



4 juillet 2013

Réunion avec la Direction de l'eau et de la biodiversité sur la politique de l'eau et les effectifs des agences de l'eau le 2 juillet 2013

1. Une noria de rapports qui touchent la politique de l'eau

La politique de l'eau fait actuellement l'objet de divers rapports et travaux qui se percutent sans forcément qu'il n'y ait une réelle coordination :

- Rapport du député du Gers devenu depuis ministre de l'écologie Philippe Martin sur la gestion quantitative de l'eau,
- Rapport du député Lesage sur l'évaluation de la politique de l'eau qui devrait être remis courant juillet et dont les orientations seraient en rupture totale avec l'organisation actuelle,
- L'évaluation Modernisation de l'action publique sur les polices de l'environnement,
- Le projet de création d'une agence française de la biodiversité qui prévoit la dissolution de l'ONEMA,
- Travaux sous l'égide du sénateur Henri Tandonnet dans le cadre du comité national de l'eau,
- Débat dans le cadre du Conseil national de la transition écologique
- Les états généraux de la modernisation du droit de l'environnement,
- L'évaluation Modernisation de l'action publique de la politique de l'eau dont la responsable opérationnelle est Anne-Marie Levraut (voir lettre de mission [ici](#)) qui doit remettre son rapport fin juillet en prévision de la conférence environnementale des 20 et 21 septembre.

La réunion du 2 juillet a permis une présentation du diagnostic de cette dernière évaluation et des premières esquisses de propositions. Il s'agissait de la première réunion de présentation. La direction de l'eau s'est engagée à tenir une nouvelle réunion sur la base du rapport définitif fin août début septembre avant la conférence environnementale.

La présentation du diagnostic est en pièce-jointe de ce compte-rendu. Plusieurs sujets méritent d'être soulignés :

- La question de la redevance et de l'utilisation de ces ressources (et du risque de détournement possible...),

- Les vellités de revoir les objectifs au motif qu'ils pourraient apparaître comme trop ambitieux,
- La question de la police de l'eau en difficulté (sic !)
- La disparition de l'ingénierie publique en assistance aux collectivités locales,
- L'acte 3 de décentralisation avec, proposées, d'une part la compétence obligatoire en assainissement pour les intercommunalités et la compétence milieux aquatiques qui devient obligatoire.

Toutefois, à ce stade, le diagnostic proposé n'intègre pas les effets des décisions récentes sur les moyens et les effectifs.

Force Ouvrière interviendra lors de la conférence environnementale pour défendre aussi bien l'action des services déconcentrés que celle des agences de l'eau et de l'ONEMA.

2. Des arbitrages budgétaires au détriment des missions environnement

Cette réunion a permis d'obtenir la confirmation des informations distillées dans la presse sur le budget du ministère de l'écologie.

Au niveau des ressources affectées, nous avons sonné l'alerte au moment de la lettre de cadrage du Premier ministre le 8 mars dernier. Les arbitrages budgétaires pour les taxes affectées du périmètre de la direction de l'eau et de la biodiversité ont donc abouti :

- Sur le droit annuel de francisation des navires : aucune baisse ni aucun plafonnement n'est prévu pour 2014,
- Sur la taxe cynégétique : le plafonnement passe de 72 millions d'euros à 69 millions d'euros à partir de 2014 (la tutelle indique que cela correspond à la baisse naturelle des taxes et effectifs de chasseurs),
- Sur les redevances des agences de l'eau : il ne s'agit pas d'un plafonnement (diminution reconduite tous les ans) mais d'un prélèvement de 220 millions d'euros sur le fond de roulement des agences de l'eau par la direction du budget pour 2014, sachant que la direction du budget aimerait de plus imposer un plafonnement.

Cette diminution s'inscrit dans la politique d'austérité et est en contradiction avec les enjeux sur la politique de l'eau.

Au niveau des effectifs, le projet de loi de finances est conforme au budget triennal 2013-2015 qui prévoit des suppressions d'effectifs élevés dans les agences de l'eau, à l'ONEMA.

Pour Force Ouvrière, les décisions budgétaires sur les moyens et les effectifs sont dogmatiques. Pourquoi lancer des missions d'évaluation si les décisions sont déjà prises ?

