

Politique de l'eau
La France au milieu du gué

Fabienne Keller

Rapporteur spécial de la mission « Ecologie et développement durable »

SOMMAIRE

Pages

AVANT-PROPOS	4
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPECIAL	6
I. L'ADMINISTRATION DE L'EAU : UNE RENOVATION A POURSUIVRE	8
A. UNE ADMINISTRATION PARTIELLEMENT RENOVEE	8
1. <i>Des démarches de simplification bienvenues</i>	8
a) Les services uniques de police de l'eau	8
b) Les services de prévision des crues	9
2. <i>Une coordination renforcée</i>	9
a) Un préfet coordonnateur de bassin aux attributions élargies	9
b) Favoriser la diffusion d'un « réflexe eau »	10
3. <i>Un meilleur cadrage national des agences de l'eau</i>	11
a) Des opérateurs puissants	12
b) Une tutelle « harmonieuse »	12
B. DES REFORMES A PARACHEVER	13
1. <i>Quel avenir pour la direction de l'eau ?</i>	13
a) Les conséquences de la création de l'ONEMA	13
b) Une direction qui doit faire ses preuves	14
2. <i>Un effort de simplification à amplifier</i>	14
a) Trop d'échelons pour la politique de l'eau ?	14
b) Poursuivre la rationalisation des services	15
3. <i>Des services départementaux insuffisamment pilotés</i>	16
a) « Animer » sans piloter	16
b) Des inconvénients réels	16
II. LA POLITIQUE DE L'EAU EST-ELLE SOLUBLE DANS LA LOLF ?	18
A. L'EAU DANS LES BLEUS : LA POLITIQUE INTROUVABLE	18
1. <i>Une politique aux actions dispersées</i>	18
a) La politique de l'eau, combien de programmes ?	18
b) Une lecture malaisée, une stratégie douteuse	21
2. <i>Une politique largement extrabudgétaire</i>	21
a) Le poids des opérateurs	22
b) Le « Fonds Barnier »	22
B. LA POLITIQUE DE L'EAU « DEMEMBREE »	24
1. <i>Une politique entre deux programmes</i>	24
a) Des crédits éclatés pour une gestion intégrée	24
b) Un pilotage malaisé	25
2. <i>Le programme d'interventions territoriales de l'Etat à contre-courant ?</i>	25
a) Un programme fortement axé sur l'eau	25
b) ... à contre-courant de la politique de l'eau	26

C. LA NECESSITE D'UN CADRE BUDGETAIRE RENOVE.....	27
1. <i>Faut-il un programme « eau » ?</i>	27
a) La solution envisagée par la direction de l'eau	27
b) Quelles solutions alternatives ?.....	27
2. <i>Les amodiations à envisager à court terme</i>	28
a) Consolider l'information.....	28
b) Veiller à la compatibilité du programme d'interventions territoriales de l'Etat avec les orientations prioritaires de la politique de l'eau.....	29
III. EAUX RESIDUAIRES URBAINES : QUELLE COORDINATION AVEC LES COLLECTIVITES TERRITORIALES ?	30
A. UNE SITUATION CRITIQUE, DES RESPONSABILITES PARTAGEES	30
1. <i>Le point sur les risques encourus par la France</i>	30
a) Le contentieux en cours	30
b) La situation actuelle.....	32
2. <i>Des responsabilités partagées</i>	33
a) L'Etat n'a pas créé les conditions d'une action rapide des collectivités territoriales	33
b) Les collectivités territoriales ont tardé à agir	34
B. LES SOLUTIONS ENVISAGEES ET LES LEÇONS A TIRER	34
1. <i>Incitations financières, action régaliennne, action récursoire ?</i>	34
a) Rendre les aides des agences de l'eau plus incitatives.....	35
b) Se substituer aux collectivités territoriales « défailantes »	35
c) Faire payer les collectivités ?	36
2. <i>Quelles leçons pour l'avenir ?</i>	36
a) L'élaboration des positions de négociation	36
b) Considérer les collectivités comme des partenaires de l'application du droit communautaire de l'eau.....	36
ANNEXE 1 « QUI FAIT QUOI » DANS LE DOMAINE DE L'EAU ?	37

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Depuis 1964, date à laquelle lui fut consacrée une loi fondatrice¹, **la politique de l'eau s'est affirmée comme l'une des composantes essentielles de l'action publique environnementale.**

Si des progrès considérables ont été accomplis depuis lors, comme en témoigne, par exemple, l'amélioration du traitement des pollutions d'origine industrielle, notre politique de l'eau continue de manifester des **insuffisances**, dont les nombreux contentieux communautaires en matière d'eaux résiduaires urbaines, de pollution par les nitrates ou de faible qualité des eaux de baignade constituent l'illustration quotidienne².

Au surplus, votre rapporteur spécial considère que l'émergence d'enjeux nouveaux liés aux pollutions diffuses impose plus que jamais de faire preuve d'ambition dans la définition et la conduite de la politique de l'eau.

En votant la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006³, le législateur a doté la politique de l'eau d'un outil réglementaire et financier rénové. Dans ce contexte, votre rapporteur spécial a souhaité savoir **si l'Etat était en « ordre de marche » pour tirer le meilleur parti de ce nouveau cadre législatif et pour assurer le pilotage efficace d'une politique dont il répond devant les autorités communautaires.**

Ce questionnement l'a conduit à examiner successivement **l'organisation administrative** de notre pays dans le domaine de l'eau, la **traduction budgétaire** donnée à cette politique dans le cadre rénové issu de la LOLF et, à travers l'étude d'un cas concret, les modalités selon lesquelles les actions de l'Etat et des **collectivités territoriales** se combinaient en matière d'eau.

¹ Loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution.

² Voir sur ce sujet les rapports d'information n° 342 (2005-2006) et n° 332 (2006-2007) sur les enjeux budgétaires liés au droit communautaire de l'environnement.

³ La commission des finances s'était saisie pour avis du projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques. Voir le rapport pour avis de Mme Fabienne Keller, n° 273 (2004-2005).

Dans ces trois domaines la France semble « au milieu du gué ». En effet, en dépit des réformes déjà accomplies, les travaux de votre rapporteur spécial mettent en évidence de réelles **marges de progression** qu'il conviendra de combler, en particulier pour satisfaire à l'objectif de « bon état écologique » des eaux que l'Union européenne¹ nous assigne à l'horizon 2015.

¹ Cet objectif résulte de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2000, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPECIAL

Poursuivre la rénovation de notre organisation administrative dans le domaine de l'eau

- 1) Réussir le recentrage de la **direction de l'eau** sur ses missions régaliennes.
- 2) Diminuer le nombre d'**échelons territoriaux** de la politique de l'eau.
- 3) **Réduire le nombre de services impliqués** dans la politique de l'eau.
- 4) Renforcer le **pilotage des DDAF et des DDE**.

Améliorer la traduction budgétaire de la politique de l'eau

- 5) **Remédier à la scission** des crédits de la politique de l'eau entre les programmes 153 et 181 de la mission « écologie et développement durable », le cas échéant par la **constitution d'un programme « eau » au périmètre ambitieux**.
- 6) **Consolider l'information** budgétaire à travers la production d'un jaune de politique de l'eau ou d'un document de politique transversale.
- 7) Veiller à la **compatibilité** des actions du PITE avec les orientations prioritaires de la politique de l'eau.

Mieux coordonner l'action des collectivités territoriales et de l'Etat en matière d'eau

- 8) Tenir compte des positions exprimées par les collectivités lors de la **négociation** d'actes communautaires susceptibles d'avoir un impact sur leur action dans le domaine de l'eau.
- 9) Pérenniser et systématiser le caractère fortement **incitatif** des financements des agences de l'eau.
- 10) Assurer un **suivi** efficace de l'action menée par les collectivités territoriales pour satisfaire à nos obligations communautaires en matière d'eau, de manière à anticiper la survenue des contentieux.
- 11) Favoriser des **échanges** permanents entre Etat et collectivités territoriales dans l'application concrète du droit de l'eau.

I. L'ADMINISTRATION DE L'EAU : UNE RENOVATION A POURSUIVRE

A. UNE ADMINISTRATION PARTIELLEMENT RENOVEE

Située à l'interface de politiques publiques nombreuses, la politique de l'eau mobilise traditionnellement **un grand nombre de services et opérateurs de l'Etat**, dont un recensement figure en annexe au présent rapport.

Ainsi qu'en a par exemple témoigné la gestion défailante de la pollution des eaux bretonnes par les nitrates¹, cette relative « profusion » d'intervenants a parfois conduit l'Etat à **l'impuissance**. Votre rapporteur spécial se félicite que, depuis lors, plusieurs réformes aient contribué à **rationaliser l'édifice administratif** qui sous-tend la politique de l'eau.

1. Des démarches de simplification bienvenues

Ces réformes ont tout d'abord consisté à diminuer le nombre de services compétents, de manière à atteindre des **masses critiques** suffisantes en termes de personnels et de moyens de fonctionnement et à faire en sorte que **sur un territoire donné, une mission corresponde à un service identifié**.

a) Les services uniques de police de l'eau

Dans une logique de « guichet unique », la constitution de **services uniques de police de l'eau**, prévue par une circulaire du 26 novembre 2004, a ainsi permis de confier à un seul service déconcentré de l'Etat une mission auparavant dédiée, de façon simultanée, à un grand nombre d'intervenants.

Ce service est dans la majeure partie des cas la direction départementale de l'agriculture et de la forêt (DDAF), les directions départementales de l'équipement (DDE) demeurant compétentes pour la police des eaux littorales, les services de la navigation pour les axes fluviaux majeurs et les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) pour les nappes profondes.

Votre rapporteur spécial a pu constater qu'au 1^{er} janvier 2007, date butoir prévue par la circulaire, **89 départements sur 100** possédaient leur service unique de police de l'eau.

¹ La Cour des comptes a consacré un rapport thématique en février 2002 sur la préservation de la ressource en eau face aux pollutions d'origine agricole, qui mettait, notamment, en relief l'insuffisante coordination des services de l'Etat et le caractère défailant de la police de l'eau.

b) Les services de prévision des crues

Dans le même esprit de simplification, les 52 services d'annonce des crues répartis sur 70 sites ont été regroupés en **22 services de prévision des crues (SPC)**.

