



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

L'organisation territoriale de l'État en matière de politique de l'eau et de la pêche en eau douce

Scénarios d'évolution pour une politique publique mieux intégrée

Rapport CGEDD n°013891-01, IGA n° 21037-R

Établi par

Patrick LAVARDE

Ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts

Bruno CINOTTI

Ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts

Jean-Philippe TORTEROTOT

Ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts

Thierry GALIBERT

Inspecteur général de la santé
publique vétérinaire

Nacera HADDOUCHE

Inspectrice générale de l'administration

François SCARBONCHI

Inspecteur général de l'administration



CGEDD

CONSEIL GÉNÉRAL DE
L'ENVIRONNEMENT ET DU
DÉVELOPPEMENT DURABLE



- Mars 2022 -

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

Statut de communication	
<input type="checkbox"/>	Préparatoire à une décision administrative
<input type="checkbox"/>	Non communicable
<input type="checkbox"/>	Communicable (données confidentielles occultées)
<input checked="" type="checkbox"/>	Communicable

Sommaire

Synthèse.....	7
Introduction	10
1. La cartographie des différents acteurs de la politique de l'eau et de la pêche en eau douce conduit à s'interroger sur leurs rôles aux différents échelons géographiques.....	13
1.1 La mise en œuvre de la politique de l'eau et de la pêche en eau douce fait intervenir différents niveaux de services de l'État et des collectivités territoriales	13
1.1.1 Les services et les établissements publics de l'État sont présents à quatre niveaux territoriaux	13
1.1.2 La politique de l'eau mobilise plusieurs échelons de collectivités territoriales à différents niveaux et modalités d'implication.....	20
1.2 L'organisation et les pratiques décrites par les acteurs font ressortir plusieurs axes d'amélioration	22
1.2.1 L'organisation est complexe et peu lisible	22
1.2.2 La cohérence entre la politique de l'eau et d'autres politiques publiques doit être renforcée	23
1.2.3 Les différents échelons de mise en œuvre de la politique de l'eau doivent être mieux articulés	23
1.2.4 La clarification des missions et la coordination entre services et opérateurs de l'État sont préférables à une nouvelle modification des structures	24
1.2.5 Les contraintes sur les effectifs et les compétences des services de l'État et des opérateurs affectent l'exercice des missions	25
1.2.6 Les différents échelons de collectivités territoriales manifestent des volontés et des capacités variables à s'engager.....	26
1.3 Les idées forces retenues par la mission pour bâtir des scénarios d'évolution	27
2. Propositions d'évolution de l'organisation et de la gouvernance territoriales de la politique de l'eau.....	28
2.1 Cinq modules d'organisation pour établir des scénarios.....	28
2.1.1 Module 1 : Rationaliser l'exercice des missions actuelles de chacun des niveaux territoriaux de l'État	28
2.1.2 Module 2 : Organiser l'action territoriale de l'État autour de deux pôles distinguant les missions régaliennes de celles d'accompagnement des acteurs	29
2.1.3 Module 3 : Mieux adapter les missions et l'organisation des services de l'État aux réalités hydrographiques	30

2.1.4	Module 4 : Renforcer les compétences obligatoires des collectivités territoriales en matière de planification de la gestion intégrée de l'eau	30
2.1.5	Module 5 : Transférer aux collectivités territoriales la responsabilité de la police de l'eau potable et de l'assainissement (y compris les eaux pluviales) ...	32
2.2	L'analyse des interactions et des effets attendus des modules d'organisation.....	33
2.2.1	Les interactions entre les différents modules d'organisation.....	33
2.2.2	L'analyse comparée des effets attendus sur la politique de l'eau.....	34
2.2.3	Les conséquences sur les effectifs des services et établissements publics de l'État.....	34
2.3	La combinaison de différents modules permet d'envisager plusieurs scénarios d'organisation.....	37
2.3.1	Trois scénarios contrastés d'organisation	37
2.3.2	Comparaison des effets des trois scénarios par rapport à la situation actuelle ..	38
2.4	Des mesures sont nécessaires à l'échelon national pour accompagner l'action territoriale.....	39
3.	Pistes de simplifications de la réglementation et de procédures administratives concernant la politique de l'eau et de la pêche en eau douce	41
3.1	Simplifications dans le domaine de l'eau.....	41
3.1.1	La planification.....	41
3.1.2	Les pollutions diffuses d'origine agricole et la qualité de l'eau	42
3.1.3	La protection des captages d'eau potable	43
3.1.4	La coordination des différents suivis et contrôles des usages, des prélèvements et des rejets.....	43
3.1.5	Les dispositifs de financement de la politique de l'eau	44
3.1.6	Des actes administratifs dont l'utilité devrait être revisitée	45
3.2	Simplifications de la réglementation et du suivi de la pêche en eau douce.....	45
3.2.1	En matière de pêche de loisir	46
3.2.2	En matière de pêche professionnelle	47
3.3	Résumé des propositions de simplification.....	48
	Conclusion.....	51
	Annexes.....	54
	1. Annexe 1 : Lettre de mission.....	55

2. Annexe 2 : La mise en œuvre de la politique de l'eau et de la pêche en eau douce fait intervenir différents échelons territoriaux de services et d'opérateurs de l'État.....	57
2.1 Les services de l'État.....	57
2.2 Les opérateurs de l'État.....	62
2.3 Les effectifs des services et opérateurs de l'État.....	64
2.4 Les effectifs et les compétences au regard des missions	74
3. Annexe 3 : Les différents échelons de collectivités territoriales impliqués dans la gestion de l'eau	77
3.1 Les établissements publics de coopération intercommunale	77
3.2 Les départements et régions	78
3.3 Les syndicats mixtes spécialisés	79
4. Annexe 4 : L'organisation actuelle de la mise en œuvre des politiques de l'eau au niveau territorial	81
4.1 Les missions et actions qui structurent la mise en œuvre de la politique de l'eau impliquent l'État et les collectivités territoriales.....	81
4.2 La profusion de documents de planification et de programmation rend complexe la compréhension de la politique de l'eau	84
4.3 La quantité et la qualité de l'eau relèvent d'actions et de planifications spécifiques supplémentaires.....	94
4.4 Les polices administrative et judiciaire mobilisent des services différents.....	101
4.5 Les pratiques de pêche de loisirs et professionnelle en eau douce	104
4.6 Les acteurs de la politique de gestion des risques d'inondation	106
4.7 Les acteurs des politiques connexes	107
5. Annexe 5 : La perception par les acteurs de l'organisation de la mise en œuvre de la politique de l'eau	110
5.1 Une organisation perçue comme complexe et peu lisible	110
5.2 La nécessaire cohérence des politiques.....	112
5.3 L'articulation des échelles territoriales et institutionnelles de décision et d'action	115
5.4 Les services et opérateurs de l'État.....	120
5.5 L'implication des différents échelons de collectivités territoriales.....	135
5.6 L'articulation entre l'État et les collectivités territoriales.....	139
5.7 Le cas particulier de la pêche en eau douce	142

6. Annexe 6 : Les modules d'organisation de la mise en œuvre territoriale de la politique de l'eau pour fonder des scénarios.....	145
6.1 Module 1 : Rationaliser l'exercice des missions actuelles de chacun des niveaux territoriaux de l'État	145
6.2 Module 2 : Organiser l'action territoriale de l'État autour de deux pôles distinguant les missions régaliennes de celles d'accompagnement des acteurs.....	147
6.3 Module 3 : Mieux adapter les missions et l'organisation des services de l'État aux réalités hydrographiques.....	150
6.4 Module 4 : Renforcer les compétences obligatoires des collectivités territoriales en matière de planification de la gestion intégrée de l'eau.....	154
6.5 Module 5 : Transférer aux collectivités territoriales la responsabilité de la police de l'eau potable et de l'assainissement	160
7. Annexe 7 : Liste des personnes consultées.....	166
8. Annexe 8 : Glossaire des sigles et acronymes.....	182

Synthèse

Par lettre interministérielle du 21 avril 2021, la ministre de la Transition écologique, le ministre de l'Intérieur et la secrétaire d'État chargée de la Biodiversité ont confié au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et à l'Inspection générale de l'administration (IGA) une mission relative à l'organisation territoriale de l'État en matière de politique de l'eau et de la pêche en eau douce. Dans le contexte de la réforme de l'organisation territoriale de l'État, cette mission s'inscrit dans le cadre de la revue de missions du programme budgétaire 113 « *Paysages, eau et biodiversité* » et de la démarche « *DGALN Demain* » engagée par la direction générale de l'aménagement du logement et de la nature (DGALN) du MTE, pilote du programme.

La politique de l'eau est une compétence partagée entre l'État et les collectivités territoriales et présente des spécificités dans l'organisation territoriale de sa mise en œuvre avec un périmètre (le bassin hydrographique) qui ne renvoie pas à des découpages institutionnels et une gouvernance assurée par le comité de bassin, présidé par un élu, qui associe, aux côtés de l'État, les collectivités territoriales et les usagers.

Au sein de l'État, outre l'échelon national qui assure le pilotage et l'encadrement de la politique de l'eau (la direction de l'eau et de la biodiversité-DEB- au sein de la DGALN), les services déconcentrés (directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement-DREAL- et directions départementales des territoires et de la mer-DDT-M) et établissements publics de l'État (agences de l'eau et Office français de la biodiversité-OFB) interviennent en métropole, à trois niveaux territoriaux :

- L'échelle structurante du bassin hydrographique (sept en métropole)¹, notamment pour la planification liée à l'application des directives de l'Union européenne, sous le pilotage du préfet coordonnateur de bassin appuyé par la DREAL déléguée de bassin (46 ETPT dans les délégations de bassin des DREAL), et pour l'accompagnement (incitation, aides, connaissance) des acteurs et des projets par l'agence de l'eau (1 522 ETPT dans les six agences de l'eau) ;
- L'échelon régional qui a surtout, sous le pilotage du préfet de région, un rôle d'animation et d'appui (223 ETPT dans les DREAL) ;
- L'échelon départemental, sous le pilotage du préfet de département, en charge principalement de la réglementation et des contrôles (1 222 ETPT dans les DDT-M).

L'Office français de la biodiversité (OFB) est présent au niveau national et aux trois niveaux territoriaux (570 ETPT dédiés à l'eau dans les délégations régionales et services départementaux).

La loi du 21 février 2022 dite « 3DS » (décentralisation, différenciation, déconcentration et simplification de l'action publique locale) renforce la capacité de pilotage des préfets en faisant du préfet coordonnateur de bassin le président du conseil d'administration de l'agence de l'eau, et du préfet de département le délégué territorial de l'OFB.

Au sein des collectivités territoriales, plusieurs échelons s'impliquent à différents niveaux :

- Les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont compétents pour l'eau potable, l'assainissement des eaux usées et les eaux pluviales, ainsi que pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) ;
- Des syndicats mixtes de droit commun ou spécialisés (établissements publics territoriaux de bassin-EPTB- et établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux- EPAGE) peuvent bénéficier du transfert ou de la délégation de compétence de la part des EPCI membres ;

¹ Il est possible de rencontrer une structuration du bassin (exemple en Adour-Garonne) qui se décline à l'échelle du sous-bassin, dont le pilotage est confié à un préfet de département.

- Les conseils départementaux se concentrent sur l'assistance technique aux communes ou aux EPCI ;
- Les conseils régionaux peuvent prendre en charge tout ou partie des missions d'animation et de concertation dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques.

S'agissant des collectivités territoriales, la loi dite « 3DS » ne prévoit pas de mesure nouvelle de décentralisation dans le domaine de l'eau, mais modifie quelques dispositions afin de leur en faciliter la gestion.

Pour conduire ses travaux, la mission a mené de nombreux entretiens (plus de 320 personnes) auprès des acteurs chargés de piloter ou de mettre en œuvre les politiques de l'eau et de la pêche en eau douce, ou qui sont des usagers de ces politiques. Ces entretiens ont fait ressortir plusieurs constats, souvent partagés :

- L'organisation d'ensemble est complexe et peu lisible ;
- Les différents échelons territoriaux de mise en œuvre de la politique de l'eau devraient être mieux articulés et l'échelon hydrographique renforcé, notamment celui des sous-bassins ;
- L'évolution de la répartition des missions et une meilleure coordination entre services et opérateurs de l'État sont préférables à une nouvelle modification des structures ;
- Les contraintes sur les effectifs et les compétences des services de l'État et de ses opérateurs affectent l'exercice de leurs missions ;
- Les différents échelons de collectivités territoriales manifestent des volontés et des capacités variables à s'engager, et des efforts sont nécessaires pour disposer d'opérateurs au sein de ces collectivités chargés de mettre en œuvre les mesures planifiées sur des périmètres hydrographiques pertinents ;
- La cohérence de la mise en œuvre opérationnelle des directives cadre sur l'eau et sur les inondations est à poursuivre ;
- Le pilotage stratégique interministériel doit être renforcé pour mieux coordonner la politique de l'eau avec d'autres politiques publiques sectorielles (aménagement du territoire, habitat et urbanisme, agriculture, biodiversité, santé, risques naturels...).

Sur la base de ces constats, des suggestions recueillies lors des entretiens et de ses analyses, la mission propose cinq modules d'évolution de l'organisation et de la gouvernance territoriale de la politique de l'eau qui se distinguent par les échelons territoriaux de mise en œuvre et le rôle respectif des services et établissements publics de l'État ou des collectivités territoriales. Des mesures à destination de l'échelon national sont également formulées pour accompagner l'action territoriale.

Les trois premiers modules portent sur les services et établissements publics de l'État, alors que les modules 4 et 5 concernent principalement les collectivités territoriales :

- Le module 1 rationalise l'exercice de certaines missions actuelles de chacun des niveaux territoriaux des services et établissements publics de l'État ;
- Le module 2 spécialise les services déconcentrés et les établissements publics de l'État autour de deux pôles distinguant les missions régaliennes (services déconcentrés et OFB) et celles d'accompagnement des acteurs (agences de l'eau) ;
- Le module 3 adapte les missions et l'organisation des services de l'État selon les réalités hydrographiques pour une gestion intégrée de l'eau par sous-bassin ;
- Le module 4 renforce les compétences obligatoires des collectivités territoriales en matière de planification de la gestion intégrée de l'eau ;
- Le module 5 étend les compétences des collectivités territoriales à la police de l'eau potable et de l'assainissement.

Les effets attendus de chacun des modules d'organisation sur l'efficacité, l'efficience et la lisibilité de la politique de l'eau sont analysés. L'évaluation des effets sur les effectifs des services et établissements publics de l'État est difficile à réaliser précisément faute de disposer d'un suivi d'activités homogène entre les structures et à un niveau de finesse suffisant. En maintenant le niveau d'efficacité actuel de mise en œuvre des politiques, les modules 1 et 2 permettent d'envisager le gain net de plusieurs dizaines d'ETP. Le 5 présente un potentiel qui reste à évaluer à la suite du transfert de certaines activités actuelles des services de police de l'eau. En revanche, le module 4 ne permet pas d'envisager de gain quantifiable d'effectifs pour l'État et le 3 porte sur un redéploiement organisationnel des effectifs interne à l'État.

Chacun des cinq modules constitue en soi un scénario possible d'organisation. Cependant, ils ne sont pas indépendants les uns des autres et peuvent être combinés pour constituer la structure d'autres scénarios. Parmi le champ des possibles, la mission décrit trois scénarios contrastés en regard des facteurs déterminants et structurants :

- Le scénario 1 « *adaptation de l'État déconcentré* », construit par la combinaison des modules 2 et 3, adapte l'organisation de l'action de l'État aux réalités hydrographiques et spécialise les services déconcentrés et les établissements publics de l'État selon deux pôles distinguant les missions régaliennes, d'une part, le financement de projets et le soutien aux actions des acteurs, d'autre part ;
- Le scénario 2 « *renforcement de la décentralisation* », construit par la combinaison des modules 4 et 5, renforce les compétences des collectivités territoriales sur la planification et la gestion intégrée à l'échelle des sous-bassins, d'une part, et étend les compétences des collectivités territoriales sur l'eau potable et l'assainissement, d'autre part ;
- Le scénario 3 « *prise en compte de la géographie de l'eau* », construit par la combinaison des modules 3 et 4, organise l'État à l'échelle du sous-bassin et renforce les compétences et l'action des collectivités territoriales sur la planification et la gestion intégrée à l'échelle des sous-bassins.

Enfin, la mission identifie des mesures de simplification de la réglementation ou des procédures de la politique de l'eau : adaptation et harmonisation des durées des cycles d'application (voire fusion des documents de planification) relatifs à la directive européenne sur les risques d'inondation et à la directive cadre sur l'eau, simplification des plans d'action opérationnels territorialisés, intégration du plan de gestion des poissons migrateurs dans le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, évolutions en matière de pollutions diffuses et de protection des captages, articulation de certaines interventions financières, arrêt d'actes administratifs peu utiles, coordination de différents suivis et contrôles des usages, des prélèvements et des rejets.

Des simplifications de la réglementation et du suivi de la pêche de loisir en eau douce sont également proposées : redistribution en faveur des fédérations de pêche des responsabilités en matière d'organisation des élections, décisions réglementant la pratique de la pêche prises à l'échelle hydrographique des bassins, contrôles des pratiques de pêche confiés aux gardes particuliers des fédérations départementales, simplification de procédures ponctuelles ou pouvant être dématérialisées. Par ailleurs, le cadrage réglementaire de la pêche professionnelle pourrait être regroupé au niveau du bassin.

Une partie de ces propositions pourrait faire l'objet d'un complément de mission.

Enfin, la mission conclut son rapport en s'interrogeant sur l'opportunité d'une nouvelle étape de la décentralisation en matière de politique de l'eau, où l'État garderait le rôle de garant du respect des exigences fixées par les directives européennes et des solidarités territoriales. Cette extension éventuelle de compétence viendrait alors s'ajouter à celle décidée dans la loi 3 DS dans le domaine de la biodiversité avec le transfert de la gestion du réseau Natura 2000 terrestre aux conseils régionaux.

Introduction

Par lettre interministérielle du 21 avril 2021 (voir annexe 1), la ministre de la Transition écologique, le ministre de l'Intérieur et la secrétaire d'État chargée de la biodiversité ont confié au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et à l'Inspection générale de l'administration (IGA) une mission relative à l'organisation territoriale de l'État en matière de politique de l'eau et de la pêche en eau douce.

La mise en œuvre de cette politique, partagée entre l'État et les collectivités territoriales, s'inscrit dans un contexte marqué par de multiples enjeux auxquels les services doivent s'adapter et qui ont été mis en exergue lors des Assises de l'eau en 2018 et 2019. Ainsi, au plan externe, le dérèglement climatique induit des tensions croissantes entre les usages de la ressource qui ont notamment justifié la tenue, en 2021, du Varenne de l'eau et du changement climatique. La France est aussi confrontée à des situations de non atteinte persistante des objectifs fixés par plusieurs directives européennes, faute de parvenir à maîtriser et à réduire les pressions qui s'exercent sur les milieux aquatiques. Au plan interne, la diminution des effectifs au sein de l'État a des conséquences sur la capacité de ses services à accomplir certaines missions.

Dans un contexte budgétaire contraint et dans celui de la réforme de l'organisation territoriale de l'État², le ministère de la Transition écologique (MTE) a engagé une revue de missions des politiques publiques relevant du programme budgétaire 113 « *Paysages, eau et biodiversité* », avec pour objectif de rechercher, dans une logique d'efficience, une amélioration dans la conduite de ses missions prioritaires, mais aussi l'optimisation du fonctionnement des services et établissements publics de l'État.

Parallèlement, la direction générale de l'aménagement du logement et de la nature (DGALN) du MTE, pilote du programme, s'est engagée dans une démarche « *DGALN Demain* » qui a identifié des chantiers de transformation en lien avec la revue des missions : l'adaptation de l'organisation de l'administration centrale pour favoriser la synergie avec les territoires, l'animation des services déconcentrés et la contractualisation renouvelée des missions des services déconcentrés et des opérateurs.

Dans le cadre de ces démarches, la mission confiée au CGEDD et à l'IGA consiste, selon la lettre de commande, à :

- Rationaliser la cartographie des acteurs de l'État (services et opérateurs) qui interviennent dans la mise en œuvre de la politique de l'eau et de la pêche en eau douce afin de la simplifier et viser une meilleure efficience de mise en œuvre des politiques publiques ;
- Elaborer différents scénarios proposant des solutions contrastées d'organisation, pouvant conduire à une différenciation selon les territoires, en analysant leurs avantages, inconvénients et conditions de réussite, ainsi que les évolutions des effectifs associés ;
- Etudier l'opportunité de proposer un travail en matière de simplification de la réglementation dans le domaine de l'eau.

Pour ce faire, dans un premier temps, la mission a rencontré, de juin à septembre 2021, les responsables nationaux en charge ou concernés par la politique de l'eau. Elle s'est ensuite rendue en septembre et octobre 2021 dans six régions (Bretagne, Corse, Grand-Est, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie, Provence-Alpes-Côte d'Azur) choisies pour couvrir les différentes situations de

² Circulaire du Premier ministre du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État.

mise en œuvre de la politique de l'eau³, puis a complété les entretiens nationaux et au niveau des bassins hydrographiques continentaux.

La mission n'a pas traité la situation des territoires ultramarins, d'une part, en raison de leurs caractéristiques, tenant notamment à la cohérence géographique entre le bassin hydrographique et le périmètre administratif (région et département), qui nécessitent une analyse particulière, d'autre part, compte tenu de deux missions spécifiques aux outre-mer menées concomitamment à la présente mission⁴.

La mission a rencontré plus de 320 personnes (voir liste en annexe 7) chargées de piloter ou de mettre en œuvre la politique de l'eau (cabinets ministériels et administrations centrales, préfets, services déconcentrés et opérateurs aux différents échelons, élus⁵ et services des collectivités territoriales) ou qui en sont des usagers (associations environnementales, agriculteurs, pêcheurs ...). La mission remercie l'ensemble de ses interlocuteurs pour leur disponibilité et leur contribution.

La mission s'est déroulée pendant la période d'examen par le Parlement du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale. Les dispositions intéressant la gestion de la politique de l'eau finalement contenues dans la loi dite « 3DS » n°2022-217 du 21 février 2022 ont été prises en compte par la mission. La loi n'inclut pas de mesure nouvelle de décentralisation dans le domaine de l'eau, mais modifie des dispositions relatives aux compétences des préfets et des collectivités territoriales.

Le présent rapport est organisé en trois parties. La première présente la cartographie actuelle des acteurs de la politique de l'eau et de la pêche en eau douce en analysant les actions qu'ils conduisent aux différents échelons hydrographiques et administratifs, ainsi que les rôles respectifs des différents niveaux de services et d'établissements publics de l'État, d'une part, et des collectivités territoriales, d'autre part. La mission conclut son analyse en identifiant les pistes d'évolution susceptibles d'améliorer l'organisation et la gouvernance territoriales de la politique de l'eau. Ces éléments ne peuvent pas être considérés comme constituant une mission d'évaluation de la politique publique de l'eau.

Cette première partie est complétée par quatre annexes qui présentent de manière plus détaillée :

- Les rôles respectifs des différents services et opérateurs de l'État (annexe 2) et des différents échelons de collectivités territoriales (annexe 3) ;
- Une analyse de leurs interventions respectives par mission élémentaire de mise en œuvre de la politique de l'eau (annexe 4) ;
- L'appréciation que les parties prenantes rencontrées par la mission ont de l'organisation de la politique de l'eau (annexe 5).

La deuxième partie formule cinq propositions d'évolution de l'organisation et de la gouvernance territoriale de la politique de l'eau. Ces propositions, détaillées en annexe 6, s'appuient sur les constats faits par la mission et sur des suggestions recueillies lors des entretiens. Elles se distinguent par les échelons territoriaux de mise en œuvre de la politique de l'eau et le rôle respectif des services et établissements publics de l'État ou des collectivités territoriales. Ces propositions peuvent être combinées pour constituer des scénarios. Parmi le champ des possibles, la mission en décrit trois,

3 Régions siège ou non d'un comité de bassin hydrographique et présentant différentes situations de croisement géographique entre territoire régional et bassins hydrographiques, régions ayant ou n'ayant pas pris la compétence animation de la politique de l'eau, plus ou moins fortes pressions sur la qualité de l'eau, tensions sur la ressource, enjeux multilatéraux et transfrontaliers.

4 Mission CGEDD-IGA-IGAS sur l'évaluation du plan d'actions pour les services d'eau potable et d'assainissement de Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion, Mayotte et Saint-Martin et mission CGEDD sur les offices de l'eau d'outre-mer.

5 Parmi les entretiens sollicités auprès des associations nationales d'élus, seuls ceux avec la FNCCR et l'ANEB ont pu être programmés.

contrastés en regard des facteurs déterminants et structurants. Les propositions d'évolution et les scénarios sont qualifiés au regard de l'effet attendu en termes d'efficacité et d'efficience vis-à-vis des objectifs de cette politique. Des mesures à destination de l'échelon national sont également proposées pour accompagner l'action territoriale.

Enfin, la troisième partie identifie des mesures de simplification de la réglementation ou des procédures de la politique de l'eau et de la pêche en eau douce qui pourraient faire l'objet d'un complément de mission.

1. La cartographie des différents acteurs de la politique de l'eau et de la pêche en eau douce conduit à s'interroger sur leurs rôles aux différents échelons géographiques

La mise en œuvre de la politique de l'eau et de la pêche en eau douce fait intervenir des services et établissements publics de l'État, mais également les collectivités territoriales. La recherche d'une meilleure efficience et efficacité nécessite de considérer l'ensemble de ces intervenants en charge de la politique publique.

Après une présentation du rôle des principaux acteurs aux différents échelons géographiques, une analyse de l'organisation, enrichie des avis exprimés par les personnes rencontrées par la mission, permet de dégager des axes à prendre en compte pour établir des scénarii d'évolution.

1.1 La mise en œuvre de la politique de l'eau et de la pêche en eau douce fait intervenir différents niveaux de services de l'État et des collectivités territoriales

La politique de l'eau est une compétence partagée entre l'État et les collectivités territoriales. Si les communes (puis leurs regroupements, au plus tard en 2026) ont toujours eu la compétence en matière de services publics d'eau potable et d'assainissement des eaux usées, le périmètre d'intervention des établissements publics de coopération intercommunale s'est étendu depuis 2018, à titre obligatoire, à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations (GEMAPI). De plus, depuis 2015, les régions peuvent se voir attribuer tout ou partie des missions d'animation et de concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques.

1.1.1 Les services et les établissements publics de l'État sont présents à quatre niveaux territoriaux

Dans un cadre fixé au niveau national, la mise en œuvre de la politique de l'eau et de la pêche en eau douce fait principalement intervenir, en métropole, des services déconcentrés, sous l'autorité des préfets, aux échelons du bassin et aux échelons « administratifs » de la région et du département (DREAL, DDT-M), un établissement public national implanté aux niveaux régionaux et départementaux (l'OFB), et des établissements publics par bassin hydrographique (les agences de l'eau) disposant de délégations territoriales. La présentation plus détaillée du rôle et des moyens de ces acteurs figure en annexes 2, 3 et 4.

1.1.1.1 L'échelon national assure le pilotage et l'encadrement de la politique de l'eau

Le ministère de la Transition écologique (MTE) pilote la mise en œuvre de la politique de l'eau via principalement la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB), ainsi que la direction générale de la prévention des risques (DGPR) pour les risques liés à l'eau. D'autres ministères (agriculture, santé, industrie) sont amenés à intervenir sur des usages de l'eau ou sur des aspects plus transversaux de gouvernance (intérieur, cohésion des territoires et relations avec les collectivités territoriales, comptes publics, outre-mer). Les administrations centrales se coordonnent au sein de la mission interministérielle de l'eau (MIE). L'Office français de la biodiversité (OFB) apporte un soutien

technique et financier⁶, ainsi que d'autres établissements publics et services centraux spécialisés qui développent connaissances, méthodologies et outils au service de la politique de l'eau.

Le cadrage des grandes orientations de la politique de l'eau est effectué tous les six ans en amont de la préparation des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et des programmes pluriannuels des agences de l'eau.

1.1.1.2 Le bassin hydrographique est l'échelle structurante pour mettre en œuvre la politique de l'eau

La politique de l'eau présente deux spécificités dans l'organisation territoriale de sa mise en œuvre : un périmètre (le bassin hydrographique) qui ne renvoie pas à des découpages institutionnels, ce qui pose de fait la question de l'articulation entre ces périmètres ; une gouvernance assurée par le comité de bassin qui associe, aux côtés de l'État, les collectivités territoriales et les usagers.

Le préfet de la région où le comité de bassin⁷ a son siège coordonne la politique de l'État dans le bassin hydrographique⁸. Il est notamment chargé d'élaborer et/ou d'approuver les documents de planification exigés, d'une part, par la directive cadre sur l'eau de l'Union européenne (schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux – SDAGE) et, d'autre part, par la directive relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation (plan de gestion des risques d'inondation - PGRI). Il préside la commission administrative de bassin (CAB) qui est un lieu d'échange entre préfets de région et de département, services et établissements publics de l'État, pour identifier et s'approprier les enjeux du bassin, et définir une stratégie partagée pour la mise en œuvre opérationnelle des plans de gestion et de démarches structurantes sur des sujets particuliers. Le préfet coordonnateur de bassin peut déléguer sa compétence à un préfet de département ou de région, à l'échelle d'un sous bassin (article R.213 -14 du code de l'environnement).

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL⁹) de la région siège du bassin assure le rôle de délégation de bassin en appui au préfet coordonnateur du bassin hydrographique. Selon les données de l'application SALSA (Système d'agrégation en ligne du suivi d'activité), en 2020, les effectifs des DREAL dédiés aux missions de bassin étaient de 46 équivalents temps plein travaillé (ETPT) dont 85% en catégorie A-A+ pour le périmètre correspondant à l'action 13 du programme budgétaire 217¹⁰.

Chaque bassin métropolitain dispose d'une agence de l'eau, établissement public de l'État à caractère administratif placé sous la tutelle du ministre de la Transition écologique, qui assure une part

6 L'OFB coordonne le système d'information sur l'eau, développe et gère des banques de données nationales, finance l'acquisition de certaines données, réalise et soutient des actions de recherche et développement, prépare les rapports de directives européennes, anime des centres de ressources et développe une offre de formation. Il soutient également financièrement les politiques de l'eau dans les outre-mer au titre de la solidarité inter bassins.

7 Le comité de bassin, présidé par un élu, réunit des représentants de l'État, des élus et des collectivités territoriales, des usagers de l'eau et de la société civile. Il élabore le SDAGE et exprime un avis sur le programme pluriannuel d'interventions et le taux des redevances de l'agence de l'eau, ainsi que sur le PGRI.

8 Depuis la loi du 16 décembre 1964, l'organisation administrative dans le domaine de l'eau s'appuie sur la notion de grand bassin hydrographique, dénommé « district hydrographique » par la directive cadre sur l'eau de l'Union européenne. La France compte sept bassins métropolitains et cinq bassins ultramarins (voir la carte n°1 en annexe 2). Le bassin « Rhin-Meuse » correspond à la partie française du district européen Rhin et à une partie du district Meuse. De même, le bassin Artois-Picardie correspond à la partie française du district Escaut-Somme et à une partie du district Meuse (haut bassin de la Sambre).

9 Ou direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports (DRIEAT) en Ile-de-France.

10 Programme budgétaire n° 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables », action 13 : Personnels œuvrant pour la politique de l'eau et de la biodiversité.

importante du financement de la politique de l'eau¹¹, hors autofinancement des maîtres d'ouvrage, grâce à une capacité de financement propre. L'agence perçoit des ressources fiscales affectées (qualifiées de « redevances ») dont l'assiette est fixée par la loi et dont les taux sont déterminés – pour l'essentiel – par le comité de bassin, dans la limite de plafonds fixés par la loi de finances¹². Ces ressources permettent de financer un programme pluriannuel d'intervention de six ans qui est adopté, après avis conforme du comité de bassin, par le conseil d'administration de l'agence présidé par le préfet coordonnateur de bassin. Dans le respect d'orientations nationales, les agences apportent des aides financières aux collectivités territoriales, aux acteurs économiques et associatifs pour la réalisation d'actions ou de travaux. Ces aides sont globalement en baisse de 12 % sur la période 2019-2024 du 11^{ème} programme¹³. Les agences assurent par ailleurs l'essentiel du financement de l'OFB en lui versant une contribution annuelle de près de 383 M€ en 2022.

Les six agences de l'eau employaient 1 522 ETPT en 2021. Le pilotage et la mise en œuvre des politiques d'intervention occupe en moyenne 45% des effectifs (26% pour l'instruction et le suivi des aides financières, 8,5% pour les actions de connaissance et 8,5% pour celles liées à la planification). Les effectifs des agences ont diminué de plus de 15 % en huit ans (1 773 ETPT en 2013, 1 497 ETPT en 2021).

L'agence de l'eau assure le secrétariat du comité de bassin et le secrétariat ou co-secrétariat de ses différentes commissions thématiques. Avec la DREAL déléguée de bassin et la direction régionale de l'OFB coordinatrice de bassin, l'agence de l'eau constitue le secrétariat technique de bassin (STB) qui prépare notamment les documents de planification et en suit la mise en œuvre.

Les instances et les acteurs de bassin ont en charge la planification liée aux directives de l'Union européenne. Ces planifications s'inscrivent dans une même logique de prise en compte des périmètres hydrographiques, selon des cycles de six ans rendus synchrones. Le tableau 2 de l'annexe 4 précise le rôle des différents intervenants dans le processus. La planification au titre de la directive cadre sur l'eau (DCE) de l'Union européenne¹⁴ se matérialise par un schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) élaboré sous l'animation de l'agence de l'eau et de la délégation de bassin. Un programme de mesures (PDM) et un programme de surveillance (PDS) de l'état des eaux sont élaborés, pour chaque bassin, parallèlement au SDAGE. Sous diverses modalités et à divers titres, tous les programmes et décisions administratives dans le domaine de l'eau ainsi que les schémas régionaux des carrières (SRC), les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et les schémas de cohérence territoriale (SCoT) doivent être compatibles avec les dispositions du SDAGE (voir figure 1 annexe 4). La planification liée à la prévention des inondations se concrétise dans les plans de gestion des risques d'inondation (PGRI) déclinés en stratégies locales de gestion des risques d'inondation (SLGRI). Le tableau 9 de l'annexe 4 précise le rôle des différents

11 Les préfets peuvent accorder des aides sur certains projets spécifiques dans le cadre des aides à l'investissement local des communes ou de leurs groupements. Ainsi, des projets dans le secteur de l'eau (captages, inondations...) ont bénéficié de 50 M€ d'aides sur la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et de 16 M€ sur la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) en 2019. Sur le budget général (programme 113), l'État dispose de moyens limités à 17,82 M€ en CP dont 7,49 M€ pour le domaine public fluvial non navigable et 4,70 M€ pour le fonctionnement de la police de l'eau. En outre, l'OFB attribue des financements liés à la biodiversité et aux milieux naturels qui peuvent concerner des milieux aquatiques.

12 La loi de finances fixe un plafond annuel de recettes de redevances encaissées par les six agences de l'eau à hauteur de 2,156 milliards d'euros à compter de 2020. L'excédent de recettes (sommes encaissées au-delà de 2,156 milliards d'euros) doit être reversé au budget général de l'État. Ainsi, le montant des redevances encaissées par les agences de l'eau sur la période 2019-2024 devrait s'élever à 12,88 milliards d'euros (source PLF 2021 – Annexe budgétaire agences de l'eau).

13 La baisse entre les 9^e et 11^e programmes porte surtout sur les interventions dédiées au « petit cycle » de l'eau (-22 %) et sur les primes de performance épuratoire. À l'inverse, les interventions augmentent au titre de la planification et de la connaissance, mais surtout en faveur du « grand cycle » de l'eau (+122% entre le 9^e programme 2007-2012 et le 11^e).

14 Directive 2000/60/CE du Parlement et du Conseil établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, adoptée le 23 octobre 2000, JO du 22 décembre 2000.

services de l'État en matière de gestion des risques d'inondation. Préparé par le comité de bassin, le SDAGE est approuvé par le préfet coordonnateur de bassin, tandis que PDM, PDS et PGRI sont élaborés puis arrêtés par lui.

L'échelon du bassin a un rôle croissant en matière de gestion quantitative des ressources en eau (voir tableau 4 annexe 4). Le préfet coordonnateur de bassin a désormais la responsabilité de déterminer les volumes en eau prélevables (tous usages confondus)¹⁵. Pour les secteurs en situation de tension chronique ou régulière sur la disponibilité quantitative de l'eau par rapport à ses différents usages anthropiques et environnementaux, il peut instituer des zones de répartition des eaux (ZRE) qui conduisent à un encadrement renforcé et à une majoration des redevances payées aux agences de l'eau sur les volumes prélevés. La gestion de crise en cas de sécheresse est organisée au niveau du bassin.

Au titre de l'eau potable, les SDAGE peuvent identifier des captages ou des ressources prioritaires sur lesquels des plans d'action doivent être mis en place (1 100 captages identifiés comme prioritaires). Concernant l'assainissement collectif des eaux usées, le préfet coordonnateur de bassin délimite, au titre de la directive eaux résiduaires urbaines de l'Union européenne¹⁶, les zones sensibles sur lesquelles s'appliquent des dispositions et actions particulières.

C'est à l'échelon du bassin que les cours d'eau sont classés selon les objectifs du SDAGE et des plans de gestion des poissons migrateurs (PlaGePoMi) élaborés par les comités de gestion des poissons migrateurs (CoGePoMi) qui associent services de l'État, acteurs de la pêche et collectivités territoriales : une liste 1 des cours d'eau à ne pas dégrader sur le plan biologique, une liste 2 des cours d'eau nécessitant des actions de restauration de la continuité écologique pour faciliter le transit des sédiments et des poissons.

Par exception à la réglementation départementale de la pêche en eau douce, les réglementations relatives aux poissons migrateurs sont établies à l'échelon du bassin et les licences de pêche sont accordées à ce niveau après avis d'une commission de bassin de la pêche professionnelle en eau douce.

La contribution des services et établissements publics à la production de données sur les ressources et milieux, dans le cadre notamment du programme de surveillance établi par bassin, est organisée pour l'essentiel de la façon suivante, en métropole :

- L'état chimique de la ressource est sous la responsabilité de l'agence de l'eau ;
- La biodiversité et les milieux aquatiques sont suivis par l'OFB (et par les laboratoires d'hydrobiologie des DREAL en cours de transfert à l'OFB) ;
- La quantité est suivie respectivement par les DREAL (débits des cours d'eau, mutualisés avec les suivis relatifs aux inondations) et l'OFB (milieux aquatiques en étiages), ainsi que par le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) pour la mesure de profondeur de la surface des nappes d'eaux souterraines (piézométrie) ;
- La qualité des eaux destinées à la consommation humaine relève des agences régionales de santé (ARS).

1.1.1.3 L'échelon régional a, pour l'essentiel, un rôle d'animation et d'appui

Le préfet de région a compétence en matière de pollutions diffuses de l'eau par les nitrates d'origine agricole. Il arrête le programme d'action régional (PAR) qui précise et, le cas échéant, renforce le

15 Décret n° 2021-795 du 23 juin 2021 relatif à la gestion quantitative de la ressource en eau et à la gestion des situations de crise liées à la sécheresse pris en application des articles L. 211-3, L. 213-7 et L. 214-3 du code de l'environnement. Ce décret devrait être amendé à la suite du Varenne agricole de l'eau et de l'adaptation au changement climatique.

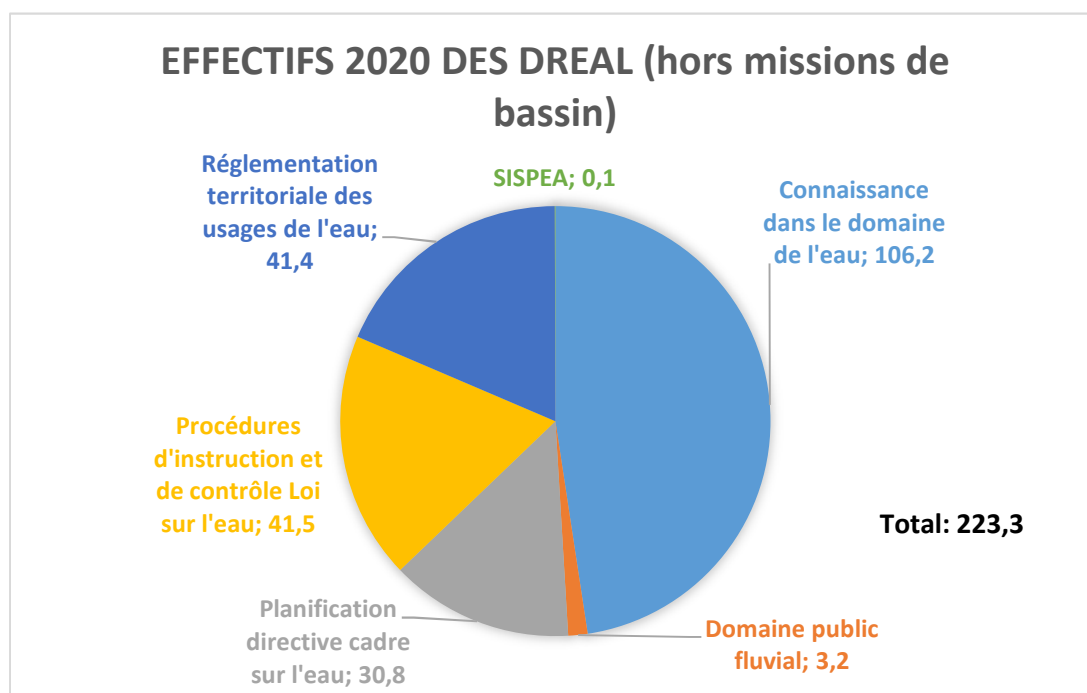
16 Directive du conseil n°91/271/CEE du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires dite "directive ERU".

programme d'action national sur les nitrates¹⁷. Une instruction demande également d'élaborer des stratégies régionales de protection des captages.

La DREAL assure l'animation et l'appui aux services départementaux, la coordination des pratiques concernant les fonctions régaliennes, le suivi de différentes activités et procédures comme la planification décentralisée notamment les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Elle est en charge de la production des données hydrométriques sur les cours d'eau, de la prévision des crues et de la sécurité des ouvrages hydrauliques.

En 2020, les effectifs des DREAL pour ce qui concerne l'eau (hors missions risques et délégation de bassin) étaient de 223 ETPT intervenant au niveau régional dont la moitié en catégories A-A+, selon l'application SALSA. Comme le montre la figure 1, les activités liées à la connaissance mobilisent 106 ETPT dont les trois-quarts travaillent dans les laboratoires d'hydrobiologie et sont en cours de transfert à l'OFB. Après ce transfert, les équipes « eau » des DREAL seront donc constituées en moyenne d'une dizaine d'ETPT (hors risques et missions de bassin). Globalement, les effectifs des DREAL représentent en moyenne 18% du total de ceux des services déconcentrés (DREAL et DDT-M) mobilisés sur l'eau, avec une forte variabilité selon les régions (voir tableau 3 annexe 2). Entre 2015 et 2020, les effectifs des DREAL dédiés à la politique de l'eau ont baissé de 10%¹⁸. Cette baisse a affecté les catégories C et A-A+. L'augmentation des missions de bassin et la réduction concomitante du nombre de cadres A-A+ accroît la tension sur les activités régionales.

Figure 1 : Répartition des effectifs (en ETPT) des DREAL dans le domaine de l'eau par activités (Source : figure mission, données SALSA)



¹⁷ La directive européenne n° 91/676/CEE du 12/12/1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles se décline de façon opérationnelle par un programme d'action national définissant les pratiques agricoles (équilibre de la fertilisation azotée, gestion des effluents d'élevage) à respecter dans les zones classées comme vulnérables, par une délimitation de ces zones vulnérables révisée de façon cyclique au niveau des bassins hydrographiques, par l'élaboration de programmes d'action régionaux (PAR). Des dérogations temporaires au PAR peuvent être accordées par le préfet de département.

¹⁸ Cette baisse est du même ordre de grandeur que celle de l'ensemble des effectifs des structures régionales du MTE (dont les DREAL représentent environ 45%).