3. Les suppressions d'emplois dans les agences de l'eau : la méthode du budget base zéro (BBZ)

La tutelle a annoncé que la démarche BBZ n'avait pour seul but que de répartir les suppressions d'effectifs entre les différentes agences de l'eau pour 2014 et 2015 (pour mémoire, en 2013 une diminution de -2,5% a été appliqué de façon homogène sur toutes les agences). Il est prévu de supprimer pour l'ensemble des agences 41 ETP en 2014 et 45 ETP en 2015.

Pour cette démarche, la Direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) a confié une mission à un cabinet privé (Kurt Salmon appartenant à un groupe coté au London stock exchange !). Le principe a été de définir sur la base des métiers et des volumes d'activités les effectifs nécessaires dans les différentes agences.

L'étude du cabinet sera diffusée mi-juillet. Aucun élément sur les hypothèses et la méthodologie n'a été transmis. Il nous a été indiqué que les premiers résultats de cette démarche mettaient en avant :

- des agences considérées comme : « bien dotées » : Seine-Normandie, Artois-Picardie, Rhin-Meuse, une agence en position médiane : Rhône-Méditerranée-Corse,
- et des agences considérées comme « sous dotées » : Loire-Bretagne, Adour Garonne.

Le directeur de la DEB a estimé que la méthode BBZ avait donné de bons résultats au sein des services déconcentrés du ministère de l'écologie et l'a donc préconisée pour « répartir la misère » entre les agences. Il est apparu que les résultats de cet exercice technocratique pouvaient être totalement biaisés et, surtout, qu'ils ne tenaient pas compte des flux de départs naturels.

La DEB nous a indiqué que l'étude sera présentée aux directeurs d'agence mi-juillet, qu'elle pourrait être diffusée aussitôt aux organisations syndicales et que la décision de répartition des suppressions d'emplois entre agences serait arbitrée fin juillet. Rien n'a été dit sur la façon de réduire les effectifs au-delà des départs naturels pour les agences où le cas se présenterait...

Force Ouvrière condamne les suppressions d'emplois dogmatiques et revendique que la répartition des emplois future ne soit pas cantonnée à une démarche technocratique. Afin d'atténuer pour les agents les contraintes de ce « plan social qui ne dit pas son nom », plus que jamais, il est indispensable de modifier le quasi-statut des agents pour permettre des mobilités choisies des agents entre agences.

**Pour toute remarque relative aux positions défendues
par Force Ouvrière et pour toute question relative à
votre carrière contactez nous**

Zaïnïl NIZARALY

znizaraly@fets-fo.fr/ 01 44 83 86 20

FEETS-FO, 46 rue des Petites Ecuries 75010 Paris

Ou remplir le bulletin d'adhésion en ligne [ICI](#)



Bulletin d'adhésion

Agents des établissements publics du ministère de l'écologie et du ministère de l'égalité des territoires

Je souhaite adhérer au syndicat Force Ouvrière

NOM :

PRENOM :

CORPS/GRADE ou assimilé :

ETABLISSEMENT :

ADRESSE :

TELEPHONE BUREAU :

TELEPHONE PORTABLE :

Évaluation de la politique de l'eau

Comité national de l'eau
26 juin 2013

Méthodologie

- Privilégier le recul à l'exhaustivité ;
- S'appuyer sur le questionnaire évaluatif du guide CIMAP ;
- Auditionner les principaux acteurs dont le CNE et croiser les regards ; s'appuyer sur les missions menées en parallèle ;
- Prendre en compte les évolutions en cours ;
- Porter attention à certains sujets : objectifs DCE, pollutions agricoles, données, articulation entre politiques publiques.