S'il se félicite d'un tel regroupement, votre rapporteur spécial regrette toutefois qu'il n'ait pas permis, faute de personnels suffisants, de confier l'ensemble des SPC aux directions régionales de l'environnement (DIREN). Sept SPC sont, en conséquence, gérés en DIREN, quatorze en DDE et un par Météo France, répartition qui illustre à quel point **la volonté de rationalisation des services peut se heurter à la capacité, ou à l'incapacité, des administrations à redéployer des personnels.**

2. Une coordination renforcée

Plusieurs améliorations ont également été apportées au fonctionnement des instances de coordination des différents acteurs de la politique de l'eau, consistant à **accroître leurs attributions** ou à **favoriser les échanges d'informations et de savoir-faire.**

a) Un préfet coordonnateur de bassin aux attributions élargies

Votre rapporteur spécial se félicite, en premier lieu, de ce que le décret n° 2005-636 du 31 mai 2005 **renforce les attributions du préfet coordonnateur** de bassin, en particulier s'agissant de la mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau.

« *Autorité compétente* » au sens de cette directive¹, le préfet coordonnateur de bassin voit notamment ses compétences élargies en matière de révision des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et d'élaboration des programmes de mesures.

Il jouit, en outre, de **nouvelles attributions** lui permettant :

- d'être obligatoirement saisi par les préfets de des dossiers de police de l'eau nécessitant une **coordination interrégionale** ;

- de délimiter les **zones vulnérables** au titre de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole et les **zones sensibles** au titre du traitement des eaux résiduaires urbaines ;

- et de renforcer les prescriptions techniques générales au titre de la **police de l'eau.**

Votre rapporteur spécial forme le vœu que les préfets coordonnateurs de bassin aient le souci d'**exercer pleinement** ces nouvelles attributions, ce que semblent indiquer les échanges qu'il a pu avoir au cours de ses auditions et déplacements.

¹ La directive prévoyait qu'une « autorité compétente » soit désignée pour chacun des districts hydrographiques au plus tard le 22 décembre 2003.

b) Favoriser la diffusion d'un « réflexe eau »

Certaines démarches ont par ailleurs été accomplies afin de favoriser **l'échange de savoir-faire et la mise en commun d'informations** entre les différents services, opérateurs ou collectivités exerçant des compétences dans le domaine de l'eau ou dans des domaines connexes.

La constitution de services uniques de police de l'eau a, en premier lieu, permis de confier aux **missions interservices de l'eau (MISE)** un rôle « stratégique » :

- **d'articulation de la politique de l'eau avec les politiques connexes** (gestion des axes fluviaux, préservation des eaux littorales, contrôle des installations classées pour la protection de l'environnement, politique sanitaire) ;

- **d'intégration des enjeux « eau » au sein des diverses politiques sectorielles** (urbanisme, politique agricole, biodiversité) ;

- et de **communication et d'échange de données** relatives à l'eau au sein du département.

Votre rapporteur spécial se félicite de ce que ces missions aient permis de développer un véritable « **réflexe eau** » chez des acteurs publics territoriaux dont les domaines d'intervention ne favorisent pas toujours une connaissance approfondie des enjeux de la politique de l'eau.

Il note toutefois que la mission d'« **acculturation** » à la politique de l'eau des MISE sera d'autant mieux remplie que le niveau hiérarchique des représentants des diverses administrations ou établissements publics qui y participent sera plus élevé.

Composition indicative des MISE

Services « potentiellement concernés »	DDAF, DDASS, DDE, Préfecture, Service maritime, service de la navigation, direction départementale des affaires maritimes, préfet maritime, DIREN, direction régionale de l'agriculture et de la forêt, DRIRE, direction départementale des services vétérinaires, direction départementale de la jeunesse et des sports Agences de l'eau, CSP (ONEMA)
Instances pouvant être « invitées »	BRGM, Office national des forêts, Voies navigables de France, IFREMER, INERIS, Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire, Bureau d'études techniques et de contrôle des grands barrages... Région, département
Instances pouvant être « appelées en consultation »	Collectivités territoriales maîtres d'ouvrage et groupements Experts ou organismes compétents

Source : circulaire du 26 novembre 2004 sur la déclinaison de la politique de l'Etat en département dans le domaine de l'eau

Votre rapporteur spécial tient enfin à mentionner que, sans se cantonner aux seuls aspects de politique de l'eau, la constitution en 2004 de **pôles régionaux « environnement et développement durable »** et les **expérimentations de rapprochement ou de fusion de certains services déconcentrés** (cf. encadré) ont également favorisé la diffusion des problématiques liées à l'eau au sein de l'administration territoriale.

Les bénéfices tirés des expérimentations de rapprochement et de fusion de services

Le **rapprochement des DRIRE et des DIREN**, expérimenté dans 5 régions¹, a permis d'accroître la coordination des actions de police de l'eau et d'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement. Il a plus généralement contribué à améliorer la **prise en compte réciproque** des enjeux propres à la politique de l'eau et à la politique industrielle.

La DIREN Picardie signale par exemple :

- une **meilleure collaboration entre l'inspection des ICPE et police de l'eau**, par l'exploration dans chaque département de thèmes concrets de collaboration (sécheresse, épandage des boues), sous la responsabilité du binôme : chef de mission interservices de l'eau / chef de groupe de subdivisions de la DRIRE.

- une **meilleure prise en compte opérationnelle des prélèvements d'eau industrielle** dans l'effort de réduction des prélèvements d'eau mis en œuvre dans un contexte de sécheresse.

- une **intégration effective des enjeux d'environnement industriel** dans l'élaboration des plans de gestion élaborés dans le cadre de la révision des SDAGE et des programmes de mesures prévus au titre de la directive cadre sur l'eau.

- une **amélioration de la prise en compte des enjeux de protection de l'eau** et des milieux aquatiques dans l'instruction des dossiers ICPE (Exemple : opposition à la réalisation d'une carrière dans une forêt alluviale remarquable et proposition à la commune d'un projet alternatif de préservation et mise en valeur de la zone humide).

De manière analogue, la **fusion des DDAF et des DDE** de 8 départements² semble avoir permis un **rapprochement des politiques de l'eau, des risques et de l'urbanisme** et facilité le transfert des compétences de police de l'eau entre les anciens services attributaires et le service unique assuré par les nouvelles directions départementales de l'équipement et de l'agriculture (DDEA).

Source : Réponses aux questionnaires

3. Un meilleur cadrage national des agences de l'eau

Au titre du meilleur fonctionnement de l'administration de l'eau, votre rapporteur spécial se félicite enfin que l'action centrale des **agences de l'eau** ait fait l'objet d'un **cadrage national renforcé**.

¹ Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Corse, Haute-Normandie, Picardie et Nord-Pas-de-Calais.

² Ariège, Aube, Cher, Loir-et-Cher, Lot, Yvelines, Territoire de Belfort et Val-d'Oise.

a) Des opérateurs puissants

Plusieurs paramètres ont rendu ou peuvent rendre le pilotage des agences de l'eau « délicat ».

Ce sont tout d'abord des **opérateurs anciens¹ et puissants**, dont le ressort territorial peut recouvrir plusieurs dizaines de départements et dont la vocation de « bras financier » de la politique de l'eau les amènera à gérer 12 milliards d'euros dans le cadre de leur 9^{ème} programme d'intervention (2007-2012).

Par ailleurs, à l'autonomie de gestion traditionnelle dont jouissent les établissements publics, s'ajoute, dans le cas spécifique des agences de l'eau, le fait que **l'Etat n'y détient qu'un tiers des sièges au conseil d'administration**, aux côtés des collectivités territoriales et des usagers.

Enfin, les agences jouent un rôle **d'interface entre l'Etat et les acteurs locaux de l'eau** représentés au sein des comités de bassin. Cette situation impose de trouver un *modus vivendi* conciliant la définition d'une stratégie nationale claire et des marges manœuvres suffisantes pour permettre aux acteurs du bassin² d'exercer les missions que la loi leur confie.

b) Une tutelle « harmonieuse »

Votre rapporteur spécial considère toutefois que l'Etat, dans la mesure où il répond de sa politique de l'eau devant les autorités communautaires, doit disposer de **moyens réels d'orienter l'action** des agences.

Il se félicite, à cet égard, que la direction de l'eau en ait renforcé le pilotage par l'exercice d'une **tutelle équilibrée**, conciliant le souci du dialogue avec l'usage parcimonieux de « *moyens formels très forts* » de tutelle.

Peuvent ainsi être cités au titre des instruments de dialogue les **réunions mensuelles** des directeurs d'agences, le dispositif de **co-construction des programmes pluriannuels** d'intervention, ou encore la réunion de **pré-conseils d'administration** associant les agences, la direction de l'eau le contrôleur financier et la direction du budget.

A l'inventaire des moyens de pilotage « forts » figurent parallèlement la possibilité pour la direction de l'eau de **s'opposer à toute délibération du conseil d'administration** ou la **nomination et la révocation des directeurs d'agence** sur proposition du directeur de l'eau. A l'instar des arsenaux de dissuasion, il semble toutefois que l'efficacité de ces moyens formels réside surtout dans le fait de ne pas s'en servir...

¹ Leur création remonte à la loi précitée sur l'eau du 16 décembre 1964.

² Un tel équilibre ne se trouve pas toujours aisément, comme en témoignent les tensions qui ont résulté des prélèvements opérés au profit du budget général sur la trésorerie de plusieurs agences en 2003.

Dans une logique « managériale » enfin, la direction de l'eau a obtenu la création d'un cadre d'emploi spécifique pour les directeurs d'agence permettant au directeur de l'eau de déterminer **20 % de leur traitement annuel** et les agents bénéficient désormais d'une **prime de performance collective** pouvant aller jusqu'à 3 % du traitement indiciaire.

Au total, les déplacements effectués auprès de deux agences de l'eau par votre rapporteur spécial révèlent des **relations harmonieuses** entre l'administration centrale et ces établissements, dont les représentants manifestent un grand professionnalisme.