La direction régionale de l'OFB pilote ses services départementaux et apporte un appui technique aux autres services de l'État dans plusieurs domaines (continuité écologique, hydro morphologie, état des écosystèmes aquatiques notamment en situation d'étiage, zones humides, poissons migrateurs).

La coordination et l'harmonisation des pratiques de police administrative sont organisées au niveau du bassin (police de l'eau) et au niveau régional (installations classées pour la protection de l'environnement et police de l'eau). Les actions de contrôles en matière d'eau font l'objet d'un cadrage des enjeux élaboré par le préfet de région.

1.1.1.4 L'échelon départemental est en charge de la réglementation et des contrôles

Le programme de mesures pour la mise en œuvre des objectifs des SDAGE est décliné dans des plans d'action opérationnels territorialisés (PAOT) sous la responsabilité des préfets de départements. Les PAOT sont basés sur les leviers régaliens (réglementation, police).

La police administrative de l'eau pour les installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) porte sur le respect de réglementations générales et d'actes administratifs spécifiques (autorisations, enregistrement ou récépissé de déclaration) à l'installation, à l'ouvrage, au projet de travaux, etc. Elle est exercée sous l'autorité du préfet de département qui pilote, avec le procureur de la République, une mission inter services de l'eau et de la nature (MISEN) dont l'animation est assurée par la direction départementale des territoires (et de la mer) (DDT-M). La MISEN élabore les plans de contrôle et en évalue la mise en œuvre. La gestion de crise en cas de sécheresse peut être organisée sur un périmètre hydrographique (sous-bassins), le cas échéant interdépartemental, sous la responsabilité d'un préfet de département¹⁹. À défaut, elle est organisée au niveau départemental.

Après avoir connu plusieurs réorganisations, les DDT-M (et autres directions départementales interministérielles) sont, depuis 2020, sous le rattachement du ministère de l'intérieur et des préfets²⁰. Elles assurent principalement l'instruction des autorisations et déclarations exigées par la réglementation, ainsi que les contrôles associés. Elles assurent également la réglementation territoriale des usages de l'eau dont la pêche en eau douce, et le suivi de différentes démarches et procédures comme les SAGE ou les PTGE. Comme le montre la figure 2, ces missions occupent plus de 80% de leurs 1 222 ETPT, majoritairement en catégorie B (60%), imputés en 2020 sur le programme 217²¹. Entre 2015 et 2020, les effectifs des DDT(M) dédiés à la politique de l'eau ont globalement baissé de 8%²². La réduction d'effectifs a porté en totalité sur la catégorie C. Si les effectifs consacrés à la connaissance ont augmenté, ils ont fortement diminué (40%) pour les activités liées au suivi des

19 Cf. Instruction MTE du 27 juillet 2021 relative à la gestion des situations de crise liées à la sécheresse hydrologique : « En application du décret relatif à la gestion quantitative de la ressource en eau et à la gestion des situations de crise liées à la sécheresse, l'organisation du dispositif de gestion de la sécheresse doit s'articuler selon trois échelles de gouvernance et trois types d'actes administratifs : les arrêtés d'orientation de niveau bassin, les arrêtés cadre départementaux ou interdépartementaux et les arrêtés départementaux de restriction temporaire des usages de l'eau » et Guide de mise en œuvre du MTE : « Lorsqu'un besoin de coordination interdépartementale est identifié par le préfet coordonnateur de bassin en application de l'article R.211-69 du code de l'environnement, un arrêté cadre interdépartemental est pris sur l'ensemble du périmètre concerné. Son élaboration est coordonnée par un des préfets concernés ».

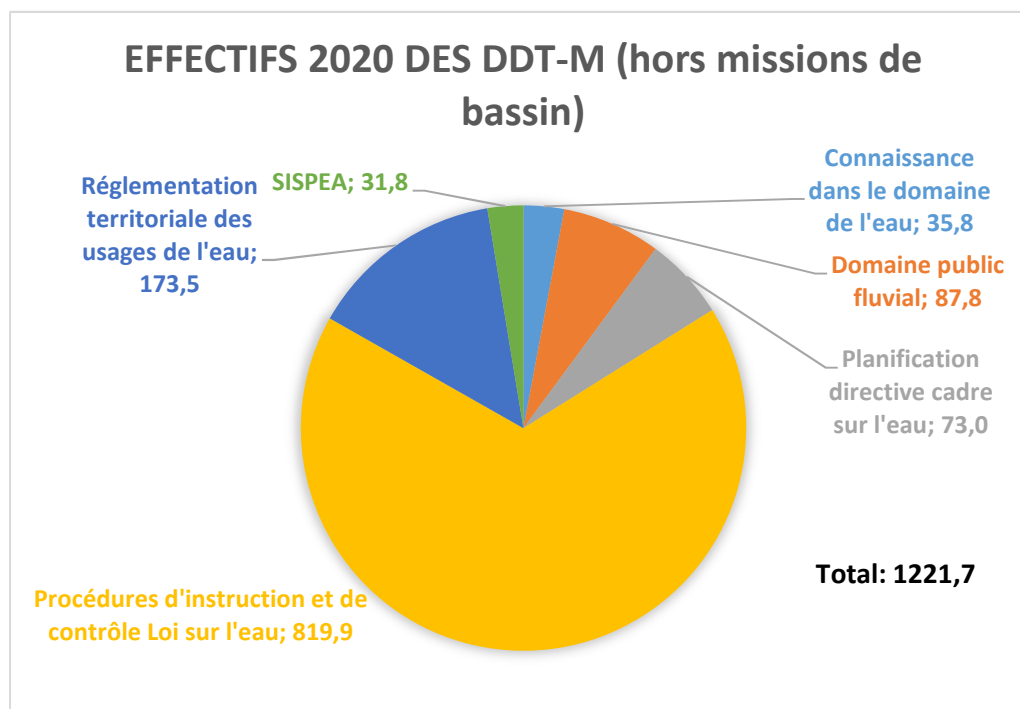
20 Décret n°2020-1050 du 14 août 2020 modifiant le décret n°2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles.

21 Les effectifs des DDT(M) mobilisés sur la politique de l'eau sont portés par l'action 13 « Personnels œuvrant pour la politique de l'eau et de la biodiversité » du programme budgétaire 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » du MTE (ceux en charge de la prévention des risques relèvent de l'action 16). Les emplois des directeurs départementaux et de leurs adjoints sont imputés sur le programme budgétaire 354 « Administration territoriale de l'Etat » du ministère de l'intérieur.

22 Cette baisse est du même ordre de grandeur que celles des effectifs des structures départementales relevant des programmes budgétaires du MTE (dont les DDT-M représentent environ 85%).

services d'eau et d'assainissement (observatoire SISPEA) et à un degré moindre pour la gestion du domaine public fluvial (en cours de transfert aux collectivités territoriales).

Figure 2 : Répartition des effectifs (en ETPT) des DDT(M) dans le domaine de l'eau par activités (Source : figure mission, données SALSA)



Certaines missions de police administrative sont exercées par les unités départementales des DREAL sous l'autorité des préfets de départements (sûreté des ouvrages hydrauliques, concessions hydroélectriques, police administrative de l'eau sur certains grands axes fluviaux, installations classées pour la protection de l'environnement sauf pour les élevages ou l'industrie agroalimentaire pour lesquels intervient la direction départementale de la protection des populations -DDPP). Les délégations départementales des agences régionales de santé (DD-ARS) exercent des missions d'autorité sanitaire pour le compte des préfets de département (sécurité sanitaire des eaux souterraines et des captages, qualité de l'eau potable distribuée, qualité des eaux de baignades).

Hors installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), les contrôles « centrés eau » sont assurés principalement par les agents de l'OFB puis par ceux des autres services de l'État dont les DDT(M). Des suites administratives ou judiciaires peuvent y être données. Les suites administratives relèvent des services de l'État. Les suites judiciaires sont mises en œuvre essentiellement par les services départementaux de l'OFB sous l'autorité des procureurs de la République. Ces services assurent également un appui technique à la police administrative des DDT-M et la production de certaines données de surveillance des ressources en eau et des milieux. Selon l'OFB, en 2020, plus de 570 ETPT de ses services territoriaux (services départementaux et directions régionales) sont intervenus sur des activités du domaine de l'eau dont 480 pour la police administrative et judiciaire et 93,5 pour la production de connaissances en régie. Compte tenu des deux changements de périmètre de l'établissement intervenus depuis cinq ans, il est difficile d'évaluer l'évolution des effectifs que l'OFB consacre au domaine de l'eau. De manière globale, les effectifs de l'OFB sont proches de la somme de ceux des anciens établissements il y a huit ans [ex Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) et Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONFCS)].

L'État est, par ailleurs, propriétaire d'un domaine public fluvial (DPF) et d'ouvrages domaniaux. En 2020, la gestion et l'entretien du DPF ont mobilisé 88 ETPT en DDT-M (source SALSA), mais ces effectifs diminuent avec les transferts en cours aux collectivités territoriales.

Enfin, la DDT-M est le service de l'État en charge de la réglementation des pratiques de pêche professionnelle et de loisirs en eau douce (périodes d'ouverture, dimensions et nombre de captures autorisées, modes de pêche...). Elle assure le suivi des associations agréées de pêche et de protection du milieu aquatique (AAPPMA) et des fédérations qui les regroupent à l'échelon départemental (FDPPMA) pour la pêche de loisir.

1.1.2 La politique de l'eau mobilise plusieurs échelons de collectivités territoriales à différents niveaux et modalités d'implication

Plusieurs échelons de collectivités territoriales interviennent pour mettre en œuvre la politique de l'eau. Leurs rôles respectifs sont présentés de manière détaillée en annexe 3.

A la suite des évolutions de compétences des collectivités territoriales en matière d'eau introduites, en 2014, par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dite « MAPTAM », et, en 2015, par la loi de nouvelle organisation territoriale de la République dite « NOTRe », une stratégie des compétences locales de l'eau (SOCLE) est réalisée, dans chaque bassin hydrographique, sous la responsabilité du préfet coordonnateur de bassin. La SOCLE est révisée dans le cadre de chaque mise à jour du SDAGE et en constitue une annexe non opposable. Elle décrit la répartition des compétences, entre les collectivités territoriales et leurs groupements, dans le domaine de l'eau, ainsi que des propositions d'évolution des modalités de coopération entre collectivités sur les territoires à enjeux.

1.1.2.1 Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre s'affirment au sein du bloc communal

Les lois MAPTAM et NOTRe ont fait des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) des acteurs clés de la gestion locale de l'eau. Les EPCI-FP ont pris la compétence obligatoire « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (GEMAPI), au 1er janvier 2018²³. Il en est de même pour la compétence eau potable et assainissement, obligatoire au 1er janvier 2020, avec un report possible jusqu'en 2026 au plus tard. La loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite 3DS, du 21 février 2022, a apporté des modifications ou des modulations à ces dispositions²⁴.

Les modalités de mise en œuvre de ces compétences sont variables et souvent liées à la taille de l'EPCI-FP : les métropoles à dominante urbaine privilégient la maîtrise d'ouvrage directe, alors que les EPCI ruraux ont tendance à déléguer ou à transférer la compétence à des groupements de collectivités territoriales selon différents périmètres géographiques. La mise en œuvre de la compétence GEMAPI fait ressortir le besoin de désigner et de pérenniser des maîtres d'ouvrage à une échelle cohérente et pertinente sur le plan hydrographique, et en capacité de répondre aux besoins en termes de compétences techniques et thématiques. Il n'existe pas d'information structurée sur les moyens

23 Loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (GEMAPI). Voir le rapport sur l'évaluation de la mise en œuvre de cette compétence (CGEDD n°012245/IGA n°18033).

24 L'article 30-II de la loi dite « 3DS » dispose que « -Le IV de l'article 14 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique est complété par un alinéa ainsi rédigé : « Par dérogation au deuxième alinéa du I de l'article L. 5214-21 et à l'article L. 5216-6 du code général des collectivités territoriales, les syndicats compétents en matière d'eau, d'assainissement, de gestion des eaux pluviales urbaines ou dans l'une de ces matières, inclus en totalité dans le périmètre d'une communauté de communes exerçant à titre obligatoire les compétences eau et assainissement à partir du 1er janvier 2026, sont maintenus par la voie de la délégation, sauf si la communauté de communes délibère contre ce maintien. ».

financiers que les collectivités du bloc communal consacrent au grand cycle de l'eau²⁵, mais ils ne peuvent que croître avec la GEMAPI qu'elles peuvent financer par une taxe spécifique de mise en place facultative.

Les collectivités du bloc communal sont autorités organisatrices du service public d'eau potable (production et distribution) et d'assainissement (collecte et traitement des eaux usées) et assurent le contrôle des raccordements à ce service. Pour l'assainissement non collectif des eaux usées, les collectivités du bloc communal sont responsables du contrôle des équipements (par exemple, des fosses septiques) dont la maîtrise d'ouvrage relève de chaque propriétaire de bâtiment. En matière d'eaux pluviales et de ruissellement, les collectivités du bloc communal ont des responsabilités de maîtrise d'ouvrage (collecte, transport, stockage, traitement, etc.), de contrôle des raccordements et disposent de la possibilité de définir des zonages opposables définissant les modalités de gestion individuelle et collective de ces eaux. L'exploitation des services publics d'eau et d'assainissement qui relèvent d'activités à caractère industriel ou commercial²⁶, peut être gérée directement en régie ou déléguée à des opérateurs privés.

1.1.2.2 Les syndicats mixtes

Les groupements des différents échelons de collectivités territoriales, dont les EPCI, font coexister des syndicats mixtes de droit commun avec des syndicats mixtes spécialisés, les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) et les établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE). Le préfet coordonnateur de bassin valide la constitution des EPTB et EPAGE. Il peut déterminer le ou les sous-bassins hydrographiques qui justifient la création ou la modification de périmètre d'un EPTB ou d'un EPAGE, mais cette possibilité semble peu utilisée, l'accord entre collectivités territoriales étant systématiquement recherché. Les 43 EPTB actuellement reconnus ne couvrent pas la totalité du territoire métropolitain (voir carte en annexe 3). À la différence des EPTB, les EPAGE n'ont pas de compétences propres et n'exercent que des compétences issues de celles de leurs membres. Chacune de ces entités peut bénéficier du transfert ou de la délégation d'une compétence de la part des EPCI membres. L'article 33 de la loi « 3DS » permet à un même syndicat mixte d'évoluer en EPTB ou en EPAGE pour des portions différentes de territoire. Cet assouplissement permettra à des syndicats couvrant plusieurs bassins ou fractions de bassin de cours d'eau d'être EPTB sur une partie d'un bassin et EPAGE sur une autre.

À l'échelle d'un bassin ou d'un groupement de sous-bassins hydrographiques peut être mis en place un schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), sous le pilotage d'une commission locale de l'eau (CLE) qui rassemble les différents types d'acteurs concernés et a la charge d'élaborer un règlement et un programme d'actions en compatibilité avec le SDAGE. Le fonctionnement et les actions spécifiques au SAGE sont portés par une collectivité territoriale ou un établissement public local (EPTB, EPAGE ou syndicat mixte).

1.1.2.3 Les régions et les départements

Depuis le 1er janvier 2020, les régions et les départements qui intervenaient dans les champs de compétences désormais exclusivement affectés au bloc communal (GEMAPI, eau potable, assainissement), ne peuvent plus le faire, leur clause de compétence générale ayant été supprimée par la loi NOTRe.

25 Le grand cycle de l'eau correspond au mouvement perpétuel de l'eau sous tous ses états (précipitations, ruissellement, évaporation, infiltration), alors que le petit cycle désigne le parcours que l'eau emprunte du point de captage dans la rivière ou la nappe d'eau souterraine jusqu'à son rejet dans le milieu naturel (prélèvement d'eau brute, potabilisation de l'eau, stockage et distribution de l'eau potable, collecte puis traitement des eaux usées et enfin rejet au milieu naturel).

26 Article L2224-11 du code général des collectivités territoriales : « Les services publics d'eau et d'assainissement sont financièrement gérés comme des services à caractère industriel et commercial ».

Les régions peuvent prendre en charge, sur leur demande, tout ou partie des missions d'animation et de concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques (article L.211-7 I ter du code de l'environnement), ce que quatre d'entre elles ont fait jusqu'à présent (Bretagne, Grand-Est, Pays-de-la-Loire, Provence-Alpes-Côte-D'azur). La situation de la Corse est particulière du fait du statut de la Collectivité de Corse avec des compétences spécifiques en matière d'eau, notamment la présidence de l'Office d'équipement hydraulique de la Corse (OEHC) qui est chargé de gérer la ressource en eau.

Les régions interviennent dans le cadre des politiques de l'eau qu'elles ont définies via leurs financements propres ou via la gestion des fonds structurels européens dont elles sont autorités de gestion. Selon le CGEDD²⁷, les montants cumulés des contributions des conseils régionaux dans les contrats de plan et les plans interrégionaux de massif et de fleuves se sont élevés à 249 M€ pour l'eau sur la période 2015-2020. Pour la programmation 2014-2020, la sous priorité eau et assainissement du Fonds européen de développement régional (FEDER) n'a été ouverte que dans les régions d'outre-mer. Il est difficile d'évaluer le montant des actions financées par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) qui ont des effets sur la qualité de l'eau (mesures agroenvironnementales, conversion vers l'agriculture biologique notamment). A partir de 2023, la gestion de ces mesures du FEADER liées aux surfaces agricoles sera reprise par l'État.

Les conseils départementaux se concentrent désormais sur l'assistance technique aux communes ou aux EPCI. Certains ont créé des « agences techniques » départementales ou sont parties prenantes de syndicats mixtes départementaux, au service des collectivités du bloc communal, dont les statuts, missions et moyens sont très différents d'un département à l'autre. Ces structures prennent en charge, selon les cas, des compétences transférées ou déléguées par les EPCI et/ou des actions d'appui, de coordination, d'études.... Elles sont plus ou moins spécialisées dans le domaine de l'eau. Au cours de ces dernières années, les départements ont réduit leurs engagements financiers sur la politique de l'eau²⁸.

1.2 L'organisation et les pratiques décrites par les acteurs font ressortir plusieurs axes d'amélioration

L'annexe 5 présente de manière détaillée la perception que les différents acteurs rencontrés par la mission ont de la mise en œuvre de la politique de l'eau en France métropolitaine.

1.2.1 L'organisation est complexe et peu lisible

Outre les services et établissements publics de l'État, ainsi que les différents échelons de collectivités territoriales, de multiples acteurs privés et associatifs sont concernés à divers degrés par la politique de l'eau. Cette multiplicité des acteurs impose la composition diversifiée des instances de décision, de concertation et de portage collectif des politiques de l'eau (comités de bassin, conseils d'administration des agences de l'eau, commissions locales de l'eau, etc.). Au-delà des nombreux acteurs, la gestion de l'eau couvre différents domaines et se met en œuvre sur différents territoires, à différentes échelles géographiques, hydrographiques et temporelles.

De ce fait, cette organisation apparaît souvent complexe. Pour autant, selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), elle n'est pas intrinsèquement différente de celle d'autres pays qui ont décentralisé tout ou partie des politiques de l'eau, sauf pour ce qui concerne la coexistence de services déconcentrés et d'établissements publics de l'État à un même échelon territorial qui semble être une spécificité française.

27 Rapport du CGEDD, Proposition de scénarios de financement des politiques publiques de préservation des ressources en eau, de la biodiversité et des milieux marins, juillet 2016.

28 Rapport du CGEDD, Le financement des politiques de l'eau, de la biodiversité et des milieux marins, 2016.

1.2.2 La cohérence entre la politique de l'eau et d'autres politiques publiques doit être renforcée

La politique de l'eau se caractérise, dans sa mise en œuvre, par de fortes interactions avec d'autres politiques publiques [aménagement du territoire, habitat et urbanisme, agriculture, biodiversité, santé, risques naturels (inondations, sécheresses...) et diverses activités anthropiques [activités économiques (agriculture, pêche professionnelle et pisciculture, industrie, productions énergétiques, activités extractives, etc.), activités de loisir (pêche de loisir, baignade, sports d'eau vive, etc.)].

La cohérence entre politiques publiques est un enjeu qui ressort des entretiens menés par la mission. La plupart des interlocuteurs rencontrés considère qu'au sein de la politique de l'eau, l'interaction entre la gestion des milieux aquatiques et la gestion du risque d'inondation peut encore être améliorée. Pour ce qui concerne la gestion quantitative, mais également la qualité de l'eau et des milieux associés, la cohérence entre la politique de l'eau et la politique agricole est qualifiée de cruciale. Outre la continuité écologique, il y a un enjeu de cohérence entre la politique énergétique et la gestion quantitative des ressources en eau (hydroélectricité, refroidissement d'installations nucléaires). Les documents de planification de l'urbanisme ne tiennent pas suffisamment compte des enjeux de l'eau dans de nombreux endroits notamment en l'absence de SAGE.

Les préfets attendent une meilleure coordination et des arbitrages interministériels plus explicites sur les sujets sensibles (agricoles, sanitaires). Ils demandent que les arbitrages nationaux et les clés de lecture soient partagés avec l'ensemble des services territoriaux concernés pour que l'action de l'État soit mieux coordonnée.

1.2.3 Les différents échelons de mise en œuvre de la politique de l'eau doivent être mieux articulés

La mise en œuvre de la politique de l'eau s'inscrit dans le cadre institutionnel de la France (région, département, EPCI, commune) et dans celui des périmètres hydrographiques (bassins et sous-bassins, ou nappes d'eaux souterraines).

Quel que soit le niveau territorial d'exercice, les préfets, comme les élus rencontrés par la mission, soulignent l'importance de la coordination de la politique de l'eau à l'échelle du bassin hydrographique. Il en est de même des associations professionnelles ou environnementales et des représentants des personnels des services de l'État auditionnés. L'échelon du bassin hydrographique est celui de la cohérence hydrologique et c'est à cette échelle que sont définies les grandes orientations de gestion qui résultent des directives européennes.

Pour tenir compte de la diversité de situation des bassins hydrographiques, l'échelon du sous-bassin²⁹ apparaît approprié pour la planification opérationnelle avec des outils spécifiques tels que les SAGE et les contrats de bassin. C'est aussi l'échelle pertinente pour conduire la concertation et faire émerger les solutions les plus adaptées lors des conflits entre les différentes catégories d'usagers des ressources en eau.

Des préfets et services déconcentrés de l'État, comme certains présidents de comité de bassins et usagers, recommandent de faire évoluer l'organisation territoriale à l'échelon opérationnel du sous-bassin, ainsi que cela existe au sein du bassin Adour Garonne, avec le déploiement de préfets de département, coordonnateurs d'un sous-bassin (voir 5.3 de l'annexe 5). Les interlocuteurs de la mission indiquent que la fonction et le périmètre doivent répondre à des enjeux de cohérence (par exemple de coordination d'un sous-bassin situé dans deux départements).

²⁹ Le sous-bassin constitue un niveau d'échelle hydrographique intermédiaire entre la masse d'eau (portion de cours d'eau, aquifère, plan d'eau, zone côtière) et le district hydrographique (bassin) au sens de la directive cadre sur l'eau.

Si la mise en œuvre des directives européennes impose l'échelle de bassin hydrographique, les logiques d'acteurs (économiques, agricoles, associatifs, ARS...) sont plutôt ancrées à l'échelon régional, ou mutualisées à ce niveau qui assure l'articulation entre bassin et départements. L'échelon départemental est reconnu comme opérationnel par la plupart des interlocuteurs de la mission pour l'exercice de la police de l'eau et la mise en œuvre des actions concrètes à mener par les acteurs de terrain.

Enfin, le rôle du bloc communal n'est pas remis en cause pour ce qui concerne les services publics d'eau et d'assainissement, des regroupements étant possibles dans le cadre de syndicats mixtes à différentes échelles, notamment départementale.

1.2.4 La clarification des missions et la coordination entre services et opérateurs de l'État sont préférables à une nouvelle modification des structures

Pour compenser la baisse des effectifs, le ministère de la Transition écologique considère qu'il faut rationaliser les interventions de l'État entre ses services déconcentrés et ses opérateurs. Les préfets rencontrés estiment quant à eux qu'il n'est pas souhaitable de bouleverser à nouveau l'organisation des services territoriaux de l'État. De manière générale, les représentants des services déconcentrés de l'État, agences de l'eau et OFB auditionnés, estiment que la communauté de travail fonctionne plutôt bien. Leurs interlocuteurs sont nombreux à constater le manque de coordination, mais personne ne propose de fusionner les services déconcentrés et les opérateurs (agences, OFB), ni les services entre eux, ni les opérateurs entre eux. Le manque de coordination peut dans certains cas relever de différences exprimées au titre de missions et d'objectifs (ce qui est « bon » pour la prévention des inondations peut être « mauvais » pour les espèces aquatiques protégées). Des propositions pour rationaliser la répartition des compétences partagées par plusieurs acteurs de l'État dans différents domaines de la politique de l'eau sont recensées au 5.4 de l'annexe 5. Elles sont prises en compte dans les propositions d'évolution présentées dans la deuxième partie du présent rapport.

Dans le contexte d'optimisation des moyens humains, l'hypothèse d'une intégration des délégations de bassin aux agences de l'eau a été évoquée par des interlocuteurs de niveau national. Une fusion complète donnerait à l'agence un double positionnement : d'une part, d'établissement public autonome pour la mise en œuvre de son programme d'interventions et, d'autre part, d'autorité administrative pour les missions régaliennes assurées antérieurement par la délégation de bassin. Les préfets coordonnateurs de bassin et les DREAL (notamment délégués de bassin) auditionnés ne sont pas favorables à une telle évolution structurelle. À l'inverse, les présidents de comités de bassin consultés seraient plutôt favorables à ce que toutes les compétences de l'État à l'échelon du bassin soient regroupées (au moins physiquement) autour de l'agence.

Les DREAL rencontrées préconisent d'adapter et de différencier les organisations régionales selon les enjeux, la taille des régions, les compétences disponibles. La diminution des effectifs incite à procéder à un examen périodique, par région, de la répartition des missions entre directions régionales et départementales.

Les DDT-M consultées considèrent que, malgré l'enchevêtrement des compétences, l'organisation est plutôt efficace et sans redondance entre départements, bassins, régions. Elles indiquent être accaparées par l'instruction des autorisations et les contrôles de police administrative. Elles soulignent que la réduction de leurs moyens humains (-8% en cinq ans), qui se traduit concrètement par la perte de compétences des personnels dont elles disposent, ne leur permet plus d'assurer toutes leurs missions et que cela induit une insécurité, en particulier sur la qualité technique et juridique de leurs actions.

Du fait de la réduction des effectifs, les agences de l'eau sont moins présentes sur le terrain même si, dans les quatre agences de l'eau couvrant des territoires vastes, trois à cinq délégations territoriales accompagnent l'émergence des projets sur le terrain. La complémentarité entre l'action de police

administrative et judiciaire des services de l'État et de l'OFB, et l'action incitative financière des agences en faveur des projets visant le bon état des masses d'eau est assurée dans les échanges en MISEN, notamment lors de l'élaboration des PAOT. Les préfets coordonnateurs de bassin apprécient d'être présidents du conseil d'administration de l'agence de l'eau afin d'assurer l'unité de l'État pour exécuter les instructions du gouvernement. Inversement, cette présidence est contestée par certains présidents de comités de bassin, des associations et des élus rencontrés par la mission.

Selon divers interlocuteurs, notamment des services de l'État, l'OFB a une moindre disponibilité pour l'eau que les organismes qui l'ont précédé, mais il veille à être présent sur les thèmes où il dispose d'une expertise technique spécifique. Les préfets et la plupart des services déconcentrés demandent que soit affirmée la capacité de pilotage des échelons territoriaux de l'État sur l'OFB, notamment pour les missions régaliennes. La loi « 3DS » (article 152-2)³⁰ apporte, en partie, une réponse à cette demande en faisant du préfet de département le délégué territorial de l'OFB. La répartition des rôles entre les agences de l'eau et l'OFB aurait besoin d'être revue dans certains domaines.

Les préfets, comme les DREAL, considèrent que le fonctionnement des MISEN est inégal selon les territoires. La co-présidence de la MISEN stratégique avec le procureur est appréciée. La coopération interservices et le partage d'informations est perfectible entre OFB, DDT-M et DREAL. L'absence de certains services (DDPP/DDCSPP, UD DREAL) dans une partie des MISEN et l'étanchéité entre la police de l'eau et la police des ICPE sont regrettées, notamment par l'OFB.

Le travail collaboratif au sein du secrétariat technique de bassin semble hétérogène selon les bassins. Certains acteurs pensent qu'il serait utile de constituer également des secrétariats techniques par sous-bassins pour assurer le relais sur les territoires.

Les préfets rencontrés souhaitent une animation et une coordination par le niveau central du réseau préfectoral sur la politique de l'eau, en premier lieu pour les préfets coordonnateurs de bassin qui considèrent la commission administrative de bassin comme un outil de pilotage essentiel.

Enfin, sur un plan plus général, les préfets sont réservés quant à d'éventuels nouveaux transferts de compétences aux collectivités territoriales qui, associés à la réduction des effectifs, feraient perdre les dernières compétences techniques dont l'État dispose. Selon des présidents de comité de bassin rencontrés, il faut choisir entre décentralisation et déconcentration pour chaque axe de la politique de l'eau car, selon eux, « le doublon coûte cher ». Le rôle « régaliens » de l'État (faire respecter la loi) n'est remis en cause par aucun interlocuteur de la mission. Les DREAL considèrent que l'État doit notamment garder un rôle de police y compris sur le petit cycle ainsi que le contrôle de la gestion quantitative de la ressource en eau.

1.2.5 Les contraintes sur les effectifs et les compétences des services de l'État et des opérateurs affectent l'exercice des missions

La plupart des interlocuteurs ont évoqué les contraintes que les baisses d'effectifs, depuis plus d'une dizaine d'années, font peser sur les services de l'État et les conséquences sur leur disponibilité, leur présence sur le terrain et surtout sur leur capacité à assurer convenablement la totalité des missions. Certains services sont ainsi amenés à faire des choix, à leur niveau, entre les missions à accomplir. Ces différenciations de fait exposent les services au risque juridique d'inapplication de la réglementation.

Les plus petites collectivités regrettent que la baisse continue des effectifs et la perte des compétences techniques qui en résulte ne permette plus aux services de l'État de les accompagner. Cette perte d'expertise des services territoriaux a souvent été relevée et certains préfets mentionnent que cela

³⁰ L'article 152-2° de la loi « 3DS », complétant l'article L. 131-9 du code de l'environnement, dispose que « *Le représentant de l'Etat, selon le cas, dans le département, la collectivité de Corse ou la collectivité régie par les articles 73 ou 74 de la Constitution assure, en tant que délégué territorial de l'office, la cohérence de l'exercice des missions de police administrative de l'eau et de l'environnement de l'office dans les territoires relevant de son ressort avec les actions des autres services et établissements publics de l'Etat.* ».

entame la crédibilité de l'État notamment à l'égard des grandes collectivités territoriales (régions, départements, métropoles et grandes agglomérations) qui sont souvent dotées de personnels qualifiés.

Selon les DREAL, l'organisation des compétences techniques rares est à organiser au sein de chaque région en faisant exercer des missions par les DREAL pour le compte des préfets de département comme cela fonctionne déjà avec les unités départementales pour les installations classées pour la protection de l'environnement, la sûreté des ouvrages hydrauliques, les espèces protégées ou la protection des sites. Selon les DREAL, cette organisation semble plus efficace qu'une mutualisation entre directions départementales qui se heurte à la volonté des acteurs départementaux de l'État de conserver leurs prérogatives.

Du fait des réductions d'effectifs qui leur sont demandées et du statut de leurs personnels qui contrainst les mobilités³¹, les agences de l'eau sont en difficulté comme l'a montré l'audit réalisé en 2021 par le CGEDD³². Certaines compétences critiques indispensables pour l'exercice des missions leur font défaut. Elles estiment, comme les élus des bassins, qu'une visibilité pluriannuelle sur les schémas d'emplois serait nécessaire pour gérer le renouvellement de ces compétences ou le recrutement des compétences rendues nécessaires par les nouvelles missions qui leur sont confiées.

1.2.6 Les différents échelons de collectivités territoriales manifestent des volontés et des capacités variables à s'engager

Les régions rencontrées par la mission manifestent un intérêt pour la politique de l'eau, mais aucune posture commune, ni même majoritaire, ne semble se dégager pour l'instant. Les quatre régions qui ont opté pour la prise de compétence facultative sur l'animation et la concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques exercent, ou entendent exercer cette compétence, suivant des modalités diverses et avec une implication opérationnelle limitée, sans apparente concertation entre elles. Les élus régionaux constatent que dans la répartition des compétences des collectivités territoriales, la place donnée au bloc communal laisse peu de place aux régions. Un président de région, bien que n'ayant pas opté pour la prise de compétence animation, défend l'idée d'une décentralisation de la politique de l'eau aux régions. C'est d'ailleurs le seul interlocuteur des collectivités territoriales à avoir suggéré à la mission des transferts de compétence de l'État. La situation de la Corse est spécifique du fait du statut particulier qui donne à la Collectivité de Corse des compétences plus importantes que celles dont disposent les régions du continent en matière d'eau.

Des élus et responsables départementaux rencontrés par la mission estiment que la loi NOTRe, en supprimant la clause générale de compétence, a privé les départements d'une capacité d'action dans le domaine de l'eau sur lequel la plupart d'entre eux étaient actifs. De nombreux élus de niveau infra départemental considèrent qu'il ne faut surtout pas empêcher les départements de continuer à intervenir dans le domaine de l'eau, notamment via des agences techniques départementales au service des collectivités territoriales ou des syndicats mixtes dotés de compétences techniques et ancrés sur la réalité des territoires.

Les métropoles consultées par la mission estiment être dotées de moyens humains suffisants pour assumer l'ensemble des compétences en matière de service public d'eau et d'assainissement comme de GEMAPI. En revanche, les communes et les communautés de communes auditionnées expriment majoritairement des difficultés sur les compétences en matière d'eau. Pour autant, certaines petites communes ne veulent pas transférer la compétence eau potable à une échelle intercommunale même si ce sont les plus « petites » collectivités territoriales qui sont en difficulté pour mettre en œuvre la compétence GEMAPI. De manière générale, l'articulation entre les compétences assainissement, GEMAPI et gestion des eaux pluviales suscite des interrogations et reste encore à préciser.

31 Les personnels des agences de l'eau sont des contractuels de droit public régis par un statut propre qui ne prévoit pas la possibilité de détachement y compris entre deux agences de l'eau.

32 Rapport CGEDD, Audit interne des agences de l'eau, janvier 2022.

Tout en reconnaissant que le rôle des EPCI reste essentiel pour être près du terrain, des élus rencontrés souhaitent qu'ils soient réunis au sein d'une structure de bassin versant, lieu de contact et de mise en cohérence entre petit et grand cycles de l'eau, tout en leur laissant la gestion du petit cycle de l'eau. L'intérêt d'une couverture systématique du territoire par des EPTB couvrant un bassin versant³³ subdivisé en EPAGE a été souligné par les DREAL et de nombreux élus qui s'accordent également sur l'intérêt de constituer des commissions locales de l'eau et d'élaborer des SAGE.

1.3 Les idées forces retenues par la mission pour bâtir des scénarios d'évolution

Les constats de la mission et les échanges avec les acteurs font ressortir des idées force à prendre en compte pour proposer des évolutions dans l'organisation territoriale de la politique de l'eau :

- Préférer à des réorganisations de structures, des évolutions dans les modes d'interaction et dans la répartition des rôles, aux différents échelons territoriaux, entre les services et les établissements publics de l'État afin de renforcer la spécialisation notamment sur la gestion intégrée de l'eau et sa planification, la gestion quantitative, la police administrative de l'eau ;
- Articuler voire étendre les compétences des collectivités territoriales et de leurs groupements en matière de petit et de grand cycles de l'eau et disposer d'opérateurs au sein de ces collectivités chargés de mettre en œuvre les mesures planifiées sur des périmètres hydrographiques pertinents ;
- Renforcer la mise en œuvre de la politique de l'eau et de la pêche en eau douce aux échelons hydrographiques notamment celui des sous-bassins pour la planification et la programmation ;
- En complément, renforcer le pilotage stratégique interministériel pour mieux coordonner la politique de l'eau avec d'autres politiques publiques et poursuivre les efforts de mise en cohérence des directives cadre sur l'eau et sur les inondations.

33 Le bassin versant est la surface d'alimentation d'un cours d'eau ou d'un plan d'eau. Il se définit comme l'aire de collecte des eaux, considérée à partir d'un exutoire : elle est limitée par le contour à l'intérieur duquel toutes les eaux s'écoulent en surface et en souterrain vers cet exutoire. Ses limites sont les lignes de partage des eaux. Source Gest'eau

2. Propositions d'évolution de l'organisation et de la gouvernance territoriales de la politique de l'eau

Pour fonder des scénarios, la mission a construit ses propositions d'évolution en identifiant les éléments qui lui paraissaient les plus structurants par rapport à l'objectif recherché et s'est appuyée sur les constatations et propositions recueillies lors de ses nombreux entretiens.

Cela lui permet de proposer des pistes de scénarios d'évolution de l'organisation et de la gouvernance territoriales de la politique de l'eau basées sur cinq modules qui portent sur l'organisation entre les échelons territoriaux de mise en œuvre de la politique de l'eau et sur le rôle respectif des services et établissements publics de l'État, d'une part, ou des collectivités territoriales, d'autre part. Malgré les écueils possibles de la démarche tenant notamment à la dimension multifactorielle des éléments structurants retenus, la mission s'est efforcée ainsi de simplifier la grille de lecture.

2.1 Cinq modules d'organisation pour établir des scénarios

Ces cinq modules par rapport à la situation actuelle peuvent se résumer ainsi :

- Le premier module rationalise à la marge les interventions des services et établissements publics de l'État pour certaines missions exercées aux différents échelons territoriaux sans modifier ni les structures, ni la répartition globale des compétences ;
- Un deuxième module spécialise les services déconcentrés et les établissements publics de l'État selon deux pôles distinguant les missions régaliennes (services déconcentrés et OFB), d'une part, le financement de projets et le soutien aux actions des acteurs (agences de l'eau), d'autre part ;
- Deux modules organisent la mise en œuvre de la politique de l'eau (grand cycle de l'eau et gestion intégrée des bassins versants), tant par l'État (module 3) que par les collectivités territoriales (module 4), selon une logique de périmètre hydrographique privilégiant la gestion par sous-bassin ;
- Un cinquième module étend les compétences des collectivités territoriales sur le petit cycle de l'eau.

Les modules 1, 2 et 3 portent sur les services et établissements publics de l'État, alors que les modules 4 et 5 concernent principalement les collectivités territoriales. Ils sont présentés de manière détaillée avec leurs conditions de faisabilité en annexe 6. Seules les grandes lignes de ces modules sont reprises ci-dessous.

2.1.1 Module 1 : Rationaliser l'exercice des missions actuelles de chacun des niveaux territoriaux de l'État

Cette proposition vise à optimiser l'action des services et établissements publics de l'État aux trois échelons du bassin hydrographique, de la région et du département sans modifier ni les structures, ni la répartition globale des compétences entre les différents services ou vis-à-vis des collectivités territoriales.

A l'échelon du bassin hydrographique, un organe permanent de concertation pourrait être mis en place (préfet coordonnateur de bassin, président du comité de bassin et directeur général de l'agence de l'eau) et les missions réparties sans redondance entre les membres du secrétariat technique de bassin. Dans un bassin de grande taille, une expérimentation pourrait être menée pour déléguer au préfet de région certaines des compétences du préfet coordonnateur du bassin. Ainsi, au sein du bassin Loire-Bretagne, la région Bretagne pourrait être retenue en raison de ses caractéristiques hydrographiques.

Les agences de l'eau pourraient cesser d'exercer des missions qui ne sont pas dans leur « cœur de métier » et qui sont déjà assurées en partie par d'autres structures (acquisition de terrains et gestion foncière directe, instruction d'aides de coopération décentralisée, éducation à l'environnement).

A l'échelon régional, le préfet de région pourrait débattre avec les préfets de département et faire valider en CAR la répartition de certaines activités entre les DREAL et les DDT-M en fonction des grands enjeux structurants et des ressources humaines disponibles.

La mise en place d'un chef de filât par grande thématique entre administrations de l'État (établissements publics compris) et collectivités territoriales pourrait découler d'une concertation engagée par les préfets de région avec les principales collectivités territoriales afin de coordonner les actions avec la stratégie du bassin (SDAGE, PGRI, PlaGePoMi...) et mieux articuler les politiques publiques en matière d'eau, de biodiversité, d'énergie et d'aménagement du territoire. Un comité des financeurs, co-présidé par le préfet de région et le président du conseil régional, pourrait être chargé de coordonner, pour le domaine de l'eau, les modalités d'intervention respectives de(s) agence(s) de l'eau, de l'État et du conseil régional notamment en tant qu'autorité de gestion des fonds européens.

A l'échelon départemental, les orientations principales arrêtées en CAR pourraient être reprises dans les feuilles de route des préfets et leur mise en œuvre opérationnelle déclinée dans un plan d'action commun à la DREAL et aux DDT-M. Des réunions inter MISEN seraient organisées de manière plus systématique pour coordonner les actions entre départements. Les MISEN seraient ouvertes à d'autres services (DDPP/DDTESPP, UD DREAL, ARS) afin de mieux s'affirmer comme le lieu de coordination entre la police de l'eau, la police des ICPE et la police sanitaire notamment. Les rôles respectifs et les modalités de coordination entre les personnels de la DDT-M et de l'OFB devraient être précisées pour les contrôles de police administrative et les suites à leur donner, sous le pilotage du préfet de département devenu délégué territorial de l'établissement public.

2.1.2 Module 2 : Organiser l'action territoriale de l'État autour de deux pôles distinguant les missions régaliennes de celles d'accompagnement des acteurs

Pour mettre en œuvre la politique de l'eau, l'organisation territoriale de l'État s'appuie à la fois sur des services déconcentrés, sous l'autorité des préfets, aux échelons du bassin et aux échelons « *administratifs* » de la région et du département (DREAL, DDT-M), sur un établissement public national implanté aux niveaux régionaux et départementaux (l'OFB), et sur des établissements publics par bassin hydrographique (les agences de l'eau) disposant de délégations territoriales. Pour faire progresser la lisibilité et l'efficacité du dispositif de l'État dans une tendance durable de rationalisation des effectifs, la proposition consisterait à spécialiser et concentrer les services et établissements publics de l'État autour de deux blocs cohérents de compétences.

Le premier bloc « *régalien, contrôle* » est assuré comme actuellement par les DDT-M et par les services départementaux de l'OFB³⁴, le préfet de département assurant, en tant que délégué territorial de l'OFB, la cohérence de l'exercice des missions de police administrative de l'eau et de l'environnement. La DREAL, avec l'appui technique de la direction régionale de l'OFB, animerait les services départementaux et coordonnerait notamment la déclinaison des orientations du programme de mesures de bassin dans les PAOT et les plans de contrôle établis à l'échelon départemental.

Le second bloc « *incitation, financement, connaissance, programmation, accompagnement et animation des projets et actions portés par les acteurs* » serait quasiment exclusivement pris en charge par les agences de l'eau, au travers de leur politique d'aides et d'accompagnement des acteurs et des démarches de territoires. A l'échelon du bassin, elles seraient pilotes de l'essentiel des missions territoriales de connaissance dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques.

³⁴ Ainsi que par les DREAL pour ce qui concerne les missions interdépartementales de contrôle des ouvrages hydrauliques, d'ICPE et de police d'axe.

En revanche, les fonctions de planification et les fonctions de programmation (programmes de mesures DCE et leurs déclinaisons) qui ont à la fois un volet incitatif et un volet régalien et contrôle, devraient continuer à mobiliser, mais de façon différenciée et sans redondance au sein du secrétariat technique de bassin, les porteurs de ces deux blocs de compétences.

2.1.3 Module 3 : Mieux adapter les missions et l'organisation des services de l'État aux réalités hydrographiques

Cette proposition a pour objectif de renforcer la présence de l'État et de faciliter la cohérence de son action à l'échelle hydrographique opérationnelle des sous-bassins. Elle consiste, sur le modèle de ce qui est déjà pratiqué dans le bassin Adour-Garonne, par exemple, à diviser, par arrêté du préfet coordonnateur de bassin (PCB), chacun des bassins hydrographiques en sous-bassins correspondant à des territoires hydrographiques pertinents.

