



POLITIQUE DE L'EAU LA FRANCE AU MILIEU DU GUÉ

Commission des finances

Rapport d'information de Mme Fabienne Keller, sénateur du Bas-Rhin,
rapporteur spécial de la mission « Ecologie et développement durable »

Rapport n° 352 (2006-2007)

Présentation

Face à l'émergence d'enjeux cruciaux, notamment liés aux problèmes de pollutions diffuses, la France doit plus que jamais 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 2006, le législateur a doté la politique de l'eau d'un outil réglementaire et financier rénové. Il convient désormais de savoir si **l'Etat est 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 a conduit Mme Fabienne Keller à examiner **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 les modalités selon lesquelles les actions de l'Etat et des **collectivités territoriales** se combinaient en matière d'eau.

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 européenne nous assigne à l'horizon 2015. ■

RÉSUMÉ DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Poursuivre la rénovation de notre organisation administrative

Réussir le recentrage de la **direction de l'eau** sur ses missions régaliennes.

Approfondir la **simplification des échelons territoriaux** de la politique de l'eau.

Poursuivre la **diminution du nombre de services** concourant à la politique de l'eau.

Renforcer le **pilotage des services départementaux**.

Améliorer la traduction budgétaire de la politique de l'eau

Remédier à la scission des crédits de la politique de l'eau et **consolider** l'information disponible.

Veiller à la **compatibilité** des actions du programme d'interventions territoriales de l'Etat 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

Tenir compte des positions exprimées par les collectivités lors de la **négociation** d'actes communautaires dans le domaine de l'eau.

Pérenniser et systématiser le caractère fortement **incitatif** des financements des agences de l'eau.

Assurer un **suivi** efficace de l'action menée par les collectivités territoriales pour satisfaire à nos obligations communautaires en matière d'eau et favoriser des **échanges** permanents avec l'Etat dans la conduite quotidienne de la politique de l'eau.

I. Poursuivre la rénovation de l'administration de l'eau

Une administration partiellement rénovée

► Une architecture simplifiée, une coordination renforcée

■ Dans un paysage institutionnel complexe, l'Etat a accompli des **efforts de rationalisation bienvenus**, tels que la création de services uniques de police de l'eau ou le regroupement de 52 services d'annonce des crues en 22 services de prévision des crues.

■ La **coordination des différents intervenants de la politique de l'eau a également été renforcée** à travers l'élargissement des compétences des préfets coordonnateurs de bassin et la réforme des **missions interservices de l'eau**, dont les nouvelles attributions favorisent la diffusion d'un « réflexe eau » (cf. encadré).

Le rôle « stratégique » des missions interservices de l'eau

Articuler 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).

Intégrer les enjeux « eau » au sein des diverses politiques sectorielles (urbanisme, politique agricole, biodiversité).

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

► Une tutelle équilibrée des agences de l'eau

■ Le **cadre national des agences de l'eau a été renforcé**, dans le respect des compétences dévolues aux acteurs représentés dans les comités de bassin, grâce à l'exercice d'une **tutelle équilibrée** de la direction de l'eau du ministère chargé de l'écologie.

■ Dans une **logique « managériale »**, une prime de performance collective de 3 % est octroyée aux personnels des agences et une part variable de 20 % du traitement des directeurs est fixée par la tutelle. ■

Des réformes à parachever

► Quel rôle pour la direction de l'eau ?

■ **Des interrogations persistent sur ce que sera le rôle véritable de la direction de l'eau** du ministère chargé de l'écologie, après le transfert d'une partie de ses compétences vers l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA). Cette redistribution devra permettre de **renforcer notre capacité de négociation communautaire** dans le domaine de l'eau. ■

► Poursuivre les efforts de rationalisation

■ **La réduction du nombre d'échelons territoriaux doit être envisagée**. Il convient notamment de réfléchir à l'opportunité de regrouper l'ensemble des missions de politique de l'eau des DIREN au sein des seules DIREN de bassin et de veiller à ce que la structure territoriale de l'ONEMA ne devienne pas excessivement complexe.

■ **La rationalisation des services peut être approfondie**, par exemple à travers la suppression de l'exception qui consiste à confier la police de l'eau aux services de la navigation sur les axes majeurs. ■

► Un pilotage insuffisant des services départementaux

■ D'importants volets de la politique de l'eau sont mis en œuvre par les directions départementales de **l'agriculture** et de la forêt (police de l'eau) et par les directions départementales de **l'équipement** (prévention des inondations).

■ Leur pilotage peut être affaibli, notamment par l'impossibilité pour le ministère chargé de l'écologie de maîtriser les **effectifs** consacrés à la politique de l'eau ou par la possible survenue de **conflits d'intérêts** au sein de ces directions entre les missions « eau » et les missions « agriculture » ou « équipement ». ■

II. La politique de l'eau est-elle soluble dans la LOLF ?

L'eau dans les « bleus budgétaires » : la politique introuvable

► Une politique aux actions dispersées

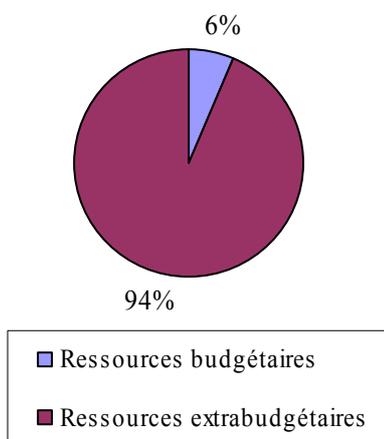
■ Un recensement indique qu'au moins **11 programmes répartis dans 5 missions pilotées par 5 ministères** contribuent à la politique de l'eau.