B. DES REFORMES A PARACHEVER

Bien que méritoires, votre rapporteur spécial estime, au total, que les efforts accomplis pour moderniser l'organisation administrative de l'Etat dans le domaine de l'eau doivent être **poursuivis**.

1. Quel avenir pour la direction de l'eau ?

Parachever la modernisation de l'administration de l'eau impliquera en premier lieu de statuer définitivement sur le **sort de la direction de l'eau**, au travers de laquelle le ministère chargé de l'écologie¹ assure le pilotage national de la politique de l'eau.

a) Les conséquences de la création de l'ONEMA

La création, par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006, d'un Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) entraîne une importante **redistribution des rôles au niveau central**.

Selon la direction de l'eau, l'ONEMA se verra transférer la gestion du **système d'information sur l'eau** et confier deux missions de **solidarité interbassins** ainsi que d'**expertise** et de commande d'étude et de recherches destinées notamment à appuyer les positions défendues à l'échelon communautaire.

La direction de l'eau serait, en conséquence, amenée à se recentrer sur les **missions régaliennes** de l'Etat que sont la négociation de la politique européenne de l'eau et le rapportage à la Commission, l'élaboration des textes nationaux de politique de l'eau, la mise en œuvre de cette politique à travers le pilotage des services déconcentrés et des établissements publics et l'évaluation des résultats.

¹ Cette appellation « générique » permet d'englober les dénominations successives d'un département ministériel récemment devenu « ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables ».

b) Une direction qui doit faire ses preuves

Au cours de la discussion du projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques¹, votre rapporteur spécial s'était interrogé sur le point de savoir si la création de l'ONEMA ne **rendrait pas plus précaire l'existence de la direction de l'eau**, en constituant un démembrement supplémentaire des fonctions de pilotage de la politique de l'eau, en diminuant encore le faible montant de crédits budgétaires dédiés à cette politique et en restreignant les prérogatives d'un directeur qui n'était déjà pas responsable de programme au sens de la LOLF.

Face à ces interrogations, le directeur de l'eau fait valoir que ses services **conserveront l'intégralité de leurs capacités de pilotage** et que la création de l'ONEMA permettra de redéployer des personnels au bénéfice des fonctions de tutelle, de coordination et de reportage sur la directive cadre.

S'il reconnaît dans le directeur de l'eau un interlocuteur précieux, votre rapporteur spécial sera particulièrement attentif à **l'exercice par cette direction de la plénitude des missions régaliennes qui constituent son nouveau « cœur de métier »**, et singulièrement au renforcement de notre capacité de négociation, de bonne application et d'évaluation du droit communautaire de l'eau.

2. Un effort de simplification à amplifier

Si la simplification de l'architecture administrative a été clairement engagée, il semble également que **tous les facteurs de complexité n'aient pas été éliminés**. La politique de l'eau continue de se décliner sur un nombre important d'échelons territoriaux et l'opportunité d'en confier la mise en œuvre à certains services mérite d'être examinée.

a) Trop d'échelons pour la politique de l'eau ?

Si le bassin constitue le niveau pertinent de programmation et de coordination de la politique de l'eau et les départements l'échelon opérationnel, votre rapporteur spécial d'interroge sur le **rôle joué par les DIREN régionales**.

Cette interrogation est notamment étayée :

1) par le sentiment de certaines DIREN d'être de plus en plus **« court-circuitées » par les DIREN déléguées de bassin**, singulièrement lorsque lesdits bassins ont un ressort géographique limité, comme c'est le cas en Artois-Picardie et Rhin-Meuse ;

¹ Voir le rapport pour avis n° 273 (2004-2005) de Mme Fabienne Keller, fait au nom de la commission des finances.

2) par la création progressive **de budgets opérationnels de programme (BOP) de bassin**¹ qui centralisent à l'échelon du bassin la fonction de programmation des crédits de politique de l'eau.

Votre rapporteur spécial entend les arguments selon lesquels, pour les bassins de grande dimension, les DIREN régionales constituent un échelon intermédiaire de gestion indispensable. Il invite, toutefois, à une réflexion sur la possibilité de **centraliser l'ensemble des missions de politique de l'eau au sein des DIREN de bassin**, et à tout le moins dans les bassins de ressort géographique limité.

Au titre de la multiplication des échelons d'intervention, il y a enfin lieu de s'interroger sur la **future déclinaison territoriale des structures de l'ONEMA**.

Le décret constitutif² de cet établissement prévoit en effet la possibilité pour l'office de mettre en place, « *en tant que de besoin, des délégations régionales ou interrégionales et des services départementaux ou interdépartementaux, ainsi que des pôles d'études et de recherches* ».

Votre rapporteur spécial souhaite vivement que cette rédaction **ne conduise pas l'ONEMA, par le jeu d'une certaine inertie vis-à-vis des structures antérieures du Conseil supérieur de la pêche**³, à multiplier les échelons territoriaux d'intervention.

b) Poursuivre la rationalisation des services

Plusieurs pistes peuvent également être explorées afin d'amplifier le mouvement de simplification initié dans l'organisation des services.

Votre rapporteur spécial suggère à ce titre d'étudier la possibilité :

- de **mettre fin à l'exception qui consiste à confier la police de l'eau aux services de la navigation sur les axes fluviaux majeurs**, exception qui semble justifiée par des héritages historiques davantage que par des nécessités techniques ;

- de tirer les conclusions de la **montée en puissance des missions de santé publique des DDASS**, au détriment de leurs attributions historiques en matière d'eau potable, de protection des périmètres de captage et de contrôle de la qualité des eaux de baignade, en regroupant ces attributions au sein des services déjà titulaires de fonctions significatives en matière d'eau.

¹ Ces BOP de bassin existent pour les bassins Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée-Corse et Seine-Normandie.

² Décret n° 2007-443 du 25 mars 2007 relatif à l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques

³ Au nom de la commission des finances, M. Philippe Adnot a consacré au Conseil supérieur de la pêche un rapport d'information n° 327 (2002-2003).

3. Des services départementaux insuffisamment pilotés

Selon votre rapporteur spécial, les démarches de simplification de l'organisation des services doivent enfin se doubler d'un **renforcement de leur pilotage**.

Or ce pilotage se heurte à un obstacle structurel qui tient à ce que le ministère chargé de l'écologie ne dispose pas de services déconcentrés à l'échelon départemental, échelon qui constitue le niveau **opérationnel** de la plupart des politiques environnementales, et singulièrement de la politique de l'eau.

a) « Animer » sans piloter

La politique de l'eau est mise en œuvre dans des proportions significatives par les DDAF pour la police de l'eau et par les DDE s'agissant de la prévention des inondations.

Les DIREN ne disposant sur ces services d'aucune autorité hiérarchique, elles semblent contraintes de recourir à des formes atténuées de pilotage telles que l'« animation », l'élaboration et le partage de « doctrines », la « coordination » et l'« échange de pratiques ».

Selon votre rapporteur spécial, ces vocables apparaissent comme autant de symptômes **d'une gouvernance « molle »**, générant d'importants **coûts de transaction**, et dont l'impact n'est que faiblement renforcé par le statut de responsable de budget opérationnel de programme dont bénéficient les DIREN, ou par l'édition de directives nationales d'orientation (DNO) qui, si elles permettent d'assigner des objectifs et des résultats aux services départementaux, ne voient jamais leur inapplication sanctionnée.

b) Des inconvénients réels

Selon votre rapporteur spécial, la faiblesse du pilotage des services départementaux présente des inconvénients réels.

Le premier réside dans le fait que le ministère chargé de l'écologie ne maîtrise pas pleinement les **équivalents temps plein travaillé (ETPT)** affectés à la politique de l'eau.

Les **difficultés rencontrées dans la mise en place des services uniques de police de l'eau** en sont l'illustration : en dépit de la signature d'une convention entre les ministères chargés de l'équipement, de l'agriculture et de l'écologie, seuls 45 détachements en provenance du ministère de l'équipement étaient réalisés début 2007, alors que 90 étaient prévus. A ce jour, l'insuffisance des personnels affectés à la police de l'eau contraint le ministère chargé de l'écologie à recourir à des **vacataires** pour exercer ces missions.

La seconde conséquence de l'insuffisante maîtrise des services déconcentrés résulte des possibles **conflits d'intérêts** qui peuvent surgir au sein de services soumis à une double tutelle. Ces conflits d'intérêts, bien que rares, semblent intéresser au premier chef les problématiques liées à l'**irrigation** au sein des DDAF ou survenir, en DDE, entre les enjeux liés à la police de l'eau d'une part, et aux usages de la **navigation** ou à l'**ingénierie** d'autre part.

Compte tenu du fait que le ministère chargé de l'écologie ne nomme¹ ni ne rétribue les fonctionnaires de ces directions, on peut craindre que la solution de ces conflits d'intérêts ne soit **pas systématiquement favorable à la politique de l'eau**.

Votre rapporteur spécial suggère en conséquence **d'inscrire les ETPT correspondant aux missions « eau » assurées par les DDAF et les DDE sous plafond d'emploi du ministère chargé de l'écologie**, afin d'en avoir une connaissance plus précise². Par ailleurs, la création d'un ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables au périmètre élargi devrait permettre d'engager une réflexion sur la possibilité **de faire des DDE**, dont les missions ont considérablement évolué au cours des dernières années, **l'échelon départemental privilégié des politiques environnementales, et singulièrement de la politique de l'eau**.

¹ A l'exception des directeurs départementaux de l'agriculture et de la forêt, qui sont désormais co-nommés par les ministres de l'agriculture et de l'écologie.

² La constitution du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables devrait permettre de régler partiellement le problème, s'agissant des DDE.

II. LA POLITIQUE DE L'EAU EST-ELLE SOLUBLE DANS LA LOLF ?

A une organisation administrative rationalisée doit correspondre une traduction budgétaire adéquate. L'examen de cette traduction, qui n'est ni lisible, ni cohérente, révèle **que tous les bénéfices de la LOLF en matière de pilotage des politiques publiques n'ont pas été tirés pour la politique de l'eau.**

A. L'EAU DANS LES BLEUS : LA POLITIQUE INTROUVABLE

La **dispersion des actions** de politique de l'eau dans les bleus budgétaires et le **poids des ressources extrabudgétaires** qui lui sont consacrées nuisent à une appréhension aisée de cette politique.