Le diagnostic

La politique de l'eau : des enjeux interdépendants

- Garantir une ressource en eau et l'intégrité des milieux aquatiques pour un développement soutenable des territoires
- Assurer les services vitaux aux populations
- Préserver les services des écosystèmes
- Arbitrer les conflits d'usages : *la ressource est unique, les usages sont multiples*

↓
La politique de l'eau doit s'articuler avec les autres politiques publiques

Une politique de l'eau très encadrée juridiquement

- Un cadre légal et réglementaire foisonnant
- Un fort encadrement communautaire qui implique :
 - *une rupture culturelle : de la logique des moyens à la logique de résultats (évaluation, approche économique...)*
 - *une cohérence entre mise en œuvre locale et responsabilité nationale*
 - *une adaptation de nos interactions avec la commission*
- Une logique communautaire facteur de progrès si elle est comprise : tenir compte de ces aspects culturels dans les propositions de mise en œuvre

Des contentieux communautaires

- En cours :
 - ERU : en voie de résolution, mais ne pas relâcher l'effort (DOM et temps de pluie notamment)
 - Nitrates : condamnation le 13 juin pour la désignation des zones vulnérables ; en attente de jugement sur les programmes d'action
- Rester vigilants :
 - DCE : non dégradation (sur plainte), non atteinte des objectifs fixés, notamment si cela résulte de mesures de base (non application d'une directive)

Un contexte en évolution permanente qui aura des incidences sur la politique de l'eau

- Projet de loi de décentralisation
- Projets de loi sur la biodiversité, sur l'agriculture d'avenir ...
- L'évolution des politiques européennes (PAC, directives « inondation » et « milieu marin », fonds structurels, ...)
- Des budgets sous contraintes

Les moyens donnés à la politique de l'eau répondront-ils aux défis futurs?



7
Comité national de l'eau

Un consensus sur la gestion intégrée par bassin

- Récupération des coûts du petit cycle
- Gouvernance participative (CB, CNE, ...)
- Ressource affectée et programmation pluriannuelle des agences de l'eau
- Objectifs pertinents et partagés et donc consentement à payer
- Concilier gestion décentralisée et mise en œuvre locale, avec les obligations communautaires qui imposent une cohérence nationale



8
Comité national de l'eau

1) les services publics d'eau et d'assainissement



9
Comité national de l'eau

Eau potable et assainissement : une qualité de service globalement bonne

- Un service de bonne qualité
 - > 99 % de la population raccordée au réseau AEP
 - très peu de problèmes de potabilité
 - 83 % de la population raccordée au réseau public d'assainissement, le reste ANC
- Une mise aux normes DERU effective sauf certaines situations (petites collectivités Corse et DOM surtout)
- Un patrimoine « infrastructures » d'une valeur considérable (ex 400 Mds euros, valeur à neuf des réseaux) avec l'enjeu du renouvellement
- Une satisfaction globale des usagers pour l'AEP

Un prix de l'eau raisonnable dans la moyenne européenne



10
Comité national de l'eau

Une organisation à rationaliser

- Des services publics locaux en nombre excessif : 35 000 services en 2009
- Une attente sur plus de transparence de la part des consommateurs
- Un accès à améliorer pour les plus démunis
- Un manque de rationalité dans les investissements
- Une insuffisante connaissance de l'état réel des réseaux qui entraîne des incertitudes sur les besoins de financements futurs liés au renouvellement des réseaux



11
Comité national de l'eau

Des risques persistants ou émergents, facteurs de coûts

- La maîtrise des effets des épisodes pluvieux
- L'assainissement non collectif : coût-bénéfice
- Les pollutions diffuses
- Les risques émergents (médicaments, climat, modification de la répartition de la population...)



12
Comité national de l'eau

Un retard structurel dans les DOM

- Des conditions pénalisantes : forte croissance de la population, habitats informels, climat et hydrologie, création tardive des Offices de l'eau, peu de ressources financières et de capacité technique internes aux bassins (faible population + niveau de vie), malgré un prix de l'eau relativement élevé...
- Une priorité AEP et ERU (mise aux normes) ; investissements de 700 M € pour les 4 DOM 2014-2020 et de 250 M € pour Mayotte 2014-2027
- ANC très présent et souvent non conforme (ex Martinique 90 % de non-conformité)
- Une solidarité nationale (via ONEMA 50,7 M € payés en 4 ans) et européenne : des montants faibles mais des engagements plus importants ; tous les projets prêts ont pu être aidés

Inquiétude sur les fonds structurels futurs
Des acteurs de l'eau très mobilisés

13
Comité national de l'eau

2) le grand cycle de l'eau

14
Comité national de l'eau

Un seul cycle de l'eau, des usages multiples, la justification d'une politique publique

- Petit cycle : une régulation de proximité à travers le service rendu
- Grand cycle :
 - des bénéfices environnementaux moins visibles et néanmoins essentiels en terme de santé publique, de développement économique, de biodiversité, de sécurité publique...
 - Peu de demande sociale : le problème n'est pas perçu
 - Des usages en concurrence et ignorant leurs effets sur le cycle de l'eau
 - Des effets systémiques, des phénomènes complexes, nécessitant l'implication d'acteurs multiples et une adaptation aux enjeux territoriaux

15
Comité national de l'eau

La DCE : des objectifs très ambitieux pour 2015 : seront-ils atteints ?