Lorsque le périmètre du sous-bassin dépasse celui d'un département, le PCB confierait la coordination à l'un des préfets de département qui serait l'interlocuteur direct des commissions territoriales des comités de bassin, des préfets des départements voisins, partie du sous-bassin, et des établissements publics de l'État (agences de l'eau, OFB) favorisant ainsi l'articulation locale et la cohérence amont-aval des politiques et des actions.

Le préfet coordonnateur de sous-bassin s'appuierait sur un secrétariat technique [DDT-M, DREAL, agence de l'eau (délégation territoriale s'il en existe) et OFB] qui déterminerait des priorités à traduire dans une déclinaison du programme de mesures à l'échelle du sous-bassin. Ce programme se substituerait au plan d'action opérationnel territorialisé (PAOT) actuel et ferait partie des éléments de cadrage des plans de contrôle par département. Les interventions de l'agence de l'eau feraient l'objet d'un contrat territorial pour le sous-bassin.

Le dispositif de coordination de l'État mis en place au niveau du sous-bassin éviterait de devoir organiser cette mise en cohérence dossier par dossier, ou démarche par démarche. La déclinaison de la planification à cette échelle (mise en application du SDAGE en vigueur, contribution à l'élaboration du SDAGE à venir), dans un périmètre pertinent, favoriserait la gestion intégrée de l'eau et renforcerait l'efficacité de l'ensemble des acteurs.

Cette organisation ne nécessite pas de modifications réglementaires puisqu'elle s'appuie sur les facultés de délégation données au préfet coordonnateur de bassin (article R.213 -14 du code de l'environnement) et sur le décret relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements. La délégation donnée par le préfet coordonnateur de bassin au préfet de département coordonnateur de sous-bassin serait accompagnée d'une feuille de route ou d'une lettre de mission cadrée par une instruction nationale.

2.1.4 Module 4 : Renforcer les compétences obligatoires des collectivités territoriales en matière de planification de la gestion intégrée de l'eau

Cette proposition confie aux collectivités territoriales et à leurs groupements, la responsabilité principale de la déclinaison et de la mise en œuvre territoriales de la planification de la politique de l'eau. Cette compétence nouvelle, obligatoire, serait assurée dans le cadre général du SDAGE en recherchant la meilleure cohérence possible entre le ressort territorial des collectivités territoriales et les échelons hydrographiques adaptés à la politique de l'eau. Elle s'inscrit en cohérence avec la

compétence GEMAPI³⁵ dont l'objectif de gestion intégrée (associant GEMA et PI) reste à atteindre dans de nombreux territoires.

A cet effet, la couverture du territoire par des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE)³⁶, dont les périmètres sont définis par le SDAGE, serait systématisée, ce qui nécessiterait une modification de l'article L.212-1 du code de l'environnement (alinéa X). Il pourrait également être utile de réviser l'article L.212-5-1 du même code pour élargir les compétences des SAGE à l'ensemble des thématiques prévues dans les SDAGE et PGRI.

L'articulation entre les commissions locales de l'eau (CLE)³⁷ des SAGE et les structures (EPCI, syndicat mixte, EPTB, EPAGE) en charge de la mise en œuvre de tout ou partie de la compétence GEMAPI est la condition de réussite de cette nouvelle organisation. La CLE conserverait sa compétence de planification et d'élaboration de règlement, en cohérence avec les objectifs du SDAGE pour le sous-bassin, la mise en œuvre étant confiée, en tant qu'opérateur, à l'EPTB ou autre entité en charge de la GEMAPI. Le financement général de ces opérateurs serait assuré par la taxe GEMAPI³⁸, un appui pouvant être apporté par les agences de l'eau pour le fonctionnement des EPTB ou organismes homologues, y compris leur participation au fonctionnement des CLE des SAGE, ainsi que pour les travaux prévus.

Cette proposition pourrait se heurter à la non-opposabilité des règlements des SAGE aux politiques d'aménagement du territoire. Dès lors, il conviendrait de modifier la hiérarchie juridique, notamment entre SDAGE, PGRI, SAGE, SLGRI, d'une part, et documents d'urbanisme [schémas de cohérence territoriale (SCoT), plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUI)] et autres planifications territoriales [schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), schémas des carrières], d'autre part. Les seconds entretiendraient un rapport de conformité et non plus de simple compatibilité vis-à-vis des premiers, ce qui suppose une modification législative consistant à intégrer les documents d'urbanisme et de planification territoriale dans les dispositifs prévus par l'article L.212-5-2 du code de l'environnement. Ce point est évidemment sensible car il touche au principe de libre administration des collectivités territoriales.

35 L'item 1 de la GEMAPI (aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique) vise à garantir la bonne prise en compte des orientations des SDAGE et des PGRI, et à permettre d'assurer les solidarités nécessaires entre amont et aval d'un même bassin versant et notamment entre territoires ruraux et urbains de celui-ci, voire entre les deux rives d'un même cours d'eau lorsque celui-ci fait « frontière » entre deux entités administratives.

36 Actuellement, l'article L.212-3 du code de l'environnement prévoit que « le périmètre et le délai dans lequel il [le SAGE] est élaboré ou révisé sont déterminés par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) ; à défaut, ils sont arrêtés par le représentant de l'Etat dans le département, sur proposition ou après consultation des collectivités territoriales et après consultation des établissements publics territoriaux de bassin et du comité de bassin » et l'article L.213-4 du même code que « la mise en œuvre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux est assurée (dans certaines conditions) par un établissement public territorial de bassin ».

37 La CLE, dont la composition est fixée par arrêté préfectoral, est présidée par un élu local et se compose de trois collègues : les collectivités territoriales, les usagers (agriculteurs, industriels, propriétaires fonciers, associations, ...), l'Etat et ses établissements publics. La CLE constitue le noyau opérationnel du SAGE. Elle a pour mission de gérer et d'animer l'ensemble de la démarche de SAGE (élaboration, mise en œuvre et suivi). Après l'arrêté préfectoral d'approbation du SAGE, la CLE veille à la bonne application des dispositions inscrites dans le SAGE et à sa mise en œuvre. Le règlement élaboré est pris en compte dans les décisions administratives, à différents degrés et sous différentes modalités.

38 La loi dite « 3DS » du 21 février 2022 prévoit, dans son article 34, à titre expérimental, la possibilité pour les EPTB de remplacer, en tout ou partie, la contribution budgétaire des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre membres dudit établissement par un produit de contributions fiscalisées assises sur le produit de la taxe d'habitation, des taxes foncières et de la cotisation foncière des entreprises, en vue de financer la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations.

2.1.5 Module 5: Transférer aux collectivités territoriales la responsabilité de la police de l'eau potable et de l'assainissement (y compris les eaux pluviales)

Les communes et les EPCI³⁹ détiennent les compétences relatives à la distribution d'eau potable, à l'assainissement des eaux usées domestiques et à la gestion des eaux pluviales qui sont étroitement liées à la compétence en matière d'urbanisme⁴⁰ que ces mêmes collectivités territoriales ont reçu en 1983. Partant de ce constat, la proposition vise à étendre le périmètre de la compétence en matière d'eau potable et d'assainissement dont disposent les collectivités du bloc communal en leur transférant la police administrative sur le petit cycle de l'eau, actuellement exercée par l'État. Une synergie nouvelle sera ainsi rendue possible entre polices de l'urbanisme et de l'eau.

Le transfert de compétence porterait sur l'instruction (hors ICPE) des autorisations et le contrôle du respect de la réglementation relative aux forages et prélèvements pour l'alimentation en eau potable⁴¹, au contrôle qualitatif des pressions sur les périmètres et aires d'alimentation des captages, aux apports de rejets dans les réseaux d'eaux usées domestiques⁴², aux rejets ponctuels y compris d'eaux pluviales (éléments de nomenclature sur les installations, ouvrages, travaux et activités à définir...). Sur ce dernier aspect, le transfert compléterait celui prévu par l'article 197 de la loi « 3DS »⁴³ en matière de contrôles et de respect des prescriptions sur la gestion et le traitement des eaux pluviales pour ce qui relève du code de la santé publique. Ce transfert de la responsabilité d'une partie de la police de l'eau aux autorités organisatrices des services publics d'eau potable et d'assainissement nécessite des mesures législatives et réglementaires (modification des articles L.2224-7 et L.2224-8 du CGCT, à expertiser). Il devrait être couvert financièrement par la tarification du service.

Les collectivités territoriales auraient la nécessité de développer une capacité, en propre ou mutualisée entre elles, pour prendre en charge ces compétences dont le transfert par l'État pourrait se faire selon un rythme et des modalités différenciés selon que les EPCI sont urbains ou ruraux, de taille importante ou de taille réduite. Comme plusieurs conseils départementaux l'ont déjà mis en place sous diverses formes, le niveau départemental pourrait apporter un appui aux EPCI dotés de peu de moyens (en milieu rural par exemple), y compris pour les contrôles qui pourraient être assurés par la mise à disposition conventionnelle des agents de "l'agence départementale" pour le compte de l'autorité organisatrice ou de l'autorité en charge d'une police administrative.

Dans une logique de subsidiarité, le rôle de l'État pourrait consister en un cadrage réglementaire et un contrôle de 2^{ème} niveau avec fixation des objectifs de résultats et leur vérification. La responsabilisation des collectivités territoriales permettrait de recentrer les moyens qui resteront consacrés par l'État à

³⁹ Maires : art L2131-2 du code général des collectivités territoriales, et L422-1 et suivants du code de l'urbanisme, L480-1 et suivants du code de l'urbanisme ; Présidents EPCI : CGCT L5211-9-2, L 422-3 du code de l'urbanisme.

⁴⁰ La loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État a donné aux communes compétence en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Sur le fondement des lois pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), MAPTAM et NOTRe, cette compétence a pu évoluer en fonction du périmètre pris en charge par les EPCI (en base le PLUI sauf minorité de blocage, de manière optionnelle la délivrance des actes d'urbanisme et donc la police associée qui peut rester aux communes en cas de PLUI selon la délibération fixant le périmètre de compétence).

⁴¹ Les collectivités territoriales assureraient le contrôle des prélèvements dans les aires de captages (hors ICPE et concessions hydroélectriques réglementés par ailleurs et qui relèvent de l'État et/ou, a minima, celui des pressions qui s'exercent sur les captages et dégradent la qualité de l'eau destinée à l'eau potable.

⁴² Les articles L.2224-7 et L.2224-8-al.III du code général des collectivités territoriales (CGCT) attribuent déjà à la commune (ou à l'EPCI) le contrôle de l'assainissement non collectif.

⁴³ Article 197 de la loi « 3DS » : « I.- Après le premier alinéa de l'article L. 2226-1 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un alinéa ainsi rédigé : « *Le service de gestion des eaux pluviales urbaines assure le contrôle du raccordement des immeubles au réseau public de collecte des eaux pluviales urbaines et du respect des prescriptions fixées en application du dernier alinéa de l'article L. 1331-1 du code de la santé publique et par le zonage défini aux 3° et 4° de l'article L. 2224-10 du présent code ainsi que par les règlements en vigueur. Les modalités d'exécution de ce contrôle sont précisées par délibération du conseil municipal* ».

la police de l'eau, sur la préservation du bon état des ressources et milieux aquatiques. L'État devra néanmoins s'assurer que les collectivités territoriales auront les moyens juridiques et humains pour exercer effectivement ce nouveau pouvoir de police, directement ou indirectement⁴⁴.

2.2 L'analyse des interactions et des effets attendus des modules d'organisation

Les cinq modules d'organisation ne sont pas indépendants les uns des autres. Leurs effets attendus s'analysent sur l'efficacité, l'efficience et la lisibilité de la politique de l'eau, d'une part, sur les effectifs des services et établissements publics de l'État, d'autre part.

2.2.1 Les interactions entre les différents modules d'organisation

Le tableau 1 qualifie les différentes combinaisons possibles, en termes d'articulation entre les modules. Si une case du tableau ne comporte pas de mention, c'est que le cumul des deux modules concernés ne pose pas de question particulière à ce niveau de définition des modules. Un recouvrement partiel signifie que deux modules peuvent porter en partie sur un même aspect de l'organisation. Le cumul des modules 4 et 5 rend plus complexe l'articulation entre les compétences des collectivités territoriales.

Tableau 1 : Les interactions entre les cinq modules (source : mission)

	module 1	module 2	module 3	module 4	module 5
module 1 : Rationalisation de l'organisation actuelle État		recouvrement partiel	recouvrement partiel		
module 2 : Spécialisation État par blocs de compétences	recouvrement partiel		est facilité par ↑	est facilité par ↑	est facilité par ↑
module 3 : Coordination État par sous-bassin	recouvrement partiel	est facilité par ↑		effet amplifié par ↑	
module 4 : Planification et gestion intégrée grand cycle par les collectivités territoriale		est facilité par ↑	effet amplifié par ↑		articulation plus complexe
module 5 : Extension compétences police petit cycle des collectivités territoriales		est facilité par ↑		articulation plus complexe	

⁴⁴ L'article 8 de la loi « 3DS » du 21 février 2022 donne la possibilité à un EPCI-FP de déléguer tout ou partie d'une compétence à un conseil départemental ou à un conseil régional.

2.2.2 L'analyse comparée des effets attendus sur la politique de l'eau

La mission a procédé à la comparaison des différentes organisations, par rapport à la situation actuelle, en examinant les effets attendus (de neutre à fort) pour l'État, au regard de critères tenant à l'efficacité, l'efficience et la lisibilité de la politique de l'eau, ainsi que leurs conditions de réussite et de faisabilité. Ces effets sont résumés par le tableau 2 ci-dessous.

Tableau 2 : Comparaison des effets attendus pour l'État des différentes organisations (source : mission)

Effets / critères	Module 1 Rationalisation de l'organisation actuelle État	Module 2 Spécialisation État par blocs de compétences	Module 3 Coordination État par sous-bassin	Module 4 Planification et gestion intégrée grand cycle par les collectivités territoriales	Module 5 Extension compétences police petit cycle des collectivités territoriales
Efficacité	modéré	moyen	moyen	fort	fort sur petit cycle
Efficience	modéré	fort	moyen	moyen	moyen
Lisibilité	neutre	fort	fort	moyen	moyen
Conditions de faisabilité	Organisation interne	Modification réglementaire	Redéploiement de moyens au bénéfice des préfets coordonnateurs et secrétariats de sous-bassins	Modification législative Consultation des élus	Modification législative Consultation des élus
Conditions de réussite	–	Dialogue social avec les agents (DREAL, DDT-M et OFB notamment)	Impulsion par les préfets de la stratégie de coordination	Cohérence des périmètres de SAGE définis par le comité de bassin Mise en évidence de la valeur ajoutée sur les solidarités amont aval et urbain rural	Organisation des compétences entre les collectivités territoriales, et appui aux collectivités de taille ou capacités modestes

2.2.3 Les conséquences sur les effectifs des services et établissements publics de l'État

La mission s'est efforcée d'évaluer à partir des données SALSA (voir annexe 2) et des informations recueillies au sein des services déconcentrés les gains d'effectifs que les différents modules étudiés permettent d'escompter pour l'État. Toutefois, elle a pu observer qu'une clarification

budgétaire des effectifs du ministère de la Transition écologique consacrés au domaine de l'eau dans les services déconcentrés serait préalablement nécessaire. En effet, la répartition actuelle de ces effectifs entre les actions du BOP 217 ne semble pas refléter la réalité des effectifs réellement mobilisés ou qui devraient l'être sur les missions relevant des BOP 113 et 181⁴⁵. Par ailleurs, une partie de la politique de l'eau est prise en charge directement par les missions exercées en matière d'ICPE et de concessions hydroélectriques.

Le tableau 3 présente les principaux mouvements que chacune des organisations induirait sur les effectifs des services déconcentrés (DDT-M et DREAL).

Tableau 3 : Évolution des effectifs État (DDT-M et DREAL) selon les modules d'organisation (source : mission)

	Module 1	Module 2	Module 3	Module 4	Module 5
Transfert entres services déconcentrés			x		
Transfert des services vers un opérateur	x	x			
Transfert des services ou des opérateurs vers une collectivité territoriale				x	x
Transfert des services ou des opérateurs vers un autre acteur	x				

Une fois les choix organisationnels rendus, la mesure plus précise des gains d'effectifs potentiels sera à approfondir à partir d'une enquête analytique fine à réaliser par l'administration centrale auprès des services déconcentrés et des opérateurs de l'État quant aux ETPT affectés à chaque fonction unitaire.

Une première estimation est présentée ci-après.

2.2.3.1 Module 1

Le module 1 permet d'envisager le gain net de quelques ETPT (sur l'action 13 du BOP 217 et les budgets des agences de l'eau), lié au retrait de missions peu consommatrices de moyens humains :

- Arrêt de l'implication des services déconcentrés de SISPEA, avec 32 ETPT en DDT-M assurant encore un appui de proximité à quelques collectivités pour la documentation de données relevant de leur responsabilité, d'une part, le suivi du référentiel des services d'eau et d'assainissement, d'autre part (qui serait repris par des établissements publics et/ou des prestataires) : le gain net global serait, de fait, inférieur à ce nombre de 32 ;
- Transfert de certaines missions des agences de l'eau liées aux acquisitions foncières (effectifs non quantifiables en l'état des informations dont dispose la mission) et aux aides de coopération décentralisée hors partenariats institutionnels (tout ou partie de 5 ETPT, à confirmer).

⁴⁵ L'action 13 du BOP 217 correspond aux effectifs chargés de mettre en œuvre les missions relevant du programme 113, ceux imputés sur l'action 16 interviennent sur les risques liés à l'eau (programme 181), mais certains agents imputés sur l'action 15 « miroir du programme 135 » continueraient à remplir des missions dans le domaine de l'eau. Il s'agit d'une conséquence de la répartition des compétences qui existait avant la fusion entre les DDAF et les DDE pour constituer les DDT-M actuelles.

2.2.3.2 Module 2

Au niveau départemental, la constitution d'une communauté de travail DDT-M / service OFB, sur la police administrative de l'eau, aura des effets en termes d'efficacité et d'efficience, en réduisant les coûts de coordination et échange d'informations, et en consolidant une masse critique de capacité d'action. Une DDT-M investit en moyenne 8 ETPT sur l'instruction et les contrôles, un service départemental OFB en moyenne 5 (hors avis aux instructeurs de la DDT-M). Sous condition d'une implantation des équipes DDT-M et OFB dans les mêmes locaux, espérer un gain d'efficience de l'ordre de 10% de l'effectif global (soit au maximum une centaine d'ETPT), en attente d'une expertise plus précise puis d'un retour d'expérience, peut constituer une hypothèse de départ.

Pour ce qui concerne la coordination des présences des structures de l'État en accompagnement des démarches territoriales et en suivi des projets hors procédures formelles, on ne dispose d'aucun moyen d'estimer, même très grossièrement, la réalité du temps de travail actuellement concerné. La volonté du gouvernement d'accompagner les territoires et les porteurs de projets, et le développement des démarches de contractualisation globale, conduisent à raisonner cette proposition en termes de bénéfice et d'effet levier, et non d'économies possibles.

Au niveau du bassin, les propositions portent sur la responsabilité d'élaboration et de suivi global des documents de planification et de programmation en application de la DCE. Ces activités sont cycliques, et présentent un volume fortement variable au cours d'un cycle de six ans. Les bénéfices globaux attendus portent sur la réduction de temps de coordination entre deux structures portant conjointement une responsabilité, l'agence de l'eau et la DREAL déléguée de bassin. La répartition de la responsabilité et de la production du contenu de ces documents entre agences de l'eau et délégations de bassin n'a aucune raison d'être homogène entre bassins.

Si l'on considère la planification et la programmation DCE à ce niveau du bassin (hors suivi des SAGE, par exemple), les agences de l'eau investissent environ 90 équivalents temps plein travaillés, les DREAL environ 45 qui assurent également d'autres fonctions au niveau du bassin (zonages et classements hors SDAGE, poissons migrateurs, validation des EPTB et EPAGE, coordinations et cadrages d'activités régaliennes...voir annexe 4). Les gains en temps de coordination ne pourront pas dépasser un faible nombre d'ETPT pendant un quart ou un tiers du cycle de six ans. Les éventuels transferts de charge entre agence de l'eau et DREAL sont à expertiser en regard de l'organisation actuelle du travail, au cas par cas.

2.2.3.3 Module 3

Cette hypothèse conduit surtout à un redéploiement organisationnel des effectifs en interne à l'État. L'amélioration de l'organisation par sous-bassin permet d'assurer une coordination systématique entre services de départements différents (et avec les établissements publics) et d'avoir une approche générale des problématiques territoriales par des équipes dédiées (à placer auprès des DDT-M des préfets coordonnateurs de sous-bassin) plutôt qu'une gestion au cas par cas de dossiers qui demande à chaque fois un réinvestissement fort des agents concernés et une coordination spécifique.

2.2.3.4 Module 4

Le principe de systématiser la mise en place de SAGE et de maîtrises d'ouvrages adaptées pour traiter les questions de grand cycle là où elles n'existent pas ne permet pas d'envisager en soi de gain quantifiable d'effectifs pour l'État. L'implication plus forte des collectivités territoriales dans la gestion du grand cycle et dans la gestion intégrée à l'échelle des sous-bassins va alléger le portage par les structures de l'État de cette logique (au fil des dossiers et projets) sur les territoires sur lesquels les acteurs, notamment les collectivités territoriales, ne sont aujourd'hui pas coordonnés, mais va accroître l'accompagnement par ces mêmes structures de l'État de démarches plus systématiques et plus intégratrices, en particulier à court terme pour la mise en place de SAGE nouveaux et l'émergence de nouvelles maîtrises d'ouvrages.

2.2.3.5 Module 5

En transférant des missions relevant de la police de l'eau à plus d'un millier de collectivités territoriales, (1253 EPCI-FP au 1^{er} janvier 2021), cette proposition va libérer les services de police de l'eau de certaines activités actuelles (instruction et contrôle direct sur les traitements et rejets d'eaux usées, sur les rejets d'eaux pluviales...), mais ajouter un volume d'activités, *a priori* moindre, correspondant au contrôle de deuxième niveau et à la fixation d'objectifs globaux de quantité et de qualité par territoire. Le gain de temps ne sera toutefois obtenu que si la décentralisation est réelle avec un État qui accepte effectivement, d'une part, le repositionnement de son action telle que décrite pour ce module et, d'autre part, le passage à une logique de résultats.

La réduction des actions de police par les services de l'État pourrait être approchée par la direction de l'eau et de la biodiversité en croisant deux outils : le dispositif d'estimation des effectifs par tâches sur la base d'inducteurs d'activité (budget base zéro, BBZ) qui est en refonte, d'une part, l'enregistrement des activités de police par types de sujets (nomenclature IOTA), d'autre part. Les activités ajoutées restent à préciser et à expertiser dans tous les cas. On peut s'attendre à un gain de temps de travail limité et variable à l'échelle de chaque direction départementale, dans la mesure où les activités liées au petit cycle de l'eau sont minoritaires par rapport à l'ensemble des missions de police administrative de l'eau qui mobilisent en moyenne de l'ordre de 8 ETPT par DDT-M.

2.3 La combinaison de différents modules permet d'envisager plusieurs scénarios d'organisation

Chacun des cinq modules d'organisation présentés et caractérisés plus haut constitue en soi un scénario, et, en prenant en compte la nature de leurs interactions indiquées dans le tableau 1, chacune des associations de ces modules (par deux, par trois, par quatre ou par cinq) peut constituer la structure d'un scénario. Parmi ce champ des possibles, la mission a choisi de décrire trois scénarios contrastés en regard des facteurs déterminants et structurants.

2.3.1 Trois scénarios contrastés d'organisation

2.3.1.1 Scénario 1 : Ajuster l'organisation thématique et territoriale de l'État

Ce scénario est construit par la combinaison des modules 2 et 3 :

- Spécialisation des services déconcentrés et des établissements publics de l'État selon deux pôles distinguant les missions régaliennes (services déconcentrés et OFB), d'une part, le financement de projets et le soutien aux actions des acteurs (agences de l'eau), d'autre part ;
- Organisation de l'État à l'échelle du sous-bassin.

Il est motivé par une recherche conjointe d'efficience et de lisibilité de l'action de l'État en matière de politique de l'eau, dans un contexte complexe et contraint. Il vise notamment à assurer la meilleure articulation entre politique de l'eau et aménagement du territoire, mais en ne faisant évoluer que l'organisation interne à l'État.

2.3.1.2 Scénario 2 : Renforcer les compétences des collectivités sur les différents territoires

Ce scénario est construit par la combinaison des modules 4 et 5 :

- Renforcement des compétences et de l'action des collectivités territoriales sur la planification et la gestion intégrée, sur le grand cycle de l'eau, à l'échelle des sous-bassins ;
- Extension des compétences des collectivités territoriales sur le petit cycle de l'eau.

En renforçant les compétences et responsabilités des collectivités de façon forte sur le petit cycle, et en les systématisant sur la planification et la gestion intégrée, ce scénario conduit à une plus grande synergie et intégration entre politique de l'eau et gestion des territoires, en liant les compétences respectives.

Le transfert de missions de police administrative de l'eau aux détenteurs de la police administrative de l'urbanisme et autorités organisatrices des services d'eau potable et d'assainissement constitue une évolution qualitative significative. Elle peut rendre plus complexe l'articulation entre les compétences portées respectivement par les collectivités en matière de grand cycle et de planification (présidence de la CLE, EPTB, EPAGE, syndicat mixte...), d'une part, de petit cycle, d'autre part (EPCI, pour simplifier le propos). En présentant les choses de façon simplifiée, les premières ont en charge la vision intégrée et cohérente sur les différents aspects des ressources en eau et des milieux aquatiques, les secondes ont les responsabilités génériques de maîtrise d'ouvrage et les capacités de financement. Parmi les compétences de maîtrise d'ouvrage, les compétences GEMAPI peuvent être exercées par les premières ou par les secondes, sur des périmètres non cohérents.

Cette question se pose déjà actuellement sur un certain nombre de territoires, avec des réussites ou des difficultés, à ceci près que les EPCI n'ont pas aujourd'hui de compétence de police administrative de l'eau, à laquelle le règlement d'un SAGE est opposable. Ce scénario apportera d'autant plus facilement les effets positifs attendus que dans chaque sous-bassin les collectivités territoriales partageront une même vision des enjeux de l'eau et de la gouvernance permettant d'y faire face. La mission considère qu'une réflexion approfondie, appuyée sur l'expérience actuelle des collectivités dans les territoires et associant des représentants des élus, permettrait d'enrichir ce scénario.

2.3.1.3 Scénario 3 : Positionner l'État et les collectivités territoriales à l'échelle du sous-bassin

Ce scénario est construit par la combinaison des modules 3 et 4 :

- Organisation de l'État à l'échelle du sous-bassin ;
- Renforcement des compétences et de l'action des collectivités territoriales sur la planification et la gestion intégrée, sur le grand cycle, à l'échelle des sous-bassins.

Il s'agit pour ce scénario de conforter la planification et la gestion par sous-bassin, par l'organisation des missions de l'État, par la plus grande prise de responsabilité des collectivités dans la planification et la gestion intégrée, et par une systématisation des cadres de concertation et des capacités de maîtrises d'ouvrage. Les périmètres administratifs et les responsabilités et compétences qui s'y expriment ne sont pas intrinsèquement modifiés, mais l'articulation de ces compétences avec les logiques hydrographiques est fortement renforcée.

2.3.2 Comparaison des effets des trois scénarios par rapport à la situation actuelle

Ces trois scénarios correspondent à des « archétypes » (qu'on pourrait aussi dénommer « *adaptation de l'État déconcentré* », « *renforcement de la décentralisation* » et « *prise en compte de la géographie de l'eau* »), parmi les différents scénarios envisageables à partir des modules d'organisation. Le tableau 4 établit une comparaison de ces scénarios contrastés en regard de leurs effets, des conditions de faisabilité et des conditions de réussite, en cohérence avec la comparaison des modules du tableau 2.

Tableau 4 : Comparaison de trois scénarios contrastés d'organisation par rapport à la situation actuelle (source : mission)

Scénarios Effets / critères	Ajuster l'organisation thématique et territoriale de l'État	Renforcer les compétences des collectivités territoriales sur les différents territoires	Positionner l'État et les collectivités territoriales à l'échelle du sous-bassin
Efficacité	moyen	fort	fort
Efficience	fort	moyen	moyen à fort
Lisibilité	fort	moyen	moyen à fort
Conditions de faisabilité	Modification réglementaire Redéploiement de moyens au bénéfice des préfets coordonnateurs et secrétariats de sous-bassins	Modification législative Consultation des élus Redéploiement de moyens au bénéfice des préfets coordonnateurs et secrétariats de sous-bassins	Modification législative Consultation des élus
Conditions de réussite	Dialogue social avec les agents (DREAL et OFB notamment) Impulsion des préfets à la stratégie de coordination	Cohérence des périmètres de SAGE définis par le comité de bassin Mise en évidence de la valeur ajoutée sur les solidarités amont aval et urbain rural Impulsion des préfets à la stratégie de coordination	Organisation des compétences entre les collectivités territoriales et entre les territoires Appui aux collectivités de taille ou capacités modestes Cohérence des périmètres de SAGE définis par le comité de bassin Mise en évidence de la valeur ajoutée sur les solidarités amont aval et urbain rural

2.4 Des mesures sont nécessaires à l'échelon national pour accompagner l'action territoriale

Quel que soit le module ou le scénario considéré, des mesures devraient être prises à l'échelon national pour soutenir et accompagner l'action territoriale.

Afin de rendre plus lisible l'action de l'État et de ses opérateurs dans le domaine de l'eau, un document de politique transversale (DPT) pourrait être annexé au projet de loi de finances. Il reprendrait des éléments actuellement dispersés, pour l'essentiel, dans les documents budgétaires des programmes 113, 181, 217 et du « *jaune* » des agences de l'eau. Conformément à son architecture, ce document comporterait une présentation stratégique de la politique transversale, des objectifs qui découlent de la transposition de directives européennes, de lois d'initiative nationale, ou de stratégies et de plans nationaux, et des moyens qui sont mis en œuvre pour les atteindre dans le cadre interministériel. Outre l'identification des programmes budgétaires qui concourent à la politique transversale, seraient

détaillés les indicateurs de performance, le cas échéant territorialisés, l'effort financier consacré par l'État à la politique transversale, y compris en matière fiscale, et la manière dont chaque programme budgétaire participe, au travers de ses différents dispositifs, à la politique.

En termes de modalités de pilotage, en plus de la mission interministérielle sur l'eau, une coordination stratégique devrait être mise en place, entre ministères, au niveau des directeurs généraux les plus concernés⁴⁶, pour assurer l'articulation entre la politique de l'eau et les autres politiques publiques sectorielles (agriculture, santé, énergie, aménagement du territoire en priorité). S'agissant d'une politique publique territorialisée, cette coordination devrait également inclure le ministère de l'intérieur et celui en charge des outre-mer et figurer dans les priorités de rang 1 des feuilles de route des préfets. S'agissant d'une compétence partagée, le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales devrait y être associé.

Un dispositif de coordination des préfets coordonnateurs de bassin doit être mis en place par le MTE (DEB), en lien avec le ministère de l'Intérieur (direction de la modernisation de l'administration territoriale -DMAT). Selon les cas, des sessions communes pourraient être organisées avec les directeurs d'agences de l'eau et les DREAL délégués de bassin qui disposent déjà d'un dispositif de coordination avec la DEB.

La direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) avec sa direction de l'eau et de la biodiversité devrait renforcer le lien avec les autres directions générales du MTE (direction générale de la prévention des risques et direction générale de l'énergie et du climat) afin d'améliorer la cohérence et la coordination de la mise en œuvre de la politique de l'eau.

Dans le cadre de la tutelle exercée par le ministère de la transition écologique sur les agences de l'eau, la priorité devrait être donnée aux résultats à obtenir quant aux objectifs de la politique de l'eau plutôt qu'aux moyens ou aux modalités à mettre en œuvre, que ce soit lors du cadrage ou du suivi de leurs programmes d'interventions et des contrats d'objectifs et de performance. Il serait nécessaire de fournir à chacune des agences une visibilité pluriannuelle sur son schéma d'emplois, afin de lui permettre de gérer en anticipation le renouvellement ou le recrutement des compétences indispensables aux missions qui lui sont confiées.

Enfin, il serait indispensable de faire converger les outils de gestion des contrôles utilisés par l'OFB (outil Océan) et par les services déconcentrés (outil Licorne) afin que les MISEN puissent piloter l'ensemble des actions de police de l'eau et travailler sur la base de l'ensemble des informations.

⁴⁶ Cette coordination interministérielle associerait les ministères en charge de l'environnement, de l'intérieur, des collectivités territoriales, des comptes publics, de l'agriculture, et selon les thèmes, notamment ceux en charge de la santé ou des outre-mer.

3. Pistes de simplifications de la réglementation et de procédures administratives concernant la politique de l'eau et de la pêche en eau douce

Tout au long de ses analyses et des entretiens réalisés, la mission s'est efforcée d'identifier des thèmes qui pourraient faire l'objet de mesures de simplification de la réglementation et des procédures, qui soient de nature à réduire la charge d'instruction des dossiers par les services et faciliter les démarches des usagers, sans pour autant nuire à la sécurité juridique des décisions ni plus globalement à l'efficacité de l'action publique.

3.1 Simplifications dans le domaine de l'eau

3.1.1 La planification

3.1.1.1 La question des cycles d'application des directives européennes

Les cycles de la DCE et de la DI, de six ans, se traduisent par une charge importante de production de nouveaux documents de planification. Qui plus est, la logique cyclique, qui apparaît très fondée en termes de conduite d'une action collective complexe portant sur des systèmes qui évoluent, introduit des variations interannuelles significatives de travail pour les services et établissements publics en charge de conduire les phases du processus. Ces structures, dont les moyens baissent significativement depuis plusieurs années, consacrent par ailleurs l'essentiel de leurs moyens à des tâches « *obligatoires* », non ou peu reportables (par exemple : validation du lancement d'une démarche de PTGE, instruction de la demande de création d'un EPTB...). La question se pose d'un allongement du cycle avec une étape intermédiaire allégée d'ajustement et d'actualisation des données du suivi. Par ailleurs, le cycle de quatre ans de la directive nitrates est non synchrone et trop court au regard de l'inertie des systèmes (sols, pratiques agricoles).

Les DREAL proposent que soit harmonisée et allongée la durée des programmes et des documents de planification avec des évaluations et modifications simplifiées à mi-parcours (SDAGE, PGRI, PAR...).

Certains acteurs vont plus loin et suggèrent la fusion des documents de planification que sont les SDAGE et les PGRI, à l'horizon du prochain cycle commun de la DCE et de la DI, afin d'apporter une plus grande cohérence encore sur des sujets connexes (grand cycle de l'eau du SDAGE et prévention des inondations du PGRI) et une simplification administrative accrue sur des documents qui suivent un parcours très voisin et partagent certaines dispositions. Actuellement, le SDAGE est adopté par le comité de bassin et approuvé par le préfet coordonnateur de bassin, tandis que le comité donne un avis sur le PGRI qui est arrêté par le préfet. Placer le SDAGE sous la responsabilité exécutive du préfet coordonnateur de bassin remettrait en cause la logique fondamentale de la gouvernance de la gestion de l'eau ; placer le PGRI sous la responsabilité exécutive du comité de bassin modifierait la perception de la portée stratégique du document, dont les dispositions englobent des considérations de sécurité publique, de gestion de crise, de servitudes d'utilité publique, et qui s'appuie sur des financements majoritairement différents de ceux de la gestion de l'eau (financements en l'occurrence secondairement apportés par les agences de l'eau pour les actions communes aux deux politiques).

Ces deux propositions (durée et adaptation des cycles de planification, d'une part, fusion du SDAGE et du PGRI, d'autre part) nécessitent une révision de textes au niveau européen qui sera à mener, après arbitrage interministériel, sous l'animation du MTE, dans les formats de négociation prévus à cet effet.

Sous réserve de cette première étape, des missions ministérielles ou interministérielles d'évaluation ou d'expertise ou des travaux d'étude complémentaires pourraient être engagées :

- Sur les durées et adaptations des cycles des différentes directives, pour examiner les impacts

potentiels sur les mises en cohérence entre documents et exercices de planification, et les adaptations éventuelles de procédures / démarches ; il s'agirait ici de préparer des évolutions réglementaires et techniques ;

- Sur la fusion du SDAGE et du PGRI, afin d'évaluer l'ensemble des conséquences directes et indirectes d'une telle hypothèse qui modifierait pour partie l'articulation actuelle des légitimités et des responsabilités de l'État et des différents acteurs⁴⁷ ; il s'agirait ici de préparer un débat de nature stratégique.

3.1.1.2 La lourdeur du contenu et du rapportage des PAOT

Certaines DDT-M signalent le niveau de détail important du contenu des PAOT et la lourdeur de sa documentation, à des fins ressenties essentiellement de rapportage. Elles en suggèrent la simplification, sans remise en cause du bien fondé d'un programme de mesures (avec moins de mesures à suivre, échelle supérieure à la masse d'eau, simplification du catalogue national de mesures). Un groupe de travail national, impliquant des représentants des services déconcentrés et des agences, pourrait utilement expertiser le contenu, l'échelle et la gestion de quelques PAOT, en regard de différents objectifs qui ne devraient pas être remis en cause : assurer une déclinaison effective et traçable des programmes de mesures établis en application de la DCE à un niveau de détail suffisamment opérationnel, constituer un objectif collectif et explicite sur le territoire concerné.

Cette action pourrait utilement être envisagée postérieurement à d'éventuelles décisions d'évolution de l'organisation telles que proposées en partie 2.

3.1.1.3 L'intégration du PlaGePoMi dans le SDAGE

A la lumière des entretiens et analyses de la mission, est apparue la question de faire du plan de gestion des poissons migrateurs (PlaGePoMi), aujourd'hui annexé au SDAGE, une partie constituante du SDAGE, mis à jour dans le même cadre de temps et de travail. Le corollaire serait de rapprocher les comités de gestion des poissons migrateurs (CoGePoMi) qui élaborent le PlaGePoMi, des comités de bassin, dont ils deviendraient une commission thématique spécifique (notamment au regard de leur composition non remise en cause). Une telle évolution changerait la nature juridique du PlaGePoMi en raison du changement d'autorité en charge (comité de bassin, et non préfet coordonnateur de bassin ou préfet de région, cf 3.2.1.2). Dans les bassins Adour-Garonne et Loire-Bretagne, les PlaGePoMi sont élaborés par des CoGePoMi établis sur des sous-bassins, sous la présidence de préfets de région. Une intégration du PlaGePoMi dans le SDAGE n'empêcherait pas de conserver un même découpage hydrographique des territoires et des documents de planification. Une mission nouvelle à engager sur ce thème aurait à conduire en premier lieu une analyse juridique en regard des cadres nationaux et internationaux en matière de poissons migrateurs.

3.1.2 Les pollutions diffuses d'origine agricole et la qualité de l'eau

La mise en œuvre de la directive relative aux nitrates d'origine agricole impose un cycle comprenant notamment un réexamen de la délimitation des zones vulnérables au niveau de chaque bassin. Ce cycle s'établit sur la base de cadrages nationaux et d'un lourd travail d'investigations et de concertation, avec l'élaboration d'un programme d'action national, puis l'élaboration d'un programme d'action régional. L'efficacité de ce dispositif est très discutée. Des DREAL proposent de classer en zone vulnérable aux nitrates l'ensemble de la France comme l'ont fait certains pays européens (décision au niveau national) et de mettre en place des programmes d'actions nitrates régionaux renforcés avec des possibilités de différenciation locale accrue, et en ciblant notamment les efforts autour des aires de captages prioritaires. La mission suggère au MTE de solliciter un arbitrage interministériel en opportunité, à la

⁴⁷ Voir par exemple l'arrêt du Conseil d'État n° 434733 du 31 mai 2021, confirmant la condamnation solidaire de la commune de La Faute-sur-Mer, de l'État et de l'association syndicale de la Vallée du Lay à rembourser une société d'assurance des indemnités qu'elle a versées à ses assurés victimes de l'inondation consécutive à la tempête Xynthia.

lumière des échanges et démarches qui ont pu avoir lieu au niveau européen, et d'un retour d'expérience des pays qui ont fait le choix de déclarer toute leur superficie en zones vulnérables.

Dans un souci de réduction des coûts humains de gestion et en cohérence avec l'évolution de la gestion des fonds structurels européens (FEADER), des DREAL proposent de mettre fin au co-pilotage DRAAF-DREAL sur les actions territoriales (régionales) de réduction de l'usage des produits phytosanitaires, voire de se retirer de la gouvernance de ces actions non réglementaires dans lesquelles interviennent, outre les DRAAF, les agences de l'eau et les ARS. Les DRAAF interviendraient alors en pilote d'un comité des financeurs et parties prenantes, incluant toujours agences de l'eau et ARS. Les DREAL n'interviendraient que ponctuellement sur sollicitation de l'agence de l'eau ou de la DRAAF. La mission suggère que la direction de l'eau et de la biodiversité organise un retour d'expérience avec les DREAL et les agences de l'eau, pour pouvoir envisager une adaptation du dispositif à l'occasion d'une prochaine évolution du programme Ecophyto.

3.1.3 La protection des captages d'eau potable

Au croisement des enjeux sanitaires, environnementaux, économiques et sociaux, les captages destinés à la distribution publique d'eau potable relèvent de différents corpus réglementaires et font l'objet d'un grand nombre de procédures et démarches sous le pilotage de l'État ou des collectivités territoriales, soit de façon directe, soit au titre des questions de pollutions diffuses d'origine agricole, soit encore de la gestion du service public à caractère industriel et commercial de distribution de l'eau potable.

De nombreux services et établissements publics de l'État sont impliqués, par exemple l'ARS, les DDT-M, les DREAL, les DRAAF, les agences de l'eau, l'OFB, le BRGM et les chambres d'agriculture. Divers « *statuts* » attribués aux captages, diverses démarches stratégiques conduites à différentes échelles géographiques, n'ont pas vraiment contribué à la lisibilité de l'action publique, ni, surtout, à l'amélioration de la qualité des eaux distribuées.

La mission recommande que les administrations centrales concernées par les recommandations du rapport inter-inspections consacré à la protection des captages⁴⁸, établissent un état des évolutions mises en place qui permettra en tant que de besoin d'en commanditer un bilan.

Par ailleurs, les retours de terrain font état de la complexité de mise en place des indemnisations liées aux déclarations d'utilité publique (DUP) de protection de captages, qui constituent un frein à leur mise en œuvre. Il s'agit d'une compétence du juge des expropriations. Des cadres d'indemnisations ont été négociés dans certains départements, avec de fortes disparités. Il s'agit là d'un sujet qui pourrait bénéficier d'une analyse approfondie, dans le cadre d'une mission nouvelle.

3.1.4 La coordination des différents suivis et contrôles des usages, des prélèvements et des rejets

Les prélèvements et rejets d'eau font l'objet de suivis réglementaires, de déclarations dans le cadre de l'établissement des rôles d'assiette des redevances des agences, de vérifications et contrôles de conformité à titre réglementaire ou pour la détermination de primes au bon fonctionnement des systèmes d'assainissement des collectivités (« *aides à la performance épuratoire* »).

Ainsi, la création de points de prélèvement d'eau et les volumes prélevés doivent être déclarés à la fois aux services de police de l'eau (suivi réglementaire de police administrative) et aux agences de l'eau (fixation de redevances). Il y a lieu d'examiner la faisabilité juridique et organisationnelle, d'une part, de déclarations auprès d'un seul interlocuteur et, d'autre part, de bases de données partagées, afin de simplifier aussi bien la tâche des usagers de l'eau que celle des services instructeurs. Ces analyses pourraient utilement être conduites par un groupe de travail national associant des représentants des

⁴⁸ Rapport CGEDD-IGAS-CGAAER, Pour une meilleure efficacité et une simplification des dispositions relatives à la protection des captages d'eau potable, juin 2014

services de police de l'eau et des agences de l'eau, sous l'animation de la direction de l'eau et de la biodiversité et du Sandre (Service d'administration nationale des données et référentiels sur l'eau).