1. Une politique aux actions dispersées

a) *La politique de l'eau, combien de programmes ?*

De même que le recensement des services et opérateurs de la politique de l'eau requiert un savant exercice de cartographie, la consolidation des informations disponibles dans les documents budgétaires relève du « puzzle »¹.

A la demande de votre rapporteur spécial, les services du ministère chargé de l'écologie ont procédé à un recensement des actions des projets annuels de performances 2007 intéressant la politique de l'eau.

La difficulté de l'exercice conduit à ne retenir que les actions dont la contribution à la politique de l'eau est significative et individualisée, sans tenir compte de la multitude de missions et programmes tels que le tourisme, l'aide au développement ou la sécurité civile, où la politique de l'eau figurait à l'état de mention et pour des montants mineurs.

Les résultats de ce recensement (cf. tableau) indiquent qu'au **moins 5 ministères et 11 programmes répartis sur 5 missions** contribuent à la politique de l'eau :

- soit au sein de la mission « Ecologie et développement durable » (3 programmes) ;

- soit au travers d'actions **support** de la politique de l'eau menée par le ministère chargé de l'écologie, appartenant à des programmes d'autres missions ;

¹ Ce constat n'est évidemment pas surprenant si l'on considère que la dispersion des actions de politique de l'eau dans les « bleus budgétaires » est en partie le reflet de la diversité des services de l'Etat qui y contribuent.

- soit au travers d'actions de **politique publique**, qui attestent que certains ministères mettent en œuvre **leurs propres actions dans le domaine de l'eau**. Cela concerne en particulier le ministère de **l'agriculture**, qui met notamment en œuvre le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) et les mesures agro-environnementales intéressant la qualité de l'eau, ou le ministère de la **santé**, chargé de la surveillance des eaux de consommation humaine et de baignade.

Missions, programmes, actions et ministères concourant à la politique de l'eau

Missions	Programmes	Actions et thèmes	Ministères
<i>Écologie et développement durable</i>	153 : Gestion des milieux et biodiversité	1 : Préservation du bon état écologique des eaux et des milieux aquatiques 2 : Gouvernance dans le domaine de l'eau	Écologie
	181 : Prévention des risques et lutte contre les pollutions	3 : Gestion des crues 5 : Lutte contre les pollutions de l'eau et des milieux aquatiques	
	211 : Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable		
<i>Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales</i>	154 : Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural	1 : Soutien aux territoires et aux acteurs ruraux (gestion durable de l'eau, hydraulique agricole et retenues de substitution) 4 : Modernisation des exploitations et maîtrise des pollutions (plan de maîtrise des pollutions d'origine agricole) 5 : Mesures agro-environnementales et territoriales (mesures en priorité sur Natura 2000 et qualité de l'eau) 7 : Mise en oeuvre des politiques de l'agriculture et du développement rural, de valorisation des produits et orientation des marchés et de la forêt (moyens des directions départementales de l'agriculture et de la forêt : police de l'eau)	Agriculture
	215 : Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	3 : Moyens des directions régionales de l'agriculture et de la forêt	
<i>Sécurité sanitaire</i>	206 : Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	1 : Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale (surveillance de la qualité et de la pollution des eaux par les pesticides, laboratoire de référence AFSSA) 7 : Mise en oeuvre des politiques pour le compte du ministère de l'écologie et du développement durable	Santé
	228 : Veille et sécurité sanitaires	1 : Veille, surveillance, expertise et alerte (surveillance des pollutions diffuses dans les eaux d'alimentation, observatoire des pesticides, eaux de baignade) 3 : Production et mise en oeuvre de règles, de recommandations, de décisions et autres dispositifs (prélèvements d'échantillons d'eau, analyses)	
<i>Politique des territoires</i>	113 : Aménagement, urbanisme et ingénierie publique	3 : Appui technique au ministère chargé de l'écologie	Équipement
	162 : Interventions territoriales de l'Etat	1 : Le Rhin et la bande rhénane – Alsace 2 : Eau – Agriculture en Bretagne 3 : Plan Loire Grandeur Nature (PLGN) 4 : Programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse 6 : Plan gouvernemental sur le Marais Poitevin 7 : Plan Durance multi-usages – Provence-Alpes-Côte d'azur.	Intérieur
<i>Transports</i>	217 : Soutien et pilotage des politiques de l'équipement	13 : Personnels oeuvrant pour les politiques du programme « aménagement, urbanisme et ingénierie publique » 16 : Personnels relevant du programme « Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable » de la mission « écologie et développement durable »	Équipement
	170 : Météorologie	2 : Recherche dans le domaine météorologique (recherche météo à moyenne échelle, cycle de l'eau)	

b) Une lecture malaisée, une stratégie douteuse

Votre rapporteur spécial déplore que la dispersion des actions concourant à la politique de l'eau rende malaisée **une appréhension globale de cette politique**.

En premier lieu, la multiplicité des actions et programmes support, dont le « déversement » vers les activités opérationnelles de politique de l'eau n'est pas toujours connu, ne permet pas d'isoler les équivalents temps plein travaillés spécifiquement consacrés à la politique de l'eau et de répondre précisément à la question de savoir **qui travaille pour cette politique**¹.

En second lieu, le fait que des ministères tels que l'agriculture et la santé mènent leurs propres actions de politique de l'eau fait douter de l'existence d'une **véritable stratégie interministérielle** en matière d'eau, propre à favoriser une gestion intégrée de la ressource.

2. Une politique largement extrabudgétaire

Dispersée, la politique de l'eau est également en partie **absente** des bleus budgétaires. Cette absence résulte du poids des **ressources extrabudgétaires** qui lui sont consacrées, dont le montant dépasse de loin celui des crédits inscrits en loi de finances (cf. tableau).

Ressources budgétaires et extrabudgétaires de la politique de l'eau

	Crédits (en euros)	Proportion
<i>Crédits (hors subventions aux établissements publics)</i>	50.876.862	2,01 %
<i>Masse salariale MEDD</i>	44.000.254	1,73 %
<i>Masse salariale hors MEDD (estimation)</i>	60.274.321	2,38 %
<i>Subventions aux établissements publics</i>	4.975.500	0,20 %
<i>Sous-total ressources budgétaires</i>	160.126.937	6,31 %
<i>Ressources extrabudgétaires = recettes affectées établissements publics + Fonds Barnier</i>	2.377.000.000	93,69 %
Totaux	2.537.126.937	100 %

Source : direction de l'eau (base LFI 2006, reconstitution après création de l'ONEMA)

¹ Ce problème ne sera que partiellement corrigé par le recours à la comptabilité d'analyse des coûts, dont le degré de précision ne devrait pas permettre d'identifier clairement les ETPT consacrés à la politique de l'eau.

a) Le poids des opérateurs

L'importance des ressources extrabudgétaires consacrées à l'eau résulte en premier lieu du rôle prépondérant joué par les six **agences de l'eau** dans le financement de cette politique. L'action de ces opérateurs n'est en effet retracée dans les « bleus budgétaires » que via la **description** de leur contribution aux actions des programmes 153 et 181¹.

L'impact sur la « visibilité » de l'effort financier consacré à la politique de l'eau n'est pas faible puisque les agences, affectataires du produit de plusieurs redevances², contribueront à hauteur de **2 milliards d'euros par an** au financement de cette politique au cours de leur 9^{ème} programme d'intervention (2007-2012).

Votre rapporteur spécial souligne en outre que la création de **l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques** renforcera le poids des ressources extrabudgétaires dans la politique de l'eau, dans la mesure où cet opérateur sera principalement financé par des contributions des agences de l'eau.

b) Le « Fonds Barnier »

Il convient enfin de mentionner, au titre des ressources extrabudgétaires de la politique de l'eau, la contribution du **Fonds de prévention des risques naturels majeurs** (FPRNM, autrement appelé « Fonds Barnier »).

La justification du recours à ce fonds tient à l'introduction d'une **logique d'assurance** puisque le FPRNM est alimenté à concurrence de 4 % par le Fonds de prévention des catastrophes naturelles, lui-même alimenté par les cotisations des entreprises d'assurance.

S'agissant de la politique de l'eau, son utilisation consiste donc à faire participer les entreprises d'assurance au financement de travaux (création de zones d'expansion de crues, digues) qui sont **mise en place pour diminuer l'ampleur financière des dégâts à indemniser**.

« Fonds Barnier » et politique de l'eau

L'article 128 de la loi de finances pour 2004 modifié par l'article 136 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 permet à la direction de l'eau de disposer des crédits du Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM).

Un montant de 16,5 millions d'euros (le montant total est de 33 millions d'euros mais la moitié est affectée à la direction de la prévention des pollutions et des risques) a en conséquence été réservé en 2006 à la politique de l'eau pour les nouvelles actions de lutte contre les inondations pour cofinancer des travaux dont les collectivités territoriales ou leurs

¹ Les agences de l'eau font actuellement l'objet d'un « jaune budgétaire ».

² Redevances pour pollution de l'eau, pour modernisation des réseaux de collecte, pour pollutions diffuses, pour prélèvement sur la ressource en eau, pour stockage d'eau en période d'étiage, pour obstacle sur les cours d'eau et pour protection du milieu aquatique.

groupements assurent la maîtrise d'ouvrage. Le taux d'intervention est fixé à 50 % pour les études et à 25 % pour les travaux.

Cet article est modifié par l'article 32 de la loi n° 2006-1772 sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 qui porte la limite des crédits mobilisés de 33 à 55 millions d'euros par an et le taux maximum d'intervention à 50 % pour les études, à 40 % pour les travaux de prévention et à 25 % pour les travaux de protection.

