers ces audits. Tels qu'ils sont pratiqués, moyennant une rénovation notamment pour prendre en compte les changements institutionnels, ces audits sont utiles. Mais manifestement, ils ne constituent pas un outil permettant de répondre à tous les objectifs fixés dans les lettres de commande annuelle du DEB et du DGPR. Il convient donc de déterminer le ou les outils adaptés à ces objectifs (ainsi que, le cas échéant, à d'autres objectifs complémentaires) et de les articuler avec les audits rénovés.

4.1. Des audits utiles pour les services de l'État

4.1.1. ... pour améliorer l'organisation, le pilotage et les relations entre services s'agissant de ces politiques de l'eau et de la biodiversité

Les audits "eau et biodiversité" sont très utiles aux services déconcentrés dans quelques domaines (Cf. § 331) et notamment en matière d'organisation, de pilotage et de relations entre les services et établissements publics de l'État, ce qui correspond à un objectif affirmé des commanditaires.

L'ancrage départemental de l'audit permet d'appuyer le préfet et le DDT(M) dans une approche stratégique de leurs services et de les aider dans la hiérarchisation de leurs priorités.

Le directeur de l'eau et de la biodiversité attache un prix particulier à l'analyse du renforcement du pilotage de sa politique par les DREAL. Cet objectif devrait dans le cadre de la réforme territoriale des services de l'État prendre un relief particulier.

4.1.2. ... pour contribuer au dialogue entre les services déconcentrés et l'administration centrale et leur assurer une forme de reconnaissance

Les auditeurs jouent un rôle d'intermédiaire pour faire connaître à la DEB les difficultés des services dans l'application des textes ou la mise en œuvre des politiques. Ce rôle les conduit de plus en plus souvent à formuler des recommandations à destination du niveau central, notamment à destination de la DEB.

Les audits menés par les conseils généraux de l'environnement et de l'agriculture apportent ainsi une certaine forme de reconnaissance par le niveau central des services départementaux qui se sentent peu écoutés par la direction de l'eau et de la biodiversité. Le maintien de l'ancrage départemental des audits est, à ce titre, d'autant plus important.

Afin de sortir d'une logique "*one shot*" et de renforcer le dialogue dans le cadre des audits, les auditeurs pourraient rester à la disposition des services, leur apporter le complément qu'ils jugeraient nécessaire et assurer en quelque sorte le "service après vente" de l'audit ; pour amorcer ce type de démarche, un rendez-vous téléphonique de debriefing avec la mission pourrait être proposé au directeur de la DDT(M) 6 mois après la publication de l'audit.

4.1.3. ... dont des modalités sont à aménager

4.1.3.1. Une programmation qui doit s'améliorer

La sélection des départements à auditer sans qu'elle soit très clairement explicitée par le commanditaire semble être faite à partir de certains indicateurs d'alerte issus du rapport d'activité des services ou d'indications obtenues par ailleurs (courriers parlementaires, partenaires ...). Il s'agit alors pour le commanditaire d'obtenir pour chacun des

départements audités une analyse objective de la mise en œuvre des politiques de l'eau et de la biodiversité dans quelques champs thématiques spécifiques afin d'explicitier ces indicateurs, de confirmer ou infirmer ces indications, d'en comprendre les raisons, d'en tirer les enseignements et, le cas échéant, de faire élaborer un plan d'actions d'amélioration⁴⁶.

La légitimité des attentes des services en matière de programmation des audits quant à :

- la transparence sur les critères présidant au choix des départements à auditer,
- la coordination des audits ou inspections programmés dans un même service,
- l'adaptabilité du programme annuel en cas d'événement exceptionnel

doit conduire la DEB et le CGEDD à travailler de concert pour les prendre en compte.

Les critères suivants ont été évoqués pour rendre la charge de travail plus fluide pour les services :

- vérification que les départements sélectionnés ne feront pas par ailleurs l'objet d'un autre audit impliquant le CGEDD au cours de l'année ;
- programmation décidée en fin d'année n-1 de façon à ce que les visites puissent se dérouler au premier semestre.

Une proposition alternative de programmation coordonnée pluriannuelle pourrait être également étudiée.

1. Recommandation aux secrétariats généraux et aux conseils généraux de l'environnement et de l'agriculture ainsi qu'à la DEB et à la DGPR : Veiller à ne pas avoir plus d'un audit par département et par an pour la DDT(M)

4.1.3.2. Les modalités d'un suivi systématique des audits restent à préciser

Le suivi des audits doit être mis en place pour aider le DDT(M) à la mobilisation des services autour de la mise en œuvre des plans d'actions. Conduites selon des modalités légères à tirer de l'expérience de 2016, les missions de suivi ne devraient pas s'interdire, à titre exceptionnel, un déplacement sur place dans une optique d'aide au service.

Le nouveau référentiel devra s'attacher à mettre en place aussi une formule de suivi des recommandations du niveau national. La mission considère qu'un rendez-vous annuel des superviseurs du CGEDD et du CGAAER des audits "eau et biodiversité" avec les commanditaires en vue d'un suivi annuel des recommandations qui leur sont faites serait de nature à rendre l'exercice bénéfique et plus opérationnel ainsi qu'à enrichir la synthèse annuelle aux yeux des services.

À ce titre, pourrait aussi être prévu un contact avec le niveau national de l'AFB et, si nécessaire, avec l'ONCFS⁴⁷.

2. Recommandation à la DEB, à la DGPR et aux conseils généraux : Organiser le suivi systématique des audits territoriaux sur la base de modalités légères (par exemple tableaux de suivi de plan d'actions) en tirant les enseignements des missions de suivi dans l'Aude et l'Allier.

3. Recommandation aux conseils généraux, à la DEB et à la DGPR : Prévoir un échange annuel pour examiner les suites données aux recommandations faites au niveau central

4.1.3.3. Les audits doivent être un moyen de valoriser les bonnes pratiques

Les rapports d'audit ont eu tendance à pointer ce qui ne marchait pas et ce qui était à améliorer. Les derniers audits ont corrigé cette tendance en mettant en exergue les points positifs sans se borner aux pistes d'amélioration. Cette fonction de l'audit consistant à repérer et décrire les bonnes pratiques en vue de leur valorisation est à conforter. Elle valorise le service local et contribue à la constitution d'un recueil d'initiatives et de modes de faire à même d'inspirer d'autres services.

⁴⁶ Pour que l'audit soit utile, il est nécessaire que le commanditaire vérifie que la situation qui a présidé à la sélection d'un département à un moment donné, perdure au moment de son inscription au programme annuel des audits.

⁴⁷ ainsi que le cas échéant, l'Association des régions de France (Cf. §4.3.2.2)

4. Recommandation à la DEB, à la DGPR et aux conseils généraux : Développer dans les audits le recensement des bonnes pratiques en vue de leur valorisation.

4.1.3.4. D'autres dispositions à adapter

Dans le cadre des évolutions du référentiel des audits, les spécificités de certains territoires devraient être prises en compte. Tel est le cas bien sûr des départements d'outre-mer pour lesquels l'animation régionale manque de pertinence et dans lesquels, par exemple, le dispositif Natura 2000 ne s'applique pas ou les zones vulnérables n'existent pas. Tel est le cas aussi des départements à très forte densité de population où les approches sont nécessairement beaucoup plus transversales (Cf. § 4.3.1).

En outre, la mission considère que de nombreuses dispositions du référentiel pourraient être adaptées dans le sens de certaines des suggestions des services. À ce titre, elle renvoie aux propositions qu'elle fait à l'annexe 8.

4.1.4. ... et dont le référentiel devra inclure l'observation de l'articulation et de la cohérence entre les différentes démarches qualité

La démarche qualité dans le domaine de l'eau et de la nature animée par la DEB est devenue au fil des années bien documentée. Elle a permis de constituer et de mettre à disposition des services une véritable "boîte à outils"⁴⁸.

Toutefois, dans les services⁴⁹ coexistent différents types de démarches qualité ou assimilées : démarche de certification ISO 9001 en DREAL, démarche d'amélioration participative des processus opérationnels (APPO) pilotée par le secrétariat général du gouvernement (SGMAP) en DDT(M) ou démarche de progrès du contrôle des usages à l'Onema.

Dans un contexte de moyens contraints, les audits devraient, en effet, s'attacher à mesurer l'efficacité de la conduite de plusieurs démarches parallèles dans le même domaine, même si celles-ci peuvent être jugées compatibles, complémentaires et donnant des résultats cohérents.

4.2. Mais des audits à réorienter

4.2.1. ... à l'aune de l'autorisation environnementale

L'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2017 sur l'ensemble du territoire national de l'autorisation environnementale regroupant en une instruction unique et en un acte administratif unique l'ensemble des autorisations concernant le projet et relevant des services de l'Etat avec l'intégration à la procédure du certificat de projet délivré amont dans une forme ajustée va considérablement modifier les modes de faire des services. Sa mise en œuvre constitue un des enjeux forts de demain pour les services mais aussi surtout pour les usagers et les entreprises.

Il est donc essentiel en particulier dans ces premières années de mise en œuvre de la réforme que les audits s'attachent à analyser la cohérence de l'ensemble des mesures mises en œuvre depuis le certificat de projet jusqu'à la délivrance de l'autorisation environnementale et identifient les singularités pouvant générer du contentieux formel.

En outre, s'agissant des projets situés sous les seuils d'autorisation et ne relevant pas de l'autorisation unique, l'enjeu de l'observation de l'articulation des interventions entre les différents services compétents en des matières distinctes (espèces protégées, police de l'eau et des milieux aquatiques...) demeurera.

Dans le contexte de moyens humains structurellement en baisse, le référentiel devrait conduire les audits à examiner la façon dont les services traduisent la territorialisation des enjeux environnementaux locaux dans leur organisation en matière d'instruction, y compris en termes de temps passé, notamment pour les dossiers soumis à déclaration⁵⁰.