Le suivi des rejets industriels des ICPE est encadré par la réglementation nationale, et ajusté par le préfet, au besoin pour chaque établissement, sur proposition de l'inspection des installations classées (en DDPP). Par ailleurs, pour certains redevables industriels, les agences de l'eau prennent des décisions d'agrément pour le suivi régulier des rejets. Même si les enjeux et les objectifs techniques de ces deux procédures ne sont pas identiques, il faudrait examiner les possibilités d'harmonisation des cadrages de base des suivis de rejets respectivement au titre de la réglementation des ICPE et de la détermination des redevances des agences de l'eau. Cette question pourrait faire l'objet d'une mission nouvelle, le cas échéant intégrée au sein d'une problématique plus large, comme par exemple l'évaluation dynamique de la mise en œuvre ou l'évolution du Guichet unique numérique environnement (GUNenv), le suivi des installations ayant changé de régime d'instruction ...

Les systèmes d'assainissement collectif font l'objet de suivi et de contrôles de conformité à deux titres : d'une part, le suivi de la performance au titre des polices administratives de l'eau et/ou, suivant les modalités décrites au paragraphe précédent, des ICPE et, d'autre part, la détermination de la prime pour performance épuratoire actuellement versée par la plupart des agences de l'eau aux maîtres d'ouvrage des systèmes d'assainissement les plus efficaces, et dont l'arrêt est annoncé pour 2024. Selon la réglementation actuelle, l'agence de l'eau expertise annuellement les dispositifs d'auto-surveillance des systèmes d'assainissement ainsi que les données d'auto-surveillance produites par ces dispositifs. A partir de cette expertise de l'agence et en fonction de leur analyse propre, les services de police de l'eau établissent les conformités réglementaires annuelles des systèmes d'assainissement. Ces conformités servent à leur tour, notamment, à l'instruction des primes pour performance épuratoire par l'agence de l'eau. Les manuels d'auto-surveillance sont également expertisés par l'agence, les services de police de l'eau procédant à leur validation formelle. Une simplification matérielle de ce dispositif mériterait d'être expertisée par un groupe de travail national associant des représentants des services de police de l'eau et des agences de l'eau, sous l'animation de la direction de l'eau et de la biodiversité.

3.1.5 Les dispositifs de financement de la politique de l'eau

Alors que les agences de l'eau en assurent la plus grande part⁴⁹, la multiplicité des financements publics de différentes origines pour des projets et actions relatifs à l'eau est à l'origine de complexité et de lourdeur administrative même si, en cas de financements croisés, un comité des financeurs est parfois mis en place. Des propositions de simplification consisteraient soit à limiter pour chaque type de projets le nombre de financeurs (voire abandonner les financements croisés pour ce qui concerne les structures d'État) au profit d'une répartition concertée des financements entre acteurs publics selon le type de projets, soit à développer le principe du guichet unique (centralisation auprès d'un financeur « *autorité de gestion* » des dossiers de demande, instruction mutualisée des dossiers, décisions de répartitions entre sources de financement dans le respect des règles d'attribution de chaque financeur).

Les réflexions à conduire porteraient notamment sur des questions plus précises comme :

- Articuler les financements territoriaux en faveur de la « *biodiversité humide* » notamment en provenance des agences de l'eau et de l'OFB, mais aussi des DREAL, régions, départements, DDT-M (gestion des milieux protégés ou non, actions de restauration, actions concernant les espèces...) ⁵⁰ ;

⁴⁹ Les crédits inscrits au budget de l'État pour assurer la mise en œuvre de la politique de l'eau (hors volet risques) représentent 17,9 M€ en 2021 sur le programme 113 « Paysage, eau et biodiversité » (soit 8% du programme).

⁵⁰ Traiter du financement des actions concernant le milieu aquatique ou la continuité piscicole suppose de porter un regard coordonné sur le financement de la biodiversité en général (espaces, milieux et espèces) puisque les mêmes acteurs interviennent sur la biodiversité terrestre et aquatique y compris les agences de l'eau avec l'extension en 2016 de leurs compétences en matière de biodiversité terrestre et marine.

- Coordonner et articuler les interventions des agences de l'eau (aides) et des préfets [dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)], dans le respect des orientations et cadrages donnés par le MTE. Les logiques de programmation diffèrent, voire s'opposent, ce qui peut causer des disparités de financement sur des dossiers de même type et nuire à la lisibilité de l'action de l'État. Un retour d'expérience de la mise en œuvre du plan de relance, qui a mobilisé ces différentes sources de financement en matière de distribution d'eau potable et d'assainissement notamment, permettrait d'illustrer et de préciser cette question ;
- Coordonner les appels à projets en matière de recherche et développement qui se multiplient à l'initiative de plusieurs acteurs publics, de fait peu coordonnés (OFB, agences de l'eau, régions, établissements scientifiques et techniques, financeurs institutionnels de la recherche et de l'innovation ...) sur des sujets stratégiques. Cette réflexion s'inscrirait utilement dans la stratégie BRIEau engagée par la Direction de l'eau et de la biodiversité, qui porte notamment sur l'identification des besoins en matière de recherche et d'innovation, et sur l'orientation d'actions de recherche en regard de ces besoins ;
- Rationaliser et piloter les financements au bénéfice du secteur agricole (FEADER, agences de l'eau, Ecophyto - OFB, ...). Le financement du développement de l'agriculture biologique illustre bien ce point. La mise en place d'un nouveau plan stratégique national de la politique agricole commune (PAC) constitue une opportunité de clarifier les rôles des différents financeurs sans pour autant chercher à aborder par ce biais la vaste question de la cohérence entre politique agricole et politique de l'eau.

Depuis 2016, diverses missions conclues ou en cours ainsi que des groupes de travail portent sur les questions de financement de l'eau et de la biodiversité. Il ne semble pas aujourd'hui nécessaire d'en engager en complément.

3.1.6 Des actes administratifs dont l'utilité devrait être revisitée

L'état actuel des textes réglementaires conduit à ce que les services de police de l'eau gèrent l'affichage en mairie des déclarations de police de l'eau qui ne font pas l'objet d'une instruction technique et réglementaire spécifique par eux, induisant des coûts organisationnels pour une efficacité discutable. Il faudrait examiner les conditions juridiques et organisationnelles de simplification de cet affichage.

Par ailleurs, des actes administratifs ont été mis en place dans des contextes sensiblement différents de la situation actuelle. Il en va ainsi notamment :

- De l'agrément des vidangeurs des installations d'assainissements non collectifs ;
- De l'habilitation des laboratoires prestataires des agences de l'eau par la DREAL déléguée de bassin.

La valeur ajoutée, l'efficacité et l'efficience de ces actes devraient être réexaminées, sans nécessiter *a priori* de mission nouvelle.

3.2 Simplifications de la réglementation et du suivi de la pêche en eau douce

Les échanges de la mission avec les représentants de la pêche de loisir, d'une part, de la pêche professionnelle, d'autre part, ont mis en évidence l'attachement de ces représentants au rôle que joue le monde de la pêche pour la connaissance, le suivi et la préservation des milieux aquatiques et des espèces piscicoles. Les préfets et représentants des services déconcentrés et des organisations représentatives des personnels de l'État ont souligné de leur côté l'importance de leurs échanges avec le monde de la pêche pour la préservation et la gestion des milieux.

Les pistes de simplification qui suivent visent à renforcer l'efficacité globale de la mise en œuvre de la réglementation, et à assurer la cohérence hydrographique de la gestion des espèces concernées comme d'autres propositions du rapport qui visent à développer la cohérence hydrographique de la politique de l'eau et des milieux aquatiques, dans la partie 2. Dans la mise en œuvre des orientations qui seront retenues, il conviendra de préserver, entre structures de l'État et représentants de la pêche, les échanges qui apportent de la valeur ajoutée pour les milieux et les espèces.

3.2.1 En matière de pêche de loisir

3.2.1.1 Une redistribution des responsabilités en matière d'organisation des élections en faveur des fédérations de pêche de loisir

Dans le cadre de la modernisation du droit de la pêche, une redistribution des responsabilités entre les fédérations départementales des associations agréées de pêche et de protection du milieu aquatique (FDAAPPMA) et DDT-M pourrait être envisagée, ainsi que cela est fait en matière de chasse. Ainsi, on pourrait réfléchir à déléguer totalement à la Fédération nationale de la pêche en France (FNPF) et aux FDAAPPMA l'organisation des élections statutaires des AAPPMA qui resteraient néanmoins soumises au contrôle et à l'agrément du préfet⁵¹.

Les représentants des pêcheurs semblent plutôt favorables à cette évolution qui serait, pour eux, gage de confiance et dont ils estiment qu'elle est porteuse de légitimité. Les services déconcentrés de l'État seraient recentrés sur le seul contrôle de la régularité des procédures. Cette simplification n'appelle pas de mission d'évaluation ou d'expertise nouvelle, elle relève d'une analyse juridique par l'administration centrale, et évidemment d'un dialogue spécifique avec les représentants de la pêche de loisir.

3.2.1.2 Les décisions réglementant la pratique de la pêche prises aux échelles hydrographiques

La cohérence hydrographique et biologique est un enjeu pour l'efficacité de la gestion des espèces halieutiques et sa cohérence avec la gestion des milieux. Ainsi, certaines décisions réglementaires pourraient être prises par le préfet coordonnateur de bassin sur le périmètre du bassin, le cas échéant sur le périmètre de sous-bassins ou ensembles de sous-bassins, plutôt que par territoire départemental comme c'est le cas aujourd'hui (décisions du préfet de département).

C'est notamment le cas pour la pratique de la pêche aux poissons migrateurs, en cohérence avec le PlaGePoMi arrêté à l'échelle du bassin. Ce changement d'échelle serait aussi à même de simplifier la gestion de la compétence thématique des agents de l'État, dans la mesure où l'instruction serait assurée par la DREAL déléguée de bassin ou par une DREAL de région (à l'exemple de l'organisation de la planification concernant les poissons migrateurs, sur les bassins Adour-Garonne et Loire-Bretagne) plutôt que disséminée sur un certain nombre de DDT-M et avec des enjeux de cohérence hydrographique. Des dérogations ou adaptations pourraient ensuite être prises à l'échelon départemental, sur des questions d'adaptation fine aux particularités du terrain. Les pêcheurs de loisir sont sensibles à la proximité et à l'échelon départemental qui les structure traditionnellement. La représentation et l'implication des pêcheurs dans les instances de bassin, d'une part, leur organisation volontaire au niveau régional, d'autre part (conduisant certains d'entre eux à demander la reconnaissance de ce niveau d'organisation associative), sont de nature à faciliter les concertations aux échelles supra ou interdépartementales.

Une telle évolution ne semble pas nécessiter de mission nouvelle ou d'extension de mission, mais une analyse juridique et un groupe de travail associant les services déconcentrés et les unités territoriales de l'OFB, ainsi qu'un dialogue avec les représentants nationaux de la pêche de loisir.

⁵¹ Article R434-32-1-III du code de l'environnement : « L'élection a lieu à bulletins secrets sous le contrôle du préfet » et R434-33 du même code : « L'élection du président et celle du trésorier sont soumises à l'agrément du préfet ».

3.2.1.3 La gestion des baux de pêche sur le domaine public fluvial non transféré aux collectivités

Toujours dans un souci de cohérence et de gestion des compétences, la gestion des baux de pêche sur le domaine public fluvial non transféré aux collectivités territoriales pourrait être confiée à un même service pour tout le linéaire d'un cours d'eau. Cette question pourrait être traitée par un groupe de travail piloté par l'administration centrale et associant les services déconcentrés et les unités territoriales de l'OFB.

3.2.1.4 Des contrôles des pratiques de pêche de loisirs confiés aux gardes particuliers des fédérations départementales de pêche

Les pêcheurs constatent et regrettent un « désengagement de l'État » sur le contrôle de la pêche en termes de présence sur le terrain des agents de l'OFB et de commissionnement d'agents des services déconcentrés en matière de pêche, et ils sont demandeurs d'une action maintenue voire renforcée en matière de police de l'eau. Il pourrait être opportun d'examiner à quelles conditions et selon quelles modalités l'ensemble des contrôles des pratiques de pêche de loisirs pourrait être confié aux gardes particuliers des fédérations départementales de pêche, ce qui déchargerait les inspecteurs de l'environnement de l'OFB de cette mission au profit de celle de la police de l'eau.

Cette évolution relèverait, du point de vue de la mission, d'un échange stratégique entre la Fédération nationale de la pêche en France, la direction de l'eau et de la biodiversité et la direction du budget, les aspects techniques, réglementaires et organisationnels ne présentant pas de complexité particulière *a priori*.

De plus, pour répondre à des difficultés signalées, liées aux déchets sur les places de pêche et dans le milieu aquatique, il faudrait étudier la possibilité d'étendre l'habilitation des gardes-pêche de FDAAPPMA à la police des déchets.

3.2.1.5 D'autres pistes de simplification concernant des procédures ponctuelles ou dématérialisables

D'autres pistes de simplification concernent les procédures auxquelles sont soumises les pêcheurs et leurs organisations. La demande ponctuelle d'autorisation que les fédérations doivent faire auprès des DDT-M pour pratiquer des pêches scientifiques (inventaires piscicoles) pourrait être supprimée, s'agissant d'une activité figurant dans les statuts des fédérations et en pleine cohérence avec le fondement de leur agrément. A défaut, les arrêtés devraient être pris pour une durée au moins annuelle, en encadrant les conditions de ces pêches.

Dans la logique de la dématérialisation et de la numérisation de l'administration, il faudrait envisager la généralisation de la télé déclaration des captures (civelles, anguilles...), et la dématérialisation de l'agrément des piscicultures.

Ces deux sujets ne semblent pas appeler de mission nouvelle d'évaluation ou d'expertise.

3.2.2 En matière de pêche professionnelle

Les représentants de la pêche professionnelle ont fait état de difficultés d'expression des enjeux de la pêche professionnelle au niveau national et de lourdeurs de procédures. Ainsi, ils considèrent que la consultation du comité permanent de la pêche du Comité national de l'eau (CNE) est redondante avec la consultation des organisations nationales et ne permet pas de bien prendre en compte les spécificités de la pêche professionnelle. La mission propose deux hypothèses qui pourraient être étudiées pour répondre à leur attente :

- La création, au sein du Comité national de l'eau, d'une commission propre à la pêche professionnelle qui serait consultée sur la réglementation nationale, le comité permanent de

la pêche étant alors recentré sur la pêche de loisir ;

- La consultation directe du CNE plénier sur la base des avis tels qu'exprimés aujourd'hui pour la réglementation nationale de la pêche professionnelle.

Cette évolution potentielle conduirait à revisiter le cadre des relations entre représentants de la pêche de loisir et représentants de la pêche professionnelle. La mission a pu noter aussi bien les enjeux communs entre pêche de loisir et pêche professionnelle, que différents éléments de difficultés dans leurs relations. L'évolution mentionnée relève d'une mise en œuvre par l'administration centrale après qu'un arbitrage a été pris sur la distinction à faire entre les deux types de pêche.

Comme cela a été évoqué de façon symétrique et parallèle pour la pêche de loisir, les préfets coordonnateurs de bassin pourraient être désignés comme l'autorité chargée de réglementer la pêche professionnelle en eau douce (dates, engins...) après avis de la commission de bassin de la pêche professionnelle. Il s'agirait ainsi de rechercher la cohérence hydrographique et d'optimiser les compétences des agents des services déconcentrés, l'instruction étant concentrée au sein de la DREAL déléguée de bassin, ou d'une DREAL du bassin par délégation, et non plus au sein de chaque DDT-M.

Une telle évolution ne semble pas nécessiter de mission nouvelle ou d'extension de mission, mais une analyse juridique et un groupe de travail associant les services déconcentrés et les unités territoriales de l'OFB, ainsi qu'un dialogue avec les représentants nationaux de la pêche professionnelle. Elle pourrait utilement être étudiée en même temps que la réglementation des pratiques de pêche de loisirs (cf. § 3.2.1.2), les consultations avec les parties prenantes de la pêche étant menées de manière distincte.

3.3 Résumé des propositions de simplification

Les mesures de simplification proposées par la mission peuvent être résumées dans le tableau suivant. Seules certaines d'entre elles justifieraient que soient lancées des missions ministérielles ou interministérielles d'évaluation ou d'expertise, ou des travaux d'études complémentaires pour en approfondir la faisabilité.

Tableau 5 : tableau récapitulatif des propositions de simplification en matière de politique de l'eau et de la pêche en eau douce

Mesure de simplification	Nécessitant une mission ministérielle ou interministérielle d'évaluation ou d'expertise	Nécessitant d'autres travaux d'études
POLITIQUE DE L'EAU		
Homogénéisation des cycles de mise en application de directives européennes	oui	retour préalable sur échanges au sein Union européenne et arbitrage interministériel
Fusion du SDAGE et du PGRI	oui	retour préalable sur échanges au sein Union européenne et arbitrage interministériel
Contenu des PAOT	non	groupe de travail national animé par la DEB
Intégration PlaGePoMi dans SDAGE	oui	

Réforme zonage et plans d'action nitrates	oui pour préparer éléments d'arbitrage	retour préalable sur échanges au sein Union européenne, recueil expériences étrangères, et arbitrage interministériel
Retrait des DREAL du co-pilotage régional Ecophyto	non	retour d'expérience animé par la DEB
Protection des captages d'eau potable	à examiner selon le bilan des évolutions depuis 2014	état préalable des évolutions mises en place par les administrations centrales
Indemnisations liées aux DUP de captages	oui	
Suivis des prélèvements en eau (police de l'eau et agences)	non	groupe de travail national animé par la DEB et le Sandre
Suivis des rejets industriels (ICPE et agences)	oui	
Suivis de conformité des systèmes d'assainissement collectif	non	groupe de travail national animé par la DEB
Dispositifs de financement de la politique de l'eau	non	travail au niveau des administrations centrales
Actes administratifs dont l'utilité devrait être revisitée (affichage déclarations police de l'eau, agréments vidangeurs, habilitation laboratoires)	non	travail au niveau des administrations centrales
POLITIQUE DE LA PÊCHE EN EAU DOUCE		
Pêche de loisir		
Organisation des élections dans les associations et fédérations de pêche de loisir	non	analyse juridique et dialogue national
Cadrage réglementaire de la pêche de loisir au niveau du bassin	non	analyse juridique et groupe de travail national animé par la DEB, dialogue au niveau national
Gestion des baux de pêche sur le DPF	non	groupe de travail national animé par la DEB
Contrôles des pratiques de pêche de loisir confiés aux gardes particuliers	non	dialogue au niveau national
Autorisations de pêche scientifique par les FDAAPPMA	non	action de la DEB
Télé-déclarations de captures de poissons	non	action de la DEB
Commissionnement des gardes particuliers sur les déchets	non	action des administrations centrales

Pêche professionnelle		
Gouvernance des instances nationales concernant l'exercice et les pratiques de la pêche professionnelle	non	arbitrage et action de la DEB
Cadrage réglementaire de la pêche professionnelle au niveau du bassin	non	analyse juridique et groupe de travail national animé par la DEB, dialogue au niveau national

Conclusion

Face à la complexité intrinsèque de l'organisation territoriale de la politique de l'eau, la mission s'est attachée à élaborer des propositions d'évolutions, modulables entres elles, de nature à rendre cette organisation plus efficiente et plus lisible, aux différents échelons territoriaux concernés. Ces propositions visent également des gains d'efficacité dans la mise en œuvre de la politique de l'eau, dans les limites des objectifs assignés à la mission, et questionnent l'articulation des logiques d'action publique entre périmètres administratifs et périmètres hydrographiques.

La rationalisation de la cartographie des acteurs de l'État requiert, au préalable, de mettre à plat les rôles respectifs des collectivités territoriales et de l'État, puis de faire le choix, ou pas, d'une décentralisation renforcée. En effet, les scénarios d'évolution sont étroitement liés à la place donnée aux acteurs dans la mise en œuvre partagée de cette politique publique selon que l'on considère qu'elle relève essentiellement du champ d'action de l'État ou, a contrario, que les collectivités territoriales peuvent en être les porteurs principaux, comme c'est déjà le cas pour certains aspects de la politique de l'eau décentralisés de longue date.

Entre ces deux choix d'orientations et de niveaux de responsabilités des modulations sont possibles, à partir des propositions de ce rapport.

Pour autant, les transferts de compétences déjà effectués aux collectivités territoriales dans le domaine de l'eau, avec la recherche d'une gestion de proximité adaptée à la diversité hydrographique et géographique des territoires, pourraient conduire à envisager une nouvelle étape de la décentralisation en matière de politique de l'eau.

Il ne s'agirait pas alors de modulations préservant un difficile équilibre entre État et collectivités territoriales, mais bien d'un choix structurant - et politique - sur l'organisation territoriale de la France en matière de gestion de l'eau où l'État devrait néanmoins garder le rôle de garant du respect des exigences de résultat fixées par les directives européennes et des solidarités territoriales qu'exige la protection de ce patrimoine commun de la nation⁵².

L'extension éventuelle de la décentralisation en matière de politique de l'eau viendrait alors s'ajouter à celle décidée récemment dans le domaine de la biodiversité (transfert de la gestion du réseau Natura 2000 terrestre aux conseils régionaux)⁵³, ce qui conduirait à réexaminer l'implication des services déconcentrés de l'État (DREAL et DDT-M) sur ces deux politiques environnementales.

⁵² « L'eau fait partie du patrimoine commun de la nation. Sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général ». (Article L210-1 du code de l'environnement).

⁵³ L'article 61 de la loi 3DS du 21 février 2022, prévoit le transfert aux conseils régionaux, à compter du 1^{er} janvier 2023, de la gestion des sites exclusivement terrestres du réseau Natura 2000. Voir le rapport CGEDD-IGA, Les compétences respectives de l'État et des Régions en matière de création, d'extension et de gestion d'aires protégées et simplification des procédures associées, février 2022.

Nacera Haddouche



**Inspectrice générale de
l'administration**

Patrick Lavarde



**Ingénieur général des
ponts, des eaux et des
forêts**

Bruno Cinotti



**Ingénieur général des
ponts, des eaux et des
forêts**

François Scarbonchi



**Inspecteur général de
l'administration**

Thierry Galibert



**Inspecteur général de la
santé publique vétérinaire**

Jean-Philippe Torterotot



**Ingénieur général des
ponts, des eaux et des
forêts**

Annexes

1. Annexe 1 : Lettre de mission



GOUVERNEMENT

Liberté
Égalité
Fraternité

Réf : D21004996

21 AVR. 2021

Paris, le

La Ministre de la Transition écologique,

Le Ministre de l'Intérieur,

La Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités locales

La Secrétaire d'Etat chargée de la Biodiversité

à

Monsieur le Vice-président du
Conseil général de l'environnement
et du développement durable

Monsieur le Chef du service de l'Inspection
générale de l'administration

Objet : Mission relative aux compétences respectives de l'Etat et des régions en matière de création, d'extension et de gestion d'aires protégées et à la simplification des procédures associées.

La nouvelle stratégie nationale pour les aires protégées publiée le 12 janvier 2021 fixe un objectif de 30 % du territoire en aires protégées et de 10 % sous protection forte.

L'atteinte de ces objectifs passe par une mobilisation forte des services de l'Etat dans les territoires pour proposer dans la concertation les nouvelles aires protégées, en particulier sous protection forte, qu'il convient de mettre en chantier.

Toutefois, dans un contexte de réduction globale de l'emploi public, nous devons clarifier les responsabilités respectives des régions et de l'Etat afin de rechercher une meilleure efficacité dans la mise en œuvre de nos outils de protection des espaces naturels et *in fine* une efficacité accrue de cette politique.

A cette fin, je vous confie la mission suivante qui vise trois objectifs :

- Concernant le réseau Natura 2000, le Gouvernement a mis en chantier la décentralisation de la gestion des sites exclusivement terrestres aux régions. Le dispositif proposé prévoit que pour la gestion de ces sites, la fonction d'autorité administrative soit confiée au président du conseil régional en lieu et place du préfet de département pour les attributions et dans les conditions précisées en annexe de la présente lettre. L'Etat restera garant auprès de la Commission européenne de l'atteinte des objectifs fixés par les directives européennes.

Aussi, je souhaite que vous approfondissiez les modalités de mise en œuvre de la décentralisation projetée et les conséquences liées (selon différents scénarii relatifs au périmètre final de cette décentralisation, voire à une éventuelle différenciation en fonction des caractéristiques des régions, éléments qui dépendront de l'issue des discussions et travaux parlementaires). Le cas échéant, vous proposerez des modalités de coordination et d'interface entre l'Etat et les régions (au niveau national et régional) en vue

Hôtel de Roquelaure
246 boulevard Saint-Germain – 75007 Paris
Tél : 33(0)1 40 81 21 22
www.ecologie-solidaire.gouv.fr

de la bonne articulation et mise en œuvre de la politique Natura 2000, ainsi que de la réponse des autorités françaises à un éventuel contentieux européen, selon la répartition des compétences projetée.

Vous analyserez en particulier les points d'attention quant à l'évolution du rôle de l'Etat, tant en administration centrale qu'au niveau des services déconcentrés à l'égard de ce nouveau dispositif, mais également des missions qui continueront d'incomber à l'Etat, notamment sur le pilotage et l'instruction des évaluations d'incidences Natura 2000, ainsi qu'en ce qui concerne les autres aspects de la mise en œuvre des politiques liées aux aires protégées et plus largement à la biodiversité. Vous formulerez des recommandations à ce sujet, notamment quant à la gestion des compétences, aux moyens et à l'organisation nécessaire.

Vos propositions tiendront compte de la nouvelle répartition du rôle d'autorité de gestion au titre du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et notamment de la perspective d'une décentralisation de la gestion des dispositifs d'aides non surfaciques relevant de ce fonds qui implique un transfert des effectifs et moyens budgétaires concernés au titre de Natura 2000 (animation des sites et contrats non agricoles) actuellement portés par l'Etat.

- Pour les aires protégées dont l'initiative relève des conseils régionaux (parcs naturels régionaux et réserves naturelles régionales), sur la base d'une analyse de la mise en œuvre effective des rôles respectifs de l'Etat et des conseils régionaux définis dans le code de l'environnement, des avantages et inconvénients de les faire évoluer, de l'estimation des effectifs et moyens (y compris financiers) mobilisés, vous examinerez l'opportunité de pousser la décentralisation plus avant. Pour le cas particulier de la Corse, vous explorerez les possibilités d'évolution des statuts actuels, dont la ligne de partage est historique (réserve créée avant ou après 2002).
- La création d'aires sous protection forte est un des enjeux phare de la nouvelle stratégie, mais force est de constater que les procédures de création de ces aires, en particulier les parcs nationaux et les réserves naturelles nationales, sont très longues et impliquent une mobilisation des services de l'Etat à plusieurs niveaux (départemental, régional, national). Vous analyserez les voies de simplification de ces procédures de création ou de modifications de ces aires protégées sous protection forte, en premier lieu celles liées aux réserves naturelles nationales, tout en assurant l'information suffisante des parties prenantes et notamment celles des propriétaires et divers usagers de ces espaces, sujets à la mise en place de restrictions d'usages ou d'une réglementation nouvelle.

En matière de diagnostic de l'exercice des missions par les services déconcentrés nécessaire à la présente mission, vous envisagerez de conduire ce diagnostic conjointement avec celui nécessaire à la mission relative à l'organisation territoriale de l'Etat en matière de politique de l'eau et de la pêche en eau douce.

Pour conduire cette mission vous pourrez compter sur l'appui des services de la Direction de l'eau et de la biodiversité.

Je vous remercie de m'adresser votre analyse et vos propositions dans un délai de 4 mois après réception de la présente lettre de mission.

Barbara POMPILI



Jacqueline GOURAULT

Gérald DARMANIN



Bérangère ABBA



2. Annexe 2 : La mise en œuvre de la politique de l'eau et de la pêche en eau douce fait intervenir différents échelons territoriaux de services et d'opérateurs de l'État

La mise en œuvre de la politique de l'eau et de la pêche en eau douce dans les territoires métropolitains fait principalement intervenir les préfets et les services déconcentrés de l'État, les établissements publics de l'État, en particulier les agences de l'eau et l'Office français de la biodiversité (OFB), ainsi que les agences régionales de santé (ARS).

2.1 Les services de l'État sont présents à quatre échelons territoriaux

Outre l'échelon central, la mise en œuvre de la politique de l'eau et de la pêche en eau douce fait intervenir trois échelons déconcentrés de l'État au niveau territorial.

2.1.1 L'échelon national assure l'élaboration et le suivi général de la politique de l'eau ainsi que la relation avec l'Union européenne.

Le pilotage et l'encadrement de la politique de l'eau relèvent du ministère de la transition écologique (MTE) et incombent principalement à la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB), mais également à la direction générale de la prévention des risques (DGPR) pour ce qui concerne l'application de la politique de l'eau aux installations classées pour la protection de l'environnement, la prévention des inondations et la sûreté des ouvrages hydrauliques⁵⁴, et à un degré moindre à la direction générale de l'énergie et du climat pour ce qui concerne les concessions hydro-électriques.

D'autres ministères sont amenés à intervenir sur des usages de l'eau, notamment le ministère en charge de la santé pour les aspects sanitaires (eau potable, eaux de baignade), le ministère en charge de l'agriculture pour l'usage agricole des ressources en eau (irrigation) et les pollutions diffuses issues des pratiques agricoles (nitrates, produits phytosanitaires) qui affectent la qualité de l'eau, ainsi que le ministère en charge de l'industrie. Les ministères de l'intérieur, de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, ainsi que le ministère des outre-mer sont concernés par des aspects plus transversaux de gouvernance.

Les administrations des différents ministères se coordonnent au sein de la mission interministérielle de l'eau (MIE). Cette mission examine les projets de textes et potentiellement d'autres sujets de portée nationale ou supra nationale, mais n'est pas saisie sur des questions touchant à l'articulation entre la politique de l'eau et d'autres politiques publiques⁵⁵.

La politique de l'eau étant une politique partenariale, le Comité National de l'Eau (CNE), placé auprès du ministre en charge de l'environnement, donne un avis sur toutes les questions d'ordre national.

⁵⁴ La séparation de la politique de l'eau entre la DEB et la DGPR a été critiquée notamment par le Conseil d'État (Rapport sur "l'eau et son droit", 2010). Dans le sens de la directive européenne sur l'évaluation et la gestion des risques d'inondation, le choix de rattacher la prévention des inondations à la DGPR résulte d'une volonté de traiter d'abord l'inondation comme un risque, et non pas comme une question de fonctionnement des milieux aquatiques.

⁵⁵ Art R.213-13 du code de l'environnement : « ...La mission donne son avis sur les programmes d'investissement et la répartition des ressources et des moyens, en particulier celle des crédits affectés à l'eau, à inscrire au budget des divers départements ministériels ou organismes intéressés. La mission interministérielle de l'eau peut, en outre, être appelée à donner son avis sur toute question ou document intéressant l'eau, à caractère national, communautaire ou international, que lui soumettra le ministre chargé de l'environnement... ».

2.1.2 L'échelon des bassins hydrographiques est responsable de la planification

Depuis la loi du 16 décembre 1964, l'organisation administrative dans le domaine de l'eau s'appuie sur la notion de grand bassin hydrographique, dénommé « district hydrographique » par la directive cadre sur l'eau⁵⁶ : la France est partagée en sept bassins métropolitains et cinq bassins ultramarins. Certains bassins couvrent de vastes périmètres pouvant concerner jusqu'à huit régions et 36 départements pour le bassin Loire-Bretagne.

Carte n°1 : Les bassins hydrographiques français



Le préfet coordonnateur de bassin (préfet de la région où le comité de bassin a son siège) « anime et coordonne la politique de l'État en matière de police et de gestion des ressources en eau » et « d'évaluation et de gestion des risques d'inondation » à cette échelle structurante pour mettre en œuvre la politique de l'eau conformément à plusieurs directives européennes (directive cadre sur l'eau, directive inondations).

Ce rôle de coordination instauré par la loi n°92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau dont les dispositions ont été codifiées au code de l'environnement⁵⁷, porte sur un certain nombre de démarches et procédures de planification en matière d'eau et de pêche en eau douce. Le préfet coordonnateur de bassin est notamment chargé d'élaborer et d'approuver les deux documents de planification exigés, d'une part, par la directive cadre sur l'eau (schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux –SDAGE) et, d'autre part, par la directive relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation (plan de

⁵⁶ Les bassins Artois-Picardie et Rhin-Meuse relèvent chacun de deux districts hydrographiques.

⁵⁷ Article L 213-7 du code de l'environnement : « Dans chaque bassin, le préfet de la région où le comité de bassin a son siège anime et coordonne la politique de l'Etat en matière de police et de gestion des ressources en eau afin de réaliser l'unité et la cohérence des actions déconcentrées de l'Etat en ce domaine dans les régions et départements concernés. En outre, il anime et coordonne la politique de l'Etat en matière d'évaluation et de gestion des risques d'inondation objet du chapitre VI du titre VI du livre V ».

gestion des risques d'inondation- PGRI)⁵⁸. Son rôle a été renforcé en 2021 dans la gestion quantitative de la ressource en eau et des situations de crise liées à la sécheresse⁵⁹.

En dehors des fonctions de planification et de programmation prises au sens large (incluant zonages, classifications...), le préfet coordonnateur de bassin n'a pas de pouvoir de décisions opérationnelles, celles-ci étant du ressort des préfets de départements, qui délivrent les autorisations administratives dans le domaine de l'eau et en contrôlent l'application. Il n'a pas de pouvoir d'évocation spécifique en sa qualité de préfet coordonnateur de bassin. Il préside la commission administrative de bassin (CAB) qui réunit notamment tous les préfets de départements du bassin. La CAB a un rôle et une activité variables selon les bassins.

Le préfet coordonnateur s'appuie sur une délégation de bassin située au sein de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de la région siège du bassin. Selon les bassins, cette unité est intégrée ou proche du service en charge de la politique de l'eau et des milieux aquatiques⁶⁰. La délégation de bassin assure conjointement avec l'agence de l'eau l'animation du secrétariat technique de bassin qui prépare notamment les documents de planification et en suit la mise en œuvre.

L'article 153 de la loi « 3DS » (décentralisation, différenciation, déconcentration et simplification de l'action publique locale) généralise le fait que le préfet coordonnateur du bassin où l'agence de l'eau a son siège préside le conseil d'administration.

Le préfet coordonnateur de bassin peut déléguer sa compétence à un préfet de département ou de région, à l'échelle d'un sous bassin, ou d'une fraction de sous bassin ou d'une masse d'eau souterraine⁶¹.

Le comité de bassin⁶², « parlement de l'eau » du bassin présidé par un élu, joue un rôle clef dans la planification (élaboration des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux ou SDAGE) et dans le dimensionnement des efforts financiers faits sur le bassin⁶³. Il peut constituer des commissions territoriales à l'échelle d'un sous bassin, et s'entourer de commissions thématiques et d'un conseil scientifique.

2.1.3 L'échelon régional (hors fonctions de bassin) a principalement un rôle d'animation et d'appui

Le préfet de région a, en matière d'eau, un rôle spécifique par rapport aux niveaux départemental et de bassin. Il arrête les programmes nitrates, ce qui constitue une exception au bloc de compétence du préfet de bassin.

⁵⁸ Sur le littoral, où il faut également coordonner la mise en œuvre de la DCE et de la directive cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM), le préfet coordonnateur de bassin doit se coordonner avec le préfet maritime et le préfet de façade.

⁵⁹ Décret n° 2021-795 du 23 juin 2021.

⁶⁰ Dans la plupart des DREAL de bassin, la délégation de bassin est une unité distincte mais intégrée dans un service en charge des politiques de l'eau et de la nature (voire un service eau, biodiversité, risques naturels à la DREAL Centre Val-de-Loire en charge du bassin Loire-Bretagne). Dans deux autres cas (Rhône-Méditerranée et Seine-Normandie), la délégation de bassin est un service autonome du service en charge de l'eau. Dans deux bassins au moins, les compétences thématiques des agents sont mutualisées entre les fonctions de bassin et les fonctions de région.

⁶¹ Art. R213-14 du code de l'environnement.

⁶² Présidé par un élu, le comité de bassin rassemble des représentants de l'Etat, des collectivités territoriales, des usagers de l'eau (industriels, agriculteurs...) et de la société civile (associations de protection de l'environnement, consommateurs...).

⁶³ Les délibérations du conseil d'administration de l'agence de l'eau qui approuvent le taux des redevances et le programme pluriannuel d'interventions sont prises sur avis conforme du comité de bassin, dans le respect du cadre voté par le Parlement).

Le préfet de région dirige l'action de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)⁶⁴.

Le service de la DREAL en charge de la politique de l'eau est généralement également en charge de la biodiversité, mais il n'a pas d'attribution de compétence pour les inondations, les ouvrages hydrauliques et souvent l'hydrométrie qui relèvent d'un autre service dédié aux risques. En dehors des risques liés à l'eau et des pollutions diffuses, les agents des DREAL font surtout de l'animation des services départementaux⁶⁵, de la coordination et de l'appui technique pour certaines actions de l'échelon départemental, élaborent certains documents de cadrage, d'orientation ou de stratégie, appuient et accompagnent la planification décentralisée notamment les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), produisent les données hydrométriques sur les cours d'eau (mesure et qualification des données de débits, dans le cadre du programme budgétaire 181⁶⁶).

Les DREAL d'un même bassin sont en principe animées et coordonnées par la DREAL déléguée de bassin. L'articulation entre les DREAL de régions et la (les) délégation(s) de bassins est plus ou moins compliquée. Une DREAL dont le territoire régional est concerné par trois bassins exerce son rôle d'interface avec plus de difficultés que celle qui relève d'un seul bassin.

Les feuilles de route des services déconcentrés, établies respectivement par la DEB et la DGPR, demandent au niveau régional de veiller avec le niveau départemental à l'établissement de priorités territoriales, déclinant les priorités nationales en fonction des enjeux et du contexte local.

La DREAL est par ailleurs en charge de l'élaboration du schéma des carrières, et se trouve très impliquée dans l'établissement, l'animation et la réalisation du plan régional santé-environnement avec l'agence régionale de santé, champs d'action liés à celui de l'eau.

Le préfet de région dirige également l'action de la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF)⁶⁷. L'implication des DRAAF dans les sujets liés à l'eau relève avant tout d'une logique d'accompagnement d'une filière agricole et agroalimentaire très dépendante de l'eau et ayant un impact significatif sur les ressources et les milieux, directement et en animation des DDT-M. Pour ce qui concerne les DRAAF stricto sensu, leur action « eau » s'inscrit avant tout dans l'accompagnement de la mise en œuvre de la directive relative aux nitrates d'origine agricole et dans les actions liées aux produits phytosanitaires. Les DRAAF des régions sièges de bassins continentaux accueillent chacune un ingénieur général de bassin, qui siège habituellement au comité de bassin et au conseil d'administration de l'agence de l'eau, et assure veille et lien avec l'ensemble des DRAAF concernées.

2.1.4 L'échelon départemental est principalement en charge de la police et des contrôles

Le niveau départemental est celui de la mise en œuvre opérationnelle. Il décline la planification de bassin en jouant essentiellement sur les leviers régaliens (réglementation, police), et en accompagnant les projets et démarches locales.

La police administrative, exercée sous l'autorité du préfet de département, a essentiellement une fonction préventive et réparatrice, complémentaire à la police judiciaire conduite sous l'autorité du procureur. Des conventions d'accord tripartites sont conclues entre préfet, parquet et OFB dans l'ensemble des départements.

⁶⁴ Dans les départements d'outre-mer, directions régionales et directions départementales sont fusionnées : DEAL et DAAF. En Ile-de-France, la DRIEAT met en œuvre les politiques de transports, de planification et d'aménagement durable, d'environnement, d'énergie, d'urbanisme : à l'échelle régionale de l'Ile-de-France comme homologie des DREAL (et des DREAL de bassin pour le bassin Seine-Normandie), et sur les quatre départements de petite couronne en homologue des DDT (hors politiques du MAA).

⁶⁵ Les DREAL organisent notamment des réunions inter MISEN en amont de l'élaboration des plans de contrôle par les MISEN stratégiques départementales et assurent l'animation des services déconcentrés et établissements publics concernés pour faciliter les échanges de bonnes pratiques et veiller à une déclinaison et une mise en œuvre coordonnées sur les sujets sensibles. En 2020, les DREAL ont organisé en moyenne 3 réunions inter-MISEN et 13 réunions techniques régionales « Police de l'eau ».

⁶⁶ Programme 181 « prévention des risques ».

⁶⁷ DRIAAF en Ile-de-France, DAAF dans les départements d'outre-mer.

Le préfet assure la mise en œuvre opérationnelle de la politique de l'eau et de la politique de la pêche. Il pilote une mission inter services en charge de l'eau et de la nature (MISEN)⁶⁸ dont l'animation est assurée par la direction départementale des territoires (et de la mer) (DDT-M). En application de la stratégie nationale de contrôle, et en s'appuyant sur un cadrage régional des enjeux, la MISEN élabore les plans de contrôle et en évalue la mise en œuvre. En complément de la MISEN, un peu plus d'un tiers des départements ont mis en place une instance spécifique de coordination avec les parquets (les comités des polices de l'environnement -COPOLEN).

Une majorité de feuilles de route interministérielles élaborées par les préfets en application de la circulaire du 19 avril 2021 du Premier ministre ont intégré les problématiques liées à l'eau au titre des projets structurants pour leur territoire.

Les DDT-M assurent au titre de la police administrative de l'eau, l'instruction des autorisations et déclarations⁶⁹, ainsi que les contrôles associés. Elles sont également en charge de la réglementation de la pêche en eau douce.

Depuis 2004, les services de l'État en charge de missions de police de l'eau ont été en réorganisation constante : constitution en 2004 des services uniques de police de l'eau par regroupement des effectifs de police au sein des DDE et des DDAF, création en 2008 des DDEA par fusion des DDE et des DDAF, création en 2009 des DDT-M par fusion des DDEA et des services environnement des préfetures, généralisation à partir de 2011 du cadre conventionnel des DDT-M avec les services départementaux de l'ONEMA et de l'ONCFS (devenus l'OFB), rattachement en 2020 des DDT-M (et autres directions départementales interministérielles) sous l'autorité du ministère de l'intérieur et des préfets⁷⁰.

Les DREAL exercent un certain nombre de missions sous l'autorité des préfets de départements, qui concernent directement l'eau : celles relative à la sûreté des ouvrages hydrauliques, celles relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) qui mettent directement en application la politique de l'eau et les cadres définis sur les bassins et sous-bassins, celles relatives aux concessions hydroélectriques dans une même logique. Par ailleurs, sur des grands axes fluviaux, les DREAL de bassin exercent la police administrative de l'eau (« police de l'eau d'axe »), ainsi que sur des territoires particuliers (eaux marines et lagunaires, pour ce qui concerne l'Occitanie, par exemple).

Les directions départementales de la protection des populations (DDPP) sont en charge des installations classées pour la protection de l'environnement, s'agissant d'élevages ou d'industries agroalimentaires. Elles exercent des fonctions homologues de celles des DREAL, en la matière.

La DDT-M a la charge du domaine public fluvial (DPF)⁷¹, mais depuis la décentralisation des routes, l'État n'a plus de personnels d'exécution pouvant faire en régie les travaux d'entretien. Un décret de novembre 2011 permet le transfert du DPF aux collectivités, mais celui-ci n'est qu'en partie réalisé⁷².

En matière sanitaire, l'agence régionale de santé (ARS) exerce des missions d'autorité sanitaire qui relèvent du code de la santé publique. Certaines de ces missions sont exercées pour le compte des

⁶⁸La MISEN est un lieu d'échange et de co-construction de la politique publique environnementale de l'État dans le département, arrêtée par le préfet. Elle permet de fixer des priorités et objectifs communs à atteindre sur la base des priorités gouvernementales et des spécificités territoriales et de faire émerger des positions partagées.

⁶⁹ 485 dossiers d'autorisation et plus de 9 000 dossiers de déclaration IOTA instruits en 2020 au niveau national.

⁷⁰ Décret n°2020-1050 du 14 août 2020 modifiant le décret n°2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles.