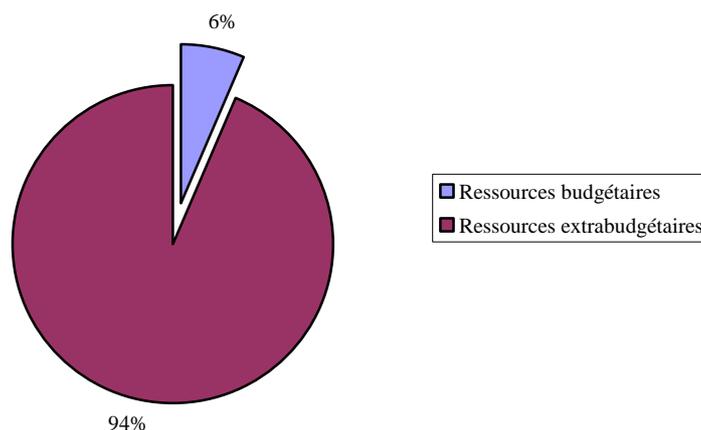
Le dispositif est en vigueur jusqu'au 31 décembre 2012 et ne s'applique qu'au territoire des communes où existe un PPR prescrit ou approuvé.

Par ailleurs, le recours au FPRNM a eu pour objectif de diminuer le montant des autorisations d'engagement engagées, non couvertes par des crédits de paiement, et pour lesquelles les paiements sont exigibles. Ainsi la loi n° 2006-1772 sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006, dans son article 32, dispose : « *Dans la limite de 40 millions d'euros, jusqu'au 31 décembre 2007, le fonds de prévention des risques naturels majeurs mentionné à l'article L. 561-3 du code de l'environnement contribue, sous forme de fonds de concours à l'Etat, au financement des études et travaux de prévention contre les risques naturels majeurs et de protection des lieux habités contre les inondations, réalisés ou subventionnés par l'Etat. Ce financement ne concerne que les dépenses engagées par l'Etat avant le 1er janvier 2007. Un ou plusieurs arrêtés des ministres chargés de l'économie et des finances et de l'environnement fixent la liste des opérations financées et le montant du versement de fonds de concours correspondant* ».

Source : direction de l'eau

Au total, le cumul des ressources affectées aux agences de l'eau, de la contribution du « Fonds Barnier » et des conséquences de la création de l'ONEMA contribuent à ce que **94 %¹ du financement de la politique de l'eau ne transitent pas par le budget général** (cf. graphique).

Poids respectif des ressources budgétaires et extrabudgétaires de la politique de l'eau après la création de l'ONEMA



Source : commission des finances, d'après les données transmises par la direction de l'eau

¹ Ce poids était de 92 % avant la création de l'ONEMA.

B. LA POLITIQUE DE L'EAU « DEMEMBREE »

Budgétairement peu lisible, la politique de l'eau semble également « **malmenée** » dans son intégrité. Ses démembrements résultent à la fois de l'éclatement des crédits de politique publique « eau » entre les deux programmes 181 et 153 de la mission « Ecologie et développement durable » et de l'impact produit par le programme d'interventions territoriales de l'Etat de la mission « Politique des territoires ».

1. Une politique entre deux programmes

a) Des crédits éclatés pour une gestion intégrée

La configuration actuelle de la mission « Ecologie et développement durable » comporte deux programmes de politique publique qui se distinguent en fonction des finalités environnementales qu'ils poursuivent¹ et les **crédits de politique de l'eau sont ventilés sur ces deux programmes**, à raison de deux actions par programme.

Ainsi que le fait valoir la direction de l'eau, récemment relayée par les conclusions d'un rapport du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP)², **la distinction milieux / usages qui fonde l'architecture de la mission et la scission des crédits de politique de l'eau qui en résulte sont fondamentalement inadaptées à cette politique**, dans la mesure où « *le suivi du cycle de l'eau conduit inévitablement à un cheminement entre la notion de milieux aquatiques, d'usages et de gestion de la ressource, d'inondations, d'eaux usées ou de pollutions des eaux* ».

Cette présentation budgétaire contrevient de surcroît à l'objectif de **gestion intégrée** assigné par la directive cadre sur l'eau, qui suppose que les approches en termes de préservation des milieux aquatiques et de satisfaction des usages de l'eau soient étroitement liées.

Votre rapporteur spécial reconnaît que la distinction milieux / usages s'applique très artificiellement à la politique de l'eau. De fait, cette politique continue d'exister de façon autonome à travers la présence de ce que le CIAP qualifie de « **sous-programmes eau** », dont l'existence est trahie par le fléchage des crédits « eau ». **En contradiction avec l'esprit de la LOLF**, ce fléchage consiste à interdire aux gestionnaires de transférer des crédits « eau » vers d'autres politiques sans accord du responsable de programme et entrave la fongibilité qui devrait pouvoir s'appliquer au sein de chaque programme.

¹ Selon un distinguo milieux / usages, le programme n° 153 « Gestion des milieux et biodiversité » vise à protéger et à gérer le patrimoine naturel, tandis que le programme n° 181 « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » tend à traiter l'ensemble des éléments ayant une incidence sur les milieux.

² Rapport du CIAP n° 2006-AI-A-50-02 du 6 février 2007 sur les programmes n° 181 3Prévention des risques et lutte contre les pollutions » de la mission écologie et développement durable et n° 189 « Recherche dans le domaine des risques et des pollutions » de la mission Recherche et enseignement supérieur

b) Un pilotage malaisé

La direction de l'eau du ministère chargé de l'écologie plaide ardemment pour le regroupement des crédits de politique de l'eau au sein d'un même programme. Elle fait valoir, à l'appui de cette demande :

1) que la scission arbitraire des actions de politique de l'eau complique l'exercice de budgétisation en faisant **obstacle à la fongibilité des crédits « eau »** répartis entre les programmes 153 et 181, et alors même que cette politique connaît des aléas de gestion fréquents ;

2) qu'elle rend le périmètre de ces programmes fluctuant et que cette fluctuation compromet le **contrôle des dépenses**, en rendant incertaines leurs règles d'imputation ;

3) qu'elle empêche de « capitaliser » les regroupements de services en constituant un **schéma d'organisation financière simplifié** fondé sur la généralisation des budgets opérationnels de programme (BOP) de bassin ;

4) qu'elle empêche enfin de faire coïncider les objectifs intermédiaires résultant de la nomenclature LOLF avec l'objectif global de bon état écologique des eaux assigné par la directive cadre sur l'eau et, ce faisant, **nuît à la lisibilité de notre politique de l'eau pour les autorités communautaires** et contraint l'Etat et ses opérateurs à faire fonctionner **deux systèmes d'évaluation au lieu d'un**, respectivement dédiés au rapportage sur la directive cadre et à l'évaluation de la performance dans le cadre de la LOLF.

Votre rapporteur spécial prend acte de ce diagnostic, tout en relevant :

- que les éventuelles erreurs d'imputation des crédits de politique de l'eau pourraient autant résulter de la période de « rodage » **de la nouvelle nomenclature LOLF** que du flou des périmètres des programmes ;

- que la constitution d'un **schéma d'organisation financière simplifié n'est pas totalement entravée** par la scission des crédits « eau », puisque trois BOP de bassin ont déjà été créés.

2. Le programme d'interventions territoriales de l'Etat à contre-courant ?

Votre rapporteur spécial souhaite enfin, au titre des « démembrements » de la politique de l'eau, évoquer les questions spécifiques que soulève, selon la direction de l'eau, le **programme d'interventions territoriales de l'Etat (PITE)**.

a) Un programme fortement axé sur l'eau...

Rattaché à la mission « Politique des territoires », ce programme a pour objet de faire prévaloir une logique territoriale sur la nomenclature

LOLF, afin de mettre en œuvre des politiques à forte dimension **interministérielle**.

Votre rapporteur spécial observe que ce programme est **fortement axé sur la politique de l'eau**, dans la mesure où 6 de ses actions sur 7 lui sont consacrées en tout ou partie (cf. tableau ci-après).

Un PITE fortement axé sur l'eau

<i>Actions liées à la politique de l'eau</i>	<i>Thèmes</i>
<i>1) Le Rhin et la bande rhénane – Alsace</i>	Développement de l'intermodalité fluvial / ferré. Maîtrise des risques liés à l'inondabilité, à la sécurité de la navigation et à l'activité industrielle. Préservation et reconquête de la biodiversité en cohérence avec la directive cadre sur l'eau.
<i>2) Eau – Agriculture en Bretagne</i>	Reconquête de la qualité des eaux, notamment à travers l'incitation des agriculteurs à supprimer les atteintes à l'environnement.
<i>3) Plan Loire Grandeur Nature (PLGN)</i>	Sécurité face au risque d'inondation. Gestion de la ressource en eau et des espaces naturels et ruraux.
<i>4) Programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse</i>	Renforcement des infrastructures (dont eau et assainissement).
<i>6) Plan gouvernemental sur le Marais Poitevin</i>	Mise en œuvre du DOCOB Natura 2000. Réalisation d'une gestion coordonnée de la ressource en eau.
<i>7) Plan Durance multi-usages – Provence-Alpes-Côte d'azur.</i>	Augmenter la sécurité face au risque d'inondation. Restaurer les milieux aquatiques. Sécuriser et optimiser l'alimentation en eau. Etablir un partage équitable entre les usages. Organiser l'action des différents acteurs et des différentes procédures (contrat de rivière).

Source : commission des finances

b) ... à contre-courant de la politique de l'eau

S'il a permis de mieux coordonner l'action des services de l'Etat dans la lutte contre la pollution par les nitrates en Bretagne, votre rapporteur spécial regrette qu'au motif de faire prévaloir une approche « territoriale », le PITE aboutisse parfois à **mettre en œuvre des actions peu cohérentes avec la politique de l'eau** menée par le ministère chargé de l'écologie.

L'action Plan Loire Grandeur Nature (PLGN), axé sur la lutte contre les inondations, a par exemple **substitué à un système souple et réactif de transfert géographique des crédits mis au point par la direction de l'eau une procédure interministérielle de gestion lourde et peu adaptée** à un champ d'intervention où les aléas, climatiques et budgétaires, sont par définition fréquents. Cette innovation fait regretter à la direction de l'eau que

des transferts de crédits prenant autrefois 48 heures nécessitent aujourd'hui un « *travail ministériel qui, en 2006, a pris six mois* ».