⁴⁸ les fiches processus ayant été considérablement allégées pour faciliter leur utilisation

⁴⁹ ainsi que dans certains établissements publics et notamment à l'Onema avec la démarche de progrès dans le domaine du contrôle des usages

⁵⁰ Les doctrines d'opposition à déclaration et de stratégie d'instruction s'opposent à la chimère souvent bien ancrée

4.2.2. ... vers un mix territorial région/département couplé à une sélection de thématiques

La mission propose d'adopter un mix territorial région / départements fondé sur le choix de quelques départements dans une même région la même année, ce qui maintient l'ancrage départemental de la mise en œuvre des politiques tout en permettant de mieux analyser le pilotage régional par la DREAL. À moyens constants du CGEDD et du CGAER, cela pourrait se traduire par :

- la sélection de deux à trois régions annuellement ;
- le choix de quelques thèmes à privilégier pour chaque région sélectionnée ;
- le choix explicite de quelques départements à l'intérieur de chaque région⁵¹.

Une ou deux thématiques sélectionnées pourraient être partagées dans tous les départements audités d'une même région afin de permettre des comparaisons et des échanges de bonnes pratiques. D'autres pourraient être plus spécifiques.

La politique de l'eau s'appuyant sur les schémas hydrographiques de bassin, le nouveau référentiel devra s'attacher à porter une attention toute particulière à l'articulation du pilotage et de l'animation entre le niveau bassin et le niveau régional afin que, dans les régions situées sur plusieurs bassins, les audits puissent faire des recommandations en vue d'une harmonisation des approches, des calendriers et des outils.

5. Recommandation à la DEB, à la DGPR et aux conseils généraux : Auditer la même année plusieurs départements d'une même région

4.2.3. ... en intégrant de nouveaux thèmes dans leur périmètre tout en renforçant la priorisation thématique en fonction des enjeux locaux

Le spectre des audits "eau et biodiversité" doit inclure le champ thématique du littoral en raison de l'interdépendance entre la DCE et la DCSMM et des interfaces terre-mer des sites Natura 2000 mixtes ou même des sites en mer.

L'inclusion ou non du champ des inondations, thème essentiel dans le cadre de la mise en place de la GEMAPI pour 2018, devra faire l'objet d'une réflexion approfondie et d'un bilan avantages – inconvénients compte tenu de la césure qu'elle engendrerait entre les inondations et les autres risques⁵².

L'élargissement ainsi proposé d'un spectre déjà large n'est pas paradoxal. En effet, il n'est pas incompatible avec une sélectivité des champs thématiques sur lesquels les auditeurs auront à travailler de manière préférentielle et effective. Les thématiques à creuser devront être sélectionnées en fonction des enjeux locaux⁵³ et notamment en fonction de ceux exprimés par le commanditaire.

Cette sélection des thèmes à approfondir devrait faire l'objet d'échanges soutenus entre les auditeurs et les services départementaux et régionaux à l'amont de leur visite sur place afin d'améliorer la préparation des rencontres locales.

6. Recommandation à la DEB, à la DGPR et aux conseils généraux : Intégrer le thème du littoral dans le spectre de l'audit "eau et biodiversité" et conduire une réflexion approfondie sur l'inclusion ou non de celui des inondations.

dans les services de police de l'environnement d'une application harmonisée de l'instruction des dossiers d'autorisation et déclaration au nom d'une "obligation juridique" de traitement égalitaire des dossiers. En effet, l'amélioration de la qualité des eaux et des milieux aquatiques nécessite des actions bien plus complexes que l'instruction de dossiers d'autorisation correspondant à nouveaux de projets ; cette dernière sert seulement l'objectif de non dégradation des milieux.

⁵¹ Dans un premier temps, 3 départements dans deux régions est indéniablement compatibles avec les moyens constants à y consacrer par le CGEDD; en fonction des enseignements tirés de la sélectivité des thématiques, cette volumétrie pourrait, le cas échéant, être étendue à 3 départements dans 3 régions.

⁵² Le pragmatisme devrait néanmoins conduire à relativiser cet inconvénient. Si l'articulation, voire davantage, entre les référentiels des deux types d'audits sera un enjeu fort en cas d'inclusion, il est à souligner que les audits "eau et biodiversité" et les audits "prévention des risques" ne seront pas réalisés dans la même région lors de la même année ni même, probablement, lors d'une période biennale.

⁵³ Conformément à la démarche déjà proposée dans le référentiel de 2014, démarche qui, après un à deux ans de mise en application du référentiel des audits, n'est pas complètement suivie d'effet (Cf. § 3).

4.3. Et des audits à rénover en fonction des changements institutionnels et législatifs

Compte tenu des changements institutionnels et législatifs notamment ceux à venir en matière de biodiversité, les audits “eau et biodiversité” doivent faire l’objet d’une refondation pour donner lieu à des audits de nouvelle génération. Quelques axes de réflexion sont suggérés.

4.3.1. Favoriser une approche territoriale plus transversale

La mise en œuvre effective des politiques de l’eau et de la biodiversité intégrant d’autres politiques sectorielles doit orienter la démarche de rapprochement avec les domaines de l’urbanisme et de l’agriculture voire de l’éducation.

Cela doit conduire à s’interroger sur la manière de faire évoluer le référentiel de 2014 et de sa grille d’analyse structurée par directive européenne. La mission considère qu’elle était justifiée par l’objectif affiché de l’évaluation du risque de contentieux européen. À l’expérience, les audits “eau et biodiversité” n’ont toutefois que partiellement répondu à cet objectif. Par ailleurs, une telle grille favorise une approche “en silo” au détriment d’approches plus transversales.

L’approche territoriale doit, en outre, conduire à imaginer une logique de travail avec les collectivités territoriales et à réfléchir à leur accompagnement compte tenu du développement de leurs compétences et de leur (re)structuration.

4.3.2. Aider à trouver de nouveaux équilibres

4.3.2.1. Au sein des services de l’État

L’harmonisation des pratiques de pilotage et d’animation des DDT par les DREAL, notamment celles qui ont fusionné, constitue un enjeu.

Les audits de nouvelle génération devraient permettre d’approfondir la mise en œuvre de la réforme territoriale au niveau des services de l’État, d’évaluer son niveau d’avancement et, par comparaison (Cf. § 4.2.3) ou par mise en exergue de bonnes pratiques (Cf. § 4.2.5.), d’aider à trouver l’articulation optimale entre les niveaux bassin et région en matière de pilotage, d’animation et d’appui.

En outre, le référentiel devrait s’attacher à examiner de manière assez fouillée la priorisation locale des missions et la gestion des ressources humaines tant dans le domaine de la gestion des effectifs dans un contexte contraint que dans celui de la gestion des compétences :

- L’évolution de la montée en compétences des DDT(M) sur le volet biodiversité dans le double contexte de la perte de compétences des DREAL (Cf. § 3.7.1.3) et de la contrainte sur les effectifs en DDT(M) constitue un enjeu fort pour la réussite de la réforme de la politique de biodiversité ; il supposera que le référentiel approfondisse, en particulier, cet aspect.
- De même, l’analyse des conditions de la mise en œuvre du décroisement des effectifs entre les ministères des l’agriculture et de l’environnement est importante dans le contexte de baisse structurelle des effectifs.

Aussi, la question de l’articulation des audits “eau et biodiversité” avec d’autres “audits” ou inspections de service se posera-t-elle d’autant plus dans les audits dits de nouvelle génération.

4.3.2.2. Dans un nouveau cadre partenarial

Les évolutions institutionnelles liées aux lois MAPTAM et NOTRe qui :

- renforcent les intercommunalités, notamment dans le cadre de la réforme de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations,
- assoient et confortent les leviers d’actions des régions avec le “chef de filat” dans le domaine “énergie-climat-biodiversité” et la possibilité de délégation de compétences à leur niveau en matière de coordination et d’animation de la politique de l’eau,

donnent à l'État et à ses établissements publics des interlocuteurs solides susceptibles de développer de véritables politiques partenariales.

La mise en œuvre effective de politiques de l'eau et de la biodiversité impose une évolution du rôle de l'État et de ses établissements publics. Ils doivent non seulement progresser dans l'exercice assumé des missions régaliennes correspondantes, mais aussi intervenir pour "co-produire" avec les acteurs de ces politiques des stratégies d'action claires au service d'objectifs communs. État et collectivités territoriales doivent ainsi construire de véritables partenariats et promouvoir une gouvernance équilibrée.

Pour la biodiversité notamment, l'État et le Conseil régional doivent travailler à l'échelon régional en valorisant les nouveaux moyens financiers en provenance des agences de l'eau. Dans le cadre d'une telle contrainte structurelle sur les moyens de l'État, la question est posée du niveau de l'État qui doit contractualiser avec la Région, les financements "nationaux" étant assurés par les agences de l'eau dont la tutelle est exercée par le ministère chargé de l'environnement.

Ces évolutions imposeront que le guide spécialisé des audits "eau et biodiversité" s'adapte en fonction d'un contexte institutionnel régional hétérogène par construction sur le territoire national. Il devra laisser une large place aux rencontres de la mission avec les collectivités territoriales et les associations de protection de la nature et à l'analyse de l'équilibre de la gouvernance renouvelée.

Le guide à produire devra aussi s'assurer que les audits⁵⁴ puissent :

- aider à faire le point sur la répartition des rôles entre l'AFB et les autres acteurs de la politique de la biodiversité en région (Région, associations, Agence de l'eau, DREAL),
- et favoriser, par la diffusion de bonnes pratiques, les nouveaux équilibres de la gouvernance en matière de biodiversité.

La question se pose ainsi de la légitimité de missions d'auditeurs "monocolores"⁵⁵ et de la manière de faire participer les collectivités locales à l'élaboration de ce nouveau référentiel.

Si l'accueil de quelques ingénieurs généraux territoriaux au sein des CGEDD et CGAAER comme le sous-tend le rapport CGEDD – CGAAER sur les parcours professionnels des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts (IPEF)⁵⁶ se réalisait, des équipes d'auditeurs à parcours diversifié (État, Collectivité, établissement public ...) pourraient être constituées. Elles seraient sinon plus légitimes sans doute mieux perçues, en particulier, par les représentants des collectivités territoriales rencontrées par les auditeurs.

Les rapporteurs considèrent qu'*a minima* il conviendrait :

- d'adjoindre à la mission relative à la refondation du guide spécialisé un représentant de l'association des régions de France,
- d'obtenir l'accord des Régions sélectionnées dans la pré-programmation.