⁷¹ Le domaine public fluvial non navigable est constitué de cours d'eau, canaux et lacs désaffectés de la navigation. Il intègre également des ouvrages (digues, seuils, barrages), historiquement liés à la navigation et aujourd'hui plus ou moins réappropriés par d'autres usages.

⁷² La propriété des éléments du domaine public fluvial de l'Etat peut être transférée par décision du préfet coordonnateur de bassin aux collectivités territoriales ou à leurs groupements, à l'exception des cours d'eau, canaux et ports intérieurs d'intérêt national et des sections incluses dans le périmètre d'une concession accordée au titre de l'utilisation de l'énergie hydraulique. (Article R 3113-1 code général de la propriété des personnes publiques).

préfets de département⁷³. Elle dispose d'unités départementales en charge de la sécurité sanitaire des eaux souterraines et des captages, de la qualité de l'eau potable distribuée, ainsi de la qualité des eaux de baignades dans le milieu naturel. L'ARS établit des plans de gestion de la sécurité sanitaire des eaux (PGSSE)⁷⁴ avec pour objectif principal d'améliorer la sécurité sanitaire de l'eau destinée à la consommation humaine.

2.2 Les opérateurs de l'État

La politique de l'eau est aussi mise en œuvre par des opérateurs de l'État : d'une part, les six agences de l'eau⁷⁵ qui interviennent à l'échelle des grands bassins hydrographiques métropolitains, et d'autre part, l'Office français de la biodiversité (OFB) présent aux échelons national, régional et départemental. Par ailleurs, un réseau scientifique et technique d'établissements publics et services centraux spécialisés peuvent venir en appui à l'État.

2.2.1 Les agences de l'eau

Chaque bassin métropolitain dispose d'une agence de l'eau, établissement public de l'État à caractère administratif territorialisé, chargé du secrétariat du comité de bassin et doté de ressources affectées, les « redevances », qui permettent de financer un programme pluriannuel d'intervention de six ans. Les bassins ultramarins sont dotés d'un office de l'eau, établissement public local pouvant percevoir des redevances et mettant en œuvre un programme pluriannuel d'interventions.

Les agences de l'eau sont le principal instrument « *incitatif* » de la mise en œuvre de la politique de l'eau. Leur activité est encadrée par un programme pluriannuel d'interventions (le 11^{ème} pour la période 2019-2024), adopté par leur conseil d'administration après avis conforme du comité de bassin. Le programme comprend deux volets :

- Un volet « *redevances* », organisant la perception, par les agences, de recettes fiscales affectées, dont l'assiette est fixée par la loi de finances et dont les taux sont déterminés – pour l'essentiel – par les instances de bassin, dans la limite de plafonds définis par la loi (2, 1976 Mds€ par an à compter de 2021 selon la loi de finances) ;
- Un volet « *aides* », dans le cadre duquel elles apportent des concours financiers aux collectivités territoriales, aux acteurs économiques (agriculteurs, industriels) et associatifs pour la réalisation d'actions ou de travaux d'intérêt commun au bassin, dans le respect d'orientations nationales. Ces interventions financières sont réparties dans trois « *domaines* » concernant respectivement : la connaissance, la planification, l'action internationale et l'éducation à l'environnement (domaine 1) ; les mesures générales de gestion de l'eau principalement consacrées aux investissements pour l'eau potable et l'assainissement des eaux usées (domaine 2) ; les mesures territoriales de gestion de l'eau (domaine 3).

Les agences de l'eau animent et/ou assurent le secrétariat technique du comité de bassin et des différentes commissions thématiques, appuient l'élaboration du SDAGE, des programmes de mesures et de surveillance prévus par la directive cadre sur l'eau, seules ou conjointement avec la DREAL déléguée de bassin (cf. supra).

⁷³ Art.R1435-2 du code de la santé publique : « ...II.- Le protocole départemental précise les modalités suivant lesquelles l'agence régionale de santé intervient pour préparer et, le cas échéant, mettre en œuvre les décisions relevant de la compétence du préfet de département au titre de la veille, de la sécurité et de la police sanitaires, ainsi que de la salubrité et de l'hygiène publiques. Il précise notamment ses interventions en ce qui concerne :...2° La protection contre les risques sanitaires liés à l'environnement... ».

⁷⁴ Le PGSSE porte sur la mise en place d'une surveillance permanente du procédé de traitement et de distribution d'eau potable effectuée par la personne responsable de la production- distribution de l'eau et la mise en œuvre d'une stratégie générale d'évaluation et de gestion préventive des risques, couvrant toutes les étapes de l'approvisionnement en eau, du captage au robinet du consommateur.

⁷⁵ Outre leur siège situé au bassin, les agences (sauf Rhin-Meuse) comprennent des délégations territoriales. L'agence de l'eau en charge du bassin Rhône-Méditerranée intervient également sur le bassin de Corse. Dans les outre-mer, il n'existe pas d'agence de l'eau, mais des offices de l'eau qui sont des établissements publics locaux.

L'article 153 de la loi « 3DS » (décentralisation, différenciation, déconcentration et simplification de l'action publique locale) prévoit, d'une part, que « *les représentants de l'État dans les départements constituant le bassin présentent, pour chacun des départements concernés et une fois tous les trois ans, au comité de bassin les priorités de l'État et les projets significatifs de l'État et des collectivités territoriales dans les domaines de compétence de l'agence* » et, d'autre part, généralise le fait que le préfet coordonnateur de bassin préside le conseil d'administration de l'agence de l'eau.

2.2.2 L'Office français de la biodiversité

L'Office français de la biodiversité (OFB) résulte de la fusion au 1^{er} janvier 2020 de l'Agence française de la biodiversité (AFB) et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), l'AFB étant elle-même issue de la fusion au 1^{er} janvier 2017 de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) avec trois autres entités. L'OFB intervient aux différents niveaux : national, bassin, région, département. Il couvre les milieux d'eau douce, les milieux marins et les milieux terrestres.

À l'échelon national, l'OFB coordonne le système d'information sur l'eau, développe et gère des banques de données nationales, finance l'acquisition de certaines données, réalise et soutient des actions de recherche et développement, prépare les rapportages de directives européennes, anime des centres de ressources (captages, milieux humides, cours d'eau) et développe une offre de formation. Il soutient financièrement les politiques de l'eau dans les outre-mer au titre de la solidarité inter bassins.

Ses échelons territoriaux (régionaux et départementaux) assurent la police de l'eau (judiciaire et appui à la police administrative) dans le cadre des plans de contrôle définis en MISEN. Ils assurent la production, en régie ou via des opérateurs ou prestataires, de certaines données de surveillance des ressources en eau (mesures de piézométrie, observation des cours d'eau en étiages) et des milieux (données piscicoles, continuités écologiques, hydro morphologie). Ils apportent également un appui technique aux services de l'État dans plusieurs domaines (continuité écologique, hydro morphologie, hydrologie, zones humides, poissons migrateurs)⁷⁶ notamment au sein des secrétariats techniques de bassin⁷⁷.

L'article 152-2 de la loi dite « 3DS » du 21 février 2022 fait du préfet de département le délégué territorial de l'OFB. Il s'assure à ce titre de la cohérence de l'exercice des missions de police administrative de l'eau et de l'environnement de l'office dans les territoires relevant de son ressort avec les actions des autres services et établissements publics de l'État.

2.2.3 Le réseau scientifique et technique

Le MTE anime un réseau scientifique et technique d'établissements publics et services centraux spécialisés, qui viennent en appui des politiques ministérielles et interministérielles, développent connaissances, méthodologies et outils, et peuvent intervenir directement sur le terrain en appui à l'État, de façon chronique ou ponctuelle. Ainsi, le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) assure un suivi national des eaux souterraines et réalise des études. L'Institut national de recherche pour l'agriculture et l'environnement (INRAE) fournit un appui méthodologique sur de nombreux domaines de la politique de l'eau. L'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) apporte un appui pour les aspects liés à la qualité chimique des eaux. L'Institut français pour l'exploitation de la mer (Ifremer) est l'acteur de référence pour les eaux côtières. Enfin, Météo France produit des observations, des prévisions météorologiques et des références climatiques.

⁷⁶Cet appui technique est apporté aux secrétariats techniques de bassin (rédaction des SDAGE, états des lieux), aux plans de gestion des poissons migrateurs, à certaines commissions/instances de bassins et syndicats (SAGE, contrats de rivières...).

⁷⁷Le secrétariat technique de bassin réunit la DREAL déléguée de bassin et l'agence de l'eau, ainsi que la direction régionale (DR) de l'OFB coordonnatrice des autres DR intervenant sur le bassin.

2.3 Les effectifs des services et opérateurs de l'État

2.3.1 Les effectifs mobilisés dans les services déconcentrés de l'État

La mise en œuvre de la politique publique transversale de l'eau, concernant les services de l'État, ne connaît pas de périmètre clair, ne serait-ce qu'en raison, d'une part, des objectifs « eau » pris en charge par d'autres politiques environnementales, d'autre part, des nombreuses interactions et interdépendances avec les politiques d'aménagement et de gestion des territoires et avec les politiques économiques ou sanitaires. Il est par ailleurs très difficile d'évaluer la part dédiée aux sujets liés à l'eau dans l'activité des préfets et des directeurs de services déconcentrés qui sont mobilisés sur un grand nombre de sujets.

Pour traiter des effectifs des services de l'État investis dans la mise en œuvre territoriale de la politique de l'eau, la mission s'est concentrée sur l'action 13 du programme support 217 (action miroir du programme budgétaire 113 - action 7 « Gestion des milieux et biodiversité » de la mission budgétaire « écologie »⁷⁸). : Ces effectifs ont vocation à porter la politique de l'eau (hors risques) dans les services eau des DDT-M et des DREAL (dont les délégations de bassin)⁷⁹.

Il est à noter que les effectifs engagés dans les politiques de prévention des inondations, hors dossiers partagés ou transversaux, relèvent de l'action 16 du programme support 217 (action miroir du programme budgétaire 181 « prévention des risques »), y compris l'intégralité de l'activité d'hydrométrie des services déconcentrés. De plus, des effectifs comptabilisés dans l'action miroir du BOP 135 (urbanisme) interviennent également sur cette politique dans les DDT-M sans qu'ils soient dénombrés.

Les sources d'information mobilisables par la mission, concernant les effectifs déconcentrés, sont :

- Les effectifs en équivalents temps plein travaillés (ETPT) rapportés par les services, dans l'application nationale SALSA au titre de 2020, selon une nomenclature des activités spécifiques à l'eau⁸⁰ en distinguant les catégories A, B et C et les personnels vacataires ;
- Les données fournies dans le cadre des visites dans six régions, très variées dans leur méthodes et contenus (mode de décompte, objectifs cibles versus postes effectivement pourvus, diversité des périmètres fonctionnels concernés, pas ou peu de décomposition entre champs d'activité...) ;
- Les informations recueillies lors des entretiens aux niveaux régional et départemental avec des limites encore plus importantes en termes d'information exploitable.

Une comparaison partielle avec des données de l'application métier LICORNE, au début de son déploiement, montre des décalages pouvant être significatifs, sur la base d'une décomposition qualitative différente. La décomposition des données de SALSA correspond mieux aux besoins d'analyse de la mission.

On peut souligner, par ailleurs, qu'en regard de la taille des équipes et des évolutions des plafonds d'effectifs, les chiffres peuvent changer rapidement quand on s'intéresse à un service et à un champ d'activité.

⁷⁸ Programme budgétaire n° 217 MTE « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables », action 13 : Personnels œuvrant pour la politique de l'eau et de la biodiversité. ; Programme budgétaire n° 113 MTE : « Paysages, eau et biodiversité » action 7 « Gestion des milieux et biodiversité » ; Mission interministérielle « écologie, développement et mobilité durables ».

⁷⁹ Les actions conduites au titre des missions sur la biodiversité ou sur la nature peuvent concerner les milieux et les espèces aquatiques : la mission n'analysera pas les effectifs de ce volet du programme 113, par impossibilité de faire la part entre ce qui concerne pour partie l'eau. Par ailleurs, les actions de l'État en matière de chasse et de pêche sont, sauf exception, comprises dans cette partie « biodiversité nature » du programme 113, sans individualisation de la partie relative à la pêche en eau douce.

⁸⁰ La nomenclature regroupe sous l'intitulé « Eau & Milieux aquatiques » les sous-rubriques suivantes : Connaissance dans le domaine de l'eau ; Domaine public fluvial ; Missions de Bassin ; Planification directive cadre sur l'eau ; Procédures d'instruction et de contrôle Loi sur l'eau ; Réglementation territoriale des usages de l'eau ; SISPEA.

Pour tous ces motifs, les données recueillies dans six régions et quarante-sept départements ne permettent pas de conduire une analyse globale précise et de faire une projection nationale. En revanche, la mission a essayé d'utiliser ces données pour vérifier la représentativité concrète des données nationales « SALSA », en confrontant pour dix-sept départements les différentes informations sur l'ensemble du périmètre « eau » de l'action 13 du programme 217. Le résultat global est présenté dans le tableau 1. Avec les différentes difficultés de représentativité des informations qui ont été mentionnées, on considérera que les données issues de SALSA sont globalement représentatives, avec une surévaluation qui pourrait atteindre 10%. Il n'en demeure pas moins que les situations locales sont très disparates en termes de concordance.

Tableau 1 : Comparaison des effectifs « eau » rapportés par les services de dix-sept départements avec les données de la base nationale SALSA

Valeurs d'effectifs indiquées à divers titres par les services par rapport aux valeurs du tableau national SALSA	nombre de départements
inférieures de 20% ou plus	4 (dont un – 40%)
inférieures d'environ 10%	6
très proches	1
supérieures d'environ 10%	4
supérieures d'environ 20% ou plus	2

Pour la suite, concernant les services déconcentrés, la mission s'appuie uniquement sur les données nationales SALSA pour le volet eau de l'action 13 du programme budgétaire 217. La mission a pu observer les signes d'hétérogénéités entre départements dans la façon de documenter les rubriques. Par ailleurs, les informations sont absentes pour une DREAL et deux DDT-M. Les données SALSA aux niveaux régional et national résultant de l'addition des données propres aux services, il n'y a pas de moyen direct de reconstituer les données manquantes.

Pour éviter que ces lacunes n'introduisent des biais systématiques dans l'exploitation des données (même pour la production de ratios indicatifs), la mission a choisi d'utiliser des valeurs indicatives les moins biaisées possibles sans entreprendre des travaux d'analyse multivariée de données⁸¹. Ces redressements de données sont loin d'être parfaits, mais moins biaisés en les utilisant à l'échelle nationale ou régionale qu'en utilisant des valeurs « zéros ».

Le tableau 2 présente les effectifs déclarés en 2020 dans SALSA, complétés et redressés comme indiqué ci-dessus.

81 Pour le cumul national des effectifs des DREAL, la mission a utilisé les valeurs de la DREAL Occitanie à la place de celles manquantes de la DREAL Auvergne-Rhône-Alpes (il s'agit de sièges de bassins de taille significative et de très grandes régions). Pour le cumul national des effectifs des DDT-M et pour les effectifs cumulés en régions, a été utilisée pour l'Hérault la moyenne des autres départements d'Occitanie, et pour le Var la moyenne des autres départements de PACA.

Tableau 2 : effectifs des services déconcentrés dédiés à la mise en œuvre des politiques de l'eau (données SALSA 2020 complétées)

ETPT par catégorie	A/A+	B	C	Vacataires	Total
Effectif total estimé des DRAL + DDT-M					
Total Eau & Milieux aquatiques (*)	413	852	215	14	1493
Connaissance dans le domaine de l'eau (*)	48	82	11	1,5	142
Domaine public fluvial	12	34	45	0,8	91
Missions de Bassin	40	4,69	2,4	0,7	48
Planification directive cadre sur l'eau	69	27	7,6	0,5	104
Procédures d'instruction et de contrôle Loi sur l'eau	156	571	126	8,5	861
Réglementation territoriale des usages de l'eau	86	107	19	1,7	215
SISPEA	2,0	26	4,1	0,02	32
Effectif total des DRAL hors Guyane					
Total Eau & Milieux aquatiques	24	33	15	0	71
Connaissance dans le domaine de l'eau	4,9	1,3	0,4	0	6,7
Domaine public fluvial	1,4	6,2	7,0	0	15
Missions de Bassin	2,9	0,3	0,2	0	3,4
Planification directive cadre sur l'eau	4,1	1,8	0,3	0	6,2
Procédures d'instruction et de contrôle Loi sur l'eau	8,0	20	6,1	0	34
Réglementation territoriale des usages de l'eau	2,6	2,1	0,5	0	5,3
SISPEA	0,1	1,3	0,1	0	1,4
Effectif total estimé des DRAL					
Total Eau & Milieux aquatiques (*)	138	110	20	1,4	269
Connaissance dans le domaine de l'eau (*)	36	64	6,6	0,2	106
Domaine public fluvial	1,8	1,3	0,3	0	3,3
Missions de Bassin	39	3,8	2,4	0,7	46
Planification directive cadre sur l'eau	26	2,5	1,8	0,3	31
Procédures d'instruction et de contrôle Loi sur l'eau	7,6	28	5,7	0,2	42

Réglementation territoriale des usages de l'eau	27	11	3,6	0,01	41
SISPEA	0,1	0	0	0	0,1
Effectif total estimé des DDT-M					
Total Eau & Milieux aquatiques	275	742	195	12	1224
Connaissance dans le domaine de l'eau	12	18	4,6	1,4	36
Domaine public fluvial	10	32	44	0,8	88
Missions de Bassin	1,0	0,9	0,04		2,0
Planification directive cadre sur l'eau	42	25	5,8	0,2	73
Procédures d'instruction et de contrôle Loi sur l'eau	149	543	120	8,2	820
Réglementation territoriale des usages de l'eau	59	97	16	1,7	173
SISPEA	1,9	26	4,1	0,02	32
Ratios nationaux DREAL / (DDT-M +DREAL)					
Total Eau & Milieux aquatiques	33%	13%	9,4%	9,9%	18%
Connaissance dans le domaine de l'eau	76%	78%	59%	9,9%	75%
Domaine public fluvial	15%	3,7%	0,6%	0%	3,6%
Missions de Bassin	97%	81%	98%	100%	96%
Planification directive cadre sur l'eau	38%	9,2%	24%	60%	30%
Procédures d'instruction et de contrôle Loi sur l'eau	4,8%	4,9%	4,5%	2,9%	4,8%
Réglementation territoriale des usages de l'eau	32%	9,8%	18%	0,6%	19%
SISPEA	5%	0	0	0	0

(*) dont plus de 70 ETPT des laboratoires d'hydrobiologie dont le transfert à l'OFB est engagé.

Au total, les services déconcentrés emploient un peu moins de 1 600 équivalents temps plein sur les missions de politique de l'eau, dont un petit tiers en catégories A-A+ :

- 900 sont consacrés à la police de l'eau, pour plus de moitié en catégorie B ;
- 150 sont consacrés à la connaissance dans le domaine de l'eau, pour plus de la moitié en catégorie B, mais la moitié de cet effectif est en cours de transfert entre les DREAL et l'OFB, concernant les laboratoires d'hydrobiologie ;
- 50 sont consacrés aux missions de bassin, à plus de 80% en catégories A-A+,
- plus de 100 sont consacrés aux activités de planification au titre de la directive cadre sur l'eau hors missions répertoriées dans la rubrique précédente, avec deux tiers des effectifs en catégories A-A+ ;

- moins de 35 ETPT sont consacrés aux activités de la base de données nationale SISPEA, à 80% en catégorie B ;
- les effectifs affectés aux missions de domaine public fluvial (*a priori* hors police d'eau d'axe fluvial) dépendent fortement de la présence et de l'importance, très variable selon les départements et les régions, de ce domaine (les transferts en cours aux collectivités vont spécifiquement affecter ces effectifs).

SI l'on compare les effectifs cumulés des DREAL à ceux des DDT-M, on note que les premières représentent 18% du total, avec des répartitions très différentes selon les types de mission (différences de compétences, ressort territorial des différentes procédures et activités...), et une plus forte présence des catégories A++ en DREAL, comme on l'a vu pour les missions de bassin, de planification. Il est difficile d'interpréter les données relatives à la rubrique « *réglementation territoriale des usages de l'eau* », en l'absence d'une définition univoque des activités et procédures concernées.

Le tableau 3 présente, par champs thématiques et par région de métropole (hors Auvergne-Rhône-Alpes), l'estimation du ratio d'effectifs entre ceux de la DREAL et l'ensemble des effectifs des services dans la région⁸² :

Tableau 3 : Ratio des effectifs entre les DREAL et l'ensemble des régions métropolitaines (données 2020 SALSA, en équivalents temps plein, complétées)

	Total Eau & Milieux aquatiques	Connaissance dans le domaine de l'eau	Domaine public fluvial	Missions de Bassin	Planification directive cadre sur l'eau	Procédures d'instruction et de contrôle Loi sur l'eau	Réglementation territoriale des usages de l'eau	SISPEA
ratio national DREAL / DDT-M + DREAL	18%	75%	3,6%	96%	30%	4,8%	19%	0,3%
Bourgogne-Franche-Comté	13%	83%	0%	0%	45%	0,1%	29%	0%
Bretagne	11%	69%	0%	100%	25%	0,3%	15%	0%
Centre-Val-de-Loire	20%	95%	7,0%	90%	20%	2,1%	18%	0,7%
Corse	26%	76%	49%	0%	32%	0%	24%	0%
Grand-Est	15%	60%	0%	100%	11%	2,4%	22%	0%
Hauts-de-France	22%	62%	88%	100%	56%	0%	34%	1,8%
Île-de-France	52%	93%	0%	100%	71%	40%	45%	3,0%
Normandie	13%	73%	0%	0%	15%	0,3%	8,9%	0%
Nouvelle-Aquitaine	10%	83%	0%	0%	30%	0,5%	11%	0%
Occitanie	20%	73%	0%	89%	22%	9,4%	9,7%	0%
Provence-Alpes-Côte-D'azur	13%	70%	6,9%	0%	43%	0%	10%	0%
Pays de la Loire	13%	65%	0%	100%	37%	0%	31%	0%

⁸² Les données manquantes de deux DDTM ont été approchées grossièrement (cf. plus haut). Les effectifs hors DREAL et DDTM qui représentent 1,45 équivalents temps plein, n'ont pas été pris en compte dans l'analyse par simplicité.

Même en faisant abstraction de l'Île-de-France qui est très spécifique⁸³, on observe de fortes disparités dans ces ratios :

- Le ratio DREAL/Total varie de 10 à 26% pour ce qui concerne l'effectif eau global : ceci peut représenter la variabilité liée au fait que les activités ne correspondent pas toutes à une proportionnalité entre DREAL et DDT-M, loin s'en faut ; hors le Grand Est, les DREAL exerçant des fonctions de bassin correspondent logiquement aux taux DR/DD les plus importants détachés des taux dans les autres régions ;
- Les effectifs en DREAL alloués à la planification varient de 11 à 56%, sans lien manifeste avec l'existence d'un siège de bassin (la planification au niveau bassin devant *a priori* relever des « missions de bassin ») ;
- Les effectifs en DREAL alloués à la réglementation territoriale des usages de l'eau varient de 9 à 34% ;
- Les ratios concernant la connaissance fluctuent dans une moindre mesure entre les DREAL sachant que plus des deux tiers des effectifs en DREAL correspondent aux laboratoires d'hydrobiologie, dont les ressorts territoriaux d'activité ne correspondent que partiellement aux limites des régions ;
- Sans surprise, les effectifs consacrés aux procédures d'instruction et de contrôle ou à SISPEA sont très fortement concentrés en DDT-M, et évidemment, ceux consacrés aux missions de bassin en DREAL.

Les tableaux 4 et 5 qui suivent présentent l'évolution globale des effectifs dans les DDT-M et les DREAL entre 2015 et 2020, pour les activités ciblées « eau et milieux aquatiques », par champs thématiques et par catégories d'agents. Il est à noter que la nomenclature des activités a évolué dans la comptabilisation SALSA (décomposition d'une rubrique). Par ailleurs, ces évolutions globales masquent des évolutions plus importantes selon les services pris isolément, dans la mesure notamment où les règles de calcul des dotations théoriques des effectifs ont évolué sur la période, introduisant des différenciations nouvelles entre les services de même nature.

⁸³ Au-delà des réorganisations récentes, la situation de l'Île-de-France est très spécifique : la direction régionale est investie, d'une part, des missions sur le bassin Seine-Normandie (le plus peuplé de France), d'autre part, des missions régionales sur une région représentant un quart de la population nationale. De surcroît, s'ajoutent aux activités du niveau régional, les missions départementales sur Paris et les trois départements de petite couronne, très peuplés et extrêmement denses, et enfin des missions de police d'eau sur de grands axes fluviaux.

Tableau 4 : évolutions globales des effectifs des services déconcentrés par sous-champs d'activités (en ETPT)

	Total Eau & Milieux aquatiques	Connaissance dans le domaine de l'eau	Domaine public fluvial	Missions de Bassin	Planification directive cadre sur l'eau	Police de l'eau et réglementation territoriale	SISPEA
Effectif total DDT(M) 2015	1331	33	103	1,0	87	1053	53
Effectif total DDT(M) 2020	1224	36	88	2,0	73	993	32
Evolution 2015 - 2020	-8,0%	8,3%	-15%	93%	-16%	-5,7%	-40%
Effectif total DREAL 2015	300	118	6,2	40	39	97	0,2
Effectif total DREAL 2020	269	106	3,3	46	31	83	0,1
Evolution 2015 - 2020	-10%	-9,9%	-48%	14%	-21%	-14%	-54%
Ratio 2015 DREAL/(DREAL+DDT-M)	18,4%	78%	5,7%	98%	31%	8,4%	0,4%
Ratio 2020 DREAL/(DREAL+DDT-M)	18,0%	75%	3,6%	96%	30%	7,7%	0,3%

En cinq ans, les effectifs globaux dédiés à la politique de l'eau ont baissé de 8% en DDT-M et de 10% en DREAL :

- Ces baisses sont du même ordre de grandeur que la baisse globale des effectifs des DREAL et des DDT-M pour les activités relevant des programmes budgétaires du MTE (source rapports annuels de performance budgétaires 2015 et 2020) ;
- Les effectifs mobilisés sur le domaine public fluvial dépendent non seulement de l'évolution générale des moyens humains, mais également de transferts de responsabilités en direction des collectivités territoriales ;
- Seuls les moyens consacrés aux missions de bassin sont en augmentation, alors que les moyens consacrés à la planification directive cadre sur l'eau baissent plus que la moyenne ; au vu du caractère cyclique d'une partie des tâches correspondante, il faut vraisemblablement considérer ces deux sous-champs de façon globale (la somme des effectifs concernés baissant de 15% dans les DDT-M et de 3% dans les DREAL, en 5 ans) ;
- Les moyens modestes consacrés à SISPEA baissent de plus de 40%.

Tableau 5 : évolutions globales des effectifs (en ETPT) des services déconcentrés par catégories pour le domaine « eau et milieux aquatiques »

	Total	A/A+	B	C	Vacataires
Effectif total DDT(M) 2015	1331	276	720	315	19
Effectif total DDT(M) 2020	1224	275	742	195	12
Evolution 2015 - 2020	-8,0%	-0,6%	3,0%	-38%	-36%
Effectif total DREAL 2015	300	158	109	30	2,8
Effectif total DREAL 2020	269	138	110	20	1,4
Evolution 2015 - 2020	-10%	-13%	0,6%	-32%	-52%
Ratio DREAL/(DREAL+DDT-M) 2015	18,4%	36%	13%	8,6%	13%
Ratio DREAL/(DREAL+DDT-M) 2020	18,0%	33%	13%	9,4%	9,9%

Si l'on différencie les effectifs par catégories, les évolutions sont pour certaines très marquées, et pour d'autres très différenciées entre DDT-M et DREAL :

- Les agents de catégorie C, qui représentent un petit quart des effectifs en DDT-M, connaissent une baisse globale de 38% en 5 ans, et de 32% en DREAL où ils représentent 10% de l'effectif. On peut noter que les proportions d'agents de catégorie C dans le domaine de l'eau sont inférieures aux proportions d'agents de catégorie C sur l'ensemble des services (référence : ETP cibles pour la loi de finance 2020) : 16 contre 21% en DDT-M, 8 contre 20% en DREAL ;
- Suivant en cela les orientations générales gouvernementales, les effectifs en cadres A baissent de 13% en DREAL et de moins de 1% en DDT-M ; l'augmentation concomitante des missions de bassin, en DREAL, et du temps en valeur absolue de cadre A dédié, accroît la tension sur les cadres A dédiés aux autres activités régionales. La même comparaison que ci-dessus montre 51% des effectifs « eau » en catégorie A-A+ en DREAL, contre 41% dans l'effectif général de ces services.

2.3.2 Les effectifs des établissements publics

2.3.2.1 Les agences de l'eau

Le tableau 6 présente les effectifs globaux, sur les six agences de l'eau, par domaine d'activité, ainsi que les ratios d'effectifs dédiés à ces différents sujets⁸⁴. Ces ratios diffèrent selon les agences, mais il ne s'agit ici de chercher à analyser les causes potentielles de ces variations. Pour certains champs d'activité, on observe par exemple que les deux agences couvrant les plus petits territoires se trouvent à une extrémité du spectre : c'est le cas des domaines du pilotage, de la gouvernance et des politiques d'intervention, qui peuvent être respectivement marquées soit par des coûts fixes, soit par des effets de taille du territoire.

84 Les données relatives aux effectifs proviennent du suivi des contrats d'objectifs et de performances, documentés par les agences de l'eau. Ils permettent notamment de détailler ces effectifs par grands modes et natures d'activités, et de les suivre dans le temps.

Tableau 6 : Total des effectifs 2020 des six agences de l'eau par domaines d'activités

	effectif total par domaine d'activité (ETPT)	ratio moyen sur l'effectif total	ratio minimum sur les 6 agences	ratio maxi- mum sur les 6 agences
1 - Gouvernance, planification et international	133	8,7%	6,1%	11%
- Fonctionnement institutionnel	20	1,3%	0,9%	2,9%
- DCE (SDAGE, programme de mesures, districts internationaux)	89	5,9%	3,8%	8,7%
- Elaboration et suivi des SAGE	18	1,2%	0,1%	2,0%
- Action internationale hors districts internationaux	5	0,3%	0,2%	0,5%
2 - Connaissance (milieux, pressions)	130	8,5%	6,0%	11%
- Réseaux de mesure et gestion des données	87	5,7%	3,2%	8,1%
- Etudes générales, connaissance	43	2,8%	1,1%	4,2%
3 - Pilotage et mise en œuvre des politiques d'intervention	679	44,6%	30,1%	48,6%
- Pilotage des aides	89	5,8%	3,7%	8,1%
- Animation pour la réalisation des politiques de gestion de l'eau	189	12%	5,4%	18%
- Instruction et suivi des aides	401	26%	16%	33%
4 - Redevances	157	10%	7,1%	13%
5 - Pilotage de l'établissement et fonctions transverses	370	24%	19%	36%
6 - Autres	55	3,6%	1,9%	6,0%
Total général	1522			

Les effectifs des agences de l'eau ont fortement diminué au cours des dernières années. La baisse est de plus de 15 % en huit ans (1 773 ETPT en 2013, 1 497 ETPT en 2021).

L'évolution des effectifs, sur cinq ans, dédiés aux différents domaines est décrite dans le tableau 7.

Tableau 7 : Evolution des effectifs des agences de l'eau par domaines de 2015 à 2020

	effectif total par domaine d'activité (ETPT) en 2015	effectif total par domaine d'activité (ETPT) en 2020	évolution des effectifs 2015/2020
1 - Gouvernance, planification et international	158	133	-16%
- Fonctionnement institutionnel	27	20	-24%
- DCE (SDAGE, programme de mesures, districts internationaux)	98	89	-9,2%
- Elaboration et suivi des SAGE	25	18	-26%
- Action internationale hors districts internationaux	9	5	-41%
2 - Connaissance (milieux, pressions)	146	130	-11%
- Réseaux de mesure et gestion des données	102	87	-15%
- Etudes générales, connaissance	44	43	-3,3%
3 - Pilotage et mise en œuvre des politiques d'intervention	754	679	-10%
- Pilotage des aides	94	89	-5,6%
- Animation pour la réalisation des politiques de gestion de l'eau	241	189	-22%
- Instruction et suivi des aides	419	401	-4,3%
4 - Redevances	196	157	-20%
5 - Pilotage de l'établissement et fonctions transverses	456	370	-19%
6 - Autres	31	55	+79%
Total général	1741	1522	-13%

2.3.2.2 L'OFB

L'Office français de la biodiversité déploie un ensemble d'activités diversifié en thématiques et en modalités d'actions, aux différents échelons territoriaux. La présence territoriale est assurée au travers de directions régionales ou interrégionales (pour une part spécifique des activités), de services départementaux ou interdépartementaux (situation minoritaire avant fusion), et le cas échéant d'unités spécialisées en appui et/ou sur des tâches spécifiques et spécialisées.

La mission se focalise ici sur les activités dédiées aux champs de l'eau et de la pêche en eau douce, aux échelons territoriaux du bassin, de la région et du département. Inévitablement, une partie des activités liées à la gestion des milieux et à la gestion des espèces est partagée entre ce qu'on rattachera à la biodiversité et ce qu'on rattachera à l'eau. De même, une part de l'activité de contrôle est non ciblée ou non discriminable entre « *biodiversité* » et « *eau* ».

Les schémas d'emplois globaux, définis en 2017, pour les établissements qui ont constitué l'OFB, étaient :

- Pour l'AFB, de 1227 ETPT en 2017 et 1197 ETPT en 2022, soit une baisse de 2,4% en 5 ans ;
- Pour l'ONCFS, de 1513 ETPT en 2017 et 1334 ETPT en 2022, soit une baisse de 11,8% pour la période.

Ces objectifs ont évolué à la faveur de la création de l'OFB et d'une décision spécifique en 2021. En 2021, les emplois inscrits au budget de l'établissement⁸⁵ étaient de 2 798 ETPT dont 2 638 ETPT sous plafond d'emploi et 160 ETPT hors plafond. Selon le site de l'OFB, 2 000 agents seraient sur le terrain dont 1 700 inspecteurs de l'environnement.

L'évolution des effectifs est difficile à évaluer pour ce qui concerne l'OFB en raison des modifications successives de périmètre. Globalement, les effectifs de l'OFB sont proches de la somme de ceux des anciens établissements il y a huit ans (2 638 ETPT sous plafond en 2021 pour 2 661 ETPT en 2013).

Les effectifs globaux sont cependant peu représentatifs des effectifs engagés dans les actions relatives à l'eau, qu'il s'agisse d'actions de contrôles génériques ou transversales, ou d'actions ciblées et dédiées.

Pour approcher thématiquement les activités dans le domaine de l'eau, il faut se référer au plafond d'emploi de l'AFB qui était de 1092 ETPT en 2016 dont 870 sur le champ de l'ex ONEMA⁸⁶. Pour les activités métiers, les services départementaux disposaient de 465 ETPT (512 en 2015, 459 en 2017) et les délégations régionales et services centraux de 530 ETPT.

L'OFB a fait une évaluation récente des temps de travail dédiés à l'eau en 2020 (Interventions de l'OFB dans le domaine de l'eau – janvier 2021). Il en ressort les nombres d'équivalents temps plein travaillés suivants, pour les actions relevant en tout ou partie des échelons territoriaux :

- 480 ETPT sur les sujets de police administrative et judiciaire de l'eau, soit 27% de l'activité des services territoriaux essentiellement localisés en services départementaux ; ce chiffre n'inclut pas la production des avis techniques ;
- 93,5 ETPT sur la production de connaissances en régie :
 - Données piscicoles suivi DCE : 55,9 ETPT ;
 - Suivi des continuités et de l'hydromorphologie : 21,1 ETPT ;
 - Suivi des étiages (état biologique) : 26,5 ETPT ;
- soit au total plus de 570 ETPT hors avis technique, et hors laboratoires d'hydrobiologie en cours de transfert depuis les DREAL (entre 70 et 75 ETPT *a priori*).

2.4 Les effectifs et les compétences au regard des missions

2.4.1 Les effectifs par missions principales

Les nomenclatures d'activités sont très différentes entre organismes. Le tableau 8 ci-dessous constitue une tentative de mise en regard des activités comparables, quand bien même elles peuvent être conduites de façon très différentes (recueil de données en régie en DREAL ou gestion de prestataires en agence de l'eau, par exemple, pour la production de données de surveillance de l'état des eaux).

⁸⁵ Source : budget rectificatif n°1 adopté par le conseil d'administration de l'OFB le 10 mars 2021.

⁸⁶ Entre 2007 et 2016, l'ONEMA se consacrait uniquement au secteur de l'eau douce. La création de l'AFB intervenue au 1er janvier 2017 a étendu le champ principalement aux eaux marines (intégration de l'Agence des aires marines protégées) et à un degré moindre, à la biodiversité terrestre (intégration de PNF et du GIP ATEN). La fusion de l'AFB et de l'ONCFS, au 1er janvier 2020, a profondément modifié l'équilibre au sein du nouvel établissement où les effectifs dédiés à la gestion des eaux douces sont devenus minoritaires même si le financement de l'OFB est majoritairement assuré par les agences de l'eau.

Tableau 8 : Effectifs des services déconcentrés (action 13 du BOP 217), des services territoriaux de l'OFB et des agences de l'eau, respectivement, dans des champs d'activités comparables de la politique de l'eau (données 2020, ETPT)

Missions Services	Planification, action territoriale, missions de bassin	Connaissance	Police administrative et/ou judiciaire
DREAL	Missions bassin 46 Planification DCE 31 Réglementation territoriale (dont SAGE) 41 Total 118	Hors hydrométrie (environ 250 dont environ 73 en transfert à l'OFB) 106 (280 avec hydrométrie et sans hydrobiologie)	42
DDT-M	Missions bassin 2 Planification DCE 73 Réglementation territoriale (dont SAGE) 173 Total 248	36	820
Services territoriaux OFB	—	94	480
Agences de l'eau	Institutions 20 DCE bassin 89 SAGE 18 Animation pour réalisation des politiques 189 Total 316	Réseaux et données 130 Etudes, connaissance 43 Total 173	0

2.4.2 L'enjeu des compétences

L'analyse qui précède repose sur les effectifs par missions et selon les catégories d'agents en poste. Cette analyse quantitative, parfois complétée par des données tenant aux départs en retraite prévisionnels, est insuffisante. En effet, si les effets des réductions d'effectifs ont été mis en avant dans les échanges qu'a pu avoir la mission, la question de la perte des compétences a également été évoquée.

Or, la mission n'a pu disposer d'éléments permettant de qualifier les compétences des agents affectés dans les services et chez les opérateurs de l'État (compétences thématiques, compétences métiers, expériences dans les métiers...).

En regard des informations disponibles, la mission ne peut que constater des vacances de postes et des difficultés de recrutements dans certains endroits et sur certains postes. Par ailleurs, les services ne disposent souvent que d'un faible effectif d'agents pour l'exercice d'une activité donnée. Cet état de fait menace la continuité d'action, mais également la capacité pour un agent d'être appuyé en proximité par un pair sur un sujet complexe, et la possibilité de conforter la compétence par l'échange de proximité. Les réseaux métiers régionaux, et la capacité de soutien que peuvent apporter les DREAL aux DDT-M sur certains sujets, en fonction des compétences présentes parmi leurs agents, ont été mis en avant comme des facteurs positifs par les acteurs départementaux. De même l'appui qu'apportent aux services déconcentrés les agents de l'OFB sur certains domaines techniques spécialisés est utile et indispensable.

On peut enfin signaler des évolutions organisationnelles et des évolutions de gestion des ressources humaines qui sont de nature à affaiblir en moyenne les compétences thématiques des agents en place

dans les services déconcentrés, sans sous-estimer le droit et la capacité des agents à se former à de nouveaux domaines en cours de carrière. Ainsi :

- L'arrêt de certaines missions dans les services déconcentrés (ingénierie publique, actes d'urbanisme...) a conduit à redéployer les agents concernés vers des champs ou des métiers nouveaux pour lesquels leurs compétences initiales ne sont pas adaptées ;
- La logique d'imputation des missions et des agents selon les programmes budgétaires, au sein des DDT-M, a fait « perdre » à la sphère environnement des compétences qui sont présentes dans des corps relevant du ministère de l'agriculture ;
- La réduction des circonstances dans lesquelles une évolution statutaire implique une mobilité a de fait, réduit les mobilités géographiques au bénéfice de mobilités fonctionnelles ou thématiques en un même lieu ;
- Certains corps se voient mettre fortement en avant les vertus de mobilités thématiques par les gestionnaires de ressources humaines qui gèrent plus des effectifs que des compétences.
- Les personnels expriment des craintes de moindre reconnaissance du parcours professionnel et des perspectives de carrière avec le rattachement des DDT-M au ministère de l'intérieur.

3. Annexe 3 : Les différents échelons de collectivités territoriales impliqués dans la gestion de l'eau

La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dite « MAPTAM » (27 janvier 2014), puis la loi de nouvelle organisation territoriale de la République dite « NOTRe » (7 août 2015), ont offert un nouveau cadre à l'action des collectivités territoriales dans le domaine de l'eau.

Plusieurs échelons de collectivités territoriales sont ainsi appelés à intervenir sur certains domaines du petit ou du grand cycle de l'eau⁸⁷.

Afin d'instaurer une certaine cohérence, les stratégies d'organisation des compétences locales de l'eau (SOCLE), définies par un arrêté du 20 janvier 2016, visent à favoriser « la cohérence hydrographique, le renforcement des solidarités financières et territoriales et la gestion durable des équipements structurants du territoire ». La SOCLE comprend un descriptif de la répartition, entre les collectivités et leurs groupements, des compétences dans le domaine de l'eau ainsi que des propositions d'évolution des modalités de coopération entre collectivités sur les territoires à enjeux au vu d'une évaluation de la cohérence des périmètres et de l'exercice des compétences des groupements existants. Adoptée par arrêté du préfet coordonnateur du bassin, après avis du comité de bassin, la SOCLE est révisée dans le cadre de chaque mise à jour du SDAGE. Elle en constitue une annexe non opposable et n'est ainsi pas contraignante.

La loi portant différenciation, décentralisation, déconcentration et diverses mesures de simplification de l'action publique locale dite « 3DS » du 21 février 2022 n'a prévu aucune mesure nouvelle de décentralisation dans le domaine de l'eau. Il s'agit d'abord de permettre aux collectivités de se structurer et mettre en œuvre leurs nouvelles compétences notamment au titre de la GEMAPI et d'organiser leur accompagnement pour y parvenir.

3.1 Les établissements publics de coopération intercommunale

Les lois MAPTAM et NOTRe ont fait des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) des acteurs clés de la gestion de l'eau, que ce soit pour la compétence « *gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations* » (dite GEMAPI), obligatoire pour les communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines et les métropoles au 1er janvier 2018, et pour la compétence eau potable et assainissement, obligatoire au plus tard au 1er janvier 2020⁸⁸.

Le service « *eau potable* » repose sur la réalisation d'un schéma de distribution des eaux qui détermine les zones desservies et sur la protection de l'ensemble des points de captages, le transport des eaux non traitées à la station de traitement, le traitement de l'eau et la distribution de l'eau potable. Le service « *assainissement* » repose sur la réalisation d'un schéma d'assainissement des eaux⁸⁹, le contrôle des raccordements au réseau de collecte, la collecte, le transport et le traitement des eaux usées ainsi que l'élimination ou la valorisation des boues produites lors des traitements, ainsi que le contrôle de la conformité des installations privées dans les zones non raccordées aux réseaux collectifs (service public d'assainissement non collectif). Enfin, dans une partie des aires urbaines (zones urbanisées ou

⁸⁷ Le grand cycle de l'eau correspond au mouvement perpétuel de l'eau sous tous ses états (précipitations, ruissellement, évaporation, infiltration), alors que le petit cycle correspond au cycle domestique (prélèvement, traitement, utilisation, assainissement, restitution).

⁸⁸ La prise de compétence obligatoire de l'EPCI en matière d'assainissement peut être décalée à 2026 au plus tard sur demande d'une minorité de blocage des communes. Avec la loi « 3DS » (article 30), les syndicats compétents en matière d'eau, d'assainissement, de gestion des eaux pluviales urbaines ou dans l'une de ces matières, inclus en totalité dans le périmètre d'une communauté de communes exerçant à titre obligatoire les compétences eau et assainissement à partir du 1er janvier 2026 sont maintenus par la voie de la délégation sauf si la communauté de communes délibère contre ce maintien.