■ Cette dispersion rend **difficile une appréhension globale** de la politique de l'eau, ne permet pas de connaître précisément quels moyens de personnel et de fonctionnement lui sont consacrés et fait douter de l'existence d'une véritable **stratégie gouvernementale** en la matière. ■

► 94 % de ressources extrabudgétaires

■ La lisibilité budgétaire de la politique de l'eau est également compromise par le fait que **94 % de ses ressources ne transitent pas par le budget de l'Etat**, notamment en raison de l'affectation directe du produit de redevances aux agences de l'eau. ■

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



Une politique « démembrée »

► Gestion intégrée, crédits éclatés

■ La scission des crédits de politique de l'eau entre les deux programmes de politique publique de la mission « Écologie et développement durable » est **contraire à une gestion intégrée** qui doit concilier les approches en termes de milieux et d'usages.

■ Par ailleurs, cette scission **entrave le pilotage** de la politique de l'eau et nuit à la **visibilité** de notre action pour les autorités communautaires. ■

► Un programme d'interventions territoriales de l'Etat à contre-courant ?

■ Les actions territorialisées mises en œuvre à travers le programme d'interventions territoriales de l'Etat (PITE) **contreviennent parfois aux priorités nationales de la politique de l'eau**. ■

Pour un cadre budgétaire rénové

► Faut-il un programme « eau » ?

■ Il est indispensable de **remédier à la scission** actuelle des crédits de politique de l'eau entre les programmes de politique publique de la mission « Écologie et développement durable ». La **fusion des trois programmes actuels** de cette mission ou la constitution d'un programme « eau » au **périmètre élargi** peuvent y contribuer.

■ Il conviendrait par ailleurs de **consolider l'information disponible** à travers un document de politique transversale (à vocation stratégique) ou un « jaune budgétaire » (à vocation descriptive). ■

III. Eaux résiduaires urbaines : mieux coordonner l'action de l'État et des collectivités territoriales

Une situation critique, des responsabilités partagées

► Le point sur la situation française

■ Le non-respect de la directive communautaire sur le traitement des eaux résiduaires urbaines expose la France à une **sanction pécuniaire de plusieurs centaines de millions d'euros**.

■ Ce cas de figure est une illustration typique du fait que **l'Etat, responsable de sa politique de l'eau devant les autorités communautaires, peut être tributaire de l'action des collectivités territoriales pour satisfaire aux obligations qu'il a contractées au niveau européen**. La mise aux normes des stations d'épuration incombe en effet aux communes ou à leurs groupements en vertu de leur compétence d'assainissement.

■ **83 stations** d'épuration sont aujourd'hui jugées non conformes à la directive et leur mise en conformité devrait s'étaler jusqu'en **2011**. ■

► Des responsabilités partagées

■ Un examen attentif révèle que les **responsabilités en la matière sont largement partagées entre l'Etat**, qui n'a pas créé les conditions d'une action rapide, et les **collectivités territoriales**

qui ont longtemps différé des investissements coûteux. ■

Quelles solutions, quelles leçons pour l'avenir ?

► Les solutions envisagées

■ Trois solutions sont aujourd'hui mises en œuvre ou envisagées, qui consistent à **rendre les financements des agences de l'eau plus incitatifs**, à renforcer l'action **régalienne** de l'Etat, voire à faire peser sur les collectivités « fautives » la charge d'éventuelles **sanctions pécuniaires**. ■

► Améliorer la coordination avec les collectivités territoriales

■ Dans la mesure où les responsabilités sont largement partagées entre l'Etat et les collectivités territoriales et que ces dernières ne sont pas associées aux négociations communautaires, il n'apparaît **pas acceptable de leur faire payer le prix d'une éventuelle sanction**.

■ **Améliorer la coordination** entre l'Etat et les collectivités territoriales est en revanche nécessaire, tant au stade de l'élaboration que de l'application concrète du droit de l'eau. Pour Mme Fabienne Keller, cette coordination doit prendre la forme d'un **dialogue entre partenaires placés sur un pied d'égalité**. ■



Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Secrétariat de la Commission des finances
15, rue de Vaugirard
75291 Paris Cedex 06

Téléphone : 01.42.34.27.66
Télécopie : 01.42.34.26.06

Président

M. Jean Arthuis

Sénateur (UC-UDF) de la Mayenne



Rapporteur spécial

Mme Fabienne Keller

Sénateur (UMP) du Bas-Rhin



Le présent document et le rapport n° 352 (2006-2007) sont disponibles sur Internet

Le rapport peut également être commandé auprès de l'Espace Librairie du Sénat :
Tél : 01.42.34.21.21 - Courriel : espace-librairie@senat.fr - Adresse : 20, rue de Vaugirard - 75291 Paris Cedex 06