Dans le cadre de l'action Marais poitevin, le PITE sollicite l'ouverture d'autorisation d'engagements ou de fonds de concours sur les actions de gestion du milieu déjà financées par les agences de l'eau. Cette tendance à **doublonner l'action des agences s'inscrit en contradiction avec les objectifs de décroisement des financements** et de concentration des tâches d'instruction des demandes de subvention au sein des agences.

Par ailleurs, l'utilisation faite des crédits d'assainissement dans le cadre de l'action PEI Corse n'est **pas cohérente avec la priorité nationale accordée au respect de la directive eaux résiduaires urbaines**, puisqu'une partie des montants engagés par l'Etat sont allés au financement de réseaux de collecte, et non à la création ou à la mise aux normes de stations d'épuration.

Dans le cadre de l'action Rhin et bande rhénane enfin, une partie des autorisations d'engagement sollicitées pour réaliser des études urgentes sur la rupture des digues ont été utilisées pour financer des **projets ne relevant pas de la politique de l'eau** ou pour financer des actions de secours sur le Rhin, utilisation à laquelle le ministère chargé de l'écologie s'était, semble-t-il, expressément opposé.

C. LA NECESSITE D'UN CADRE BUDGETAIRE RENOVE

1. Faut-il un programme « eau » ?

a) La solution envisagée par la direction de l'eau

Votre rapporteur spécial a connaissance que la constitution d'un programme « eau » rassemblant les crédits de politique de l'eau actuellement dispersés entre les programmes 181 et 153 est proposée par la direction de l'eau dans le cadre du projet de loi de finances pour 2008.

Cette solution éveille son **scepticisme** dans la mesure où, faute de suppression du programme support et compte tenu de la nouvelle débudgétisation consécutive à la création de l'ONEMA, elle aboutirait à créer un **programme sous-dimensionné**, regroupant une cinquantaine de millions d'euros.

Au demeurant, il est parfaitement possible de remédier à la répartition néfaste des crédits de politique de l'eau entre les programmes 151 et 183 **sans constitution d'un programme spécifique**.

b) Quelles solutions alternatives ?

Selon votre rapporteur spécial, **deux solutions alternatives** peuvent dès lors être envisagées à la constitution d'un programme eau dans son acception minimale.

La première réside dans la **fusion en un seul des trois programmes actuels de la mission « Ecologie et développement durable »**. Considérant qu'une mission ne peut en aucun cas être « mono-programme », cette option, évoquée par le Comité interministériel d'audit des programmes, imposerait de réviser les contours de la mission « écologie et développement durable », révision que la nouvelle architecture gouvernementale présentée en juin 2007 rend plausible.

Un scénario **plus ambitieux** consisterait à rassembler au sein d'un programme de politique de l'eau, non seulement les crédits actuellement répartis entre les programmes 153 et 181, mais également les actions support de la politique de l'eau et les **actions de politique publique menées dans le domaine de l'eau notamment par les ministères de l'agriculture et de la santé**.

Cette seconde option, qui impliquerait de « déposséder » certains ministères de leurs actions dans le domaine de l'eau, requerrait probablement d'opérer des arbitrages délicats. Elle permettrait cependant d'afficher la politique de l'eau comme une **priorité nationale incontestable** dont la mise en œuvre serait assignée au ministère chargé de l'écologie.

2. Les amodiations à envisager à court terme

a) Consolider l'information

Faute de constituer à court terme un programme « eau » au périmètre élargi, la redéfinition du cadre budgétaire de la politique de l'eau doit s'accompagner d'une **consolidation de l'information disponible**. Cette consolidation pourrait prendre la forme :

- **d'un document de politique transversale consacré à l'eau**, qui permettrait de définir une **stratégie interministérielle** dans le domaine de l'eau, d'en désigner le ministère chargé de l'écologie comme **chef de file**, et de **retracer clairement** la contribution de l'ensemble des programmes à cette politique et l'effort financier que l'Etat lui consacre ;

- ou **d'un jaune budgétaire consacré à l'ensemble de la politique de l'eau** qui, en se substituant au jaune « agences de l'eau », retracerait et consoliderait la contribution de l'ensemble des services et opérateurs de l'Etat à la politique de l'eau. A **vocation plus descriptive que stratégique**, cet exercice permettrait à tout le moins de déceler d'éventuels doublons, contradictions ou synergies inexploitées entre les multiples actions de politique de l'eau menées sous la responsabilité des différents départements ministériels et d'en **tirer des conclusions pour l'action publique**.

b) Veiller à la compatibilité du programme d'interventions territoriales de l'Etat avec les orientations prioritaires de la politique de l'eau

S'il ne remet pas en cause le bien fondé d'une « territorialisation » des politiques publiques, y compris s'agissant de la politique de l'eau, votre rapporteur spécial souhaite enfin que le PITE ne contredise pas les **orientations nationales de celle-ci**, fût-ce temporairement par le jeu de la « fongibilité en trésorerie »¹.

A ce titre, il estime que l'urgence d'un meilleur traitement des eaux résiduaires urbaines impose que les crédits d'assainissement soient **prioritairement employés à la mise aux normes des stations d'épuration**.

Il s'interroge en outre sur la pertinence du maintien d'une action « Plan Loire – Grandeur nature » dont la réintégration aux programmes pilotés par le ministère chargé de l'écologie permettrait de rétablir l'unité budgétaire de la politique de lutte contre les inondations et de **mobiliser plus rapidement les crédits** nécessaires en cas de nécessité.

¹ *Le PITE permet en effet de rendre fongibles des crédits en trésorerie, ce qui autorise à transférer temporairement des crédits d'une action à une autre quand, par exemple, un projet prend du retard. A cet égard, il est délicat de discerner quels choix opérés « au détriment » de la politique de l'eau résultent du simple jeu de cette fongibilité ou se révèlent en réelle contradiction avec elle.*

III. EAUX RESIDUAIRES URBAINES : QUELLE COORDINATION AVEC LES COLLECTIVITES TERRITORIALES ?

Votre rapport spécial a, en dernier lieu, souhaité étudier l'articulation des actions respectives de l'Etat et des collectivités territoriales en matière de politique de l'eau, **articulation dont le récent contentieux communautaire relatif au traitement des eaux résiduaires urbaines laisse entrevoir les insuffisances.**

A. UNE SITUATION CRITIQUE, DES RESPONSABILITES PARTAGEES

1. Le point sur les risques encourus par la France

a) Le contentieux en cours

La directive 91/271 relative au traitement des eaux résiduaires urbaines représente un cas typique où **l'Etat, responsable de sa politique de l'eau devant les autorités communautaires, est tributaire de l'action des collectivités territoriales pour remplir les obligations qu'il a contractées à l'échelon européen¹.**

Cette directive intéresse en effet le traitement des eaux usées, matière dont la compétence échoit aux communes au titre de leur compétence en matière d'assainissement.

Le 23 septembre 2004, la France a fait l'objet d'un premier arrêt en manquement de la Cour de justice des Communautés sur le fondement :

- de l'absence d'identification comme zones sensibles au titre de l'eutrophisation certaines zones des bassins de Seine-Normandie, Artois-Picardie, Loire-Bretagne et Rhône-Méditerranée-Corse ;
- de l'absence de traitement plus rigoureux des rejets d'eaux urbaines pour près d'une centaine d'agglomérations, auxquelles s'ajoutent celles de plus de 10.000 équivalent-habitants et situées dans les zones reconnues comme eutrophes ou susceptibles de le devenir à brève échéance.

Ce contentieux, pour lequel une nouvelle mise en demeure est intervenue en décembre 2005 (cf. encadré), fait encourir à la France une **sanction pécuniaire** de plusieurs centaines de millions d'euros.

¹ Voir les rapports d'information de Mme Fabienne Keller, au nom de la commission des finances, n° 342 (2005-2006) et n° 332 (2006-2007).

Les étapes du contentieux « eaux résiduaires urbaines »

Infraction 1998/2110 – Arrêt du 23 septembre 2004

Violation de la directive 91/271 relative au traitement des eaux résiduaires urbaines, pour :

- n'avoir pas identifié comme zones sensibles au titre de l'eutrophisation certaines zones des bassins de Seine-Normandie, Artois-Picardie, Loire-Bretagne et Rhône-Méditerranée-Corse ;

- n'avoir pas soumis à un traitement plus rigoureux les rejets d'eaux urbaines pour près d'une centaine d'agglomérations, plus celles (ayant un équivalent-habitant de + de 10.000) situées dans les zones reconnues, dans le 1er grief, comme eutrophes ou susceptibles de le devenir à brève échéance.

Lettre de la Commission du 11/11/2004 demandant aux autorités françaises les mesures envisagées pour l'exécution de l'arrêt.

Note des autorités françaises du 11/2/2005 indiquant que la procédure, en cours de révision, devrait conduire à l'identification des zones jugées sensibles par la Cour d'ici la fin 2005 (1er grief). S'agissant du 2nd grief, elles précisent le calendrier de mise en conformité des 62 agglomérations (sur les 116 visées par l'arrêt, les 54 restantes étant conformes) qui ne disposent pas encore d'un traitement rigoureux des eaux usées (2008 au plus tard, sauf pour 2 agglomérations).

Réunion bilatérale du 27 septembre 2005 : la DG Env serait prête à temporiser la procédure, en dépit des pressions du service juridique, si les autorités françaises lui adressent d'ici début 2006 un certain nombre d'informations complémentaires, notamment pour justifier les longs délais de mise en conformité requis pour certaines agglomérations. La Commission s'est montrée toutefois très sceptique sur la question du redécoupage de certaines agglomérations opéré par la France, qui conduit selon elle à soustraire ces dernières à leur obligation de mise en conformité conformément à l'arrêt de la Cour.

Note des autorités françaises du 6 décembre 2005 confirmant leur intention de transmettre à la Commission selon le calendrier fixé l'ensemble des informations complémentaires attendues.

Mise en demeure du 19 décembre 2005

Note des autorités françaises du 7.3.2006 transmettant les arrêtés de nature à résorber le 1er grief et actualisant les données relatives à la mise en conformité des autres agglomérations visées par l'arrêt.

Note des autorités françaises du 18.5.2006 transmettant le décret simplifiant les procédures de collecte et de traitement des ERU.