⁸⁹ Le schéma d'assainissement définit les zones relevant de l'assainissement collectif (avec le descriptif détaillé des ouvrages de collecte et de transport des eaux usées) et non collectif, les zones où des mesures doivent être prises pour limiter l'imperméabilisation et assurer la maîtrise des écoulements pluviaux et les zones où des installations sont nécessaires pour assurer la collecte, le stockage et le traitement des eaux pluviales.

à urbaniser des documents d'urbanisme), le service doit également assurer la gestion, la collecte, le transport et le stockage des eaux pluviales⁹⁰.

Le périmètre des EPCI-FP auxquels est attribuée la compétence GEMAPI correspond rarement à celle des bassins hydrographiques, alors que la coordination et les solidarités de bassin (sur le plan technique et financier) sont des éléments essentiels de la mise en œuvre du SDAGE et du plan de gestion des risques d'inondation (PGRI). Aussi, l'entrée en vigueur de la compétence GEMAPI s'accompagne-t-elle du besoin de faire émerger et de pérenniser des maîtres d'ouvrage à une échelle cohérente et pertinente pour réaliser les actions, en particulier à l'échelle d'un bassin ou sous bassin hydrographique. La déclinaison opérationnelle de la compétence a pu déstabiliser les territoires déjà organisés qui ont été contraints à faire évoluer des organisations apportant globalement satisfaction, mais, inversement, a eu un effet de structuration positif sur ceux qui souffraient d'un manque de cohérence ou de volontarisme. Les modalités de mise en œuvre de la compétence sont généralement liées à la taille de l'EPCI-FP : les métropoles à dominante urbaine où les enjeux de prévention des inondations sont majeurs, privilégient la gestion directe, alors que les petits EPCI ruraux délèguent ou transfèrent la compétence à des EPTB ou à des syndicats mixtes.

3.2 Les départements et régions

Les départements étaient historiquement engagés dans le domaine de l'eau, assurant un rôle important en termes d'appui technique, sur le petit cycle de l'eau et notamment l'assainissement via les services ou cellules d'assistance technique aux exploitants de station d'épuration (SATESE). Certains départements sont également impliqués dans la gestion d'ouvrages hydrauliques ou encore de digues, le cas échéant dans le cadre de syndicats mixtes. D'autres ont constitué des institutions interdépartementales assurant le portage de schéma d'aménagement et de gestion des eaux, de programmes d'action de prévention des inondations ou de stratégies locales de gestion du risque d'inondation.

Depuis le 1er janvier 2020, les départements et les régions qui intervenaient dans les champs de compétences exclusivement affectés au bloc communal (GEMAPI, eau potable, assainissement), ne peuvent plus juridiquement ou financièrement intervenir sur le fondement de leur clause de compétence générale qui a été supprimée (loi NOTRe de 2015 précitée).

Les départements et les régions qui le souhaitent, peuvent demeurer membres des structures syndicales auxquelles ils adhéraient à la date du 1er janvier 2018 et adhérer à un syndicat mixte ouvert, constitué ou non en EPAGE ou en EPTB, s'ils assuraient une ou plusieurs missions attachées à la compétence GEMAPI à la date du 1er janvier 2018.

Les conseils départementaux se concentrent désormais sur l'assistance technique aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale au titre de leurs missions de solidarité⁹¹. Certains ont créé des agences techniques départementales, ou sont membres de syndicats mixtes départementaux, qui interviennent au service des collectivités locales et qui sont plus ou moins spécialisées dans le domaine de l'eau (assistance technique sur l'eau potable, l'assainissement, les cours d'eau, la gestion de la ressource...). L'article 8 de la loi « 3DS » ouvre la possibilité à un EPCI-FP de déléguer

⁹⁰ D'après la loi n°2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes, la compétence assainissement inclut la gestion des eaux pluviales urbaines pour les métropoles et communautés urbaines. Pour les communautés d'agglomération, la gestion des eaux pluviales urbaines constitue une compétence distincte de la compétence assainissement, exercée à titre obligatoire à compter du 1er janvier 2020. Pour les communautés de communes, la gestion des eaux pluviales urbaines reste une compétence facultative.

⁹¹ Article L3232-1-1 CGCT : « Pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire, le département met à la disposition des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale qui ne bénéficient pas des moyens suffisants pour l'exercice de leurs compétences dans le domaine de l'assainissement, de la protection de la ressource en eau, de la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques, de la prévention des inondations, de la voirie, de la mobilité, de l'aménagement et de l'habitat une assistance technique dans des conditions déterminées par convention. Le département peut déléguer ces missions d'assistance technique à un syndicat mixte constitué en application de l'article L. 5721-2 dont il est membre... ».

à un conseil départemental tout ou partie d'une compétence, ce qui pourrait s'appliquer à leurs compétences en matière d'eau.

Les régions interviennent dans le cadre des politiques de l'eau qu'elles ont définies via leurs financements propres ou via la gestion des fonds structurels européens (FEDER, FEADER) dont elles sont autorités de gestion. Par ailleurs, elles peuvent prendre en charge, sur leur demande, tout ou partie des missions d'animation et de concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques (Article L.211-7 I ter du code de l'environnement). À ce jour, quatre régions ont obtenu cette compétence⁹² : Bretagne (2017), Provence-Alpes-Côte-D'azur (2018), Grand-Est (2018), Pays-de-la-Loire (2020).

Certains conseils régionaux sont partenaires majoritaires de sociétés d'économies mixtes, les sociétés d'aménagement régional (la Société du Canal de Provence, Bas-Rhône-Languedoc et la Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne) dont les périmètres de maîtrise d'ouvrage et/ou de gestion sont respectivement situés en Provence-Alpes-Côte d'Azur, Occitanie et Nouvelle Aquitaine. Ces sociétés jouent un rôle important dans le domaine de la gestion quantitative.

Enfin, en métropole, la situation de la Corse est spécifique non seulement parce que le bassin hydrographique insulaire correspond au périmètre régional, mais également du fait du statut particulier qui donne à la Collectivité de Corse des compétences spécifiques en matière d'eau, notamment la présidence de l'Office d'équipement hydraulique de la Corse (OEHC) qui est chargé de gérer la ressource en eau.

3.3 Les syndicats mixtes spécialisés

Pour le grand cycle de l'eau, la gestion syndicale peut perdurer, car elle présente l'avantage de rationaliser les coûts grâce à la mutualisation de l'ingénierie et surtout une intervention sur des périmètres hydrographiques cohérents. Des syndicats mixtes de droit commun coexistent avec des syndicats mixtes spécialisés (EPTB et EPAGE).

Les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) sont des syndicats mixtes spécialisés définis à l'article L.213-12 du code de l'environnement et reconnus comme acteurs de la politique de l'eau par la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.

Les EPTB regroupent les différents échelons de collectivités territoriales qui sont amenés à intervenir dans la gestion de l'eau au titre de compétences propres ou partagées en vue de faciliter, à l'échelle d'un bassin ou d'un groupement de sous-bassins hydrographiques, la prévention des inondations et la défense contre la mer, la gestion équilibrée de la ressource en eau, ainsi que la préservation et la gestion des zones humides et de contribuer, s'il y a lieu, à l'élaboration et au suivi du schéma d'aménagement et de gestion des eaux⁹³.

Les EPTB tiennent de la loi des compétences propres, essentiellement de coordination, qui n'émanent pas des collectivités territoriales membres. Ils peuvent néanmoins se voir transférer ou déléguer des compétences de celles-ci. Les EPTB sont censés couvrir des périmètres de grande taille, souvent avec des ouvrages de régulation importants, concernant éventuellement plusieurs régions.

Les établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE) sont des syndicats mixtes spécialisés définis en 2014 par la loi MAPTAM (article L.213-12 du Code de l'environnement). À la différence des EPTB, ils n'ont pas de compétences propres et n'exercent que des compétences issues

⁹² Compétence obtenue par décret, à leur demande, après avis de la conférence territoriale de l'action publique.

⁹³ L'EPTB élabore et met en œuvre des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), des programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI), des stratégies locales de gestion des risques d'inondation (SLGRI), des plans de gestion des étiages (PGE), etc. Ces actions de planification et de programmation d'actions à l'échelle du bassin permettent de garantir les complémentarités et les synergies d'action entre les collectivités territoriales et leurs groupements via des stratégies partagées en associant les acteurs via des instances de planification locale telles que les commissions locales de l'eau (CLE).

de celles de leurs membres qui comprennent notamment les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre compétents en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations.

Les EPAGE ont un périmètre d'action hydrographique à l'échelle d'un bassin versant⁹⁴ d'un fleuve côtier ou d'un sous bassin hydrographique⁹⁵ d'un grand fleuve en vue d'assurer, à ce niveau, la prévention des inondations et des submersions ainsi que la gestion des cours d'eau non domaniaux. Un EPTB peut mener des missions d'EPAGE sur tout ou partie de son territoire.

Ni la constitution d'un EPAGE, ni celle d'un EPTB ne sont des obligations. Chacune de ces entités peut bénéficier du transfert ou de la délégation d'une compétence de la part des EPCI membres. Des EPAGE peuvent être membres d'EPTB, ce qui n'exclut pas que des EPCI du même territoire adhèrent à cet EPTB. En pratique, la règle selon laquelle, si un EPAGE existe, les EPCI concernés par son territoire y sont nécessairement adhérents, n'exclut pas pour autant (si les statuts de l'EPAGE comportent des options à la carte de transfert ou de délégation) que l'EPCI confie directement à l'EPTB des compétences, mais ces transferts ou délégations à l'EPAGE ou l'EPTB sont nécessairement disjoints.

EPAGE et EPTB ne constituent donc pas un ensemble totalement structuré ni *a fortiori* hiérarchisé et toutes les combinaisons imaginables semblent possibles. L'absence de lien structurel entre EPTB et EPAGE peut rendre complexe l'exercice de leur mission de coordination. L'article 33 de la loi « 3DS » permet à un même syndicat mixte d'évoluer en EPTB ou en EPAGE pour des portions différentes de territoire. Cet assouplissement permettra à des syndicats couvrant plusieurs bassins ou fractions de bassin de cours d'eau d'être EPTB sur une partie d'un bassin et EPAGE sur une autre.

Dans le cadre de l'élaboration ou de la révision des SDAGE, le préfet coordonnateur de bassin peut déterminer le bassin, les sous-bassins ou les groupements de sous-bassins hydrographiques qui justifient la création ou la modification de périmètre d'un EPTB ou d'un EPAGE⁹⁶. Cette possibilité semble peu utilisée, l'accord entre collectivités territoriales étant systématiquement recherché. La carte ci-dessous montre que les 43 EPTB actuellement reconnus ne couvrent pas la totalité du territoire métropolitain (zones en orangé sur la carte).



94 Le bassin versant est la surface d'alimentation d'un cours d'eau ou d'un plan d'eau. Il se définit comme l'aire de collecte des eaux, considérée à partir d'un exutoire : elle est limitée par le contour à l'intérieur duquel toutes les eaux s'écoulent en surface et en souterrain vers cet exutoire. Ses limites sont les lignes de partage des eaux. Source Gest'eau

95 Le sous-bassin constitue un niveau d'échelle hydrographique intermédiaire entre la masse d'eau (portion de cours d'eau, aquifère, plan d'eau, zone côtière) et le district hydrographique (bassin) au sens de la directive cadre sur l'eau.

96 L'article L.213-12 du code de l'environnement permet au préfet de bassin de « déterminer le bassin, les sous-bassins ou les groupements de sous-bassins hydrographiques qui justifient la création ou la modification de périmètre d'un établissement public territorial de bassin ou d'un établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau ». Le préfet de bassin a également la possibilité, « en l'absence de proposition émise dans un délai de deux ans à compter de l'approbation du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, d'engager la procédure de création d'un établissement public territorial de bassin ou d'un établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau sur le bassin, le sous-bassin ou le groupement de sous-bassins hydrographiques qui le justifie ».

4. Annexe 4 : L'organisation actuelle de la mise en œuvre des politiques de l'eau au niveau territorial

Ce texte présente la situation actuelle de l'organisation de la mise en œuvre de la politique de l'eau au niveau territorial, décrite par fonctions et acteurs.

Après une présentation d'ensemble des différentes fonctions autour desquelles s'organise la mise en œuvre de la politique de l'eau, celles-ci sont examinées de manière plus détaillée selon les échelles et les acteurs qui en ont la charge.

4.1 Les missions et actions qui structurent la mise en œuvre de la politique de l'eau impliquent l'État et les collectivités territoriales

Pour cette description, la mission a retenu les fonctions et organisations qui lui apparaissent structurantes et/ou signifiantes, à la lumière de différents éléments d'analyse et d'éléments exprimés au cours des entretiens nationaux ou territoriaux :

- non atteinte des objectifs visés par les politiques publiques mises en œuvre ;
- manque de lisibilité, qui peut être très diversement partagé selon les acteurs ;
- doublons ou recouvrements réels ou perçus (d'actions, de décisions) ;
- insuffisances, lacunes, maillons manquants (interlocuteurs, mise en œuvre, positionnement...);
- incohérences avérées ou ressenties dans la mise en œuvre de politiques ;
- difficultés d'articulation entre les niveaux ou entre les périmètres géographiques ;
- difficultés ou coûts de coordination entre acteurs publics ;
- interrogations sur la valeur ajoutée de certaines activités ;
- perspectives de synergies complémentaires ou d'efficacités meilleures (entre structures d'État, ou avec les collectivités territoriales et leurs groupements) ;
- diversité des organisations par exemple entre bassins et régions, régions et départements.

Les fonctions exercées par l'État se développent aux échelles territoriales administratives de la région et du département, mais également à l'échelle des grands bassins hydrographiques. Elles sont fortement interfacées, sur différents thèmes, avec celles des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Les responsabilités directes et compétences des collectivités territoriales, relevant spécifiquement du domaine de l'eau (et en-dehors du cas de la compétence optionnelle d'animation des conseils régionaux), correspondent au « petit cycle » de l'eau (autorités organisatrices des services publics d'eau et d'assainissement, le cas échéant régies) et à la « Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (GEMAPI), ainsi qu'à la maîtrise d'ouvrage sur les eaux pluviales collectées. Les collectivités territoriales sont investies, par ailleurs, de nombre de compétences très connexes ou liées au domaine de l'eau, qu'il s'agisse de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, de l'appui technique par les départements au bloc communal portant significativement sur l'eau potable et l'assainissement...

Comme pour d'autres champs de l'action publique en matière d'environnement, les différentes composantes des politiques de l'eau sont fortement conditionnées par les politiques européennes, en particulier par la directive cadre sur l'eau et différentes directives sectorielles (inondation, eau potable, eaux résiduaires urbaines, nitrates, ...).

Le tableau 1 synthétise la présentation des fonctions selon le ressort géographique de la décision ou de l'action. Il ne mentionne que les fonctions et leur prise en charge par l'État ou les collectivités territoriales.

Tableau 1 : Les fonctions et les acteurs des politiques de l'eau, de la pêche et des politiques connexes (source mission)

Echelon géographique d'action ou de décision (missions obligatoires et/ou facultatives)	Politiques connexes		Politiques eau et pêche – actions État et collectivités territoriales						
	Autres	Inondations	Contrôles eau	Planification	Programmation financement appui	Quantité	Qualité	Milieux aquatiques	Pêche espèces piscicoles
Bassin international		Planification DI		Planification DCE (et DI)	Prog multilatéraux				
Bassin métropole		PGRI Désignation TRI Validation PAPI < 20M€		SDAGE/surveillance (PGRI) SOCLE Validation EPTB-EPAGE Doctrines Coordination police eau Comité de Bassin Présidence CB	Agence eau Présidence CA Ag eau PdM Financement	Débits d'objectif d'étiage Zones de répartition des eaux Vol prélevables Ress stratégiques AEP Cadrage sécheresse Suivi étiage	Captages prioritaires Zones sensibles assainissement Zones vulnérables nitrates Suivi qualité chimique	Priorités continuité Classement cours eau Suivi qualité bio	PlaGePoMi (poissons migrants)
Sous-bassin, aquifère (*), masse eau (*) certains aquifères à cheval sur 2 bassins		SLGRI GEMAPI PAPI Hydrométrie Prévision		Instances SAGE Règlement SAGE Présidence CLE	Programmation SAGE Fonctionnement. SAGE PAPI	Validation PTGE Portage PTGE Gestion crise sécheresse Hydrométrie Suivi débits piézométrie	Suivi qualité chimique	GEMAPI PAPI Suivi qualité biologique	
Région	Cadrage contrôles Financement (CPER...) Autorité fonds européens Aménag territ SRADDET Schéma. carrières Ecophyto	Hydrométrie	Cadrage enjeux contrôles	Doctrines Harmonisation - déclinaison Animation concertation	Animation concertation Financement	Suivi débits et piézométrie Suivi étiage Hydrométrie Sociétés aménagt régional	Plan actions nitrates Stratégie régionale captages	Suivi qualité biologique	
Département	Coordination contrôles Financement (DSII, DETR) Zones non traitées et chartes (phytos.)	Gestion crise	Coordination contrôles		Financement Appui technique aux collectivités territoriales. PAOT	Gestion crise sécheresse	Déroptions PAR	Suivi qualité bio	Pratique pêche Gouvernances fédérations et associations
Commune et bloc communal sensu lato (**) (*) certaines interco à cheval sur 2 régions ou départements...	Contrôle légalité Planif urbanisme (SCOT, PLUi)	GEMAPI Eaux pluviales PPRI	Police réseaux assainissement Suivi performance SISPEA		Financement services	Eau potable	Eau potable Périmètre et suivi protection captages Assainissement Eaux pluviales	GEMAPI	
Projets, travaux, installations, équipements...	ICPE, carrières Hydroélectricité Autorisations envtale Actes urbanisme Contrôles nature, PAC, ARS Police urbanisme	GEMAPI PAPI Sûreté ouvrages hydrauliques	Mise en œuvre des contrôles Police réseaux assainissement Contrôle assain non collectif		Gestion DPF domaine public fluvial Gestion DPF Ouvrages domaniaux	Police adm eau IOTA Police adm ICPE	Police adm eau IOTA (dont syst assainisst) Police adm ICPE Police réseaux assain Contrôle assain non collectif	Police adm eau IOTA GEMAPI PAPI	Autoris ponct Gest pêche DPF Gest pêche DPF

Bleu : missions de l'État / Rouge : missions des collectivités territoriales, de leurs groupements et des établissements publics locaux / Vert : missions partagées entre acteurs publics

En complément des fonctions, les paragraphes qui suivent cherchent à donner une vision représentative des structures publiques impliquées dans les différents domaines et modalités d'action. Assurer une exhaustivité de cette description nécessiterait non seulement de revenir sur le détail des procédures et des documents d'orientation qui les accompagnent, mais également de garantir une prise en compte représentative des pratiques quotidiennes sur le terrain. La description du « *qui fait quoi* » doit donc être considérée comme indicative, destinée à dégager les éléments dominants.

Des tableaux, construits à partir de celui qui précède, précisent quelles structures sont impliquées respectivement :

- au titre de l'élaboration d'une procédure, d'un document, d'une action ;
- au titre de l'instruction d'un dossier, d'une demande... ;
- dans une modalité de contribution, de production d'avis ;
- en tant que décideur ;
- au titre de l'autorité d'approbation.

Cette description vise à prendre en compte la diversité des modes d'action. Dans les tableaux, par commodité, sont désignés :

- par « Préfet-CB » le préfet coordonnateur de bassin ;
- par « Préfet-R » le préfet de région ;
- par « Préfet-D » le préfet de département ;
- par « DREAL-B » la délégation de bassin (composante de la DREAL de la région du siège du bassin hydrographique) ;
- par « DDT-M » les DDT et DDTM ;
- par « agence » l'agence de l'eau ;
- par « comm bassin » une commission ou instance de bassin, hors comité de bassin ou conseil d'administration de l'agence de l'eau ;
- par « comm fluviale » l'instance internationale de coordination par bassin au titre des directives européennes ;
- par « coll GEMAPI » une collectivité ayant compétence en matière de gestion des milieux aquatiques et/ou de prévention des inondations.

On observe, dans les tableaux, que plusieurs structures peuvent intervenir au titre de l'État sur un même domaine au titre d'un même mode d'action. Cela peut correspondre à des situations de doublons, mais aussi, le plus souvent, à des situations de complémentarité, dont ont été identifiés quelques exemples :

- apports de compétences différentes ou complémentaires dans le domaine de l'eau (service de police de l'eau et service en charge de la sûreté des ouvrages hydrauliques ...) ;
- portages d'objectifs complémentaires dans le domaine de l'eau (portage de la réglementation et portage du programme de l'agence de l'eau ...), portages d'enjeux qui s'expriment sur des ressorts géographiques différents ;
- consultation au titre d'une compétence connexe (solicitation de la DREAL au titre des espèces protégées, des ICPE...) ;
- prise en charge de la même compétence sur des parties différentes du réseau hydrographique (polices d'axe assurées par des DREAL de bassin, police de l'eau assurée par la DREAL sur les eaux marines et lagunaires dans une région en particulier...).

4.2 La profusion de documents de planification et de programmation rend complexe la compréhension de la politique de l'eau

4.2.1 La planification répond à des exigences européennes

La planification s'appuie en métropole sur les instances et les fonctions mises en place en application de la loi sur l'eau de 1964⁹⁷ : comités de bassin, préfets coordonnateurs de bassin, délégations de bassin au sein des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de bassin, agences de l'eau avec leurs conseils d'administration désormais présidés par les préfets coordonnateurs de bassin. Pour ce qui concerne les cinq bassins ultramarins, la gouvernance repose sur un comité de l'eau et de la biodiversité, une délégation de bassin au sein des directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) et un office de l'eau (ODE) qui est un établissement public local.

4.2.1.1 La planification liée à la directive cadre sur l'eau, les SDAGE et SAGE

La directive cadre sur l'eau (DCE) consacre, depuis les années 2000, le principe d'une gestion intégrée des ressources en eau, des milieux aquatiques et des usages, sur les périmètres hydrographiques, avec des objectifs d'atteinte du bon état des eaux définis par des cycles de six ans. Un document de programmation est établi pour chacun des districts hydrographiques définis par la DCE.

Ainsi, en France, la planification au titre de la DCE se matérialise par douze schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)⁹⁸ qui identifient les actions à mettre en œuvre pour résorber les pressions (urbaines, agricoles, industrielles) à l'origine de la dégradation des eaux. Ils sont élaborés par des instances multi-acteurs et arrêtés par le comité de bassin présidé par un représentant du collège des élus et des collectivités.

Le SDAGE est élaboré dans le cadre des instances de bassin et en associant largement les acteurs de l'eau, sous l'animation de l'agence de l'eau et de la délégation de bassin (respectivement la DEAL et l'office de l'eau dans les outre-mer).

Sur des sous-bassins hydrographiques et sur des systèmes d'eaux souterraines⁹⁹, peuvent être mis en place des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), sous le pilotage de commissions locales de l'eau (CLE) qui rassemblent les types d'acteurs concernés, pour élaborer des programmes d'action et des règlements. Le fonctionnement et les actions spécifiques au SAGE sont portés par une collectivité territoriale ou un établissement public local.

4.2.1.2 La planification liée à la prévention des inondations, les PGRI et SLGRI

La directive européenne relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation de 2007¹⁰⁰ s'inscrit dans une même logique de prise en compte des périmètres hydrographiques, selon des cycles ren-

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

98 Chacun des sept bassins hydrographiques métropolitains, ainsi que les cinq bassins ultramarins, correspondent à un district européen sauf le bassin « Rhin-Meuse » qui correspond à la partie française du district européen Rhin et à une partie du district Meuse, et, le bassin Artois-Picardie qui correspond à la partie française du district Escaut-Somme et à une partie du district Meuse (haut bassin de la Sambre).

99 Un système d'eaux souterraines, ou système aquifère, peut être considéré en termes de gouvernance, et de réglementation européenne, de la même manière qu'un sous-bassin « superficiel ». Les limites physiques géographiques de ce système aquifère ne correspondent pas nécessairement aux limites physiques du bassin versant correspondant aux eaux de surface.

100 Directive 2007/60/CE du Parlement Européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation.

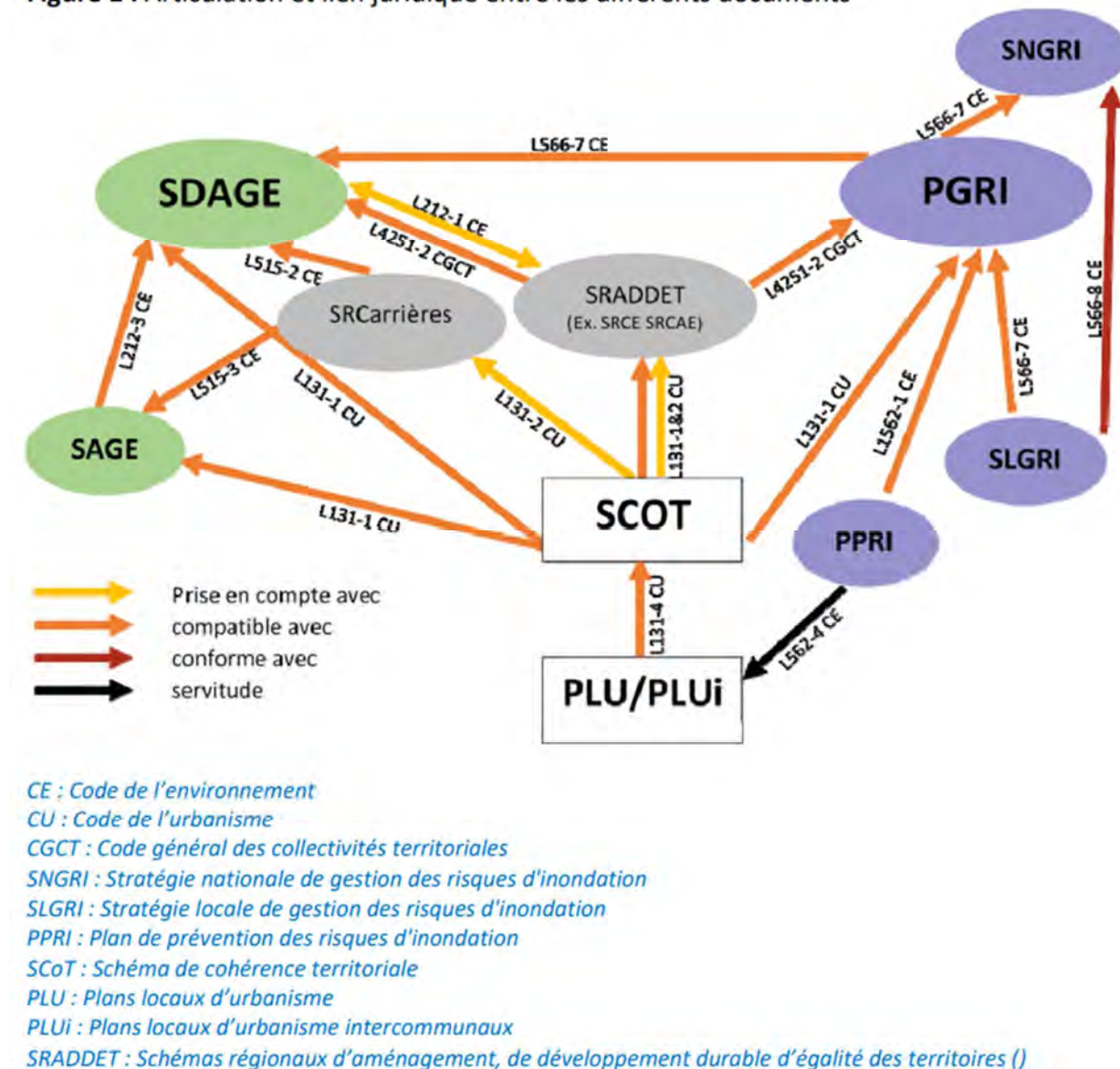
des synchrones avec ceux de la DCE. La France a choisi de renforcer, lors de la planification, l'articulation et la cohérence avec les actions de gestion des milieux aquatiques en développant conjointement SDAGE et plans de gestion des risques d'inondation (PGRI).

Le PGRI est arrêté par le préfet coordonnateur de bassin après avis du comité de bassin. Il peut être décliné, pour certains territoires, en stratégies locales de gestion des risques d'inondation (SLGRI) qui sont élaborées par les parties prenantes désignées à cet effet.

4.2.1.3 La hiérarchie entre documents de planification

La figure 1¹⁰¹ montre les relations de prise en compte, de compatibilité, de conformité ou de création de servitude entre les documents de planification de la politique de l'eau et d'autres documents.

Figure 1 : Articulation et lien juridique entre les différents documents



Le SDAGE « s'impose », sous diverses modalités et à divers titres, en particulier aux règlements et actions des SAGE, et à tous les outils sectoriels ou spécialisés dans le domaine de l'eau. Par conséquent, au sein de l'État, la déclinaison des SDAGE est accompagnée d'actions de coordination, d'harmonisation des missions et actions, depuis le niveau du bassin et, selon des modalités et configurations variables,

101 Extrait du projet de SDAGE 2022-2027 pour le district Rhin.

au niveau régional par les DREAL, puis au niveau départemental dans le cadre des missions interservices de l'eau et de la nature (MISEN).

Les programmes et les décisions administratives dans le domaine de l'eau ainsi que les schémas régionaux des carrières (SRC), les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et les schémas de cohérence territoriale (SCoT) doivent être compatibles avec les dispositions du SDAGE et des SAGE.

Tableau 2 : le rôle des acteurs publics en matière de planification (source mission)

Echelon géographique d'action ou de décision (missions obligatoires et/ou facultatives)	Planification	élaboration	instruction	contribution / avis	décision	approbation
Bassin international	Planification DCE et DI	comm fluviale DREAL-B et agence	comm fluviale, DREAL et agence	OFB	comm fluviale Préfet-B	
Bassin	SDAGE/surveillance	agence et DREAL-B	agence et DREAL	tous acteurs dont Préfet-RD, OFB DDT-M	Comité bassin	Préfet-B
	(PGRI)	(DREAL-B et agence)	(DREAL)	(tous acteurs dont DDT-M)	Préfet-B	
	SOCLE	DREAL-B et agence	DREAL-B et agence	tous acteurs (cf SDAGE)	Préfet-B (1 ^{ère} SOCLE) puis Comité bassin	Préfet-B
	Validation EPTB-EPAGE	Collectivités	DREAL-B	Préfet-D, DDT-M, agence, comité bassin	Préfet-B	
	Doctrines	DREAL-B et agence		DDT-M, OFB, agence, autres acteurs, comm bassin		
	Coordination police eau	DREAL-B	DREAL, DDT-M			
	Comité Bassin Présidence CB	Secrét agence		tous acteurs		
Sous-bassin, aquifère, masse eau	Constitution et CLE SAGE		DDT-M/DREAL	agence	Préfet-D	
	SAGE (régl et plan) Présidence CLE	CLE (dont DDT-M, agence, DREAL, OFB)	DDT-M/DREAL	CLE, enquête publique	CLE	Préfet-D
Région	Doctrines	DREAL-R		agence, OFB, DDT-M DDT-M		
	Harmonisation (déclinaison)	DREAL-R				
	Animation concertation	Région				

Département						
Commune et bloc communal						

4.2.2 La programmation est déclinée aux échelons régional et départemental à partir des documents de bassin, les PDM, PAOT et PAPI

La mise en œuvre de la DCE donne toute sa place à la programmation des investissements, mais aussi des actions de gestion et d'encadrement juridique. Des programmes de mesures (PDM) et des programmes de surveillance de l'état des eaux sont élaborés au niveau des bassins, parallèlement aux SDAGE. Ils sont arrêtés par le préfet coordonnateur de bassin et font l'objet d'un rapportage détaillé à la Commission européenne.

La programmation est détaillée dans des plans d'action opérationnels territorialisés (PAOT) départementaux, sous la responsabilité des préfets de départements. Ces PAOT qui déclinent la mise en œuvre des objectifs des SDAGE sous diverses formes d'actions, correspondent au détail du rapportage à la Commission européenne.

Dans le cadre des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), les CLE élaborent des programmes d'action spécifiques, en compatibilité avec le SDAGE.

Depuis plusieurs années, l'État accompagne les territoires pour mettre en place les programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI). Labellisés par l'État et financés par le fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit « *fonds Barnier* », ces programmes permettent de mettre en œuvre des actions de sensibilisation, de surveillance, de réduction de la vulnérabilité des personnes et des biens et, enfin, d'aménager les zones de crues. Portés par des collectivités territoriales et des établissements publics locaux, les PAPI sont élaborés à l'échelle d'un territoire à risques d'inondation respectant de fait les contours hydrographiques. Les PAPI visent à renforcer l'articulation et la cohérence entre les actions de gestion des milieux aquatiques et les actions de gestion des risques d'inondations (aménagements de prévention et de protection), dans le cadre de la compétence GEMAPI des collectivités territoriales.

L'État est, par ailleurs, propriétaire d'un domaine public fluvial (DPF) et d'ouvrages domaniaux (hors ouvrages appartenant aux collectivités territoriales ou ouvrages relevant de concessions), qu'il a la charge de gérer, d'entretenir et de maintenir. Une partie de ce DPF a été transférée aux collectivités territoriales ou à leurs groupements. De même, une partie des ouvrages domaniaux assurant des fonctions de protection contre les inondations est en cours de transfert.

Tableau 3 : le rôle des acteurs publics en matière de programmation, de financement et d'appui (source mission)

Echelon géographique d'action ou de décision	Programmation, financement, appui	élaboration	instruction	contribution / avis	décision	approbation
Bassin international	Programmes multilatéraux	comm.fluviale DREAL-B, agence	Comm. fluviale, DREAL-B	agence, OFB, DDT-M	Comm. fluviale Préfet-B	

Bassin	Agence de l'eau Présidence CA Financement	agence	agence	tous acteurs	CA présidé Préfet-B	Comité bas- sin présidé élu
	Programme de mesures	DREAL-B, agence		tous acteurs	Préfet-B	
Sous-bas- sin, aqui- fère, masse eau	Plan (PAGD) SAGE	CLE	DDT- M/DREAL	CLE, enquête publique	CLE	
	Fonctionnement. SAGE	structure porteuse			CLE	
	PAPI	collectivité GEMAPI	DDT-M, DREAL-R, DREAL-B	DDT-M, DREAL, agence, OFB ; comm bas- sin, CMI	Préfet-B ou MTE	
Région	Animation con- certation Financement	Région				
Départe- ment	Financement	Département				
	Appui technique aux collectivités territoriales	Département				
	PAOT	MISEN, DDT- M	DDT-M	DREAL, agence, OFB		
Commune et bloc communal	Financement services	collectivité				
Projets, tra- vaux, instal- lations, équipe- ments...	Gestion DPF – domaine public fluvial Gestion DPF Transfert DPF Ouvrages doma- niaux	Collectivité DDT-M DDT-M DDT- M/DREAL-R	MTE DDT-M / DREAL-R	DREAL-B	MTE Préfet-D	

4.2.3 Les maîtrises d'ouvrage publiques relèvent des collectivités

4.2.3.1 Les stratégies des compétences locales de l'eau et la structuration par bassin ou sous-bassin

À la suite de la réorganisation des territoires et des compétences induite par les lois de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et de nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)¹⁰², les associations de collectivités territoriales ont demandé à

¹⁰² Loi MAPTAM du 27 janvier 2014 et NOTRe du 7 août 2015.

l'État de coordonner, dans chaque grand bassin hydrographique, et sous la responsabilité des préfets coordonnateurs de bassin, la réalisation d'une stratégie des compétences locales de l'eau (SOCLE).

Définies par arrêté du 20 janvier 2016, ces stratégies ont été élaborées et arrêtées par les préfets coordonnateurs de bassin après avis des comités de bassin. La SOCLE comprend un descriptif de la répartition, entre les collectivités territoriales et leurs groupements, des compétences dans le domaine de l'eau, ainsi que des propositions d'évolution des modalités de coopération entre collectivités sur les territoires à enjeux au vu d'une évaluation de la cohérence des périmètres et de l'exercice des compétences des groupements existants. Elle est révisée dans le cadre de chaque mise à jour du SDAGE et en constitue une annexe non opposable. Ses éléments peuvent accompagner la mise à jour des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) sous l'égide des préfets.

Le préfet coordonnateur de bassin est par ailleurs chargé de valider la constitution des établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) et des établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE) que peuvent constituer les collectivités territoriales. Les EPTB et les EPAGE sont des syndicats mixtes spécialisés, bénéficiant de statuts particuliers sur les territoires correspondant aux bassins et sous-bassins versants.

4.2.3.2 La montée en puissance de la maîtrise d'ouvrage intercommunale (eau potable, assainissement, eaux pluviales, GEMAPI)

La SOCLE traite de l'organisation territoriale de la compétence de production et de distribution d'eau potable et d'assainissement des eaux usées, d'une part, et des activités de gestion d'eaux pluviales, d'autre part, qui relèvent des responsabilités du bloc communal (communes et intercommunalités). La compétence « *eau potable* » repose sur la réalisation d'un schéma de distribution des eaux qui détermine les zones desservies, la protection de l'ensemble des points de captages, le transport des eaux non traitées à la station de traitement, le traitement de l'eau et la distribution de l'eau potable.

Le service « *assainissement* » repose sur la réalisation d'un schéma d'assainissement des eaux et d'un schéma d'assainissement collectif¹⁰³, la collecte, le transport et le traitement des eaux usées ainsi que l'élimination ou la valorisation des boues produites lors des traitements, le contrôle des raccordements au réseau de collecte et la conformité des installations privées d'assainissement non collectif. Dans les zones urbanisées ou à urbaniser des documents d'urbanisme, la gestion, la collecte, le transport et le stockage des eaux pluviales doivent être assurés par la collectivité territoriale même s'ils n'entrent pas dans le périmètre formel du service d'assainissement, quand bien même une partie des dispositifs techniques collectifs collecte les eaux usées et tout ou partie des eaux pluviales.

Depuis le 1er janvier 2020, les compétences eau potable et assainissement sont exercées de manière obligatoire, sauf opposition des communes, par les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) qui deviennent des acteurs clés de la gestion de l'eau et le seront pleinement au plus tard en 2026¹⁰⁴.

Les EPCI-FP exercent également la compétence « *gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations* » (dite GEMAPI) à titre obligatoire depuis le 1er janvier 2018. L'attribution de la compétence GEMAPI aux EPCI-FP, suivant la logique des bassins de vie, correspond rarement à celle des bassins

¹⁰³ Le schéma d'assainissement des eaux définit « les zones relevant de l'assainissement collectif et non collectif, les zones où des mesures doivent être prises pour limiter l'imperméabilisation et assurer la maîtrise des écoulements pluviaux et les zones où des installations sont nécessaires pour assurer la collecte, le stockage et le traitement des eaux pluviales ». Le schéma d'assainissement collectif comprend un descriptif détaillé des ouvrages de collecte et de transport des eaux usées.

¹⁰⁴ Promulguée le 3 août 2018, la loi relative à la mise en œuvre du transfert de compétences eau et assainissement aux EPCI-FP donne la possibilité aux communes de repousser le transfert obligatoire de ces deux compétences, ou de l'une d'entre elles, au 1er janvier 2026. Avec la loi 3 DS du 21 février 2022, les syndicats compétents en matière d'eau, d'assainissement, de gestion des eaux pluviales urbaines ou dans l'une de ces matières, inclus en totalité dans le périmètre d'une communauté de communes exerçant à titre obligatoire les compétences eau et assainissement à partir du 1er janvier 2026 sont maintenus par la voie de la délégation sauf si la communauté de communes délibère contre ce maintien.

hydrographiques, pertinente pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations. Aussi, l'entrée en vigueur de la compétence GEMAPI doit favoriser l'émergence et assurer la pérennité des maîtres d'ouvrage à une échelle cohérente et pertinente pour réaliser les actions, en particulier l'échelle d'un bassin ou sous bassin hydrographique.

Ces maîtrises d'ouvrages et responsabilités de services peuvent être transférées, selon des modalités et sous des statuts divers, à des groupements de collectivités (syndicats mixtes, EPTB, EPAGE) selon différents périmètres géographiques. Celles qui relèvent d'activités à caractère industriel ou commercial (services publics d'eau et d'assainissement), peuvent être déléguées ou concédées à des opérateurs privés ou publics¹⁰⁵.

4.2.3.3 Les Départements apportent un appui au bloc communal

Depuis le 1er janvier 2020, les départements et les régions qui intervenaient dans les champs de compétences dorénavant exclusivement affectés au bloc communal (GEMAPI, eau potable, assainissement), ne peuvent plus juridiquement ou financièrement intervenir sur le fondement de leur clause de compétence générale supprimée par la loi NOTRe.

Acteurs historiquement engagés dans le domaine de l'eau, les départements assurent un rôle important en termes d'appui technique, avant tout sur le petit cycle de l'eau, et notamment l'assainissement via les services ou cellules d'assistance technique aux exploitants de station d'épuration, mais également sur les missions relevant du grand cycle de l'eau (gestion de la ressource, prévention des inondations ...).

Certains départements sont impliqués sur la gestion d'ouvrages hydrauliques ou encore de digues. D'autres ont constitué des institutions interdépartementales assurant un rôle moteur pour le portage de schéma d'aménagement et de gestion des eaux, de programmes d'action de prévention des inondations ou de stratégie locale de gestion du risque d'inondation, ou encore la réalisation d'actions relevant de la compétence GEMAPI.

L'implication future des départements et des régions questionne les modalités à mettre en place pour maintenir des solidarités territoriales là où cela s'avérera nécessaire au vu des nouvelles organisations, et assurer une cohérence entre les politiques de l'eau, de la biodiversité (pilotée par les régions) et des espaces naturels sensibles (du ressort des départements).

4.2.4 Des financements multiples pour la mise en œuvre de la politique de l'eau

En métropole, le financement de la politique de l'eau, hors autofinancement des maîtres d'ouvrage, repose très largement sur les programmes d'interventions mis en œuvre par les agences de l'eau qui disposent d'une capacité de financement gérée de façon autonome par leurs conseils d'administration sous l'avis conforme des comités de bassin qui réunissent les représentants de l'ensemble des acteurs. Le programme d'intervention respecte un cadrage ministériel adressé aux instances de bassin. Il est adopté pour six ans par le conseil d'administration de l'agence désormais présidé par le préfet coordonnateur de bassin, après avis conforme du comité de bassin dont le président est élu parmi le collège des élus et collectivités territoriales.

Les interventions, auxquelles s'ajoutent les primes liées à la performance d'épuration des eaux usées, sont réparties dans trois « domaines » du programme d'intervention concernant :

- La connaissance environnementale, la planification, l'action internationale, l'information et l'éducation à l'environnement (domaine 1) ;

¹⁰⁵ La gestion de 31% des services publics d'eau potable (57% de la population) et de 24% des services d'assainissement (39% de la population) est déléguée (source : données SISPEA 2019, OFB). Des communes ou EPCI ont transféré la responsabilité d'autorité organisatrice de leurs services d'eau ou d'assainissement à des syndicats dont certains opèrent à l'échelle d'un département.

- Les mesures générales de gestion de l'eau qui porte sur les investissements relatifs aux infrastructures d'eau potable et d'assainissement (domaine 2) ;
- Les mesures territoriales de gestion de l'eau et de la biodiversité qui incluent la gestion des eaux pluviales, la lutte contre les pollutions, la gestion quantitative et la protection de la ressource, la restauration et la gestion des milieux aquatiques (domaine 3).

Les autorisations de programme prévues pour les aides financières (dépenses d'intervention au sens des trois domaines et primes) au titre des 11es programmes d'intervention des agences (2019-2024) sont globalement en baisse de 12 %. L'ajustement par rapport au programme précédent s'est fait par une forte baisse des primes de performance épuratoire, ainsi que par une baisse globale de 22 % des interventions dédiées au « petit cycle » de l'eau qui acte la fin des aides à la mise aux normes des stations d'épuration de plus de 2 000 équivalents habitants raccordés. À l'inverse, les interventions au titre des domaines 1 (planification/connaissance) et surtout 3, où se concentrent les interventions en faveur du « *grand cycle* » de l'eau, sont en augmentation (5,1 Mds€ pour le domaine 3 contre 2,3 Mds€ entre les 9^e et 11^e programmes)¹⁰⁶.