7. Recommandation à la DEB, à la DGPR et aux conseils généraux : Associer les régions à l'élaboration du nouveau référentiel des audits "eau et biodiversité", selon des modalités permettant de prendre en compte l'effet de leurs nouvelles responsabilités en matière de biodiversité.

4.4. D'autres outils à mettre en place pour atteindre certains objectifs

Selon le directeur de l'eau et de la biodiversité, les retours sur la mise en œuvre des politiques sont très fragmentaires. La DEB manque d'outils pour connaître la progression de la mise en œuvre de tel ou tel champ thématique de la politique. Des réunions d'échanges périodiques avec les services existent, mais leur fonctionnement qualifié de

⁵⁴ notamment dans cette période transitoire,

⁵⁵ Les critères de recrutement au CGEDD intègrent encore peu l'expérience en collectivité territoriale. Aussi, les missions CGEDD-CGAAER d'audits E&B sont-elles souvent composées de personnels ayant un cursus "monocolore" au sein des services de l'État et, le cas échéant, d'établissements publics nationaux).

⁵⁶ Rapport CGEDD n°009 647-01-CGAAER n°14 062, avril 2015, prônant la diversification des parcours professionnels des IPEF et invitant l'État à "accueillir de son côté des ingénieurs territoriaux et à définir, avec les collectivités concernées, les modalités d'accueil de ces ingénieurs".

satisfaisant avec les services de DREAL qui permet d'échanger sur les politiques et leur mise en œuvre, est mal organisé avec les DDT compte tenu de leur nombre. Il convient donc pour ce faire de mettre en place ou d'utiliser d'autres outils.

4.4.1. La revue thématique nationale

Pour apprécier la mise en œuvre d'un champ thématique des politiques de l'eau et de la biodiversité les audits ne constituent pas un dispositif approprié : ainsi 8 audits "eau et biodiversité" conduits dans le sud-ouest sur la période n'ont-ils pas apporté suffisamment pour rendre superflue une mission spécifique sur la gestion quantitative de l'eau dans le bassin Adour-Garonne en 2015.

Pour évaluer la mise en œuvre d'un domaine de ces politiques tel que, par exemple, la continuité écologique, les programmes d'actions nitrates, l'autorisation unique ..., la revue thématique nationale (ou de bassin) paraît l'outil le plus adapté à l'image des travaux conduits sur le dispositif Natura 2000⁵⁷.

Cet outil peut être également judicieux pour l'étude de la prévention et de la gestion des contentieux communautaires en particulier si la thématique choisie correspond à une directive.

De surcroît, cet outil pertinent pour évaluer la mise en œuvre d'un domaine des politiques de l'eau et de la biodiversité, semble également assez efficient⁵⁸ sans doute du fait de la plus grande facilité à constituer des équipes de mission compétentes sur des sujets spécifiques.

4.4.2. Le développement des échanges entre les services départementaux et le niveau central : une complémentarité d'outils à développer

Les retours des auditeurs doivent interroger la DEB sur les outils à mettre en place ou adapter pour développer ses relations avec les services départementaux qui se sentent peu écoutés et, au-delà des réunions d'information descendantes, souhaitent de véritables lieux d'échanges avec l'administration centrale.

Ce rôle de "go-between" est théoriquement assumé par les DREAL. Ces dernières doivent être confortées dans ce rôle par la DEB et des réponses doivent être apportées aux questions et problématiques qu'elles font remonter.

Le projet DEBORAH en cours à la DEB s'intéresse à la gestion des réseaux des services déconcentrés⁵⁹. L'expérience des audits ayant largement démontré l'intérêt de contacts directs entre les 3 niveaux, ledit projet devrait tracer des axes de travail pour développer des outils, formats, et lieux d'échanges avec les services qui mêleront le présentiel et le numérique, le niveau régional et le niveau national, le déplacement à Paris ou en région en prenant en compte le principe de spécialisation par site retenu par certaines DREAL.

D'ores et déjà, la publication prochaine de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages devrait être l'occasion pour la DEB de remettre en place son "tour de France à la rencontre des services"⁶⁰ dont le format pourrait être revu en fonction des difficultés d'accessibilité des référents thématiques des DREAL.

Les chefs de service de l'eau et de la biodiversité des DDT(M) pourraient aussi mieux s'organiser par exemple :

- en négociant auprès de la DEB, un temps d'échanges en début de chacune des 2 réunions annuelles des chefs de service "eau et biodiversité" des DDT(M),
- en confiant à certains d'entre eux⁶¹ certaines missions telles que par exemple le soin de choisir et de préparer les questionnements et le débat sur un à deux thèmes⁶².

⁵⁷ Rapport CGEDD n° 009 538-01, CGAAER n° 15 029, Analyse du dispositif Natura 2000, décembre 2015.

⁵⁸ Une équipe d'auditeurs consacre en moyenne 100 h*j par département (Cf. §211), alors que le rapport "Natura 2000" est crédité de 300 h*j

⁵⁹ ainsi qu'à l'organisation des tutelles sur les établissements publics et aux outils de suivi notamment des audits (en effet, pour l'instant la DEB n'a pas assuré le suivi des recommandations qui lui ont été adressées dans les audits)

⁶⁰ qui permettait des journées d'échanges

⁶¹ selon des modalités à définir en accord avec leur hiérarchie et qui pourraient s'inspirer du mode de fonctionnement du groupement de leurs directeurs, avec l'élection d'un bureau auquel ces missions seraient déléguées

⁶² ce qui ne signifie pas que certains services, en fonction du thème choisi, ne seraient pas mis à contribution.

4.4.3. Quelle diffusion et quelle valorisation des bonnes pratiques ?

Depuis 2016, la publication des rapports d'audits programmés en 2015 est un premier élément de valorisation de bonnes pratiques mises en exergue dans ces rapports. Toutefois, le nombre d'audits est tel que cette diffusion ne saurait être à la hauteur des attentes des services départementaux en termes d'échanges de bonnes pratiques.

À ce titre la mission estime qu'il serait opportun que des référentiels d'expériences réussies à l'image des retours d'expérience de la restauration des rivières⁶³ puissent être élaborés. Ces référentiels à construire avec le concours des référents thématiques des DREAL mais aussi de certains chefs de service ou leurs adjoints de DDT(M), devraient porter tant sur les aspects techniques de telle ou telle thématique de la politique que sur les différentes tactiques de sa mise en œuvre liée aux jeux d'acteurs.

En effet, dans le domaine des politiques environnementales qui manquent parfois d'adhésion de la part de certaines catégories socioprofessionnelles et même de maîtrises d'ouvrage publiques, les services recherchent aussi des retours d'expérience de pratiques "managériales".

⁶³ Onema, Restauration des cours d'eau : Recueil d'expériences sur l'hydromorphologie, 2013

Conclusion : une démarche utile, à refonder

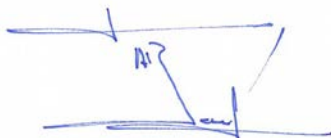
Si les audits ont globalement été reconnus comme une démarche "utile", ils n'ont que très partiellement répondu à l'un de leurs objectifs initialement affiché, qui était d'apprécier le risque de non-conformité dans la mise en œuvre des directives communautaires dans le champ de l'eau et de la biodiversité. Selon les rapporteurs, une approche plus ciblée, directive par directive, aurait vraisemblablement été préférable pour répondre à cette préoccupation.

Ces audits ont en revanche été utiles aux services audités en les aidant à définir ou à conforter leur stratégie locale, en suggérant des améliorations dans le pilotage local des politiques, en proposant des pistes de progrès, en faisant remonter auprès de l'administration centrale le vécu des services, et en apportant un regard extérieur sur la mise en œuvre locale des politiques. L'évaluation au plus près des territoires concernés de la mise en œuvre des politiques est de ce point de vue irremplaçable. On peut regretter toutefois que l'absence de publication des audits avant 2015 n'ait pas permis de faire profiter les services non audités des bonnes pratiques recueillies et des suggestions d'amélioration formulées.

Cette limitation du bénéfice des audits aux territoires audités a été accentuée par une faible appropriation par la DEB des résultats de ces travaux, entraînant même une certaine frustration de la part des services audités devant l'absence de prise de position de l'administration centrale en réponse aux recommandations qui lui étaient faites. Dans le même temps, les services préparaient des plans d'actions qui leur étaient demandés pour donner une suite concrète aux recommandations.

La mission est convaincue que la poursuite d'une démarche d'audits "eau et biodiversité" passe par une redéfinition de leurs objectifs, préalable à l'écriture de tout référentiel. Ce travail est à faire en liaison étroite avec la DEB et la DGPR, en tenant compte d'un contexte institutionnel qui évolue fortement avec la mise en place des nouvelles régions et le rôle dévolu aux collectivités territoriales en matière de gestion du milieu aquatique et de prévention des inondations. Pour ce faire, ils suggèrent que le CGEDD et le CGAER puissent élaborer dans les prochains mois une première note de propositions s'inspirant des pistes de réflexion tracées dans la dernière partie du présent rapport et retenues par la DEB.

Alain Bauché



Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Pascale Boizard



Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Pascal Douard



Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Annexes

1. Lettre de mission



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

Conseil général de l'environnement
et de développement durable

Paris, le

10 MARS 2016

La vice-présidente

Note à l'attention de

Madame Pascale Boizard
Ingénieure générale des ponts, des eaux et
des forêts

Monsieur Pascal Douard
Ingénieur général des ponts, des eaux et
des forêts

Référence CGEDD n° 010513-01

Le programme de travail 2016 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) comprend la réalisation d'une mission sur le bilan et enseignements des audits « eau et biodiversité » sur la période 2010-2015. Vous trouverez en annexe la note de commande.

Je vous confie cette mission, dont le superviseur est le président de la section "Milieux, ressources et risques". Sa coordination sera assurée par Mme Pascale Boizard. Elle est enregistrée sous le n° 010513-01 dans le système de gestion des affaires du CGEDD.

J'attire votre attention sur mon souhait de disposer du rapport final avant le 16 juin 2016.

Conformément à la procédure en vigueur, je vous demande de m'adresser votre rapport aux fins de transmission à la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat.