Déplacement de la Commission à Paris le 8.12.2006 et rencontre avec le Syndicat intercommunal d'assainissement de l'agglomération parisienne (SIAAP). Les autorités françaises se sont engagées à transmettre courant janvier une note d'étape.

Note des autorités françaises du 13 février 2007 dressant l'état d'avancement de l'exécution de l'arrêt de la Cour.

Source : Secrétariat général des affaires européennes

Il s'accompagne par ailleurs, de **deux nouvelles procédures** au stade de la mise en demeure, et qui concernent respectivement :

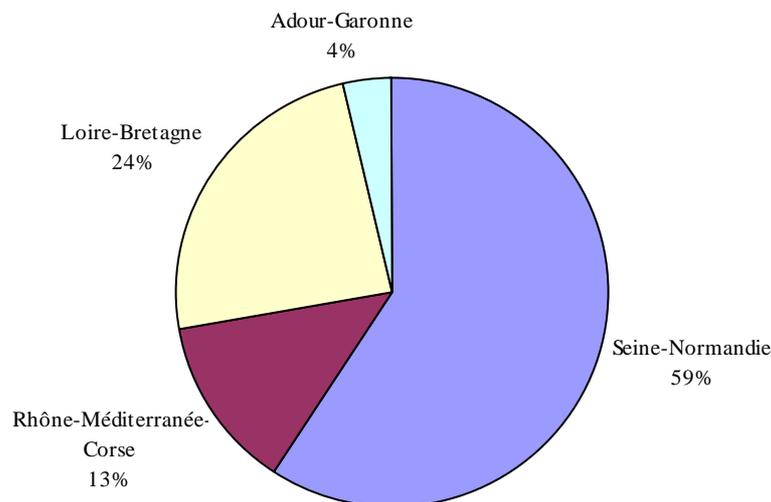
- le retard de mise en conformité de la collecte et du traitement des eaux résiduaires urbaines des agglomérations d'assainissement de plus de 15.000 équivalents-habitants soumises à l'échéance du 31 décembre 2000 (mise en demeure de décembre 2005) ;

- 56 agglomérations du bassin Seine-Normandie écartées par les autorités françaises des échéances de 1998 et 2000 (mise en demeure d'avril 2006).

b) La situation actuelle

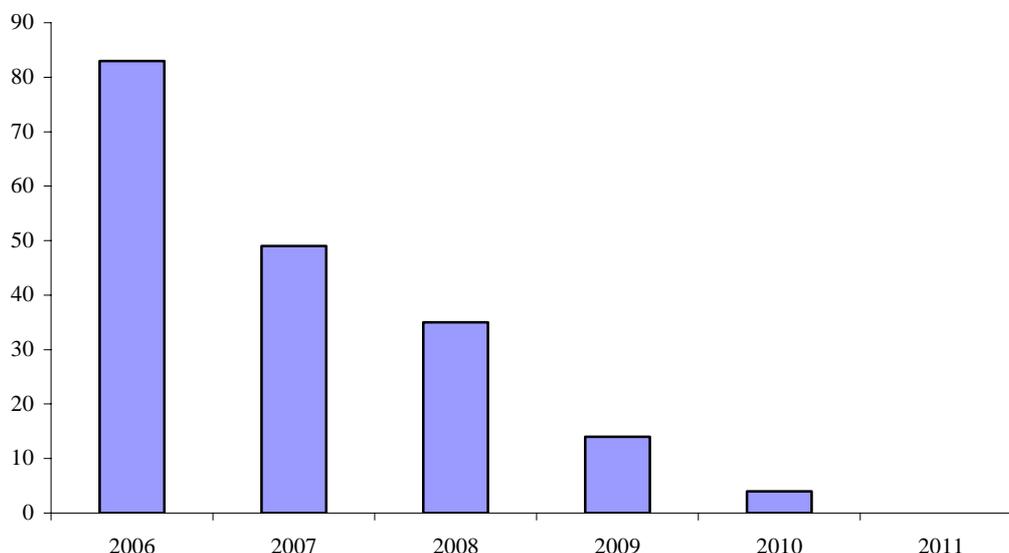
Actuellement, 83 sites sont jugés non conformes (cf. graphique).

Répartition par bassin des stations non conformes



Par ailleurs, d'après des calculs effectués sur la base des données communiquées par le ministère chargé de l'écologie, 41 % des stations d'épuration en cause devraient être mises en conformité en 2007, 17 % en 2008, 25 % en 2009, 12 % en 2010 et 5 % en 2011.

Evolution prévue du nombre de stations non conformes



Source : Commission des finances, d'après les données communiquées par la direction de l'eau.

2. Des responsabilités partagées

Le non-respect de nos obligations communautaires ne résulte ni de la seule inertie de l'Etat, ni de la pure et simple négligence des collectivités territoriales. Votre rapporteur spécial constate qu'un diagnostic attentif de la situation révèle des **responsabilités partagées**.

a) L'Etat n'a pas créé les conditions d'une action rapide des collectivités territoriales

Les principaux griefs qui peuvent être adressés à l'Etat sont les suivants :

1) comme souvent en matière communautaire, **les dispositions de la directive de 1991 n'ont été rendues pleinement applicables que tardivement**, avec la publication du décret du 3 juin 1994 définissant les procédures et de l'arrêté du 22 décembre 1994 fixant les performances épuratoires à atteindre ;

2) l'Etat n'a, en deuxième lieu, **pas correctement défini les zones sensibles** au sens de la directive, ce qui lui a valu d'être condamné en manquement en 2004, et n'a actualisé la définition de ces zones que **début 2006** ;

3) l'« arsenal » **réglementaire** accompagnant la directive, fondé notamment sur la publication d'arrêtés de délimitation des agglomérations et

d'arrêtés d'objectif de réduction des flux de substance polluantes, était d'une **complexité** telle qu'il a été simplifié par un décret de 2006 supprimant ces procédures et relevant le seuil d'autorisation pour faire basculer un maximum d'agglomérations dans un régime déclaratif. De surcroît, **les interprétations fluctuantes de la directive fournies par l'administration centrale**, portant notamment sur la définition des notions d'agglomération d'assainissement ou de conformité de collecte, ont sérieusement compliqué la tâche des services de l'Etat, jusqu'à la parution d'un « guide de définition » en juin 2006 ;

4) avant l'éclosion du contentieux, **l'Etat ne s'est pas donné les moyens d'assurer un suivi régulier des travaux accomplis par les collectivités**. Faute de services clairement identifiés pour faire remonter les informations à l'administration centrale, il a été longtemps difficile d'obtenir une vision claire de l'avancement des travaux et de transmettre des bilans d'étape aux autorités communautaires. Il semble avoir été mis fin à cette situation en 2003, avec la création d'une base de données ;

5) enfin, une **stratégie nationale de résorption des sites non conformes** ne semble avoir émergé qu'au moment de la mise en œuvre des 8èmes programmes des agences de l'eau, soit en 2001.

b) Les collectivités territoriales ont tardé à agir

Il est également incontestable que les **collectivités territoriales maîtres d'ouvrage ont longtemps différé des investissements financièrement et politiquement coûteux**, compte tenu de l'impact potentiel de telles installations sur le cadre de vie et sur prix de l'eau.

Par ailleurs, les lignes de trésorerie mobilisées par les agences de l'eau, considérées comme des ressources garanties sans limitation de durée par les collectivités, ont été **notoirement sous-utilisées**. Parallèlement, selon la direction de l'eau, l'équivalent des collectivités territoriales du Royaume-Uni ou d'Allemagne réalisaient leurs travaux à un rythme deux fois plus élevé et sans subvention...

B. LES SOLUTIONS ENVISAGEES ET LES LEÇONS A TIRER

1. Incitations financières, action régaliennne, action récursoire ?

S'il se félicite que l'Etat ait récemment invité les collectivités territoriales à « presser le pas » en leur proposant des financements plus incitatifs et en exerçant plus fermement ses prérogatives régaliennes, votre rapporteur spécial émet en revanche les plus vives réserves quant à l'opportunité de faire peser sur elles la charge d'une éventuelle condamnation pécuniaire.

a) Rendre les aides des agences de l'eau plus incitatives

Votre rapporteur spécial a tout d'abord pu observer qu'à compter de la mise en œuvre des 8^{èmes} programmes, les financements des agences de l'eau ont été rendus plus incitatifs, et ce avant que le 9^{ème} programme ne fasse l'application de la directive ERU une priorité forte.

Dans cette perspective, la circulaire du 8 décembre 2006, cosignée par trois ministres¹, invite les agences de l'eau :

1) à proposer « à toutes les collectivités non conformes concernées par les échéances de 1998 et 2000 un **contrat** que celles-ci devront signer avant le 31 décembre 2007 pour pouvoir bénéficier des aides financières » ;

2) à élaborer des **échéanciers** détaillés de travaux ne prenant en compte que les délais liés « à des contraintes techniques » ;

3) à appliquer des **conditions d'aide dégressives** en cas de refus des collectivités de contractualiser ou de non-respect des échéances réglementaires ;

4) à **ne plus financer** les stations concernées dans le cadre du 10^{ème} programme, commençant en 2013.

Ces mesures, dont il convient de se féliciter et qui doivent être **pérennisées et systématisées**, se sont notamment accompagnées de la réduction de la durée des contrats avec les maîtres d'ouvrage (de 5, voire 6 ans, à 3) et du renforcement des études préalables de manière à s'assurer de la faisabilité des travaux.

b) Se substituer aux collectivités territoriales « défaillantes »

Parallèlement à l'incitation financière, la circulaire du 8 décembre 2006 comporte un volet destiné à renforcer **l'action régalienn**e de l'Etat, que votre rapporteur spécial compare à un véritable dispositif de « riposte graduée ».

Les préfets sont ainsi invités à **mettre en demeure** les collectivités concernées, à **consigner les fonds** nécessaires aux travaux à réaliser, à faire procéder **d'office** à ces travaux, à **geler l'ouverture à l'urbanisation** de tout nouveau secteur dont la collecte et le traitement des eaux usées qui en seraient issues ne pourraient pas être traitées dans des conditions conformes à la réglementation, et enfin à engager des **poursuites pénales** notamment en cas de « *défaut de traitement des eaux usées particulièrement grave* ».