- La fixation des objectifs français dans le haut de la fourchette du possible
- Les raisons de non atteinte des objectifs écologiques : défaillance de certaines politiques sectorielles - pollutions diffuses (notamment agricoles) - et morphologie des cours d'eau
- Une sous-estimation des difficultés et un pari sur les zones de qualité inconnue
- Des paramètres déclassant (« one out, all out »)
- Les effets thermomètre
- Une insuffisante utilisation des dérogations (coûts disproportionnés; faisabilité technique, conditions naturelles), qui sont ceci dit difficiles à argumenter

16
Comité national de l'eau

Morphologie des cours d'eau

- Des problèmes de méthodologie, une réalisation confrontée à une acceptabilité faible et des délais trop ambitieux, un problème de maîtrise d'ouvrage
- Très peu de masses d'eau classées fortement modifiées
- Le plan d'action pour la restauration de la continuité écologique de cours d'eau (1 200 ouvrages prioritaires)
- Enjeu de la continuité latérale (berges et digues)
- Des zones humides qui continuent à disparaître malgré la mobilisation des AE.

17
Comité national de l'eau

Pollutions diffuses essentiellement d'origine agricole (1)

Pesticides : problème de santé publique

- Une présence quasi générale, une dégradation lente et une utilisation des produits qui reste stable malgré le plan Ecophyto 2018
- Une redevance modique au regard des coûts engendrés par la détérioration de la ressource en eau
- Problème particulier de la chlordécone aux Antilles

18
Comité national de l'eau

Pollutions diffuses essentiellement d'origine agricole (2)

Nitrates : problème d'eutrophisation

- Une progression des zones dépassant le seuil de 50 mg/l concernant de plus en plus les grandes cultures (engrais minéral)
- Pas de redevance pour l'azote minéral (à l'étude) mais des coûts engendrés par la détérioration de la ressource en eau
- Un contentieux européen en cours. Un modèle agricole questionné.
- Une amélioration en Bretagne suite à des efforts



19
Comité national de l'eau

Substances toxiques

- Des pollutions historiques (ex PCB)
- Des risques émergents pour la santé en cours d'évaluation : médicaments, perturbateurs endocriniens, nanomatériaux...
- Des plans nationaux : micropolluants, résidus de médicaments, PCB, plan national santé environnement...
- Des difficultés de surveillance de l'état chimique pour le premier cycle DCE (même si la France est plutôt meilleure que les autres États-membres)
- Une nouvelle liste de substances prioritaires DCE et une liste de vigilance sous l'impulsion de la France



20
Comité national de l'eau

Une gestion quantitative sous tension dans certains territoires irrigués

- Une baisse des volumes prélevés en eau de surface mais un déséquilibre marqué entre usage et ressources disponibles sur 20 % du territoire national et la perspective du CC;
- Une difficile mise en œuvre de la LEMA (substitution d'une gestion collective volumétrique en amont plutôt que gestion de crise permanente de nombreuses autorisations individuelles)
- Des conflits parfois très durs entre usagers d'une part, et entre le maintien minimal du fonctionnement des milieux aquatiques et les usages d'autre part
- Une demande de la profession agricole de créer des retenues, une nécessité d'adapter les productions



21
Comité national de l'eau

Des politiques publiques qui ne se rencontrent pas

Des politiques sectorielles aux déterminants économiques et sociaux qui ne voient l'eau que comme ressource et sont sources de pressions :

- Agriculture : la politique de l'eau ne pourra infléchir la PAC mais peut agir sur des secteurs limités à forts enjeux (aire d'alimentation de captages)
- Énergie : une multitude de petites centrales hydrauliques souvent sans réel enjeu énergétique qui obèrent la continuité écologique ; des centrales thermiques qui réchauffent les rivières
- Transport fluvial : une artificialisation des milieux
- Urbanisme : artificialisation et sectorisation des milieux, implantation en zone inondable, ...