Dans les bassins d'outre-mer, les offices de l'eau, qui assurent un rôle comparable à celui des agences de l'eau, disposent également d'un programme d'intervention avec des moyens plus limités.

Les ressources des six agences de l'eau implantées dans les bassins hydrographiques proviennent des « redevances » qu'elles perçoivent auprès des différents usagers de l'eau et des retours d'avance remboursables qu'elles ont consenties antérieurement¹⁰⁷. Ces redevances sont en fait des taxes fiscales affectées dont les taux sont déterminés par les comités de bassin dans la limite de plafonds définis par la loi. Les taxes fiscales (prélevées sur les usages de l'eau et des milieux aquatiques) et les aides (aux usagers et porteurs de projets) exercent à la fois un rôle d'incitation aux comportements et actions favorables à la gestion équilibrée (et durable) des ressources et milieux, et un rôle de solidarité au sein d'un même bassin.

Depuis la loi de finances pour 2012, le montant des redevances perçues par les agences de l'eau est plafonné à un montant qui a évolué au cours des dernières lois de finances¹⁰⁸. Par ailleurs, une part des redevances contribue au financement de certains autres opérateurs, initialement du secteur de l'eau puis désormais de la biodiversité (OFB et parcs nationaux) à la suite d'une opération de débudgétisation du programme 113¹⁰⁹.

La prise en compte imparfaite du principe « *pollueur-payeur* » dans la mesure où la répartition des redevances entre usagers n'est pas proportionnelle aux dommages causés à l'environnement, l'écart au principe « *l'eau paie l'eau* » lié à l'augmentation de la contribution des agences aux opérateurs et au champ de la biodiversité terrestre et surtout le fait que les usagers domestiques acquittent, dans une logique de rendement, près des trois quarts du produit des redevances, rendent délicat le recentrage des interventions des agences. Un rapport du CGEDD et de l'IGF¹¹⁰ a clairement indiqué qu'une évolu-

¹⁰⁶ Ces évolutions sont conformes aux orientations fixées aux instances de bassin par le ministre de la transition écologique de recentrer les interventions sur les actions de connaissance, de planification, de gouvernance, de solidarité territoriale vis-à-vis notamment des territoires ruraux dans le cadre du « petit cycle » de l'eau et la poursuite des interventions en faveur de la préservation de la biodiversité et des milieux marins.

¹⁰⁷ Fondée au départ sur le principe pollueur payeur, l'incitation a été rapidement étendue au principe préleveur-payeur et complétée par des aides financières – subventions ou prêts – pour obtenir le consensus nécessaire.

¹⁰⁸ Ce plafond est dit « mordant » car, en cas de dépassement du montant global des redevances perçues par les six agences de l'eau, la part excédant le plafond est reversée au budget de l'État. Depuis 2020, le plafond de redevances des agences de l'eau qui inclut celui des redevances cynégétiques a été relevé pour atteindre 2 151,12 M€. Il n'inclut pas la fraction de la redevance pour pollutions diffuses affectée au plan « Ecophyto » national et reversée à OFB pour un montant de 41 M€.

¹⁰⁹ Le projet de loi de finances pour 2020 maintient la fourchette de contribution des agences de l'eau au budget de l'Office français de la biodiversité (OFB) à la somme des montants fixés pour l'AFB et l'ONCFS par la loi de finances pour 2018, soit un montant compris entre 270 M€ et 297 M€, en y ajoutant le montant du rendement prévisionnel de la redevance cynégétique qu'elles perçoivent désormais, soit 46,1 M€. La fourchette de contribution des agences de l'eau à l'OFB a été fixée entre 316,1 et 343,1 M€.

¹¹⁰ Rapport CGEDD-IGF, L'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité, 2018

tion du système de redevances était un préalable nécessaire à cette évolution et pour faire de ces redevances un réel outil de fiscalité environnementale au service de l'objectif de bon état des masses d'eau et de protection de la biodiversité. Les Assises de l'eau (action 13 du levier n°1) ont acté le principe d'une réforme pour substituer à la redevance pour pollution de l'eau d'origine domestique deux nouvelles redevances mettant en œuvre le principe « *pollueur-payeur* ». En revanche, la diversification des ressources affectées aux agences pour contribuer au financement de l'extension de leur périmètre d'intervention à la biodiversité terrestre et marine ne progresse pas.

L'État dispose de moyens d'intervention limités sur le budget général dédiés à la politique de l'eau¹¹¹ (hors moyens dédiés à la biodiversité et aux espaces naturels, qui peuvent concerner des espèces ou milieux aquatiques). Néanmoins, les préfets peuvent accorder des aides sur certains projets spécifiques dans le cadre des aides à l'investissement local des communes ou de leurs groupements¹¹². Ainsi, des projets dans le secteur de l'eau (captages, inondations...) ont bénéficié de 50 M€ d'aides sur la DETR et de 16 M€ sur la DSIL en 2019¹¹³. En outre, l'OFB attribue des financements liés à la biodiversité et aux milieux naturels qui peuvent concerner des milieux aquatiques. Il assure également un rôle de solidarité financière à l'égard des bassins ultramarins.

Des financements, en forte diminution depuis la suppression de la clause de compétence générale, peuvent être apportés par les régions et départements, sous des modalités propres (financements d'études et d'appui aux collectivités territoriales, aides à des projets...). Selon le CGEDD¹¹⁴ les montants cumulés des contributions des régions dans les contrats de plan et les plans interrégionaux de massif et de fleuves se sont élevés à 249 M€ pour l'eau sur la période 2015-2020. Au cours de ces dernières années, les départements ont réduit leur financement de la politique de l'eau.

Les régions interviennent également via les fonds structurels européens dont elles sont autorités de gestion. Pour la programmation 2014-2020, la sous-priorité « *eau et assainissement* » du Fonds européen de développement régional (FEDER) n'a été ouverte que dans les régions d'outre-mer, en baisse (208 M€) par rapport à la programmation 2007-2013. Des mesures financées par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) ont des effets sur la qualité de l'eau (mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC), conversion vers l'agriculture biologique notamment). La concertation entre les agences de l'eau et les régions est nécessaire pour une articulation optimale entre leurs programmes respectifs afin de mobiliser au mieux les fonds européens.

Sous la responsabilité des intercommunalités ou encore à titre transitoire des communes, les services d'eau potable et d'assainissement constituent des services à caractère industriel et commercial dont le budget, financé par les usagers, est séparé du budget général de la collectivité (hors situations spécifiques ou transitoires délimitées, pour ce qui concerne les investissements, conformément à l'article 30-1 de la loi « 3DS » du 21 février 2022¹¹⁵). Les eaux pluviales relèvent du budget général de la commune ou de l'intercommunalité.

¹¹¹ Sur le budget général (programme 113, 2021), l'État dispose de 17,82 M€ en CP dont 7,49 M€ pour le domaine public fluvial non navigable et 4,70 M€ pour le fonctionnement de la police de l'eau.

¹¹² La Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), créée par l'article 179 de la loi n° 2010-1657 de finances pour 2011, finance des projets variés selon des priorités déterminées par une commission départementale. La dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) répartie par le préfet de région entre les préfets de départements, permet de financer les grandes priorités d'investissement déterminées à l'échelon national.

¹¹³ Intercommunalités de France, DETR-DSIL : quelle répartition de 2018 à 2020 au sein du bloc local ? décembre 2021.

¹¹⁴ Rapport CGEDD, Proposition de scénarios de financement des politiques publiques de préservation des ressources en eau, de la biodiversité et des milieux marins, juillet 2016.

¹¹⁵ Article 30 de la loi « 3DS » : « I. – Après le huitième alinéa de l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales, sont insérés des 1o bis et 1o ter ainsi rédigés : « 1o bis Quelle que soit la population des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre compétents, aux services de distribution d'eau et d'assainissement des eaux usées, lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ; « 1o ter Quelle que soit la population des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, aux services de distribution d'eau et d'assainissement des eaux usées, pendant la période d'harmonisation des tarifications de l'eau et de l'assainissement après la prise de compétence par l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ; ».

Il n'existe pas d'information structurée sur les moyens financiers que les collectivités du bloc communal consacrent au grand cycle de l'eau. L'implication des EPCI dans le financement des politiques du grand cycle de l'eau s'accroît puisque les activités relevant de tout ou partie des composantes de la GEMAPI, sont de la responsabilité des intercommunalités, sauf transfert à un établissement public local (syndicat mixte...). Elles sont financées par une taxe spécifique de mise en place facultative, ce qui fait qu'elles peuvent être financées en tout ou partie par le budget général de la collectivité territoriale.

4.2.5 La coordination et l'animation à plusieurs niveaux, sur un périmètre hydrographique ou administratif

Les activités de coordination, d'animation, d'accompagnement, de sensibilisation des acteurs peuvent prendre des formes très variables (animation de réseaux professionnels, sensibilisation et informations des acteurs de l'eau non spécialisés...). Elles ne disposent pas d'une définition formelle générique ni d'une attribution générale de responsabilité.

Au sein des services de l'État, à l'échelon du bassin, un secrétariat technique de bassin réunit la délégation de bassin de la DREAL, l'agence de l'eau et la direction régionale de l'OFB chargée de la coordination de bassin. La commission administrative de bassin (CAB) est le lieu d'échange des préfets, des services et établissements publics de l'État qui permet d'identifier et de s'approprier les enjeux du bassin, définir des éléments de langage commun et une stratégie partagée pour la mise en œuvre opérationnelle des plans de gestion (SDAGE, PGRI), et plus généralement des démarches structurantes.

Les DREAL de bassin et les DREAL de région assurent des actions d'animation, d'harmonisation, de coordination concernant la mise en œuvre de la DCE (SDAGE...), et l'exercice de la police de l'eau. Elles veillent à la cohérence des méthodes, des actions techniques menées au niveau départemental. Les DREAL animent (ou co-animent) des réseaux métiers associant les services déconcentrés et établissements publics nationaux concernés (DDT-M/agences eau/OFB/DRAAF).

Les régions peuvent prendre en charge, sur leur demande, tout ou partie des missions d'animation et de concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques lorsque l'état des eaux de surface ou des eaux souterraines présente des enjeux sanitaires et environnementaux justifiant une gestion coordonnée des différents sous-bassins hydrographiques de la région. Cette compétence accordée par décret en application de la loi NOTRe (Article L.211-7 I ter du code de l'environnement)¹¹⁶, a déjà été prise par les Régions Bretagne, Grand Est, Pays de la Loire et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Comme cela est mentionné plus haut (Cf. 4.2.3.3), certains départements assurent une animation auprès des collectivités du bloc communal en complément de l'appui technique.

4.2.6 La connaissance éclaire la mise en œuvre de la politique et permet d'en évaluer les résultats

La gestion durable de l'eau et des milieux aquatiques, et la mise en œuvre des politiques publiques associées, requièrent l'acquisition de données de natures multiples (données physiques, biochimiques, écologiques, données sur les usages...), à des échelles d'espace et de temps adaptés. Les différentes directives européennes (DCE, nitrates, milieux marins, eau potable, inondations...) comme d'autres politiques publiques (gestion quantitative de l'eau...) sous-tendent l'organisation des réseaux de surveillance à caractère réglementaire notamment pour alimenter les rapports à la Commission européenne. D'autres besoins de connaissance existent notamment dans le cadre de programmes nationaux et de réseaux émergents sur des données dont l'importance future est pressentie (perturbateurs endocriniens par exemple).

¹¹⁶ Ces attributions sont alors exercées en coordination avec le comité de bassin, sans préjudice des compétences des autres collectivités, de leurs groupements et des syndicats mixtes, et sans préjudice des missions des personnes morales de droit public auxquelles la commission locale de l'eau a confié son secrétariat, ainsi que, le cas échéant, les études et les analyses nécessaires à l'élaboration du schéma d'aménagement et de gestion des eaux et au suivi de sa mise en œuvre.

Les données sur l'eau s'inscrivent dans le système d'information sur l'eau (SIE) dont la coordination technique est assurée par l'OFB dans le cadre du schéma national des données sur l'eau (SNDE). Approuvé par arrêté ministériel du 19 octobre 2018, le SNDE établit le cadre national de cohérence et d'organisation de la production, de la mise en banques de données, de la diffusion et de la valorisation des données sur l'eau, les milieux aquatiques et leurs usages. Le service public de l'information sur l'eau, « *EauFrance* »¹¹⁷, assure la mise à disposition des données à l'échelon national et des informations sont disponibles pour chacun des bassins.

Les actions de connaissance et de suivi des ressources en eau et des milieux aquatiques, de rapportage et de mise à disposition des données et connaissances, sont traitées en détail par une mission spécifique en cours¹¹⁸. Malgré leur importance technique, institutionnelle et juridique, elles ne sont en conséquence pas traitées en détail dans le présent rapport.

Le recueil et la production de données sur les ressources et milieux se répartissent pour l'essentiel de la façon suivante, s'agissant des organismes d'État (hors activités scientifiques), en métropole :

- l'état chimique de la ressource est sous la responsabilité de l'agence de l'eau ;
- la biodiversité et les milieux aquatiques sont suivis par l'OFB (et par les laboratoires d'hydrobiologie des DREAL en cours de transfert à l'OFB) ;
- la quantité est suivie respectivement par les DREAL (débits des cours d'eau, en actions et organisations mutualisées avec les suivis relatifs aux inondations) et l'OFB (milieux aquatiques en situations d'étiages), ainsi que par le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) pour la piézométrie des eaux souterraines ;
- la qualité des eaux destinées à la consommation humaine est suivie par les ARS.

Parmi les données d'usages, le système d'information de l'observatoire national des services d'eau et d'assainissement (SISPEA) est géré au niveau national par l'OFB. La transmission des données relatives aux indicateurs de performance des services est obligatoire pour les collectivités de plus de 3 500 habitants. Les DDT-M assurent la tenue à jour du référentiel des services et peuvent accompagner les collectivités territoriales pour établir leur rapport annuel sur la performance et la qualité du service, avec une animation par les DREAL de bassin.

Les données spécifiques à chaque projet, installation, ouvrage, action réglementés, sont collectées et gérées par le service instructeur : DDT-M ou DREAL pour la police de l'eau, DREAL pour l'hydroélectricité, DREAL ou direction départementale de protection des populations (DDPP) pour les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

Les acteurs publics maîtres d'ouvrages ou chargés de compétences GEMAPI, sont amenés au cas par cas à assurer la maîtrise d'ouvrage de dispositifs de mesure et de suivi à l'échelle de territoires hydrographiques. Les régions, outre leurs responsabilités génériques en matière d'information géographique, peuvent mettre en place des observatoires locaux ou régionaux.

4.3 La quantité et la qualité de l'eau relèvent d'actions et de planifications spécifiques supplémentaires

A ces dispositifs transversaux, s'ajoutent les actions et missions exercées sur des aspects et dimensions spécifiques de la gestion des ressources en eau, des milieux aquatiques et de leurs usages. Elles concernent la qualité des milieux aquatiques, la qualité chimique de l'eau et la quantité d'eau. Elles constituent des dimensions très interdépendantes des ressources en eau et des milieux aquatiques, ce qui justifie la prégnance des concepts de gestion intégrée et de leurs déclinaisons opérationnelles et réglementaires. Ces dimensions quantité, qualité de l'eau et qualité des milieux sont distinguées dans

¹¹⁷ <https://www.eaufrance.fr/>

¹¹⁸ Mission CGEDD, Évaluation des besoins en réseaux de surveillance en appui à la politique de l'eau (mission n° 013941-01 faisant suite à une demande du 21 mai 2021 de la ministre de la Transition écologique et de la secrétaire d'État à la biodiversité).

la présentation, les actions « sectorielles » ayant le plus souvent une cible ou une vocation principale ou exclusive relevant de l'une ou de l'autre de ces dimensions¹¹⁹.

4.3.1 La quantité est définie et gérée à plusieurs niveaux

Les SDAGE définissent, pour chaque cours d'eau, des débits d'objectif d'étiage (DOE), au-dessus desquels les usages sont considérés en équilibre, et des débits de crise (DCR), en-dessous desquels seules les exigences de la santé, de la salubrité publique, de la sécurité civile, de l'alimentation en eau potable et les besoins des milieux naturels peuvent être satisfaits.

Un décret du 23 juin 2021¹²⁰ donne au préfet coordonnateur de bassin la responsabilité de déterminer les volumes en eau prélevables (tous usages confondus). Il peut déléguer sa compétence à un préfet de département ou de région, à l'échelle d'un sous-bassin, ou d'une fraction de sous bassin ou d'une masse d'eau souterraine.

Pour les secteurs en situation de tension chronique ou régulière sur la disponibilité quantitative de l'eau, par rapport à ses différents usages anthropiques et environnementaux, le préfet coordonnateur de bassin peut instituer des zones de répartition des eaux (ZRE) qui conduisent à une action régaliennement renforcée, au travers des polices administratives régulant les prélèvements et à une majoration des taxes payées aux agences sur les volumes prélevés. L'instruction et la mise en œuvre des ZRE sont assurées par les échelons régionaux et départementaux de l'État.

Devant le développement récent des conflits d'usage quantitatifs, une instruction a institué le dispositif des projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE), mis en œuvre par les acteurs locaux, après accord du préfet coordonnateur de bassin, et suivis par l'État. Ils sont destinés à élaborer un diagnostic sur la ressource, partagé entre tous les acteurs prélevant de l'eau, à identifier les économies d'eau possible et chercher des solutions collectives permettant de concilier ressources et besoins.

En matière de gestion de crise sécheresse, les procédures et dispositifs ont évolué au cours des toutes dernières années, après plusieurs étés consécutifs globalement chauds et secs. L'organisation est cadrée au niveau du bassin. La gestion de crise peut devoir être organisée sur un périmètre hydrographique (sous-bassins), le cas échéant interdépartemental, sous la responsabilité d'un préfet de département¹²¹. Elle se décline par des décisions spécifiques d'application directe et par des mises en œuvre au travers des polices administratives sous l'autorité des préfets de départements.

Les niveaux de bassin et/ou régionaux (DREAL) assurent un suivi spécifique des situations d'étiage et de sécheresse pour les ressources en eau, complété par le suivi des milieux en situation d'étiage par l'OFB, en appui aux décideurs et gestionnaires, et en complément des suivis des sols et des eaux souterraines réalisés par Météo France et par le BRGM.

¹¹⁹ Les captages d'eau destinés à la production d'eau potable sont traités dans la rubrique « qualité chimique », s'agissant de la préoccupation la plus souvent dominante, mais également dans la rubrique « gestion quantitative » car les questions de quantité sont de plus en plus sensibles dans certains territoires. De même, la gestion des eaux pluviales relève d'enjeux à la fois quantitatifs et qualitatifs.

¹²⁰ Décret n° 2021-795 du 23 juin 2021 relatif à la gestion quantitative de la ressource en eau et à la gestion des situations de crise liées à la sécheresse pris en application des articles L. 211-3, L. 213-7 et L214-3 du code de l'environnement. Ce décret devrait être amendé à la suite du Varenne agricole de l'eau et de l'adaptation au changement climatique.

¹²¹ Cf. Instruction MTE du 27 juillet 2021 relative à la gestion des situations de crise liées à la sécheresse hydrologique : « En application du décret relatif à la gestion quantitative de la ressource en eau et à la gestion des situations de crise liées à la sécheresse, l'organisation du dispositif de gestion de la sécheresse doit s'articuler selon trois échelles de gouvernance et trois types d'actes administratifs : les arrêtés d'orientation de niveau bassin, les arrêtés cadre départementaux ou interdépartementaux et les arrêtés départementaux de restriction temporaire des usages de l'eau » et Guide de mise en œuvre du MTE : « Lorsqu'un besoin de coordination interdépartementale est identifié par le préfet coordonnateur de bassin en application de l'article R.211-69 du code de l'environnement, un arrêté cadre interdépartemental est pris sur l'ensemble du périmètre concerné. Son élaboration est coordonnée par un des préfets concernés ».

Les projets structurels sur la ressource, qu'il s'agisse de préservation des stockages naturels que sont les zones humides, de réinfiltration d'eau, de stockage, peuvent être portés par des maîtres d'ouvrages divers. Trois compagnies régionales d'aménagement, historiques, ont été placées sous la responsabilité des conseils régionaux, et gèrent des dispositifs à grande échelle de stockage et de distribution d'eau¹²².

La gestion quantitative du prélèvement en situation chronique et en crise sécheresse dans les captages d'eau destinée à la production d'eau potable relèvent du code de l'environnement (police de l'eau) qui définit la distribution d'eau potable comme l'usage de première priorité pour la gestion quantitative de l'eau.

Tableau 4 : le rôle des acteurs publics en matière de gestion quantitative (source mission)

Echelon géographique d'action ou de décision (missions obligatoires et/ou facultatives)	Quantité	élaboration	instruction	contribution / avis	décision	approbation
Bassin international						
Bassin	<p>Débits d'objectif d'étiage (SDAGE)</p> <p>Ressources stratégiques eau potable (SDAGE)</p> <p>Zones répartition des eaux</p> <p>Volumes prélevables</p> <p>Cadrage sécheresse</p> <p>Suivi étiage</p> <p>Validation PTGE projet de territoire pour la gestion de l'eau</p> <p>Portage PTGE</p>	<p>DDT-M, DREAL-R, DREAL-B</p> <p>DREAL-B</p> <p>DREAL-B</p> <p>DREAL-B</p> <p>DREAL-B, DREAL, OFB</p> <p>collectivité, CLE</p>	<p>DDT-M, DREAL-R, DREAL-B</p> <p>DREAL-B</p> <p>DREAL-B</p> <p>DREAL-B</p> <p>DREAL-B</p> <p>DDT-M</p>	<p>(nouveau)</p> <p>DDT-M, Préfet-D</p> <p>DREAL, OFB</p> <p>DDT-M, agence, DREAL-R</p> <p>DREAL-R, OFB, acteurs</p>	<p>Préfet bassin</p> <p>Préfet-B Préfet-D</p> <p>Préfet-D</p>	Préfet-B
Sous-bassin, aquifère, masse eau	Gestion crise sécheresse	DDT-M	DDT-M			

¹²² Canal de Provence, Bas-Rhône-Languedoc, Coteaux de Gascogne

	Hydrométrie	DREAL-B, collectivités				
	Suivi débits et piézométrie	coll GEMAPI				
Région	Suivi débits et piézométrie Suivi étiage Hydrométrie	DREAL-R, BRGM, OFB, Météo France				
Département	Sociétés amé- nagement ré- gionales					
	Gestion crise sécheresse	DDT-M	DDT-M	DREAL-R, OFB, Météo France	Préfet-D	
Commune et bloc commu- nal	Eau potable	collectivité				
Projets, tra- vaux, instal- lations, équi- pements...	Police adminis- trative eau IOTA		DDT-M, DREAL-R, DREAL-B	tous acteurs État, enquête publique, CO- DERST	Préfet-D	
	Police adminis- trative ICPE		DREAL-R, DDPP		Préfet-D	

4.3.2 La qualité de l'eau mobilise de nombreux dispositifs

La qualité de l'eau est traitée selon des dispositifs et dispositions très variables, en termes d'acteurs et de modes d'action, selon la nature et la source des polluants. Les SDAGE et règlements des SAGE constituent les seuls documents systématiques de planification intégrée de la qualité des eaux.

4.3.2.1 Les pollutions d'origine ponctuelle

Les sources de pollutions ponctuelles, dont les rejets des réseaux d'assainissement collectifs, relèvent, à différents degrés, des polices administratives décrites plus loin (Cf. 4.4).

Concernant l'assainissement collectif des eaux usées, le préfet coordonnateur de bassin délimite les zones sensibles, au titre de la directive eaux résiduaires urbaines¹²³, sur lesquelles s'appliquent des dispositions et actions renforcées. Le bloc communal est investi de responsabilités de maîtrise d'ouvrage (collecte et traitement des eaux usées, traitement des boues d'épuration) et d'autorité organisatrice pour ce service industriel et commercial. Il établit un schéma d'assainissement collectif qui détaille les ouvrages de collecte et l'organisation du transport des eaux usées. Des schémas d'eau potable ou d'assainissement, non obligatoires, peuvent également être élaborés à l'échelle d'un ensemble de services, par exemple au niveau départemental.

Pour l'assainissement non collectif des eaux usées, la maîtrise d'ouvrage relève de chaque particulier ou personne morale propriétaire d'un bâtiment. Le bloc communal est responsable du contrôle de ces équipements.

¹²³ Directive n°91/271/CEE du Conseil de l'Union européenne du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires dite "directive ERU".

En matière d'eaux pluviales et de ruissellement qui relèvent de dispositions spécifiques du code civil, le bloc communal a des responsabilités de maîtrise d'ouvrage (collecte, transport, stockage, traitement, etc.). Il dispose de la possibilité de définir des zonages opposables définissant les modalités de gestion individuelle et collective de ces eaux. L'article 197 de la loi 3DS lui donne la capacité de contrôler les raccordements au réseau de collecte.

4.3.2.2 Les pollutions diffuses

Pour les pollutions diffuses par les produits phytosanitaires, hors prescriptions relatives aux captages destinés à l'alimentation humaine, la politique de l'eau ne porte que sur la définition et la désignation des cours d'eau qui conditionnent l'application de règles de distance à respecter lors des épandages. Les autres champs réglementaires impliqués ne sont pas spécifiques à l'eau (homologation des produits, zones non traitées à proximité des lieux habités...). Pris en application de la directive 2009/128/CE instaurant un cadre d'action européen pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable, le plan national Ecophyto, qui comprend diverses mesures d'accompagnement et d'expérimentation pour réduire l'usage des produits phytosanitaires, est décliné aux niveaux national et régional.

Pour les pollutions diffuses par les nitrates d'origine agricole, une directive européenne de 1991¹²⁴ se décline de façon opérationnelle par un programme d'action national définissant les pratiques agricoles (équilibre de la fertilisation azotée, gestion des effluents d'élevage) à respecter dans les zones classées comme vulnérables, par une délimitation de ces zones vulnérables révisée de façon cyclique au niveau des bassins hydrographiques, par l'élaboration de programmes d'action régionaux (PAR) venant préciser et le cas échéant renforcer le programme national. Des dérogations temporaires au PAR peuvent être accordées par le préfet de département.

4.3.2.3 Les captages pour l'eau potable au carrefour des politiques sanitaire et environnementale

La protection sanitaire des captages pour l'eau potable (périmètres de protection ...) et la qualité de l'eau distribuée relèvent de l'application du code de la santé publique. Elle est mise en œuvre par les agences régionales de santé (ARS), pour partie pour le compte des préfets de département¹²⁵.

En termes de planification, la loi dite Grenelle I¹²⁶ a défini des captages prioritaires conduisant à mettre en place des zones soumises aux contraintes environnementales (ZSCE). Les SDAGE peuvent identifier également des captages ou ressources prioritaires, au titre de l'eau potable. Des plans d'action doivent être mis en place sur les 1 100 captages identifiés comme prioritaires à l'échelle des grands bassins hydrographiques¹²⁷. Une instruction demande d'élaborer des stratégies régionales de protection de captage¹²⁸. On observe par ailleurs des initiatives régionales ou départementales de plans d'action ou de schémas collectifs.

¹²⁴ Directive n° 91/676/CEE du 12/12/91 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles.

¹²⁵ Art.R1435-2 du code de la santé publique : « ...II.- Le protocole départemental précise les modalités suivant lesquelles l'agence régionale de santé intervient pour préparer et, le cas échéant, mettre en œuvre les décisions relevant de la compétence du préfet de département au titre de la veille, de la sécurité et de la police sanitaires, ainsi que de la salubrité et de l'hygiène publiques. Il précise notamment ses interventions en ce qui concerne :...2° La protection contre les risques sanitaires liés à l'environnement... ».

¹²⁶ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

¹²⁷ Environ la moitié des captages prioritaires disposent d'un plan d'action.

¹²⁸ Instruction du Gouvernement du 5 février 2020 relative à la protection des ressources en eau des captages prioritaires utilisés pour la production d'eau destinée à la consommation humaine.

Tableau 5 : le rôle des acteurs publics en matière de qualité de l'eau (source mission)

Echelon géographique d'action ou de décision (missions obligatoires et/ou facultatives)	Qualité	élaboration	instruction	contribution / avis	décision	approbation
Bassin international						
Bassin	Captages prioritaires	DREAL-B, agence	DREAL-B, agence	tous acteurs	Grenelle, comité bassin Préfet-B	
	Zones sensibles assainissement	DREAL-B, agence	DREAL-B	Préfet-D, DDT-M	Préfet-B	
	Zones vulnérables nitrates	DREAL-B, agence, DDT-M	DREAL-B	DREAL-R, agence, DDT-M, comité bassin		
	Suivi qualité chimique	agence				
Sous-bassin, aquifère, masse eau	Suivi qualité chimique	coll GEMAPI		DDT-M, DREAL-R, agence		
Région	PRA nitrates	DREAL-R, DRAAF	DREAL-R, DRAAF	agence, acteurs	Préfet-R	
	Stratégie régionale captages	DREAL-R	DREAL-R	ARS, DDT-M, agence	Préfet-R	
Département	Dérogations PAR	DDT-M	DDT-M	DREAL-R, DRAAF	Préfet-D	
Commune et bloc communal	Eau potable	Collectivité territoriale				
	Périmètre et suivi protection captages	ARS				
	Assainissement Eaux pluviales	Collectivité territoriale				
Projets, travaux, installations, équipements...	Police adm. eau IOTA (dont systèmes assainissement)		DDT-M, DREAL-R, DREAL-B	OFB, enquête publique, CO-DERST	Préfet-D	

	Police adm ICPE		DREAL-R, DDPP	DDT-M, OFB, enqu pu- blique, CO- DERST	Préfet-D	
	Police réseaux assainissement Contrôle assai- nissement non collectif	collectivité				

4.3.3 La qualité des milieux aquatiques prend en compte la pêche en eau douce

Le préfet coordonnateur de bassin classe les cours d'eau selon les objectifs du SDAGE : une liste n°1 des cours d'eau à ne pas dégrader sur le plan biologique, une liste n°2 des cours d'eau nécessitant des actions de restauration de la continuité écologique pour faciliter le transit des sédiments et des poissons.

Les conflits d'enjeux et conflits d'acteurs ont conduit en 2018 à l'élaboration nationale d'un plan d'action « *pour une politique apaisée de restauration de la continuité écologique* » s'intéressant aux cours d'eau classés en liste n°2 pour hiérarchiser les ouvrages sur lesquels prioriser l'action publique et collective, au niveau de chaque bassin.

Les listes de classement des cours d'eau tiennent également compte des objectifs portés par les plans de gestion des poissons migrateurs (PlaGePoMi) élaborés à l'échelle des bassins ou de sous bassins dans le cadre des comités de gestion des poissons migrateurs (CoGePoMi), établis sur les mêmes périmètres et associant services de l'État, acteurs de la pêche et collectivités territoriales.

En métropole, les CoGePoMi (et les PlaGePoMi) sont placés sous la responsabilité des préfets coordonnateurs de bassin pour Artois-Picardie, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée, Seine-Normandie, et sous la responsabilité de préfets de région pour les sous bassins Adour et côtiers (Nouvelle Aquitaine), Bretagne (Bretagne), Garonne-Dordogne-Charente-Seudre-Leyre (Nouvelle Aquitaine), Loire-Sèvre Nantaise-côtiers vendéens (Pays de la Loire). La gestion en mer est sous tutelle de la Direction interrégionale de la mer (DIRM), ce qui crée une discontinuité d'action pour les migrateurs.

Les CoGePoMi donnent un avis sur le SDAGE. En revanche, le comité de bassin n'est pas consulté sur le PlaGePoMi.

La gestion des milieux aquatiques est une compétence confiée aux intercommunalités depuis le 1er janvier 2018 dans le cadre de la GEMAPI.

Tableau 6 : le rôle des acteurs publics en matière de biodiversité, de milieux aquatiques et d'espèces piscicoles (source mission)

	Biodiversité milieux aquatiques et espèces piscicoles	élaboration	instruction	contribution / avis	décision	approbation
Bassin	Priorités continuité Classement cours eau	DREAL-B, OFB, agence, DDT-M	DREAL-B	OFB, agence, DDT-M, DREAL-R	Préfet-B Préfet-D (police)	
	PlaGePoMi poissons migrateurs	DREAL-B/DREAL-R	DREAL-B/DREAL-R	acteurs dont OFB	Préfet-B	
	Suivi qualité biologique	prestataires, DREAL-R	agence, DREAL-R			
Sous-bassin, aquifère, masse d'eau	GEMAPI PAPI programme d'action de prévention des inondations Suivi qualité bio	coll GEMAPI		DDT-M, DREAL-R, DREAL-B, OFB, agence		
Région	Suivi qualité biologique	OFB, DREAL-R				
Département	Suivi qualité biologique	OFB				
Commune et bloc communal	GEMAPI	Collectivité GEMAPI		DDT-M, DREAL-R, DREAL-B, agence, OFB		
Projets, travaux, installations, équipements...	Police administrative IOTA		DDT-M, DREAL-R, DREAL-B	OFB, enquête publique, CODERST	Préfet-D	
	GEMAPI PAPI	coll GEMAPI		DDT-M, DREAL-R, DREAL-B, agence, OFB		

4.4 Les polices administrative et judiciaire mobilisent des services différents

Les actions des polices administrative et judiciaire sur l'eau et les milieux aquatiques, concernent des installations, ouvrages, travaux et actions réglementés au titre d'une nomenclature (qualitative et quantitative) dans le cadre en particulier des polices¹²⁹ :

- de l'eau pour les installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) ;
- des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) ;

¹²⁹ La police de la sûreté des ouvrages hydrauliques intéressant la sécurité publique, conduite par un service spécialisé régional ou interrégional sous l'autorité des préfets de département, s'exprime au travers de ces polices administratives pour les ouvrages qui en relèvent.

- des installations hydroélectriques.

Si une installation, un ouvrage, une activité relève de l'autorisation environnementale, dans le cadre d'une nomenclature spécifique, l'autorisation environnementale est portée par la procédure d'instruction unique au titre de la police spécifique.

Les actions de police judiciaire portent sur les infractions pénales caractérisées par les codes, lois et règlements et s'adressent également à des installations ou activités ne relevant pas d'un régime de police administrative.

4.4.1 Planification, programmation et coordination

La coordination et l'harmonisation des pratiques de police administrative sont organisées au niveau du bassin (police de l'eau) et au niveau régional (ICPE et police de l'eau). Les actions de contrôles en matière d'eau et de nature font l'objet :

- d'une politique nationale qui définit des priorités thématiques relatives que les contrôles réalisés doivent respecter pour une part significative ;
- d'un cadrage des enjeux élaboré par le préfet de région ;
- d'une programmation départementale élaborée selon des priorités établies dans des plans de contrôles élaborés au sein des missions interservices de l'eau et de la nature (MISEN) qui en assurent également le suivi, sous la présidence conjointe des préfets de département et des procureurs de la République (objectifs, priorités, modalités de suites, etc.). Les procureurs et les préfets de département ont « *autorité* », sur la police judiciaire pour les premiers, sur la police administrative pour les seconds.

4.4.2 Instruction administrative et technique

La police administrative de l'eau (sur les IOTA) porte aussi bien sur le respect de réglementations générales que sur le respect d'actes administratifs spécifiques (autorisations, enregistrement ou récépissé de déclaration) à l'installation, l'ouvrage, etc. Elle s'exerce sous la responsabilité des préfets de département ou du ministre de la transition écologique (pour une partie de l'hydroélectricité). Les services instructeurs sont les DDT-M et, dans des cas particuliers, les DREAL (polices d'axe, installations hydroélectriques, cas particuliers comme les eaux marines et lagunaires en Occitanie...). Ils sont soutenus par des actions d'animation et de coordination assurées par les DREAL et sollicitent des avis techniques en particulier auprès de l'OFB.

La police des ICPE est exercée par les DREAL et par les directions départementales de la protection des populations (DDPP), sous l'autorité des préfets de départements. Celle relative à la sûreté des ouvrages hydrauliques est exercée par les DREAL, les actes étant pris au titre de la police « *principale* » s'appliquant à un ouvrage (police de l'eau, hydroélectricité...).

4.4.3 Réalisation des contrôles de police administrative et/ou judiciaire¹³⁰

Les contrôles sur place peuvent être réalisés sur programmation, en flagrance ou sur signalements :

- Dans le cadre de programmations en fonction des priorités sur les ressources en eau ou les milieux, ou de programmations en fonction des types d'usages et d'actions anthropiques ;
- Pour assurer le suivi de IOTA ou ICPE réglementés ou d'installations hydroélectriques (vérification du respect des prescriptions, vérification de la tenue à jour des informations...).

Pour les politiques relevant du MTE, hors ICPE, les contrôles « *centrés eau* » sont assurés principalement par les agents de l'OFB puis par les agents des autres services de l'État. Après contrôle et constat,

¹³⁰ Exercice de la police de l'eau et de la nature dans les services déconcentrés et les opérateurs de l'État, rapport CGEDD, juin 2018

et à la lumière des programmations/coordinations mises en place au niveau départemental, des suites administratives et/ou judiciaires peuvent être apportées. Les suites judiciaires sont mises en œuvre essentiellement par les services départementaux de l'OFB sous l'autorité des procureurs de la République. Si les personnels chargés de fonctions de police judiciaire (habilités, commissionnés et assermentés) peuvent effectuer les contrôles de police administrative, la réciproque n'est pas vraie.

D'autres contrôles peuvent fortement concerner l'eau, comme les contrôles sanitaires s'agissant d'eau potable ou de baignades assurés par les ARS, ou encore les contrôles liés aux aides agricoles, assurés par les DDT-M ou les directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF), qui peuvent être conditionnées par des facteurs liés à l'eau. Les contrôles spécifiques à la sûreté des ouvrages hydrauliques sont assurés par les équipes régionales ou interrégionales des DREAL.

Le bloc communal assure par ailleurs le contrôle des raccordements au réseau public de collecte, de transport et d'épuration des eaux usées, ainsi que de l'élimination des boues produites. Il est également responsable du contrôle des installations d'assainissement non-collectif (par exemple, des fosses septiques).

Tableau 7 : le rôle des acteurs publics en matière de contrôles (source mission)

Echelon géographique d'action ou de décision (missions obligatoires et/ou facultatives)	Contrôles eau	élaboration	instruction	contribution / avis	décision	approbation
Bassin international						
Bassin métropole	-	-	-	-	-	-
Sous-bassin, aquifère (*) masse eau						
Région	Cadrage enjeux contrôles	DREAL-R, acteurs État	DREAL-R	OFB, DDT-M	Préfet-R	
Département	Coordination des contrôles	MISEN (DDT-M)	MISEN (DDT-M)	DDT-M, OFB, DREAL-R, DDPP, ARS	Préfet-D Procureur	
Commune et bloc communal sensu lato	Police réseaux assainissement	Collectivité territoriale				
Projets, travaux, installations, équipements...	Mise en œuvre des contrôles	OFB, DDT-M, DREAL-R, DREAL-B, DDPP, ARS	DDT-M, DREAL-R, DREAL-B		Préfet-D Procureurs	

	Police réseaux assainissement Contrôle assai- nissement non collectif	Collectivité territoriale				
	Suivi perfor- mance SISPEA	Collectivité territoriale			DDT-M, DREAL-B	

4.5 Les pratiques de pêche de loisir et professionnelle en eau douce

Les cadrages réglementaires des pratiques de pêche professionnelle ou de loisir, qui comportent des dispositions concernant le milieu aquatique, sont élaborés au niveau départemental.

La DDT-M est le service de l'État en charge de l'application de la réglementation sur la pêche. Elle assure également la tutelle des associations agréées de pêche et de protection du milieu aquatique (AAPPMA) et des fédérations qui les regroupent à l'échelon départemental (FDPPMA). Les élections dans les AAPPMA sont préparées par la FDPPMA, mais validées par arrêté préfectoral.

Dans chaque département, les associations agréées de pêche et de pisciculture et l'association agréée de pêcheurs amateurs aux engins et aux filets sur les eaux du domaine public sont obligatoirement regroupées en une fédération départementale qui a le caractère d'établissement d'utilité publique. Elles peuvent constituer des fédérations groupant les associations agréées de plusieurs départements. S'il existe maintenant des associations régionales des fédérations de pêche, elles ne fonctionnent pas toutes et se considèrent peu reconnues.

Les fédérations participent à l'organisation de la surveillance de la pêche, à la protection du patrimoine piscicole et des milieux aquatiques. Elles perçoivent la redevance piscicole auprès des pêcheurs qu'elles reversent aux agences de l'eau.

Le préfet approuve le plan départemental de protection du milieu aquatique et de gestion des ressources piscicoles, élaboré par la fédération départementale ou interdépartementale des associations agréées de pêche et de protection du milieu aquatique. Ce plan fixe les orientations de protection des milieux aquatiques et de mise en valeur piscicole. Il est compatible avec le SDAGE et, quand ils existent, avec les SAGE.

Le classement des cours d'eau en catégories¹³¹ est fixé par arrêté du préfet ou par arrêté conjoint des préfets concernés lorsque le classement porte sur un cours d'eau, un canal ou un plan d'eau mitoyen ou commun à plusieurs départements, après avis de l'OFB et des fédérations de pêcheurs de loisir et professionnels. Les conditions d'exercice de la pêche sont fixées par département pour les périodes d'ouverture, les dimensions et le nombre de captures autorisées, les modes de pêche. Seuls les poissons migrateurs font l'objet de régulations à l'échelon du bassin.

La police de la pêche est assurée par les officiers et agents de police judiciaire et les inspecteurs de l'environnement, mais également par d'autres agents commissionnés et assermentés à cet effet¹³². Des gardes-pêche particuliers assermentés peuvent constater les infractions qui portent préjudice aux détenteurs de droits de pêche qui les emploient. Des agents de développement des fédérations départementales agréés par le préfet peuvent également assurer la garderie particulière des droits de pêche dans le cadre de conventions avec les détenteurs de ces droits.

¹³¹ La première catégorie comprend les cours d'eau, canaux et plans d'eau qui sont principalement peuplés de truites ainsi que ceux où il paraît désirable d'assurer une protection spéciale des poissons de cette espèce. La seconde catégorie comprend tous les autres cours d'eau, canaux et plans d'eau.

¹³² Agents des services de l'État chargés des forêts, agents de l'Office national des forêts, gardes champêtres, agents des réserves naturelles, gardes du littoral...

Les associations agréées de pêcheurs professionnels regroupent, dans le cadre départemental ou interdépartemental, les pêcheurs professionnels exerçant à temps plein ou partiel.

Les licences de pêche sont accordées après avis d'une commission de bassin de la pêche professionnelle en eau douce qui a une fonction consultative et ne s'exprime que concernant les départements comportant des lots loués par l'État et ouverts à la pêche professionnelle, à l'exception des territoires transférés du DPF¹³³. La réglementation de la pratique de la pêche professionnelle reste du ressort départemental.