Votre rapporteur spécial estime que les enjeux budgétaires liés à ce contentieux justifient que des mesures énergiques soient prises sur le plan régalien. L'application de ces mesures doit toutefois être menée **avec**

¹ Les signataires en sont Mme Nelly Olin, alors ministre de l'écologie et du développement durable, M. Nicolas Sarkozy, alors ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, et M. Dominique Perben, alors ministre des transports, de l'équipement et de la mer.

discernement par un Etat dont les responsabilités sont par ailleurs lourdes dans le retard accumulé.

c) Faire payer les collectivités ?

Il convient enfin d'évoquer la possibilité, formulée devant le comité interministériel pour l'Europe du 6 février 2006 par la ministre de l'écologie et du développement durable, de faire assumer la charge financière d'une éventuelle sanction pécuniaire aux collectivités concernées.

A plusieurs reprises, votre rapporteur spécial a émis des **réserves très vives** quant à ces orientations, en faisant valoir qu'il était inopportun de faire payer aux collectivités le non-respect de normes communautaires à l'élaboration desquelles elles n'étaient **nullement associées**. Ces réserves sont aujourd'hui d'autant plus fortes qu'une analyse précise de la situation démontre que les collectivités ne sauraient **porter seules la responsabilité des retards accumulés**.

2. Quelles leçons pour l'avenir ?

Dans la mesure où, en vertu du principe constitutionnel de libre administration, l'Etat ne saurait disposer des collectivités territoriales comme de ses services et établissements publics pour s'acquitter de ses obligations en matière d'eau, votre rapporteur spécial estime qu'un **dialogue permanent** doit se nouer entre ces partenaires, de la négociation du droit communautaire jusqu'à son application.

a) L'élaboration des positions de négociation

Dans la mesure où les collectivités territoriales constituent souvent le maillon ultime de la mise en œuvre opérationnelle des obligations communautaires, votre rapporteur spécial considère comme utile de les **associer à la définition des positions de négociation**.

b) Considérer les collectivités comme des partenaires de l'application du droit communautaire de l'eau

Selon votre rapporteur spécial, l'Etat doit, après avoir mis en place avec diligence des outils réglementaires simples d'utilisation, se doter d'un système de suivi efficace de l'action des collectivités territoriales et favoriser des **échanges permanents** avec elles.

Ces échanges ne doivent pas susciter la création d'instances nouvelles mais se dérouler dans les nombreuses structures associant déjà les collectivités territoriales à la politique de l'eau. A ce titre, le ressort départemental des **missions interservices de l'eau** semble l'échelon de proximité le plus approprié à votre rapporteur spécial pour mener les concertations nécessaires avec les collectivités directement concernées par un problème d'application de la réglementation communautaire.

ANNEXE 1

« QUI FAIT QUOI » DANS LE DOMAINE DE L'EAU ?

1) Les services et opérateurs principaux de la politique de l'eau

Au niveau national, la politique de l'eau est mise en œuvre par le ministère chargé de l'écologie, via sa **direction de l'eau**.

A l'échelle du **bassin hydrographique**, les principaux intervenants de la politique de l'eau sont les six **agences de l'eau**, dont les missions consistent à apporter un appui financier et technique aux opérations d'intérêt commun au bassin, d'assister les comités de bassin dans l'élaboration des SDAGE, de produire des données sur l'eau et d'en assurer la diffusion.

A l'échelon **régional**, les **directions régionales de l'environnement (DIREN)**, chargées de l'animation et de la coordination de la politique de l'eau dans les départements. Cette mission comprend essentiellement l'appui à l'exercice de la police de l'eau, la coordination budgétaire, la diffusion de la connaissance sur les milieux et l'appui à la définition d'outils de communication.

Au niveau **départemental**, la police de l'eau, dans son double aspect de réglementation et de contrôle, fait intervenir pour l'essentiel les **directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF)** et les **directions départementales de l'équipement (DDE)** pour les eaux littorales et les axes fluviaux majeurs (services de la navigation). Les DDE assument par ailleurs la politique de prévention des risques d'inondations.

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 a enfin doté la politique de l'eau d'un nouvel opérateur, qui se substitue au Conseil supérieur de la pêche. L'**Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA)** assurera la gestion du système d'information sur l'eau et se verra confier deux missions de solidarité financière interbassins et d'expertise et de commande d'étude et de recherches destinées notamment à appuyer les positions défendues à l'échelon communautaire. Votre rapporteur spécial aura l'occasion de revenir sur les conséquences de la création de ce nouvel établissement.

2) Les services et opérateurs intervenant à titre « accessoire »

Peuvent être considérées comme contribuant à titre **accessoire** à la politique de l'eau, en tant qu'ils exercent des compétences connexes à ce domaine :

- les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) et les directions départementales des services vétérinaires (DDSV), au titre de leurs compétences en matière de contrôle des **installations classées pour la protection de l'environnement** ;

- les DRIRE, cette fois en application du code minier, en matière **d'eaux profondes** ;

- les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS), en tant qu'elles exercent des compétences en matière **d'eau potable, de protection des périmètres de captage et de contrôle de la qualité des eaux de baignade**, en application du code de la santé publique.

De même, un grand nombre d'**opérateurs de l'Etat** procèdent à la production, à la bancarisation et à la diffusion de données utiles à la conduite de la politique de l'eau :

- l'**Institut national de l'environnement industriel et des risques** (INERIS) participe à la connaissance et l'évaluation des impacts des polluants de l'eau sur la santé et l'environnement et apporte un appui à la mise en œuvre du volet « substances chimiques » de la directive cadre.

- le **Bureau de recherche géologique et minière** (BRGM) produit la connaissance de l'état quantitatif (inondations) et qualitatif (pollution) des eaux souterraines, se livre à la production et la bancarisation des données des eaux souterraines et met à disposition ses réseaux (réseau hydrogéologique français), contribuant ainsi au système d'information sur l'eau. Ces deux actions s'inscrivent dans les objectifs de la directive cadre.

- **Météo France** fournit les données pluviométriques indispensables aux calculs de prévision et prévention des inondations. La coordination avec Météo France est réalisée grâce à l'implantation sur le site de Toulouse, à proximité immédiate de Météo France, d'un service à compétence nationale de la direction de l'eau : le service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (SCHAPI).

- le **Cemagref** est un établissement public à caractère administratif (EPST) qui intervient dans le programme « gestion des milieux et biodiversité » sur les aspects qualité écologique (végétaux et invertébrés) et hydromorphologie des cours d'eau, au titre de la directive cadre.

- l'**Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer** (IFREMER) fournit des données relatives à la surveillance de la qualité des eaux côtières et de transition, au titre de la directive cadre. Il apporte également une assistance technique au ministère pour l'application des conventions internationales (OSPAR et Barcelone).

3) Les structures de coordination de l'action publique

A ces services et opérateurs s'ajoutent les nombreuses **instances de coordination** de l'action publique dans le domaine de l'eau que sont :

- à l'échelon national, la **mission interministérielle de l'eau**, chargée d'examiner l'ensemble des projets de textes relatifs à l'eau ;
- au niveau du bassin, le **préfet coordonnateur de bassin** appuyé sur une commission administrative de bassin et une DIREN déléguée de bassin ;
- au niveau régional, les **pôles régionaux « environnement et développement durable »**¹ et les **DIREN**, ces dernières coordonnant notamment l'action des services départementaux de police de l'eau ;
- au niveau départemental, les **missions interservices de l'eau (MISE)** qui se voient confier un « rôle stratégique et de définition d'une politique unique au niveau départemental ».

4) Les partenaires de l'Etat dans la mise en œuvre de la politique de l'eau

Les **collectivités territoriales**, qu'elles exercent ou non des compétences obligatoires en vertu de la loi, contribuent fortement à la politique de l'eau. Les **régions** sont ainsi susceptibles d'intervenir par le truchement des contrats de plan avec l'Etat ou à travers la participation à des syndicats mixtes et établissements publics territoriaux de bassin. Il en va de même des **départements**, qui jouent de surcroît un rôle historique important en matière d'eau potable et d'assainissement en aidant financièrement les communes rurales et en leur apportant une assistance technique². Les **communes** ont enfin vu leurs compétences traditionnelles en matière d'assainissement et d'eau potable confortées par la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.

La politique de l'eau se caractérise enfin par l'existence d'instances qui, à tous les échelons d'intervention territoriale, associent l'ensemble des acteurs publics et privés de ce qu'il est convenu d'appeler la « **démocratie de l'eau** » et dont les fonctions principales sont d'émettre des avis et de participer à la planification de la politique de l'eau.

Ces instances sont :

- le **Comité national de l'eau**, chargé d'émettre un avis sur les circonscriptions géographiques des bassins et sur tout problème commun à plusieurs bassins, sur les projets de décret concernant la protection des

¹ Ces pôles se substituent aux comités techniques régionaux de l'eau.

² Cette assistance technique a été transformée en compétence obligatoire par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006, qui en a encadré les conditions d'exercice. Son champ est désormais limité à l'assainissement, à la protection de la ressource en eau et à la restauration et l'entretien des milieux aquatiques. Les bénéficiaires en sont les communes ne disposant pas de moyens suffisants.

peuplements piscicoles et sur le prix de l'eau facturé aux usagers et la qualité des services publics de distribution d'eau et d'assainissement ;

- les six **comités de bassin**, qui émettent un avis sur l'opportunité des actions significatives d'intérêt commun au bassin, adoptent les SDAGE et donnent un avis conforme sur les programmes pluriannuels d'intervention et le taux des redevances des agences de l'eau ;

- les **commissions locales de l'eau**, qui élaborent et suivent les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) ;

- les **comités de rivière** et de **baie**, qui élaborent et suivent les documents de programmation des travaux de restauration de la qualité de la ressource en eau et des milieux aquatiques (contrats de rivière ou de baie).

Toutes ces instances ont pour caractéristique d'associer des représentants des collectivités territoriales, des usagers, socioprofessionnels et associations oeuvrant dans le domaine de l'eau et l'Etat, le poids de ce dernier en termes de représentation étant fréquemment minoritaire.