Anne-Marie LEVRAUT

Copies :

M. le président et Mme la secrétaire générale de la section "Habitat, cohésion sociale et développement territorial"
M. le président et Mme la secrétaire générale de la section "Milieux, ressources et risques"



CGEDD - Tour Séguin - 92008 La Défense cedex - tél. +33 (0)1 40 81 21 22 - www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr



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

Conseil général
de l'environnement
et du développement durable

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE,
DE L'AGROALIMENTAIRE
ET DE LA FORÊT

Conseil général
de l'alimentation, de l'agriculture
et des espaces ruraux

Paris, le 10 MARS 2016

Programme 2016 - bilan et enseignements des audits

"eau et biodiversité" sur la période 2010-2015

Faisant suite aux inspections relatives aux polices de l'environnement réalisées conjointement par l'IGE, le CGAAER et le CGPC depuis l'année 2000, à la réorganisation des services déconcentrés de 2009 et à l'évolution des méthodes utilisées en référence aux normes reconnues en matière d'audit, 33 missions d'audit de la mise en œuvre de la politique et de la police de l'eau, étendue en 2011 au domaine global de la biodiversité et aux installations classées (en ce qu'elles intéressent les politiques de l'eau et de la biodiversité), ont été conduites de 2010 à 2015 de manière conjointe par le CGEDD, le CGAAER et, parfois, le CGEJET sur la base de programmes annuels arrêtés sur décision du directeur de l'eau et de la biodiversité et du directeur général de la prévention des risques. Leurs rapports ont fait l'objet de synthèses annuelles.

Au terme de ce cycle de 6 années, et dans un contexte institutionnel en évolution forte avec la constitution des nouvelles régions, un bilan général paraît utile.

Ce bilan s'attachera à synthétiser les principales difficultés que les missions ont identifiées pour la mise en œuvre locale des politiques de l'eau et de la biodiversité notamment au regard du risque de contentieux européen ou celles qui sont liées aux diverses évolutions législatives et réglementaires durant cette période.

Il précisera aussi la façon dont les évolutions du référentiel de ces audits ont permis durant cette période d'améliorer l'accompagnement des préfets et des DDT dans la mise en œuvre de ces politiques. Il s'intéressera, à ce titre, selon une méthode et des modalités que la mission déterminera, aux retours d'expérience de ces audits du point de vue des bénéficiaires et à l'évaluation de la mise en œuvre des plans d'actions élaborés à l'issue des audits. Elle en tirera des enseignements quant à l'intérêt des audits de suivi.

En outre, il s'intéressera aux évolutions de l'appui que les DREAL et autres partenaires publics apportent au niveau départemental et aux perspectives éventuellement tracées dans le cadre des nouvelles régions.

Les conclusions de ce bilan sont notamment destinées à alimenter une autre mission qui sera ensuite engagée pour la fondation d'une nouvelle génération d'audits "eau et biodiversité", adaptée au contexte régional actuel, pour permettre un nouveau dispositif opérationnel en 2017. Le présent rapport devra donc être achevé de manière à disposer de ses principales conclusions avant le 30 avril 2016. Il est prévu d'en débattre en réunion du mois de mai du collège eau et biodiversité du CGEDD ouvert aux membres de CGAAER. La transmission de la version définitive devra intervenir avant fin juin 2016.

La vice-présidente du CGEDD

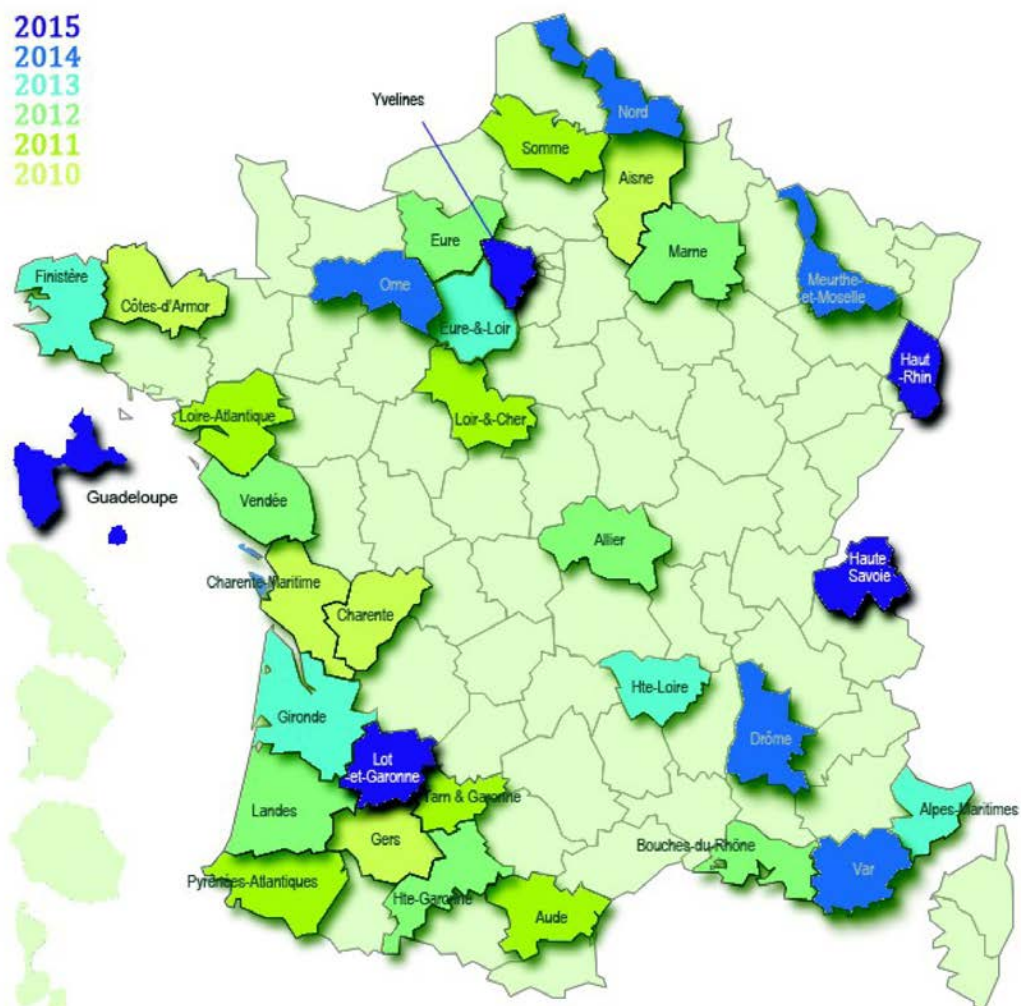
Anne-Marie LEVRAUT

Le vice-président du CGAAER

Bertrand HERVIEU

2. Départements ayant fait l'objet d'un audit E&B entre 2010 et 2015

Couverture des audits Eau-Biodiversité



3. Lettre de commande 2014 conjointe du DEB et du DGPR



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

Affaires suivies par :

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

Robert SCHOEN
robert.schoen@developpement-durable.gouv.fr
Tél : 01 40 81 87 38

La Défense, le

11 AVR. 2014

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

Objet : Programme 2014 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 menés conjointement par le CGEDD, le CGAAER, selon un programme annuel défini avec la direction de l'eau et de la biodiversité et la direction générale de la prévention des risques.

Pour l'année 2014, la liste des départements audités est :

- Drôme
- Meurthe-et-Moselle
- Nord
- Orne
- Var

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'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.
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.

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

4. Analyse des 5 rapports de synthèse existant sur la période 2010-2015

Organisation – Moyens

– Pilotage

L'ensemble des règles à appliquer est croissant.

La mise en œuvre des politiques de l'eau et de la biodiversité suppose l'établissement de priorités locales pour être en phase avec les moyens. Ces priorités sont souvent implicites. (2010).

Capacité limitée des services départementaux à prendre des initiatives en matière de pollutions diffuses ou de maîtrise quantitative de l'eau (2010).

Méconnaissance par le préfet de l'état exact des eaux. Manque de tableau de bord synthétique (2011).

Une documentation peu adaptée à l'approche territoriale de la politique de l'eau, et des mesures entachées d'incertitude (2012).

Pas de dispositif formalisé de management des risques et de contrôle interne dans les structures auditées (2012)

L'analyse stratégique locale est brouillée par les nombreux plans nationaux et par l'obligation juridique d'une application harmonisée des procédures d'autorisation et de déclaration (2012).

Le management par la qualité a progressé en 2012/2013 dans le domaine de l'eau. Son extension à la nature est souhaitable (2012).

Le partage en CAR des enjeux et priorités de l'eau et de la biodiversité est essentiel (2012)

Bon cadrage bassin, feuille de route déclinée au niveau régional et approuvée en CAR, Animation technique régionale. Intérêt d'un travail en commun DRAAF DREAL (2014).

Progrès constatés dans le rapprochement des méthodes de travail (professionnalisation, dialogue avec structures externes) des secteurs eau et biodiversité, rapprochement encore loin d'être achevé (2014).

La suppression des feuilles de route gêne les services. Les multiples priorités et chantiers affichés au niveau national ne sont pas cohérents avec les moyens réduits des services. La cohérence des programmes d'actions a en revanche progressé lors de l'élaboration des SDAGE 2016-2021. De même, le renforcement du pilotage régional donne de bons résultats. Au niveau départemental, la démarche qualité eau-nature est assez peu déployée (2015)

– Plans d'action eau (SDAGE, PdM, PAOT)

PAOT de qualité inégale, reposant sur la bonne volonté des maîtres d'ouvrage. Thème repris en 2011.

Difficulté de s'y retrouver entre actions du SDAGE, Programme de mesure, PAOT (2012).

Faire participer les CL à l'élaboration des plans d'action (2012).

Besoin d'un outil de rapportage de la mise en œuvre des PdM (2012).

Décalage entre PAOT théorique et vision territoriale pour mobiliser les acteurs. En faire des outils co-construits. SAGE démarches lourdes (2014).

Les PDM sont plus précis et peuvent parfois servir de PAOT. Partager dans l'élaboration des PAOT les visions et stratégies pour encourager les acteurs et notamment les collectivités locales à prendre la maîtrise d'ouvrage des actions et les financer. (2015)

La cohérence entre actions ICPE et SDAGE sera améliorée. Les résultats de la recherche de substance dangereuses dans l'eau permettent de cibler quelques actions chez les industriels les plus concernés (2015).