22
Comité national de l'eau

Des politiques publiques environnementales à mieux coordonner

Des politiques qui répondent aussi à des obligations communautaires pour lesquelles le risque est la sectorisation

Inondation : la gestion de l'eau peut utiliser l'inondation comme point d'entrée sur les territoires (SAGE...); la mise en œuvre de la DI qui vise à réduire les dommages doit être bien connectée au bon fonctionnement du bassin versant

Milieu marin : une zone de recouvrement entre DCE et DCSMM, des finalités et des pressions communes qui nécessitent une mutualisation des objectifs et des moyens

Biodiversité : l'eau est nécessaire à la préservation des écosystèmes et les écosystèmes fonctionnels rendent des services à la ressource en eau



23
Comité national de l'eau

L'efficacité de l'action publique dépend de la mobilisation conjointe de tous ses leviers et de tous les acteurs sur des priorités bien identifiées

2 exemples d'actions réussies : la résolution des contentieux communautaires DERU et nitrates en Bretagne :

- La menace de sanction financière entraîne la mobilisation politique, la définition d'un objectif ciblé assorti d'un plan d'actions et la mise en branle des différents leviers : bâton (police, menace) / carotte (des aides bonifiées)
- Les différents acteurs se mobilisent au service de cet objectif partagé (hiérarchisation des actions)
- Un suivi précis est mis en place, avec publication des résultats
- Quels enseignements à en tirer sur l'équilibre incitation coercition (rapport actuel : 10/1)



Comité national de l'eau

Une récente prise de conscience des décideurs

- Pendant longtemps, la politique de l'eau n'a pas été perçue comme un problème :
 - Ressource abondante et de qualité
 - Un service aux usagers perçu comme technique (des élus spécialisés)
- Une prise de conscience liée aux crises :
 - Inondations
 - Manque d'eau et conflits d'usages
 - Contentieux européens (DERU, nitrates en Bretagne) nécessitant une prise en charge globale sous contrainte



25
Comité national de l'eau

Une menace : le risque de démobilitation des acteurs des territoires au service des objectifs du grand cycle de l'eau

Une insuffisante association dès l'amont des décideurs locaux qui seront chargés de la mise en œuvre :

- ✓ Association insuffisante aux études amont conduisant au diagnostic
- ✓ Une déclinaison des objectifs globaux (le bon état) pas toujours adaptée à la capacité d'agir des acteurs (transformer l'objectif de résultat en objectifs de moyens)
- ✓ Séparation des SDAGE, PDM et PAOT, ces deux derniers programmes qui relèvent de l'État étant établis trop souvent « en chambre » et sans même associer systématiquement les établissements publics (ONEMA et Agence de l'eau)
- ✓ Des MISE internes à l'État



26
Comité national de l'eau

Des compétences éparpillées, voire orphelines

- Pas de service public « rivière ou bassin versant », la règle restant celle de la responsabilité du riverain, règle obsolète, avec des possibilités de substitution compliquées (DIG) et des ressources peu mobilisables
- Une couverture partielle du territoire par des structures volontaires de bassins versants, syndicats de rivières et EPTB, pas toujours interfacées. Pas d'organisation standard entre les communes et leurs regroupements, les départements et les régions



Des SAGE, outil de cohérence, sur la moitié du territoire

27
Comité national de l'eau

Une police de l'eau en difficulté

- Une police dont le fonctionnement est critiqué (Cour des Comptes (rapport public 2010) et Conseil d'État (rapport sur l'eau et son droit, 2010))
 - dispersée entre des acteurs insuffisamment coordonnés
 - insuffisante sur le plan quantitatif
 - hétérogène : les dossiers d'instruction, actions répressives.
 - Insuffisante sur les suites à donner de la part des tribunaux
 - sanctions prononcées pas en proportion des dommages occasionnés
- Mais une prise de conscience, des mesures correctives prises et des améliorations supplémentaires attendues avec la mise en œuvre de l'ordonnance police entrant en vigueur au 1er juillet 2013.
- Des moyens humains insuffisants en nombre voire en compétence, ce qui peut expliquer des approches bureaucratiques



Audit CIMAP police de l'environnement.

