

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

Direction générale de l'aménagement,
du logement et de la nature
Direction de l'eau et de la biodiversité

Paris, le 11 mai 2009

Sous-direction de l'action territoriale et
de la législation de l'eau et des matières premières

CTPM du 28 mai 2009

**Note sur la mise en œuvre de la politique de
l'eau par les services déconcentrés et les
établissements publics du MEEDDAT**

Référence :

Affaire suivie par : Jean-Philippe Deneuvy
jean-philippe.deneuvy@developpement-durable.gouv.fr
Tél. 01.42.19.13.31 – Fax : 01.42.19.29.61

L' ORGANISATION ADMINISTRATIVE

Une double caractéristique de la gestion de l'eau explique le nombre important de services impliqués dans la politique de l'eau :

- ses différentes échelles de gestion (la commune, le bassin-versant, le département, le district...);
- ses interactions fortes avec de nombreuses politiques sectorielles (protection de l'environnement, aménagement du territoire, santé, transport, énergie...).

Les services et Etablissements Publics de l'Etat qui ont une responsabilité directe dans la mise en œuvre de la politique de l'eau au niveau national et territorial sont les services de police de l'eau, principalement en DDEA (DDAF), les services eau des DREAL (DIREN) et en particulier des DREAL (DIREN) de bassin, les services de prévision des crues (SPC), les Agences de l'eau, l'ONEMA et le SCHAPI. Il convient toutefois de ne pas perdre de vue les interactions fortes de ces services avec les services déconcentrés en charge d'autres polices spéciales (police des installations classées, police sanitaire...), ou des établissements publics comme l'ONCFS, le BRGM, l'INERIS, l'IFREMER, METEO-France....

L'organisation administrative actuelle remonte pour l'essentiel à la première loi sur l'eau de 1964. Cette organisation a toutefois connu des réformes importantes depuis cette date, d'abord au moment de la loi de 1992 (instauration d'un nouveau régime de police de l'eau, création des Missions Interservices de l'Eau (MISE)...) mais aussi au cours des six dernières années :

- refonte du régime de police de l'eau par la circulaire de 2004 (création du service unique de police de l'eau pour les eaux douces continentales, hors services « d'axe ») et l'ordonnance de 2005 (refonte du régime d'autorisation et de déclaration, fusion des régimes police de l'eau et de la pêche, instauration d'un régime de transaction...);
- création des Services de Prévion des Crues (SPC) fin 2002 et du SCHAPI en 2003 (cf. annexe).
- réforme du régime des redevances et élargissement des missions des agences de l'eau par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) de décembre 2006 ;
- réforme institutionnelle de la pêche en eau douce et création de l'ONEMA qui se substitue au Conseil Supérieur de la Pêche (CSP) avec des missions élargies (LEMA de décembre 2006).

LES EFFECTIFS

Le recensement des effectifs présents en DIREN (DREAL) en janvier 2009 fait apparaître 811 ETP présents sur le programme UPEB auxquels s'ajoutent 65 ETP vacants.

Le bilan des effectifs consacrés à la police de l'eau, réalisé dans le cadre du rapport annuel d'activité, fait apparaître un total de 1018 ETP consacrés à la police de l'eau, dont 794 en DDAF, 91 en cellule qualité des eaux littorales (DDE), 73 en service navigation et 61 autres (DDASS, préfecture...).

Le léger recul des effectifs totaux par rapport à 2007 (-2,3%) ne doit pas masquer la stratégie de confortement continue des services en DDAF (+27 ETP entre 2007 et 2008) et l'augmentation globale des effectifs consacrés à la police de l'eau (+30% entre 1998 et 2008). Les données détaillées sont disponibles dans le rapport de police de l'eau 2008 (cf. en annexe le lien internet où le consulter).

Pour ce qui concerne l'ensemble du réseau d'hydrométrie et de prévision des crues au sein du MEEDDAT, constitué par les unités d'hydrométrie, les SPC et le SCHAPI, il représente, dans l'hexagone, de l'ordre de 400 personnes, le SCHAPI en comptant 34, l'hydrométrie de l'ordre de 150, sachant que des membres de SPC assurent aussi des fonctions d'hydrométrie. Les SPC sont au nombre de 22 (ils ont remplacé 52 services d'annonce des crues) et les unités d'hydrométrie 27 (la plupart sont en DIREN / DREAL).

Enfin, les effectifs présents en 2008 au sein des agences de l'eau et de l'Onema ont représenté en 2008 respectivement 1829 et 855 ETPT, chiffres sensiblement inférieurs aux plafonds d'emploi en ETP pour 2009 (1905 et 900 ETP).

Au final, les effectifs consacrés à la politique de l'eau dans les services déconcentrés de l'Etat, les agences de l'eau et l'Onema représentent plus de 5000 ETP avec un taux de vacance de postes voisin de 4%.