– Relations DREAL/DDT(M)

La DREAL doit aider la DDT(M) à s'approprier la biodiversité (2012).

Le pilotage régional et le cadrage des moyens tiennent une part particulière (avec la

gestion des compétences) dans les recommandations relatives à la gestion des risques (2012).

Réflexion sur le partage DDT(M)-DREAL avec l'idée de chantiers pluridépartementaux (2012).

Il est attendu que l'Ae formalise le cadre d'analyse des enjeux et des risques (2012).

Complémentarité DREAL/DDT(M) mais avec une zone de flou sur la biodiversité (2014).

– Action auprès des maîtres d'ouvrage

Capacité d'action par voie réglementaire limitée. Les puissants outils mis entre les mains des préfets (consignation) sont rarement utilisés. (2010).

Nécessité de convaincre les acteurs du bien fondé des politiques (2011).

Besoin d'un chef d'orchestre départemental, car beaucoup d'acteurs sont des acteurs non étatiques sur lesquels l'État a peu de pouvoir de contrainte. Manque et faiblesse des maîtrises d'ouvrages. Le SAGE peut favoriser l'émergence d'une maîtrise d'ouvrage. (2012).

Intérêt d'une communication publique sur les enjeux environnementaux et économiques des politiques de l'eau et de la biodiversité, sur les enjeux du territoire, sur les stratégies de contrôle. Importance notamment de la communication sur la continuité écologique (2012).

Favoriser l'émergence d'EPCI à fiscalité propre compétents sur l'eau, l'assainissement et les rivières (2012).

Recommandation d'une organisation plus systémique des différents acteurs, d'un chef de file pour les commissions locales de l'eau (2012).

Implication des collectivités faible. Profession agricole hostile. Milieu associatif ayant des contributions variées mais globalement faibles. Engagement des acteurs peu favorisé par le contexte économique (2014).

Conseils départementaux en appui aux SAGE et à la mobilisation de la ressource en eau, Lien espaces naturels sensibles (ENS) et espaces Natura 2000. Parcs naturels régionaux (PNR) actifs. Conservatoire des espaces naturels, fédérations de pêche jouent un rôle positif.

Démarrage d'actions relatives aux continuités écologiques, mais divergences entre services sur ces politiques de continuité.

Zones humides régressent mais amélioration inventaires et caractérisation. Certaines communautés de communes sont très impliquées sur ces sujets (2014).

Intérêt d'une communication publique sur les enjeux environnementaux et économiques des politiques de l'eau et de la biodiversité, sur les enjeux du territoire, sur les stratégies de contrôle (2015).

– Les MISEN

Isolement des personnes chargées des ICPE élevage.(2010). Bien les associer à la MISEN (2011).

Implication de la DREAL (ICPE, concessions) importante pour la réussite de la MISEN (2012).

Succès des MISEN, même si le rapprochement eau et biodiversité n'est pas encore réalisé partout (2012).

Les MISEN ont des difficultés à acquérir la dimension stratégique et développer le volet nature de leur activité sans appui des DREAL (2014).

La MISEN gagnerait à être ouverte aux parties prenantes, et notamment au Conseil départemental, qui finance souvent les politiques eau et biodiversité. Les MISEN privilégient les politiques eau par rapport aux politiques relatives à la biodiversité (2015).

– Police et contrôle

Bonne appropriation de la circulaire de 2010 sur le contrôle et sa coordination, même si sa mise en œuvre n'est pas encore parfaite (2011).

Amplification possible dans le cadre d'une stratégie post-contrôle visant à faire cesser les

infractions. Développer stratégies contrôles, sanctions administratives et transactions pénales, communication sur le contrôle, bilans. Difficulté parfois d'interprétation de la nomenclature autorisation/déclaration en dépit de la procédure qualité (2012).

Police conduite avec rigueur, contrôles professionnels. Pré-instruction, notes de doctrines, évaluations d'incidences. Efficacité du contrôle gagnerait s'il était sous-tendu par une vision plus stratégique, avec moins de juxtaposition, et un portage politique. Relations avec les parquets à encore consolider (suivre aboutissement des procédures) (2014).

Les doctrines d'opposition à déclaration et de stratégie d'instruction n'ont pas toujours abouti en matière de police de l'eau, l'idée d'un traitement égalitaire partout sur le territoire reste répandu. La mise en œuvre de la réglementation relative aux espèces menacées n'est pas pleinement effective si l'on en juge par le nombre de demandes de dérogation. Les plans de contrôle sont élaborés et validés en MISEN. Des efforts sont entrepris pour améliorer la communication autour du contrôle et des sanctions afférentes. (2015).

– Personnel

Migration des personnels chargés de l'application de la police des eaux, origine agriculture, vers d'autres fonctions, avec perte de mémoire collective (2010).

Règles de gestion du personnel imposées par le ministère de l'écologie se superposant aux règles de la LOLF rendant plus difficiles la mise en œuvre des politiques eau et biodiversité (remplacement B par B) (2011).

La synthèse de 2012 reprend l'idée de s'en tenir à la LOLF, de développer les compétences, et de réfléchir aux mesures incitatives pour attirer les agents dans des territoires peu attractifs.

Déficit et fragilité des cadres A et problème du renouvellement des compétences (2014).

Contraintes sur les personnels. Le décroisement risque d'entraîner des pertes de savoir. Une cartographie des compétences, des politiques de recrutement, de formation, de répartition optimisée des effectifs, d'affectation dans les territoires peu attractifs sont nécessaires. On risque un déséquilibre entre les compétences de services de l'État et celles des collectivités confortées au travers de la GEMAPI (2015).

Directives européennes

– DCE

La DCE est connue, mais ses obligations de résultats ne structurent pas l'action des services (2010, 2011, 2012).

Scepticisme sur la capacité à atteindre les objectifs affichés en matière de qualité des masses d'eau (2010 et 2011). Impression globale, en l'absence d'instrument de suivi détaillé par masse d'eau. La bonne qualité sera particulièrement difficile à atteindre en cas de pollution diffuse ou dans des situations d'hydromorphologie dégradée.

La qualité est dégradée par la morphologie, non perçue localement comme un élément de qualité (2012).

Objectifs DCE pas toujours repris dans arrêtés ICPE. Prendre en compte les enjeux DCE dans plan contrôle ICPE (2012).

La connaissance des masses d'eau a progressé. SDAGE 2016-2021 plus réalistes. Difficulté des indicateurs à retracer les progrès accomplis (2014).

Progrès prise en compte eau et biodiversité dans arrêtés ICPE (2014).

Un nouvel état des eaux est disponible en 2015. La qualité des masses d'eau est dégradée par les pollutions diffuses (nitrates et pesticides) et l'hydromorphologie. La continuité écologique se heurte au développement des énergies renouvelables et aux intérêts patrimoniaux (préservation des moulins). Les objectifs ambitieux fixés sont incompatibles avec les moyens des services. La restauration des débits réservés en pâtit, elle est souvent différée dans l'attente du rétablissement de la continuité (2015).

– ERU

Engagements français de terminer avant 2013 les travaux nécessités par la directive ERU non tenus. Retards sur les moyennes stations. Implications des MISEN, y compris sur les boues des stations. Difficultés de traçage quand exportation dans un autre département. Performances visées par temps de pluie restent imprécises (2012).

Quasi totalité des stations de plus de 2000 eh conformes. Effort à poursuivre sur la collecte et la situation de temps de pluie. (2014).

Les risques de contentieux s'éloignent sauf pour l'Outre-mer. L'effort porte désormais sur la situation de temps de pluie. Les schémas d'assainissement permettent de prioriser les actions à financer, pour lesquelles les mises en demeure se révèlent un outil efficace (2015).

– Nitrates – Pollutions diffuses

La refonte de la réglementation sur les nitrates n'apporte pas de simplification et ne supprime pas les distorsions entre réglementation ICPE et réglementation nitrates (2010).

Programmes d'actions au titre du 4^e programme de la directive nitrate de qualité variable et souvent insuffisants sous la pression du monde agricole (2012).

Gestion complexe du phosphore diffus: les organisations professionnelles s'opposent aux nouvelles règles ICPE (2012).

Approche nitrate complexe et difficile à contrôler. Focalisation sur les limites au détriment des programmes d'action. Mettre l'accent sur conseil agricole (2014).

Ecophyto n'a pas donné globalement de bons résultats, malgré quelques bonnes initiatives (2014).

Protection de captages peine à progresser. (2014).

Opposition des organisations professionnelles agricoles aux 5^e programme d'action nitrates et à l'extension des périmètres correspondants. (2015).

L'absence de mesures agro-environnementales se traduit par un recul de l'élevage entraînant un retournement des prairies. Le plan Ecophyto s'est essentiellement traduit par une moindre utilisation de ces produits par les collectivités. (2015).

– Biodiversité

Pas d'appréciation globale sur la tenue de nos engagements au titre de Natura 2000. On comptabilise des objectifs de moyens (DOCOB) (2011).

Les objectifs des directives oiseaux et habitats peinent à être atteints. Faiblesse des compétences et des moyens. Manque de lisibilité, sinon de cohérence entre outils multiples. Contrôles chasse et espèces protégées, trop peu habitats (2012).

Natura 2000 : Secteurs délimités, DOCOB approuvés, COPIL ne fonctionnent pas très bien. MAE ont constitué un facteur important pour l'appropriation de cette politique, d'où l'enjeu de leur pérennisation. Liste 1 adoptée, liste 2 en cours (2012).

Poursuivre la réflexion sur les espèces protégées L 411-1 et L 411-2, l'approche est parfois trop ponctuelle (2012).

Mise en œuvre de la trame verte et bleue en cours (2012).

SCAP donne une impression d'incohérence (pas de lien avec Natura 2000), retrouvée parfois via l'articulation avec les ENS.

Stabilité Natura 2000. Difficile de porter une appréciation sur la conservation des sites, suspicion de régression de la biodiversité. Implication variable des collectivités. Incertitudes sur la pérennité du système (2014).

SRCE adoptés. Enjeu : leur appropriation et traduction dans les documents d'urbanisme qui en est à ses débuts (2014).