28
Comité national de l'eau

Des enjeux économiques et financiers importants mais insuffisamment cernés

- Des flux annuels de l'ordre de 23 Md € (3/4 petit cycle, 1/4 grand cycle)
- Des difficultés à apprécier les flux financiers pour le grand cycle

Des principes de récupération des coûts imparfaitement respectés pour le grand cycle, mais en voie d'amélioration via les dispositions des 10^{mes} programmes des AE

Des redevances ressources financières, insuffisamment calées sur le respect du principe pollueur-payeur

Un 10^{mes} programme répondant aux enjeux identifiés et en particulier à ceux liés à la mise en œuvre des directives

La fongibilité asymétrique : un principe intéressant pour orienter les financements vers le GCE, mais des interrogations sur la limitation des coûts liés à la connaissance



29
Comité national de l'eau

Des enjeux économiques et financiers importants mais insuffisamment cernés

- Des flux annuels de l'ordre de 23 Md € (3/4 petit cycle, 1/4 grand cycle)
- Des difficultés à apprécier les flux financiers pour le grand cycle

Des principes de récupération des coûts imparfaitement respectés pour le grand cycle, mais en voie d'amélioration via les dispositions des 10^{mes} programmes des AE

Des redevances ressources financières, insuffisamment calées sur le respect du principe pollueur-payeur

Un 10^{mes} programme répondant aux enjeux identifiés et en particulier à ceux liés à la mise en œuvre des directives

La fongibilité asymétrique : un principe intéressant pour orienter les financements vers le GCE, mais des interrogations sur la limitation des coûts liés à la connaissance



30
Comité national de l'eau

Des connaissances au service de l'action (1)

Une recherche développement de bon niveau mais encore trop faible dans certains secteurs et un manque d'application et de valorisation sur le terrain.

Le Système d'Information sur l'Eau, un dispositif essentiel

- pour piloter, évaluer, agir et créer de la confiance.
- en collectant, valorisant et diffusant des données « Pressions-État-Réponse » de très nombreux producteurs, ...



31
Comité national de l'eau

Des connaissances au service de l'action (2)

- Un ensemble de données particulièrement complexe pour des utilisateurs aux besoins divers
- Un rapportage DCE assuré dans les délais malgré des difficultés structurelles lié à la jeunesse de l'ONEMA
- De très nombreux projets applicatifs avec des moyens humains insuffisants et une hiérarchisation en voie d'amélioration
- Des délais de mise à disposition des données trop longs
- De réelles difficultés d'accès pour le grand public et même les services police de l'eau
- Un coût minimum de 80 M€/an
- Une démarche qualité qualité d'ensemble à construire



32
Comité national de l'eau

En résumé



33
Comité national de l'eau

Les points forts

- La gestion intégrée par bassin
- La récupération des coûts
- La participation du public
- La ressource affectée (et le consentement à payer)
- Le programme pluriannuel d'intervention
- Veiller à préserver le savoir-faire français, vecteur d'exportation



34
Comité national de l'eau

Points faibles à traiter

- Nombre excessif des SPEA
- Retard d'équipement à combler dans les DOM et la Corse
- Gouvernance trop éclatée, faiblesse de la prise de conscience des élus sur le grand cycle et manque de maîtrise d'ouvrage
- Une difficulté à assurer la chaîne de décision et d'action depuis la planification jusqu'à la mise en oeuvre
- Une difficulté à financer le grand cycle de l'eau
- Rendre plus efficace la police de l'eau et mieux articuler les leviers de l'action publique
- Données incomplètes et difficilement accessibles



35
Comité national de l'eau

Points à anticiper

- Risques émergents (climat, médicaments,...)
- Renouvellement des réseaux
- Privilégier le préventif au curatif : réduction à la source ; traiter les pollutions accumulées
- Fiscalité sur l'eau insuffisamment vertueuse du point de vue environnemental
- Donner de l'efficacité à la politique de la biodiversité à travers la politique de l'eau (ex. zones humides)



36
Comité national de l'eau



Merci de votre
attention



www.combustion.fr