LA DIRECTIVE CADRE SUR L'EAU, LE GRENELLE ENVIRONNEMENT

La directive cadre sur l'eau de décembre 2000, traduite en 2005 dans la loi nationale, constitue désormais le « fil rouge » commun de l'ensemble des services. La directive impose des obligations de résultat à l'horizon 2015, puis en 2021 et enfin en 2027 où le « bon état des masses d'eau » doit être atteint sur tout le territoire national. S'ajoutant en quelque sorte aux directives sectorielles préexistantes (directive eaux résiduaires urbaines, directive nitrates,

directive substances dangereuses, directive eaux brutes destinées à la consommation humaine, directive baignade...), elle change profondément la nature des enjeux, avec une attention portée sur l'état écologique des cours d'eau, et donc leur hydromorphologie, mais aussi une dimension socio-économique dans le choix des priorités et la prise en charge financière des mesures (principe de récupération des coûts).

Le Grenelle environnement ajoute aux dispositions de la directive cadre d'autres enjeux (lutte contre les pollutions diffuses dans les aires d'alimentation des captages, résorption du déficit quantitatif des bassins en déséquilibre, restauration de la continuité écologique des cours d'eau, protection des zones humides les plus menacées...) et surtout une ambition d'atteindre 2/3 de bon état des cours d'eau dès la fin du premier plan de gestion en 2015.

LA RECHERCHE D'EFFICACITE COLLECTIVE

Face à ces enjeux la recherche d'efficacité collective est plus que jamais nécessaire. Ceci passe notamment par :

- un cadrage sélectif des priorités données par l'Administration centrale :

C'est ce qui justifie au plan national l'élaboration des feuilles de route des services (feuille de route 2009-2010 de la Direction de l'eau et de la biodiversité et le bilan police de l'eau 2008 fondé sur la feuille de route 2008), des plans stratégiques des MISE, ou encore l'élaboration de contrats d'objectifs avec l'ensemble des établissements publics (les contrats d'objectifs des agences, couvrant la durée de leur 9^{ème} programme, seront révisés fin 2009, parallèlement à la révision des 9^{èmes} programmes ; celui de l'Onema est en cours d'élaboration et devrait être présenté à son Conseil d'administration d'ici l'été 2009).

- la recherche de meilleures complémentarités / synergies entre services dans la conduite des projets communs.

C'est ce qui a justifié, selon les termes de la LEMA, l'élaboration de conventions entre l'ONEMA, les préfets de département d'une part, les préfets de Région ou de bassin d'autre part, les agences de l'eau enfin, sur la base de conventions type. C'est ce qui justifie aussi le projet de convention cadre entre VNF et les agences de l'eau. C'est enfin ce qui a justifié la constitution d'un groupe de travail, au printemps 2008, pour faire des propositions visant à améliorer les synergies entre MISE, DIREN (DREAL), Agences et Onema dans la conduite des politiques territoriales et la gestion des données (cf. rapport en annexe).

- la recherche de rationalisation et de simplification dans l'activité des services.

C'est dans ce cadre que s'inscrit par exemples le Schéma national des données sur l'eau ou encore le plan d'actions élaboré sous l'égide de la MRCA (mesure et réduction des charges administratives) pour la perception des redevances des agences de l'eau.

LES MESURES RGPP

Deux mesures RGPP décidées le 4 avril 2008 s'inscrivent dans le cadre de cette recherche de rationalisation et d'efficacité collective des services :

- La mesure 148 vise au rapprochement des effectifs consacrés aux polices de l'eau (Onema) et de la nature (Oncfs), sous l'autorité des préfets, dans le cadre de la création des DDEA. Il s'agit de créer les conditions d'un fonctionnement unifié des polices de l'environnement, tant au sein des deux établissements que des services déconcentrés, avec notamment l'élaboration de plans de contrôle interservices. Cette mesure passe par une phase d'expérimentation dans une douzaine de départements, sur la base d'un cahier des charges qui doit être examiné dans un groupe de travail national.
- La mesure 154 vise à la mutualisation et la rationalisation, entre les agences de l'eau et l'Onema, de la gestion des données. Au delà des seules données, la mutualisation de certaines fonctions doit permettre de faire en sorte que le maximum des moyens mobilisés, qu'ils soient financiers ou humains, soient effectivement consacrés, au moindre coût, à la mise en œuvre opérationnelle des objectifs de la politique de l'eau et non pas au fonctionnement des établissements.

Aucune de ces mesures ne remet en cause la construction administrative actuelle. Bien au contraire, elles visent à préserver l'identité, l'intégrité et l'ensemble des missions des établissements ainsi que les métiers exercés par les agents, tout en faisant en sorte de créer des effets d'échelle sur leurs activités communes.

ANNEXE :

- rapport d'activité police de l'eau pour 2008 : téléchargeable sur l'Intranet à l'adresse http://intranet.ecologie.intra/UserFiles/File/de/police_eau/r_02-04-09/documents_annexes/police-eau_RA-2008_allege.pdf ;