Le développement des connaissances relatives à la biodiversité est encore insuffisant. Le niveau d'appropriation des procédures Natura 2000 varie suivant les départements. Partout cependant, la politique contractuelle de financement de mesures environnementales dans ces espaces a fortement ralenti en 2015 suite aux transferts des fonds européens aux

régions. Le mécanisme d'études d'incidence est en revanche en place dans les départements (2015).

Les inventaires de zones humides progressent (2015).

Si les schémas régionaux de continuité écologique sont approuvés, leur déclinaison est difficile dans les départements à forte pression foncière (2015).

– Gestion quantitative de l'eau

La LEMA a prévu des organismes uniques en matière d'irrigation. Là où l'équilibre est tendu (sud-ouest), cette mise en place suscite des inquiétudes. Elle doit se nourrir d'expériences réussies et de progrès en matière d'économies d'eau et de développement des ressources. (2011).

Les reports de délais pour l'application de cette mesure sapent sa crédibilité (2012).

Les organismes uniques de gestion collective tardent à se mettre en place. Les diverses taxes et redevances perçues au titre des prélèvements mériteraient d'être perçues par un organisme unique. Certaines autorisations incompatibles avec la DCE méritent d'être revues (2015).

– Milieu marin

Communication à prévoir sur la stratégie milieu marin. Veiller à la cohérence des mesures SMM et DCE sur zones côtières (2012).

Évolution du référentiel

– Différents référentiels

Synthèse 2010 : référentiel encore trop imprécis.

Bilan 8 mars 2011. Nouveau référentiel n°007 809-01. La DCE (et autres directives européennes) sont au cœur de l'audit. Audit étendu à la biodiversité terrestre.

Le référentiel s'intéresse aux analyses de risques de non-conformité par rapport aux directives communautaires, à l'efficacité des mesures de maîtrise des risques, à l'examen des pratiques opérationnelles des structures auditées (2012).

Professionalisation progressive des auditeurs aux techniques d'audit (2012).

La répartition des départements n'est pas homogène et donne à penser que l'objectif du commanditaire n'est pas d'avoir une vision homogène mais plutôt une analyse objective de la situation dans certains départements. (2012).

Guide (référentiel) révisé en 2014. Le nouveau guide permet de documenter, comprendre, hiérarchiser les enjeux départementaux. La rédaction des rapports distingue maintenant points forts et points faibles (de vigilance). Rapports publiés.

– Recommandations

Les auditeurs devraient apprécier l'adéquation des priorités et adaptations locales au contexte territorial et humain. Ils devraient comporter un auditeur avec expérience territoriale (2010).

Difficultés à dégager des positions interministérielles (2011).

Les recommandations portent peu sur l'analyse des risques (12%), un peu plus sur la maîtrise des risques (24%), essentiellement sur le métier (61%). Par thématique, le pilotage représente 26 %, la police 13 %, l'eau 41 % et la biodiversité 19 %.(2012).

– Plans d'actions

Peu de plans d'actions à l'issue des audits. Réflexes défensifs. (2010).

La notion de plan d'action tend à se banaliser. Faute d'instruction ministérielle, les DDT hésitent à les proposer aux préfets (2011).

Plans d'action non évalués (2012).

Rendre systématique la mise en œuvre des plans d'action par instruction ministérielle. (2012).

5. Questionnaires adressés aux DDT(M), DREAL, structures de bassin et autres établissements publics intéressés

5.1. Questionnaire/guide d'entretien avec les DDT(M) des départements audités

Bilan des Audits Eau & Biodiversité

DDT(M) de

Compte-rendu d'entretien du

(échange téléphonique avec les DDT(M) auditées sur la base du questionnaire ci-dessous adressé préalablement et si possible renvoyé avant l'entretien).

Participants :

Nom, Prénom et fonction (personne qui remplira le questionnaire) :

Son numéro de téléphone :

Nom et prénom et fonctions des autres personnes qui seront présentes, le cas échéant, lors de l'entretien :

Questions :

A- INTERET DE L'AUDIT DU POINT DE VUE DU BENEFICIAIRE

- Avez-vous participé à l'audit ?
- Avez-vous conservé le rapport d'audit eau et biodiversité réalisé dans votre département ?
- Voyez-vous une utilité à ces démarches en tant que DDT(M) :
 - Pour le fonctionnement des DDT(M) ?
 - Pour les rapports entre DREAL et DDT(M)?
 - Pour réaliser les objectifs des politiques relatives à l'eau et à la biodiversité ?
- Les audits vous semblent-ils à même et dans quelle mesure de faire progresser les démarches ou politiques suivantes :
 - Amélioration du pilotage des politiques eau et biodiversité
 - Réduction des risques de contentieux liés aux directives européennes
 - Mise en œuvre au jour le jour des politiques eau et biodiversité
 - Gestion des ressources humaines œuvrant dans le domaine de l'eau et de la biodiversité
 - Relation entre les services de l'État (établissements publics et services déconcentrés) et les autres parties prenantes des politiques de l'eau et de la biodiversité
 - Mise en œuvre de la Directive Cadre sur l'Eau
 - Mise en œuvre des directives Habitats et Oiseaux (politique Natura 2000)
 - Mise en œuvre de la directive Eaux Résiduaires Urbaines
 - Mise en œuvre de la directive Nitrates et autres actions de lutte contre les pollutions diffuses
 - Stratégie et mise en œuvre de la police de l'eau et de la biodiversité et des plans de contrôles
 - Prise en compte de l'eau et de la biodiversité dans l'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)
 - Gestion et préservation de la ressource en eau et des milieux aquatiques

B – RECOMMANDATIONS

- L'audit rentre-t-il assez dans le concret ? Son rendu permet-il de passer facilement à un plan d'action ?
- **Les recommandations** formulées à la suite de ces audits qui concernaient la DDT(M) ont-elles été mises en œuvre ?
Quelle a été la démarche suivie pour les mettre en œuvre ?
S'il n'y a pas eu élaboration d'un plan d'action, quelle en a été la raison ? Y a-t-il eu un examen systématique du rapport d'audit ? À quel niveau ?
Quel a été le résultat de la mise en œuvre éventuelle des recommandations ? (liste fournie par la mission)
 - Recommandation 1 :
 - Recommandation 2 :
 - Recommandation 3 :
 -
- Un "audit de suivi", deux ans après l'établissement du rapport, vous semblerait-il utile ?
- Quelle recommandation feriez-vous le cas échéant pour faciliter la mise en œuvre des recommandations des audits à l'échelon des DDT(M) via un plan d'action ?
Sur la formulation et la clarté des recommandations ?
Sur leur nombre ?
Sur leur hiérarchisation ?
Sur leur caractère opérationnel ?

C – SUGGESTIONS

- **Avez-vous des suggestions sur le déroulement de ces audits et la méthodologie suivie ?**
En particulier pensez-vous que la phase d'analyse et de diagnostic devrait donner lieu à des échanges plus fournis avant la venue des auditeurs dans le département pour mieux focaliser les sujets abordés dans l'audit ?
Pensez-vous également que la phase de rendu et d'élaboration du plan d'action après rédaction du rapport provisoire devrait faire l'objet de davantage d'échanges ?
Les auditeurs rencontrent-ils les bons interlocuteurs ?
- **Avez-vous des suggestions** sur la manière de faire évoluer ces audits à l'avenir ?

D – AUTRES SUJETS que vous souhaiteriez aborder

5.2. Questionnaire/guide d'entretien avec les DREAL intéressées

Bilan des Audits Eau & Biodiversité

DREAL de

Compte-rendu d'entretien du

(pour préparer une séance collective avec les DREAL Nord-Pas-de-Calais-Picardie, Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes, Midi-Pyrénées-Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur ce questionnaire est adressé préalablement à toutes les DREAL ayant fait l'objet d'une visite d'auditeurs Eau & Biodiversité entre 2010 et 2015 et fera, le cas échéant, l'objet d'un entretien téléphonique avec chacune des DREAL sollicitée).

Participants :

Nom, Prénom et fonction (personne qui remplira le questionnaire) :

Son numéro de téléphone :

Nom et prénom et fonctions des autres personnes qui seront présentes, le cas échéant, lors de l'entretien :

Questions :

A – INTERET DES AUDITS Eau & Biodiversité (E&B)

- Avez-vous participé à des audits eau et biodiversité ?
- Avez-vous conservé les rapports d'audits eau et biodiversité réalisés dans votre région ?
- Voyez-vous une utilité à ces démarches en tant que DREAL :
 - Pour le fonctionnement des DREAL ?
 - Pour les rapports entre DREAL et DDT(M) ?
 - Pour les DDT(M) ?
 - Pour contribuer à l'atteinte des objectifs des politiques relatives à l'eau et à la biodiversité ?
- Les audits vous semblent-ils à même et dans quelle mesure de faire progresser les démarches ou politiques suivantes :
 - Amélioration du pilotage des politiques eau et biodiversité
 - Réduction des risques de contentieux liés aux directives européennes
 - Mise en œuvre au jour le jour des politiques eau et biodiversité
 - Gestion des ressources humaines œuvrant dans le domaine de l'eau et de la biodiversité
 - Relation entre les services de l'État (établissements publics et services déconcentrés) et les autres parties prenantes des politiques de l'eau et de la biodiversité
 - Mise en œuvre de la Directive Cadre sur l'Eau
 - Mise en œuvre des directives habitat et oiseaux (politique Natura 2000)
 - Mise en œuvre de la directive Eaux Résiduaire Urbaines
 - Mise en œuvre de la directive nitrate et autres actions de lutte contre les pollutions diffuses
 - Stratégie et mise en œuvre de la police de l'eau et de la biodiversité et des plans de contrôles
 - Prise en compte de l'eau et de la biodiversité dans l'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)
 - Gestion et préservation de la ressource en eau et des milieux aquatiques

B – RECOMMANDATIONS

- Les recommandations formulées à la suite de ces audits qui concernaient les DREAL ont-elles été mises en œuvre ? Quelle a été la démarche suivie pour les mettre en œuvre ? Y a-t-il eu un examen systématique du rapport d'audit ? A quel niveau ?
- Quel a été le résultat de la mise en œuvre éventuelle des recommandations ? (liste fournie par la mission)
- Un audit de suivi, deux ans après l'établissement du rapport, vous semblerait-il utile ?
- Avez-vous eu à connaître de la mise en œuvre par les DDT(M) des recommandations formulées à la suite de ces audits ?
- Quelle recommandation feriez-vous le cas échéant pour faciliter la mise en œuvre des recommandations des audits à l'échelon des DDT(M) via un plan d'action ?

C – INCIDENCES DE LA RÉFORME TERRITORIALE DES SERVICES DE L'ÉTAT ET DES CHANGEMENTS EN COURS

- Comment envisagez-vous l'évolution des relations entre DREAL et DDT(M) dans le domaine de l'eau et de la biodiversité suite à la création de nouvelles régions territorialement plus vastes ?

Qu'a donné dans votre région le travail de réexamen systématique du partage de l'exercice des missions entre DREAL et DDT(M) dans le domaine de l'eau et de la biodiversité et plus globalement dans celui de l'environnement ?

Quelles incidences sur le pilotage, l'animation et l'appui aux DDT(M) ?
- Comment envisagez-vous l'évolution de l'implication des régions dans les politiques de l'eau et de la biodiversité suite à leur nouveau périmètre, aux nouvelles responsabilités et aux modifications institutionnelles introduites récemment (loi NOTRe, compétence GEMAPI, regroupement des collectivités pour la gestion de l'eau et de l'assainissement) ?
- Dans le cadre de la création de l'AFB et de son niveau territorial, quelles sont selon vous les perspectives d'évolution des relations de l'Etat avec la région dans ce domaine ?

D – SUGGESTIONS

- Avez-vous des suggestions sur le déroulement des audits et la méthodologie suivie ?
- Avez-vous des suggestions sur la manière de faire évoluer ces audits à l'avenir ?
- Autres suggestions ?

E – AUTRES SUJETS RELATIFS AUX AUDITS E&B À ABORDER ?

5.3. Questionnaire/guide d'entretien avec le niveau bassin

Bilan des Audits Eau & Biodiversité

Structures de bassin⁶⁴ :

Compte-rendu d'entretien du

(échange téléphonique avec les DREAL/délégation de bassin ou agences de l'eau sur la base du questionnaire ci-dessous adressé préalablement et si possible renvoyé avant l'entretien).

Participants :

Nom, Prénom et fonction (personne qui remplira le questionnaire) :

Son numéro de téléphone :

Nom et prénom et fonctions des autres personnes qui seront présentes, le cas échéant, lors de l'entretien :

Questions :

A – UTILITE DES AUDITS DU POINT DE VUE DES “ORGANISMES”⁶⁵ DE BASSIN

- Avez-vous participé à des audits eau et biodiversité ?
- Avez-vous conservé les rapports d'audits eau et biodiversité réalisés dans votre bassin ?
- Voyez-vous une utilité à ces démarches en tant qu'organisme de bassin :
 - Pour le fonctionnement de certaines instances de bassin ?
 - Pour les rapports entre organismes de bassin, DREAL et DDT(M) ?
 - Pour aider à atteindre les objectifs du SDAGE ?
- Les audits vous semblent-ils en particulier à même de faire progresser les démarches ou politiques suivantes :
 - Amélioration du pilotage des politiques eau et biodiversité
 - Réduction des risques de contentieux liés aux directives européennes
 - Mise en œuvre au jour le jour des politiques eau et biodiversité
 - Gestion des ressources humaines œuvrant dans le domaine de l'eau et de la biodiversité
 - Relation entre les services de l'État (établissements publics et services déconcentrés) et les autres parties prenantes des politiques de l'eau et de la biodiversité
 - Mise en œuvre de la Directive Cadre sur l'Eau
 - Mise en œuvre des directives habitat et oiseaux (politique Natura 2000)
 - Mise en œuvre de la directive Eaux Résiduaire Urbaines
 - Mise en œuvre de la directive nitrate et autres actions de lutte contre les pollutions diffuses
 - Stratégie et mise en œuvre de la police de l'eau et de la biodiversité et des contrôles
 - Prise en compte de l'eau et de la biodiversité dans l'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)
 - Gestion et préservation de la ressource en eau et des milieux aquatiques

⁶⁴ Délégation de bassin ou agence de l'eau

⁶⁵ entendre structure au sens agence ou délégation de bassin

B – RECOMMANDATIONS

- Les recommandations formulées à la suite de ces audits qui concernaient les organismes de bassin ont-elles été mises en œuvre ? Quelle a été la démarche suivie pour les mettre en œuvre ; notamment avez-vous travaillé avec la DDT(M) ? Y a-t-il eu un examen systématique du rapport d'audit ? À quel niveau ?
- Quel a été le résultat de la mise en œuvre éventuelle des recommandations ? (liste fournie par la mission)
- Un audit de suivi, deux ans après l'établissement du rapport, vous semblerait-il utile ?

C – PERSPECTIVES

- Dans le cadre de la création de l'AFB et de son niveau territorial, quelles sont selon vous les perspectives d'évolution des relations de l'Etat avec la région ?
- Le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages prévoit un financement de la biodiversité par les agences de l'eau : quelles perspectives d'interactions notamment avec le STB ?

D – SUGGESTIONS

- Avez-vous des suggestions sur le déroulement de ces audits et la méthodologie suivie ?
- Avez-vous des suggestions sur la manière de faire évoluer ces audits à l'avenir ?
- Autres suggestions ou autres points que vous souhaiteriez aborder ?

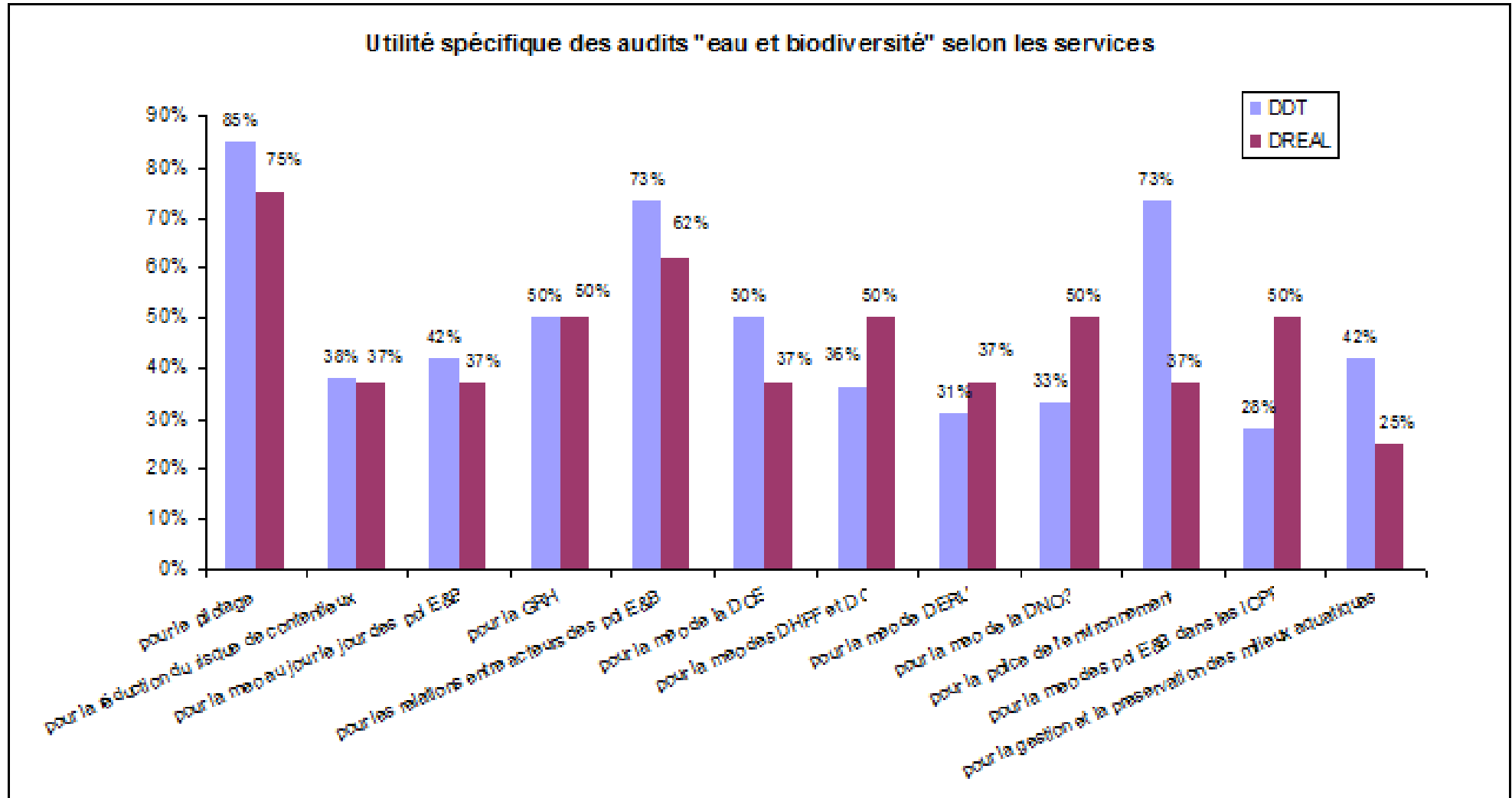
6. Liste des personnes avec lesquelles la mission a échangé

<i>Nom Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date d'échange ou d'entretien</i>
DDT(M)			
FILLIT Muriel	DDTM de l'Aude	Chef du service eau et milieu aquatique	25 mars 2016
GORAGUER Marie Andrée	DDTM de Loire Atlantique	Responsable de la Mission observation, prospective, évaluation, développement durable et de la MISEB	29 mars 2016
COLOMB Julie	DDT M des Bouches du Rhône	adjointe au chef du service mer-eau-environnement	29 mars 2016
DURAND Laurence		chef du pôle eau et milieux aquatiques	
BLANC Michel	DDT de Tarn-et-Garonne	Chef du service Eau et Biodiversité	29 mars 2016
COURBATIEU Grégory	DDTM de Vendée	Chef du service Eau, Risques et Nature	29 mars 2016
POINCHEVAL Guillaume	DDT du Gers	Responsable de cellule Ressource en Eau et Milieux Aquatiques Chef de Service Eau et Risques (pi)	31 mars 2016
DORESSE Isabelle	DDTM du Nord	Chef du service environnement	1 ^{er} avril 2016
HOEFFLER Guillaume	DDTM du Finistère	chef du service eau et biodiversité	4 avril 2016
SEZNEC Daniel		adjoint au chef de service	
DIDIER Bernard	DDTM des Côtes d'Armor	Chef du service Environnement	4 avril 2016
GRYTTEN Isabelle	DDT de l'Eure-et-Loir	Chef du service Risques Eau et Biodiversité	4 avril 2016
TAUBER Mélanie	DDT de la Haute-Garonne	Chef du service eau environnement forêt	4 avril 2016
VALLEE Raynald	DDTM de la Charente-Maritime	directeur	4 avril 2016
SIGALAS Eric		directeur-adjoint	
BONACINA Karine		Chef du service eau biodiversité et développement durable	
REUTER Pauline	DDT de la Marne	chef du service environnement eau et préservation des ressources	7 avril 2016
THULEAU Sylvain	DDT de l'Eure	Chef du service eau, biodiversité, forêts	7 avril 2016
SERVAT Hervé	DDTM de la Gironde	Directeur adjoint	8 avril 2016
COJOCARU Paul	DDTM de la Gironde	Chef du service eau et nature	8 avril 2016
LOURY Thomas	DDT de la Charente	Chef du service eau, environnement, risques	8 avril 2016
OLLIVIER Nathalie	DDT de la Charente	Responsable unité protection des milieux aquatiques	8 avril 2016
NOULIN Alice	DDT du Loir-et-Cher	Cheffe du service eau et biodiversité	8 avril 2011
HUGUET Daniel	DDT de l'Orne	Chef du service aménagement et environnement	8 avril 2011
CARRIO Jean-Luc	DDT de la Haute -Loire	Chef de service environnement	8 avril 2016

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date d'échange ou d'entretien
LE GOASTER Stéphane	DDT de la Somme	Chef de service environnement, mer et littoral	12 avril 2016
FLORENT-GIARD Frédéric		adjoint au chef de service	
JEANJEAN Nicolas	DDT des Pyrénées Atlantiques	directeur	12 avril 2016
FRIEDLING Juliette		Chef du service gestion et police de l'eau	
DELAVEAUD Patrice	DDT de l'Aisne	responsable du service environnement	13 avril 2016
PRUVOT Francis	DDT de l'Allier	Chef du service environnement	15 avril 2016
FERRA Sébastien	DDT de l'Allier	Directeur	15 avril 2016
VIGNERON Thierry	DDTM des Landes	Directeur	15 avril 2016
LHEUREUX Isabelle	DDT de la Haute-Savoie	Chef du service eau et environnement	18 avril 2016
NUTI Isabelle	DDT de la Haute-Savoie	Directrice adjointe	18 avril 2016
GARCIA Basile	DDT de la Drôme	Responsable service eau forêt espaces naturels	29 avril 2016
LEMONNIER Sylvie	DREAL ALPC	Service de l'eau et de la biodiversité	30 mars 2016
DREAL			
SOUAN Héléne	DREAL NPCP	Service de l'eau et de la biodiversité & Délégation de bassin Artois Picardie	30 mars et 12 avril 2016
MAHE Zoé	DREAL LRMP	Directrice de l'écologie	30 mars 2016
PICQ Paul	DREAL PACA	service de l'eau et de la biodiversité	30 mars
NICOLAS Daniel	DEAL de Guadeloupe	Directeur	31 mars 2016
DEBLANC Christophe	DREAL Auvergne Rhône-Alpes	Chef du service eau hydroélectricité nature	31 mars 2016
PUJO Laurence	DREAL LRMP	Directrice-adjointe Délégation de bassin Adour Garonne	4 avril 2016
LAPATIE-BAYROO Thierry	DREAL Normandie	Directeur adjoint	5 avril 2016
GENET Ludovic		Chef du service ressources naturelles	
SAINT-CAST Jérôme		Chef adjoint du service ressources naturelles	
CUMIN Pierre	DREAL Alsace Champagne Ardennes Lorraine	délégation de bassin Rhin Meuse	7 avril 2016
FERREIRA Patrick	DREAL Centre-Val de Loire	Chef du service bassin Loire Bretagne	12 avril 2016
MEYER Nicolas		Chef de département	
VALLET Charles		adjoint chef de département	
LAIGRE Marie-Pierre	DREAL Alsace Champagne Ardennes Lorraine	chef du service ressources milieux naturels	20 avril 2016
DUPRAY Sébastien	DRIEE	Délégation de bassin Seine Normandie	3 juin 2016
Niveau national			
MICHELET Paul	Onema/DG	directeur général	23 mars 2016

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date d'échange ou d'entretien
ZAMMITE Jean-Michel		directeur-adjoint de la connaissance	
SOMET Sylvie	Onema/ Délégation interrégionale	délégation du sud-ouest/RCU	5 avril 2016
VANLAER Hervé	MEEM/DGPR	directeur général adjoint	24 mars 2016
MIR Catherine		sous directrice	
MITTEAULT François	MEEM/DGALN/DEB	directeur	15 avril 2016
MAILLET Pierre		adjoint au chef de bureau AT5	
GHEERAERT Alban		chargé de mission	
Collège "eau et biodiversité", Section "milieux, ressources et risques", le 24 mai 2016			
ALLAG-DHUISME Fabienne	CGEDD/M2R	Co-coordonnatrice du collège E&B	
HUBERT Claire	CGEDD/TECI		
BORTOLOTTI Serge	CGAAER	animateur du groupe "eau et sol"	
FORRAY Nicolas	CGEDD/M2R	président de la section M2R	
ROCHE Pierre-Alain	CGEDD/M2R		
GARCIN Marie-Laure	CGEDD/M2R	secrétaire générale	
AGUILERA Bernard	CGAAER		
AYPHASSHORHO Hugues	CGEDD/MIGT Bordeaux		
VINDIMIAN Eric	CGEDD/M2R		
DELAUNAY Alexis	CGEDD/M2R		
RENOULT Roland	CGAAER		
BOISSEAUX Thierry	CGEDD/M2R		
ABRIAL Bernard	CGEDD/MIGT Marseille		
NICOL Jean-Pierre	CGEDD/MIGT Lyon		
MALAKA Annick	CGEDD MIGT Paris		
PERRIN Thérèse	CGEDD/M2R-Ae		
VALLANCE Michel	CGAAER		
VIGUIER Jean-Pierre	CGEDD/MIGT Marseille		
FREMAUX Guy	DRAAF Centre		
POUILLOUX Dominique	CGEDD/TECI		
RATHOUIS Pierre	CGEDD/MIGT Paris		
LEBENTAL Bruno	CGEDD/TECI		
Autres			
CONUS Denis		Préfet de la Marne	20 juin 2016
LESTOILLE Jean-Pierre		Président du groupement des DDT(M)	21 juin 2016
HUMBERT Pascale	CGEDD	Coordinatrice des audits E&B	22 juin 2016

7. Histogramme n°9 sur l'utilité spécifique des audits E&B selon les services



8. Autres dispositions du référentiel d'audits E&B à adapter

Orientations du référentiel de 2014 à mettre effectivement en œuvre	Adaptations du référentiel de 2014 à mettre en œuvre
Préparation	
prioriser les thématiques	Renforcer les échanges directs avec le DDT(M) sur la grille d'analyse pour la détermination des priorités thématiques avant le déplacement sur place
Restitution sur place	
	Proposer au préfet de département d'inviter le DREAL et le DDT(M) à la restitution à chaud
Recommandations	
Recommandations à hiérarchiser	Recommandations en nombre limité
Recommandations à cibler sur un ou plusieurs destinataires	Lorsqu'une recommandation est ciblée sur plusieurs destinataires, désigner le pilote
Recommandations opérationnelles	Les auditeurs doivent veiller au caractère concret des recommandations
	Proposer un outil plan d'actions sur 3 ans avec désignation du pilote, identification d'indicateurs et calendrier à l'image de l'outil "fiche d'observations et réponse de la mission"
Phase contradictoire	
	Présentation <u>optionnelle</u> sur place du rapport et de ses recommandations avant la phase du contradictoire en présence du préfet, de la DDT(M) et de la DREAL pour permettre un échange direct sur le rapport, une explicitation des recommandations et, le cas échéant, un dialogue sur les propositions d'actions
	Formaliser l'envoi au contradictoire tant au niveau du préfet de département qu'au niveau du préfet de région
	Demander un plan d'actions au préfet de département ainsi qu'au préfet de région en suggérant un rapprochement des services et sinon une co-production au moins une discussion au sein de la MISEN
Phase finale	
Délai	
Mission de suivi	
Suivi systématique	Préciser les conditions dans lesquelles, une mission de suivi sur place peut être décidée pour aider les services

9. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
A E&B/AEB	audit de la mise en œuvre des politiques de l'eau et de la biodiversité
AFB	agence française pour la biodiversité
ARB	agence régionale pour la biodiversité
CGAAER	conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux
CGE	conseil général de l'économie
CGEDD	conseil général de l'environnement et du développement durable
DCE	directive cadre sur l'eau
DCSMM	directive cadre "stratégie du milieu marin"
DDT(M)	direction départementale des territoires (et de la mer)
DEB	direction de l'eau et de la biodiversité
DGPR	direction générale de la prévention des risques
DIREN	direction régionale de l'environnement
D(R)EAL	direction (régionale) de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRAE	délégation régionale de l'architecture et de l'environnement
ERU	eaux résiduaires urbaines
FEADER	fonds européen agricole pour le développement rural
FEDER	fonds européen de développement économique et régional
GEMAPI	gestion de l'eau des milieux aquatiques et de la prévention des inondations
MISEN	mission inter-services de l'eau et de la nature
NOTRe	Nouvelle organisation territoriale de la République (loi sur la)
Onema	Office national de l'eau et des milieux aquatiques
ONCFS	Office national de la chasse et de la faune sauvage
PAOT	programme d'actions opérationnel et territorialisé
PDM	programme de mesures (adossé au SDAGE)
PNR	parc naturel régional
PRDR	programme régional de développement rural
REX	retour d'expérience
RNN	réserve naturelle nationale
SAGE	schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SDAGE	schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SDCI	schéma départemental de coopération intercommunale
SOCLE	schéma d'organisation des compétences locales de l'eau