Tableau 8 : le rôle des acteurs publics en matière de pêche en eau douce (source mission)

Echelon géographique d'action ou de décision (missions obligatoires et/ou facultatives)	Pêche en eau douce	élaboration	instruction	contribution / avis	décision	approbation
Bassin international						
Bassin	Limitation de pêche pour les poissons migrateurs	DREAL-B	DREAL-B	OFB, acteurs	Préfet-B	
	Commission de bassin de la pêche professionnelle	DREAL-B	DREAL-B	OFB, acteurs	Préfet-B	
Sous-bassin, aquifère, masse eau						
Région						
Département	Réglementation de la pratique de la pêche	FDAAPPMA	DDT-M	OFB, acteurs, comm bassin	Préfet-D	Préfet-D
	Suivi des fédérations et associations de pêche	DDT-M / FDAAPPMA	DDT-M		Préfet-D	
Bloc communal sensu lato						
Projets, travaux, installations, équipements...	Autorisations ponctuelles	DDT-M	DDT-M	OFB	Préfet-D	

133 Pour la pêche des poissons migrateurs le CoGepoMi est consulté.

	Gestion pêche DPF	gestionnaire DPF			gestionnaire DPF (Préfet si État)	
--	----------------------	---------------------	--	--	---	--

4.6 Les acteurs de la politique de gestion des risques d'inondation

Tableau 9 : le rôle des acteurs publics en matière de gestion des risques d'inondation (source mission)

Echelon géographique d'action ou de décision (missions obligatoires et/ou facultatives)	Inondations	élaboration	instruction	contribution / avis	décision	approbation
Bassin international	Planification DI	commission fluviale, DREAL-B	commission fluviale, DREAL-B	agence, OFB	commission fluviale Préfet-B	
Bassin métropole	PGRI plan de gestion des risques d'inondation	DREAL-B, agence	DREAL-B	agence, OFB, DDT-M, acteurs dont État, comité bassin	Préfet-B	
	Désignation TRI territoires à risques importants d'inondation	DREAL-B, DDT-M	DREAL-B	DREAL-R, DDT-M	Préfet-B	
	Validation PAPI < 20M€	DDT-M, DREAL-R, DREAL-B	DREAL-R, DREAL-B	DDT-M, agence, OFB, commission bassin, comité bassin	Préfet-B	
Sous-bassin, aquifère	SLGRI stratégie locale de gestion des risques d'inondation	struct État ou CT	DREAL-B	Préfet-D, DDT-M, DREAL-R	Préfet-B	
	GEMAPI	Collectivité territoriale GEMAPI				
	PAPI programme d'action de prévention des inondations	Collectivité territoriale GEMAPI	DDT-M, DREAL-R, DREAL-B	Préfet-D, DDT-M, DREAL, agence, OFB ; commission bassin, CMI	MTE ou Préfet-B	
	Hydrométrie Prévision	Collectivité territoriale GEMAPI, DREAL-R				

Région	Hydrométrie	DREAL-R				
Département	Gestion crise	Préfet-D				
Commune et bloc communal sensu lato	GEMAPI Eaux pluviales	Collectivité territoriale GEMAPIGE-MAPI				
	PPRI plan de prévention des risques d'inondation	collectivité DDT-M	DDT-M	DREAL-R, commune	Préfet-D	
Projets, travaux, installations, équipements...	GEMAPI PAPI	Collectivité territoriale GEMAPIGE-MAPI	DDT-M, DREAL-R, DREAL-B			
	Sûreté ouvrages hydrauliques	DREAL-R	DREAL, DDT-M	CODERST	Préfet-D	

4.7 Les acteurs des politiques connexes

On entend ici les politiques très interfacées avec la politique de l'eau, à l'exclusion :

- des politiques portant directement les objectifs de la politique de l'eau et des documents de planification au sein des procédures, comme celles relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement et aux concessions hydroélectriques ;
- de la politique de gestion des risques d'inondation, dont on a déjà montré la forte articulation avec la politique de l'eau.

Tableau 10 : le rôle des acteurs publics en matière de politiques connexes (source mission)

Echelon géographique d'action ou de décision	Politiques connexes					
(missions obligatoires et/ou facultatives)	autres	élaboration	instruction	contribution / avis	décision	approbation
Bassin international	-	-	-	-	-	-
Bassin métropole						
Sous-bassin, aquifère						

Région	Cad战略 contrôles nature	DREAL-R		DDT-M, OFB	Préfet-R	
	Financement (CPER...)	SGARE, Région	SGARE, Région		Préfet-R, Région	National
	Autorité fonds européens	Région				
	Aménagement territoire SRADDET	Région		acteurs dont État	Région	Préfet-R
	Schéma régional carrières	DREAL-R	DREAL-R	acteurs dont État, enquête publique	Préfet-R	
	Ecophyto (déclinaison régionale)	DRAAF, DREAL-R		ARS, agences acteurs	Préfet-R	
Département	Coordination contrôles	MISEN (DDT-M)	MISEN	OFB, DREAL- R, DREAL-B, DDPP, ARS	Préfet-D, procureurs	
	Financement (DSIL, DETR)	Préfectures	Préfectures	DREAL-R, DDT-M	Préfet-D	
	zones non traitées et chartes (phytos)	acteurs	DRAAF		Préfet-D	
Commune et bloc communal sensu lato	Contrôle légalité	Préfecture	Préfecture		Préfet-D	
	Planification urbanisme (SCOT, PLUi)	Collectivité territoriale	Collectivité territoriale	acteurs dont État, enquête publique	Collectivité territoriale	Collectivité territoriale

Projets, travaux, installations, équipements...	ICPE, carrières	DREAL-R, DDPP	DREAL-R, DDPP	DDT-M, DREAL-R, OFB, enquête publique CODERST	Préfet-D (ministère pour concessions)	
	Hydroélectricité					
	Autorisations environnementales	DDT-M, DREAL-R, DREAL-B, DDPP	DDT-M, DREAL-R, DREAL-B, DDPP	DDT-M, DREAL-R, OFB, enquête publique CODERST	Préfet-D	
	Actes urbanisme	Collectivité territoriale	Collectivité territoriale		Collectivité territoriale	
	Contrôles nature, PAC, ARS	OFB, garderies, DDT-M, DREAL-R ; ARS			Procureur	

5. Annexe 5 : La perception par les acteurs de l'organisation de la mise en œuvre de la politique de l'eau

La présente annexe fait la synthèse des éléments recueillis par la mission lors de ses entretiens avec les nombreux interlocuteurs qu'elle a rencontrés (voir la liste en annexe 7).

5.1 Une organisation perçue comme complexe et peu lisible

5.1.1 Une complexité intrinsèque résultant notamment de la multiplicité des échelons et des acteurs

Dans un rapport¹³⁴ publié en 2016, le sénateur Rémy Pointereau constatait que « *La gouvernance de l'eau en France est caractérisée par une grande complexité : le nombre d'échelons, d'organismes et de services impliqués rendent le système kafkaïen, coûteux et dysfonctionnel* ».

L'organisation de la politique de l'eau apparaît en effet souvent complexe. Cependant, elle n'est pas vraiment différente de celle d'autres pays qui ont mis en place des organisations spécifiques, fruits des logiques institutionnelles propres de l'histoire, et des enjeux principaux auxquels chaque pays est confronté en matière d'eau.

Une tendance globalement partagée entre les pays qui ont décentralisé tout ou partie des politiques de l'eau, dans les décennies passées, a conduit à des relations dynamiques et complexes entre acteurs publics à tous les niveaux. À des degrés divers, les pays de l'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont attribué aux échelons les plus locaux (structures locales relevant de l'État, collectivités territoriales) des fonctions de plus en plus complexes et exigeantes¹³⁵.

L'OCDE rappelle que la gestion de l'eau est inévitablement multi-niveaux : elle met en relation et en interaction différents acteurs, différents domaines, différents territoires, différentes échelles géographiques, différentes échelles temporelles¹³⁶.

La question centrale à traiter peut se résumer à « *qui fait quoi et à quelle échelle géographique et institutionnelle* », au regard d'enjeux d'efficacité, d'efficience et de lisibilité de l'action publique.

De multiples acteurs publics et privés sont concernés à divers degrés par la politique de l'eau, d'où la composition diversifiée et les nombreux acteurs membres des instances de concertation et de portage collectif des politiques (comités de bassin, commissions locales de l'eau, etc.). L'importance des conflits d'enjeux potentiels entre les multiples usagers des ressources en eau, entre les besoins de l'homme et ceux de la nature, entraînent de nécessaires mise en cohérence voire des arbitrages.

Il convient de s'assurer que sont efficaces et suffisants : les mécanismes verticaux ou les incitations pour assurer l'alignement, la cohérence des politiques, les complémentarités, la coopération entre autorités nationales et autorités locales et entre les différents échelons d'autorités locales, notamment pour atteindre les objectifs des directives européennes.

¹³⁴ « *Gestion de l'eau : agir avec pragmatisme et discernement* », Rapport d'information du Sénat n° 807 (2015-2016) de M. Rémy POINTEREAU, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, déposé le 20 juillet 2016.

¹³⁵ « *Réformer les politiques de l'eau : comment relever le défi* » OCDE, 2012 (Meeting the water reform challenge). <https://www.oecd.org/fr/env/ressources/reformerlespolitiquesdeleaucommentreleverledefi.htm>

¹³⁶ *Principes de l'OCDE sur la gouvernance de l'eau, 2018* (Implementing the OECD Principles on Water Governance – Indicator Framework and Evolving Practices) <https://www.oecd.org/fr/gouvernance/principes-de-l'ocde-sur-la-gouvernance-de-leau.htm>

5.1.2 La recherche d'une organisation équilibrée entre efficacité et gestion collaborative

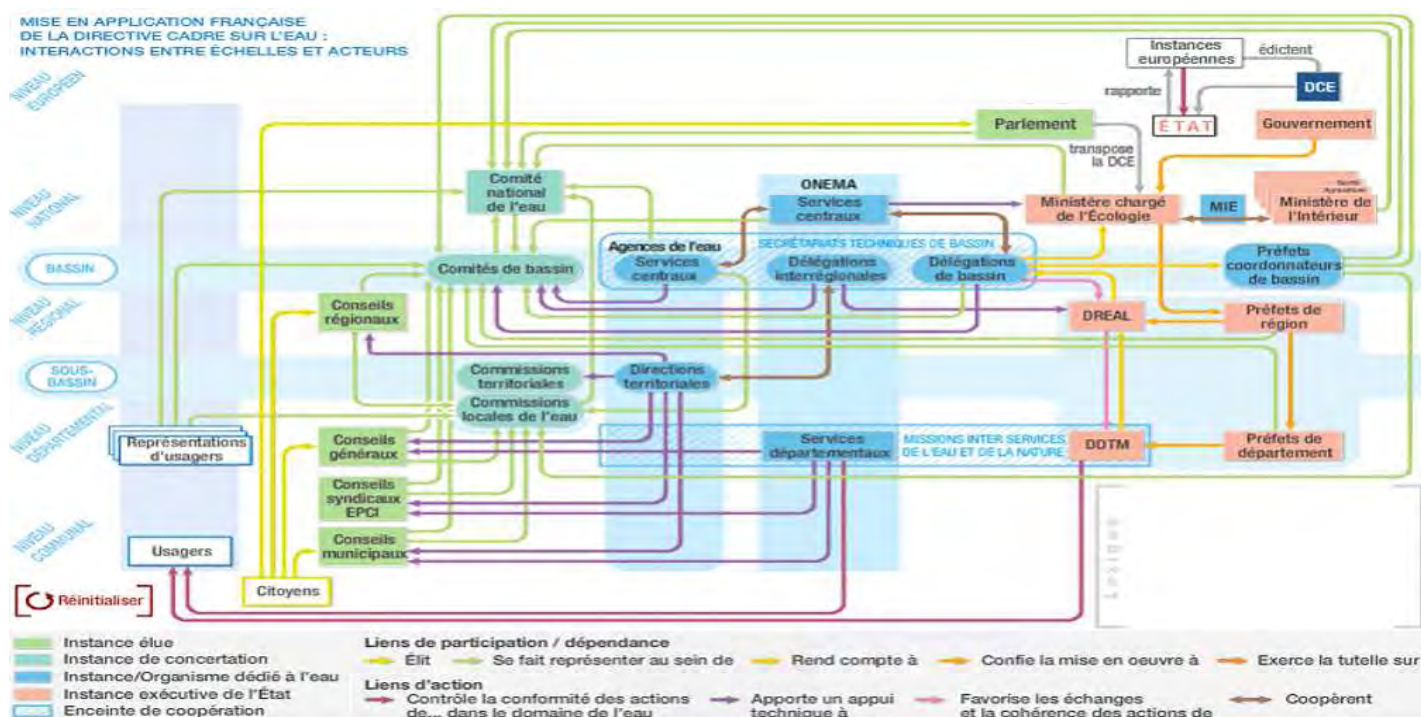
En France, les différentes actions et procédures relatives à la politique de l'eau sont conduites au plan territorial, sous l'autorité du maire, du président de l'EPCI ou du préfet, par un service ou établissement instructeur ou pilote, voire animateur. Elles impliquent d'autres services et établissements publics. Dans certains cas cette mobilisation d'une structure tierce relève d'une obligation réglementaire ou d'un choix d'organisation et de mobilisation des compétences. Cette structure peut relever du domaine de l'eau ou d'une réglementation connexe ou encore d'un domaine de compétence également porté par la structure « *pilote* », mais avec un degré de spécialisation différent ou un ressort territorial différents.

On retrouve la même diversité de situations lorsque les services déconcentrés de l'État doivent produire un avis ou un porter à connaissance.

Il n'apparaît pas réaliste de vouloir décrire avec exhaustivité le détail de ces situations, seul un travail de l'ordre d'une démarche qualité, pour chaque procédure, serait à même de produire une analyse opérationnelle.

Le schéma 1 (simplifié) de la gouvernance de l'eau, ci-dessous, publié dans le rapport précité du Sénat montre que l'action publique est mise en œuvre à plusieurs échelles hydrographiques (bassin hydrographique, sous-bassin) et administratives (de l'Europe au local). Pour l'État, elle fait intervenir plusieurs ministères, les préfets aux différents échelons administratifs, des services déconcentrés [(DREAL) à l'échelon régional et (DDT-M) à l'échelon départemental], ainsi que des établissements publics (agences de l'eau, OFB qui a pris la suite de l'ONEMA et de l'AFB¹³⁷, ARS...). Les collectivités territoriales sont également impliquées aux différents niveaux (régions, départements, communes et leurs regroupements en EPCI ou dans d'autres formes d'établissements publics locaux). Les différentes parties prenantes (État, collectivités territoriales, usagers, associations...) siègent dans des instances de concertation aux différents échelons (comité national de l'eau, comité de bassin, commissions territoriales et commissions locales de l'eau).

Schéma 1 : La gouvernance de l'eau en France (source ex-ONEMA)



¹³⁷ Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) et Agence française pour la biodiversité (AFB).

Cette gouvernance d'apparence complexe présente l'avantage d'associer à l'action de l'État, l'ensemble des parties prenantes dans le cadre d'une recherche de « *démocratie de l'eau* » notamment au sein du comité de bassin et des commissions locales de l'eau. Instance de concertation sur la planification et le suivi de la mise en œuvre des politiques, le comité de bassin est également chargé de fixer les taux des redevances qui alimentent le budget des agences de l'eau. L'objectif de cette organisation est de responsabiliser les acteurs en leur donnant la capacité de mettre en œuvre une solidarité entre l'urbain et le rural, l'amont et l'aval d'un bassin hydrographique.

5.2 La nécessaire cohérence des politiques

La politique de l'eau se caractérise, dans sa mise en œuvre, par de fortes interactions avec d'autres politiques publiques [aménagement du territoire, habitat et urbanisme, biodiversité, santé, risques naturels (inondations, sécheresses...)] et diverses activités anthropiques [activités économiques (agriculture, pêche professionnelle et pisciculture, industrie, productions énergétiques, activités extractives, etc.), activités de loisirs (pêche de loisir, sports d'eau vive, etc.)].

Les différentes politiques de l'État peuvent se révéler contradictoires ou difficilement conciliables, selon les sujets ou les dossiers. Le poids à donner à telle ou telle dimension thématique d'une question relève de l'analyse au cas par cas. La synthèse et la décision face à des enjeux divergents ne sont pas forcément aisées et le processus qui regroupe les éléments pour préparer un arbitrage ne l'est pas non plus.

Les entretiens menés par la mission ont permis de mesurer la sensibilité, pour les acteurs non étatiques (élus, socio-professionnels agricoles, associations...), de la question de la cohérence de l'action de l'État menée à divers titres, notamment à l'égard d'un projet, d'un document de planification. Ces acteurs attendent un positionnement univoque et intégré des services et opérateurs de l'État le plus en amont possible, quand bien même leur projet ou question mettrait en conflit des objectifs également légitimes mais difficilement conciliables que doit porter la puissance publique et pour lesquels la « *meilleure solution* » ne peut être définie en amont.

La nécessité d'organiser les articulations entre politiques publiques, qu'il s'agisse d'orientations nationales ou d'arbitrages spécifiques à différents niveaux, se traduit dans les procédures de déploiement et de mise en œuvre de la politique de l'eau : d'une part, par la prise en charge par divers corpus législatifs et réglementaires des objectifs de la politique de l'eau (installations classées pour la protection de l'environnement, installations hydroélectriques, carrières...) et, d'autre part, par des règles de prise en compte, de compatibilité et/ou de conformité entre décisions et documents de planification ou de programmation propres à la politique de l'eau ou relevant d'autres politiques (urbanisme notamment).

Les parties prenantes rencontrées par la mission ont exprimé le souhait que :

- Les dispositions, cadres d'action ou instruments permettent d'assurer que les décisions prises dans d'autres secteurs prennent en compte l'eau ;
- Les mécanismes de coordination horizontale aux différents échelons soient efficaces pour promouvoir la cohérence des politiques entre l'eau et les domaines sectoriels liés (prévention des risques, biodiversité, santé, énergie, agriculture, aménagement de l'espace et planification de l'usage des sols...) ;
- Des mécanismes de prévention et de résolution des conflits permettent de gérer les arbitrages entre domaines liés aux politiques de l'eau.

Les représentants des collectivités territoriales et des usagers consultés (agriculteurs, pêcheurs...) indiquent ainsi que la transversalité et la cohérence entre politiques publiques ont d'autant plus de mal à se concrétiser sur le terrain que les administrations centrales fonctionnent en silos. Pour les présidents de comité de bassin rencontrés par la mission, le système collectif est loin de fonctionner à l'optimum et la direction en charge de l'eau au sein du ministère de la transition écologique (MTE) peine à s'affirmer comme le stratège de l'eau auprès des autres ministères ou d'autres directions du MTE qui représentent des usagers de l'eau.

Les préfets entendus par la mission souhaitent une meilleure coordination et des arbitrages interministériels plus explicites sur les sujets sensibles (agricoles, sanitaires). Les préfets de région, y compris

ceux qui sont coordonnateurs de bassin hydrographique, disent avoir des difficultés à arbitrer entre des positions nationales parfois hétérogènes¹³⁸. Une mission interservices de l'eau fonctionne à l'échelon national, mais elle intervient surtout pour examiner les projets de textes, alors que le besoin est d'abord dans la coordination des orientations politiques en amont de la mise en œuvre opérationnelle.

L'interaction entre la politique de gestion des milieux aquatiques et la politique de gestion du risque d'inondation a été particulièrement développée depuis la phase d'élaboration des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et des programmes de gestion des risques d'inondation (PGRI) 2016-2021. L'articulation de ces politiques dans le contexte de la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) met en évidence des objectifs et des outils communs dont le SDAGE et le PGRI doivent s'emparer pleinement pour le prochain cycle. Les projets de programmes d'action de prévention des inondations (PAPI), sous maîtrise d'ouvrage de collectivités territoriales ou de leurs groupements, lorsque leur montant reste sous le seuil de décision nationale, sont examinés par des instances multi-acteurs au niveau du bassin hydrographique, comme le sont par exemple des projets de schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) ou des projets d'établissements publics territoriaux de bassins/établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau (EPTB/EPAGE), avec l'incitation à des actions communes entre l'eau et les inondations.

En revanche, selon les préfets et d'autres interlocuteurs de la mission, la transversalité devrait être améliorée entre les politiques d'aménagement de l'espace et de risques liés à l'eau, comme entre les politiques d'aménagement de l'espace et de ressources en eau. Il subsiste également des difficultés entre les enjeux liés à la biodiversité aquatique et ceux de la politique des risques (principalement sur les ouvrages de protection) ou de la politique énergétique (installations hydroélectriques).

Outre l'aspect de continuité écologique, il y a également un enjeu de cohérence entre la politique énergétique et la gestion quantitative des ressources eau. Selon les associations rencontrées par la mission, *« l'État ne fait rien pour profiter du renouvellement des concessions hydroélectriques pour améliorer la gestion des étiages »*.

De manière plus générale, les présidents de comité de bassin insistent auprès de la mission sur l'intérêt d'avoir une couverture du territoire par des SAGE (comme cela existe par exemple en Bretagne), ce qui, en généralisant les commissions locales de l'eau (CLE), permettrait de mieux se comprendre entre acteurs et de chercher collectivement des solutions. L'absence de SAGE dans de nombreux endroits laisse la planification intégrée de l'aménagement du territoire se dérouler sans tenir compte des enjeux de l'eau.

Pour ce qui concerne la qualité de l'eau et des milieux associés, mais également la gestion quantitative, la cohérence de la politique de l'eau avec les politiques agricoles est généralement qualifiée de cruciale par la plupart des interlocuteurs. Pour certains, c'est un terrain d'amélioration sensible, avec une obligation de résultat environnemental qui ne s'accommode pas de mesures dispersées et inefficaces. Les associations auditionnées dénoncent le manque de volontarisme des autorités publiques vis-à-vis des pressions de l'activité agricole sur les ressources en eau : *« Après vingt-cinq ans, il n'y a toujours pas de résultats sur la directive européenne sur les nitrates ; quinze ans après la mise en place du plan Ecophyto la pollution par les produits phytosanitaires n'a pas diminué ; personne ne peut obtenir des informations fiables sur les volumes consommés par les organismes uniques de gestion collective-(OUGC)... »*.

Le ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA) s'est désengagé des problématiques de l'eau depuis de nombreuses années. Son implication apparaît cependant d'autant plus nécessaire que l'agriculture est une source majeure de pollution diffuse et reste le principal secteur d'utilisation de l'eau en période d'étiage alors que le monde agricole prend conscience, de manière parfois virulente, des conséquences du changement climatique¹³⁹. Le MAA ne dispose que des ingénieurs généraux de

¹³⁸ Un préfet de région indique, par exemple, avoir écrit aux trois ministres (écologie, santé, agriculture) pour demander des instructions interministérielles sur les métabolites de pesticides et les captages.

¹³⁹ Le MAA a initié en 2021, en lien avec le MTE, le « Varenne agricole de l'eau et de l'adaptation au changement climatique » pour traiter des enjeux de l'eau pour la production agricole. Les conclusions en ont été rendues le 1^{er} février 2022.

bassin¹⁴⁰ pour veiller à la prise en compte de l'activité agricole et convaincre la profession d'adapter ses pratiques en cohérence avec les enjeux liés à l'eau. Les préfets ont indiqué à la mission qu'ils appréciaient le rôle de ces « *facilitateurs* ».

Les DREAL auditionnées par la mission demandent que les arbitrages nationaux MTE/MAA et les clés de lecture soient partagés conjointement avec les directions régionales [(DREAL, directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF)] et les directions départementales des territoires et de la mer (DDT-M) pour que l'action de l'État soit plus intégrée. De leur côté les DRAAF rencontrées expriment le besoin d'être associées en amont sur les sujets relatifs à l'eau et à l'agriculture étant donné la sensibilité du sujet. Des demandes sont exprimées afin que le préfet de département ait un rôle central, notamment par rapport aux porteurs de projets et aux collectivités territoriales, en lui donnant une place plus forte dans les projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE) afin d'éviter des échecs de gouvernance sur le volet quantitatif¹⁴¹. Cependant, les services ont une capacité et une marge de manœuvre limitées pour produire au niveau départemental une réflexion stratégique locale de l'État sur l'eau et l'agriculture¹⁴².

Le rôle des chambres d'agriculture, qui sont des établissements publics administratifs et agissent donc sous la tutelle de l'État, est aussi crucial. Elles doivent en effet être un relais suffisamment efficace sur cette problématique centrale auprès des agriculteurs dont les représentants considèrent que le rôle de l'agriculture est de nourrir les hommes, et qu'il est au moins aussi important que l'environnement. Ces derniers souhaitent que l'eau soit gérée de manière plus interministérielle. Parvenir à dégager une approche unifiée des problématiques de l'eau et de l'agriculture apparaît comme un objectif prioritaire pour eux.

S'agissant des services d'eau et d'assainissement, l'importance des interactions avec les politiques de construction, les politiques d'urbanisme, les politiques relatives aux substances chimiques et les politiques agricoles est mise en avant par les différents interlocuteurs rencontrés.

Pour les usages domestiques de l'eau qui relèvent du code de la santé publique, la mission a été alertée par plusieurs préfets sur une instruction¹⁴³ de la direction générale de la santé (DGS) qu'ils estiment d'une approche technique particulièrement complexe et qui conduirait à fermer des captages¹⁴⁴. De leur côté, les responsables des agences régionales de santé (ARS) auditionnés soulignent l'insuffisance de prise en compte de la santé dans les politiques environnementales de l'eau et d'association des autorités sanitaires dans les orientations de l'action publique liée à l'eau. Les objectifs sont différents ainsi que le calendrier de résultat des leviers d'action : si la prévention des pollutions pour assurer le bon état des ressources et des milieux aquatiques vise à disposer d'une ressource de qualité pour l'eau potable dès que possible, elle ne garantit pas forcément la qualité sanitaire de l'eau distribuée au robinet. Cependant, la prise en compte croissante de « *nouveaux polluants* » (par exemple les perturbateurs

¹⁴⁰ Situés dans les directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) auprès du préfet coordonnateur de bassin, ces ingénieurs siègent habituellement au comité de bassin et au conseil d'administration des agences de l'eau. Ils sont réunis tous les deux mois par la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) du MAA.

¹⁴¹ Le MAA estime qu'on laisse des porteurs de projets porter des enjeux trop larges, en devant faire porter l'étude d'impacts d'un projet de retenue d'eau à l'échelle du bassin.

¹⁴² Les services d'économie agricole des DDT-M sont faibles et le décroisement des effectifs du MAA qui étaient sur des missions du budget opérationnel de programme (BOP) 113 a entraîné une perte de compétence sur l'eau et l'agriculture. La capacité de la DRAAF est limitée pour apporter une expertise aux préfets car elle ne dispose pas d'agents ayant une compétence sur l'eau.

¹⁴³ Instruction N° DGS/EA4/2020/177 du 18 décembre 2020 relative à la gestion des risques sanitaires en cas de présence de pesticides et métabolites de pesticides dans les eaux destinées à la consommation humaine, à l'exclusion des eaux conditionnées.

¹⁴⁴ Cette instruction de la DGS portant sur de nouvelles modalités de prise en compte de différentes catégories de métabolites de pesticides, est destinée à aider les ARS à sélectionner, selon les territoires, les pesticides, pour renforcer la légitimité des contrôles sanitaires et pour apporter des allègements pour les métabolites jugés non pertinents par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES). Selon la DGS, elle n'introduit pas de changements majeurs.

endocriniens dont les effets sur la santé humaine sont réels bien que mal connus) par la politique de l'eau rejoint des enjeux sanitaires.

5.3 L'articulation des échelles territoriales et institutionnelles de décision et d'action

La mise en œuvre de la politique de l'eau s'inscrit dans une double architecture, celles du cadre institutionnel de la France (région, département, EPCI, commune) et celle des périmètres hydrographiques (bassins et sous-bassins).

Il convient donc de s'assurer que :

- La mise en œuvre des différents volets de la politique de l'eau se fait à l'échelle appropriée, administrative et/ou hydrographique ;
- Les organisations à l'échelle des bassins et sous-bassins fonctionnent et qu'elles disposent du niveau adéquat d'autonomie et de moyens pour assurer leurs fonctions ;
- Les mécanismes de coordination existent pour articuler les échelles territoriales et hydrographiques dans la gestion des ressources en eau.

5.3.1 Le bassin hydrographique est l'échelon de la planification stratégique

L'échelon bassin est celui de la cohérence hydrologique et de la planification stratégique. C'est l'essence de la gestion de l'eau en France depuis la loi sur l'eau de 1964 qui a institué les bassins hydrographiques en métropole et une gouvernance spécifique ; 36 ans plus tard, la directive cadre sur l'eau (DCE) de l'Union européenne a construit, en 2000, l'architecture de la gestion intégrée de l'eau, des ressources, des milieux et des usages, selon cette même logique hydrographique qui s'applique également aux bassins ultramarins.

Certains bassins couvrent de vastes périmètres pouvant concerner jusqu'à huit régions et trente-six départements sur 28% du territoire métropolitain (bassin Loire-Bretagne). La coordination est évidemment plus facile lorsque le bassin coïncide avec la région (le bassin et la région de Corse). Les outre-mer présentent une situation très spécifique puisque le territoire correspond à la fois à une région, un département et un bassin (en l'occurrence, un ensemble de bassins côtiers se rejetant dans le même océan ou la même mer).

Cette architecture par bassins, sous-bassins ou systèmes aquifères¹⁴⁵ est spécifique à la politique de l'eau. Quel que soit le niveau territorial d'exercice (bassin, sous-bassin, région, département), les préfets comme les élus rencontrés par la mission défendent l'importance de la coordination de la politique de l'eau à l'échelle du bassin. Elle est essentielle à l'organisation des solidarités amont-aval dans la gestion du grand cycle de l'eau qui ne connaît pas les frontières administratives et c'est à cette échelle que sont définies les grandes orientations de gestion [SDAGE, SAGE, PGRI et stratégies locales de gestion des risques d'inondation (SLGRI)].

Les associations rencontrées demandent que soit renforcé cet échelon du bassin. Les représentants des personnels des services de l'État auditionnés indiquent que l'échelon de bassin est moins sujet à d'éventuelles pressions que l'échelon départemental.

L'échelon du bassin peine cependant à complètement s'affirmer face à celui de la région. Le comité de bassin manque de lisibilité en dehors des acteurs de l'eau et la perception de son efficacité est nuancée.

¹⁴⁵ Un système d'eaux souterraines, ou système aquifère, peut être considéré en termes de gouvernance, et de réglementation européenne, de la même manière qu'un sous-bassin « superficiel ». Les limites physiques géographiques de ce système aquifère ne correspondent pas nécessairement aux limites physiques du bassin versant correspondant aux eaux de surface.

Selon un président de comité de bassin, il « ne rapporte rien aux élus et ce sont souvent des troisièmes couteaux qui y sont envoyés pour représenter les collectivités territoriales ».

Le préfet coordonnateur de bassin a la responsabilité d'adopter ou d'approuver les grands schémas de la politique de l'eau dans le bassin (SDAGE, PGRI, zonages, orientations sécheresse, délimitation des zones de répartition des eaux...). Il est garant de leur compatibilité avec les orientations nationales. Selon certains préfets, le « coût d'entrée technique » à la prise de poste d'un préfet coordonnateur de bassin est important (technicité, gouvernance complexe, articulation avec de nombreuses politiques publiques, à différentes échelles).

Les préfets coordonnateurs de bassin ont mis en place diverses modalités d'échange et d'interaction avec les préfets de régions ou de départements pouvant aller au-delà de la commission administrative de bassin(CAB)¹⁴⁶. Tenant compte de la disponibilité limitée des préfets coordonnateurs de bassin, un élu, responsable national, a proposé à la mission la mise en place auprès des préfets coordonnateurs de bassins, de « *préfets de l'eau* » (sur le modèle du préfet délégué à la sécurité ou du sous-préfet à la relance). Cette désignation permettrait de répondre au besoin de coordination, à l'impulsion à donner pour achever la cartographie des SAGE et renforcerait la visibilité du rôle de l'État sur le domaine.

Pour les préfets rencontrés, le rôle du préfet coordonnateur de bassin est de définir un cadre et de laisser une marge de subsidiarité en région et en département. Aussi, la plupart d'entre eux ne jugent pas nécessaire de donner une autorité plus forte au préfet coordonnateur de bassin, à travers par exemple un pouvoir d'évocation, au risque de conduire à faire remonter systématiquement les décisions des départements ou des régions au niveau du bassin, mais plutôt d'inviter chaque niveau de décision à les assumer. Les préfets coordonnateurs de bassin n'hésitent pas à mobiliser les leviers que leur offre leur fonction de préfet de région pour évoquer tout sujet, essentiellement à l'occasion des comités de l'administration régionale (CAR) thématiques sur l'eau.

5.3.2 Le sous-bassin, échelon de la cohérence hydrologique

Dans l'opérationnel et pour tenir compte de la diversité de situation des grands bassins hydrographiques, l'échelon du sous-bassin¹⁴⁷ apparaît approprié pour conduire la concertation et faire émerger les solutions les plus adaptées lors des conflits entre les différentes catégories d'usagers. C'est l'échelle adaptée pour la planification opérationnelle avec des outils spécifiques tels que les SAGE et les contrats de bassin versant.

Le bassin Adour-Garonne est ainsi structuré en sept sous-bassins¹⁴⁸, chacun étant placé sous la coordination d'un préfet de département (Ex : Dordogne, Gers, Tarn-et-Garonne, Charente...). Ces préfets sont conduits à animer un réseau interdépartemental qui peut dépasser leur circonscription administrative selon un périmètre plus ou moins vaste (onze départements pour le sous-bassin de la Dordogne, quatre départements pour celui de l'Adour).

146 Art. R213-15 du code de l'environnement : « I.- Dans chaque bassin ou groupement de bassins est instituée une commission administrative de bassin, présidée par le préfet coordonnateur de bassin, composée des préfets de région, des préfets de département, des chefs des pôles régionaux de l'État chargés de l'environnement, du directeur régional de l'environnement, qui assure la fonction de délégué de bassin, et du directeur régional des finances publiques ou, à Saint-Pierre-et-Miquelon, du directeur des finances publiques où le comité de bassin a son siège, ainsi que du directeur de l'agence de l'eau. Le préfet coordonnateur de bassin y associe, en tant que de besoin, les chefs ou responsables des services déconcentrés de l'État dans le bassin, les représentants des établissements publics de l'Etat intéressés et, dans les départements d'outre-mer, le directeur de l'office de l'eau. Il peut inviter toute personne qualifiée... ».

147 Le sous-bassin constitue un niveau d'échelle hydrographique intermédiaire entre la masse d'eau et le district hydrographique (bassin) au sens de la directive cadre sur l'eau.

148 Charente - Dordogne - Lot - Tarn-Aveyron - Garonne - Adour - Côtiers aquitains et charentais.

Carte 1 : Les sept sous-bassins du bassin Adour-Garonne (source : agence de l'eau Adour-Garonne)



La désignation de préfets coordonnateurs de sous-bassin est assortie d'une lettre de mission du préfet coordonnateur de bassin sous couvert du préfet de région. Il s'agit d'organiser une relation de coordination et d'application cohérente des orientations du bassin, formalisée à travers une feuille de route et des réunions régulières avec le préfet coordonnateur de bassin. Cette mission d'animation s'exerce sans autorité hiérarchique sur les autres préfets ni relations directes avec les collectivités territoriales des autres départements.

Le préfet coordonnateur de bassin arrête les orientations de gestion quantitative pour tout le bassin, même si l'application effective reste de la responsabilité des préfets de départements pour la gestion des étiages et notamment en situation de gestion de crise. Cette structuration montre son efficacité lors des contentieux d'irrigation agricole. Le sous-bassin est considéré comme la dimension idéale pour les organismes uniques de gestion collective (OUGC) qui sont découpés selon cette échelle¹⁴⁹. Cependant, les arrêtés de prélèvement restent pris par département, ce qui, selon ces organismes, n'est pas cohérent¹⁵⁰.

Selon les présidents de comité de bassin auditionnés, lorsqu'il y a l'enjeu de partage d'une ressource en réduction, il faudrait que les instances de décision ne soient pas trop proches de l'intérêt local pour faire jouer l'intérêt général. Cette position est partagée par les associations rencontrées qui craignent que le « pouvoir » des préfets de département croisse au détriment de celui des préfets coordonnateurs de bassin, alors qu'il faudrait au contraire, selon eux, renforcer la capacité d'encadrement des préfets de département par les préfets coordonnateurs de bassin sur la gestion quantitative.

Comme d'autres acteurs, notamment certains présidents de comité de bassins qui proposent que le rôle du préfet coordonnateur de sous-bassin soit identifié dans les textes, les DREAL et les interlocuteurs territoriaux de l'OFB recommandent de faire évoluer en priorité l'échelon opérationnel du sous-bassin et de conforter le rôle des préfets coordonnateurs de sous-bassin. Selon eux, il faudrait pouvoir prendre des décisions et les faire appliquer à cette échelle en valorisant les DDT-M sur ce niveau et en s'organisant pour que l'agence de l'eau soutienne les projets portés par le préfet coordonnateur de sous-bassin.

¹⁴⁹ Pour faciliter le travail avec la profession agricole, les préfets coordonnateurs de sous-bassins sont les interlocuteurs des organismes uniques de gestion collective OUGC (idem pour les PTGE). Cette articulation avec un groupe cohérent d'acteurs (OUGC, conseil départemental, et compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne) permet d'avancer sur les projets.

¹⁵⁰ Par exemple, le préfet de Dordogne coordonne le sous-bassin de la Dordogne, avec un OUGC unique qui couvre 13 sous-bassins élémentaires, mais les services de l'État prennent onze arrêtés départementaux.

Cette échelle du sous-bassin est considérée par de nombreux acteurs rencontrés par la mission comme pertinente pour l'hydrométrie car il y a un fort besoin de connaissance du terrain en gestion de crise, liée à la crue ou à la sécheresse. Des ajustements géographiques des services de prévision des crues ont été faits en raisonnant par sous-bassins. Des stratégies territoriales sont à établir à l'échelle du sous-bassin en lien avec les EPTB (contribution sur gestion quantitative et prise des arrêtés sécheresse).

Ce maillage territorial de l'État au niveau « *infra-bassin* » suscite des avis mitigés de certains préfets. L'articulation est complexe avec le préfet coordonnateur de bassin, le(s) préfet(s) de région (certains sous-bassins sont à l'intersection entre deux régions) et les autres préfets de département. Certains craignent que ce type d'organisation ajoute un niveau supplémentaire d'administration et d'autres relèvent qu'il nécessite de la disponibilité. Ceux qui y sont favorables indiquent que cela doit correspondre à une réalité hydrographique et répondre à des enjeux de cohérence (par exemple de coordination d'un sous-bassin à cheval entre deux départements). Les préfets consultés souhaitent par ailleurs garder de la souplesse dans l'organisation de cette mission pour tenir compte de la diversité des territoires.

L'efficacité de l'animation repose sur l'implication du préfet coordonnateur de sous-bassin. Elle nécessite un appui dédié en moyens humains et une organisation solide au sein de l'État pour le suivi. Pour mener leur action, les préfets coordonnateurs de sous-bassin s'appuient sur des ressources au sein de leur DDT-M. Ils réunissent deux ou trois fois par an les services et opérateurs de l'État¹⁵¹. La proposition a été faite de désigner un chef de projet auprès des préfets de sous-bassin, équivalent à celui des ingénieurs de bassin dans les DRAAF, afin d'être plus présent sur le terrain, mais cela poserait la question de l'articulation de ces chefs de projet avec les directeurs de DDT-M s'ils n'étaient pas placés auprès d'eux.

5.3.3 L'échelon départemental est reconnu comme opérationnel

L'échelon départemental est reconnu comme opérationnel par la plupart des interlocuteurs de la mission pour la mise en œuvre des actions concrètes à mener par les acteurs de terrain. La traduction opérationnelle de la planification se fait au niveau départemental, en particulier en mission interservices de l'eau et de la nature (MISEN) et les évolutions récentes de la législation permettent aux EPCI d'intégrer des enjeux collectifs concernant l'eau dans leur projet de territoire, notamment, au niveau des SAGE. Les conflits relatifs à l'eau, dans le cadre des orientations du bassin, se traitent dans les SAGE, ou pour quelques sujets en inter SAGE. Par ailleurs, le niveau départemental est celui de l'exercice de la police de l'eau.

Le préfet de département est l'interlocuteur des SAGE pour mener des discussions de proximité avec de multiples acteurs aux intérêts divergents sur un projet complexe (comme impulser une dynamique de PTGE, par exemple). Certains préfets de département auditionnés estiment manquer de moyens budgétaires pour orienter les politiques publiques, débloquer les situations d'urgence et répondre aux besoins de compétences techniques de proximité (« *les DDT sont exsangues* ») alors que les élus viennent vers eux pour les arbitrages et la résolution des conflits.

5.3.4 L'échelon régional assure l'interface entre les échelons de bassin et de département

Si les directives européennes impliquent une échelle de bassin, les logiques d'acteurs impliquent plutôt une échelle régionale. C'est le niveau privilégié des échanges avec un certain nombre d'acteurs (chambre régionale d'agriculture ou de l'industrie, associations régionales, voies navigables de France

¹⁵¹ Sur le sous-bassin de la Dordogne, un Comité technique local de sous-bassin des services de l'État a été mis en place (DDT qui pilote, AE, DREAL) en regard de la commission territoriale de bassin émanant du comité de bassin. Cette organisation est d'autant plus efficace qu'elle est relayée par une structure de bassin légitime (ex EPTB Epidor en Dordogne qui participe parfois au comité technique).

(VNF)¹⁵², ARS ...). C'est également au niveau régional que se traitent certains volets de la politique de l'eau (nitrates, Ecophyto, stratégie des captages, ...). Le préfet de région fait le lien avec le conseil régional.

Selon les DREAL rencontrées, l'échelon régional est nécessaire pour assurer l'articulation entre bassin et départements. L'échelle régionale apporte une vision de proximité par rapport à celle du bassin même lorsque la compétence est départementale et que la coordination est assurée à l'échelon du bassin (exemple de la gestion quantitative avec des arrêtés cadre régionaux). C'est aussi un échelon nécessaire à l'animation du réseau DDT-M/agences eau/OFB/DRAAF et à la coordination technique, notamment sur les grands bassins hydrographiques où les délégations de bassin n'ont pas les moyens d'avoir des relations directes avec les DDT-M et de s'assurer de la cohérence des actions menées aux niveaux départementaux.

La préfète de la région Grand Est, concernée par trois bassins hydrographiques dont un entièrement inclus dans le périmètre de la région, a mis en place un pôle régional, regroupant services déconcentrés et établissements publics de l'État, pour assurer une coordination principalement stratégique de l'action de l'État, articulée avec les responsabilités et actions aux niveaux des bassins et des départements.

Des préfets coordonnateurs de bassin ont insisté sur l'importance de la mobilisation des DDT-M par les DREAL régionales citant le cas, par exemple, d'un déficit de pilotage régional ayant conduit à des priorités des plans d'actions opérationnels territorialisés (PAOT) non cohérentes avec celles du programme de mesures.

Le préfet de région échange avec les préfets de département pour arbitrer sur les points de divergences ou affirmer la prise en compte des réalités territoriales par le bassin. Un préfet de département relève « *le besoin d'un accompagnement régional en matière d'eau à travers l'inter-MISEN et un appui juridique pour les missions de police de l'environnement* ».

Les préfets de région rencontrés indiquent se placer dans une démarche de dialogue pour arbitrer les points de divergences avec les préfets de département ou affirmer la prise en compte des réalités territoriales par le bassin, par exemple, pour l'harmonisation des arrêtés sécheresse départementaux sur la base d'un arrêté cadre régional.

Toutefois, les perceptions du rôle de l'échelon régional sur la relation entre eau et agriculture sont très disparates. Pour certains, l'échelon régional est indispensable car il permet d'assurer la réflexion et la coordination au plus près des territoires, pour d'autres, il vaut mieux que les régulations se fassent à une échelle supérieure.

La question du périmètre a amené certains, en particulier des élus, à s'interroger sur la création d'un bassin spécifique, correspondant à l'échelle régionale, pour rendre l'action plus efficace et mieux adaptée aux réalités du terrain. C'est le cas, par exemple, d'un bassin « *Bretagne* » dissocié du bassin « *Loire* » qui pourrait être envisagé, selon eux, dans la mesure où le territoire breton correspond à 90 % à un bassin hydrographique¹⁵³. Une telle perspective pose la question de l'échelle à laquelle se gère la solidarité financière sans compter les moyens qu'il faudrait à la DREAL pour prendre en charge les actions dévolues au bassin alors que celle-ci compte déjà peu d'effectifs.

¹⁵² Les délégations territoriales de VNF ne suivent pas les périmètres des régions, ni actuelles ni antérieures, mais les échelles sont plus proches de celles des régions que des bassins ou des départements.

¹⁵³ Le préfet de région Bretagne s'appuie sur une mission interministérielle régionale sur l'eau (MIRE) au sein du SGAR structure légère dotée de 2 ETP dont l'action est reconnue, et compte sur la nomination d'un directeur de projet placé auprès des préfets de département des Côtes d'Armor et du Finistère pour avancer sur le dossier sensible des algues vertes.

5.4 Les services et opérateurs de l'État

5.4.1 Les compétences des services et opérateurs de l'État

5.4.1.1 Le rôle des préfets

Tous les préfets rencontrés par la mission ont souligné le rôle stratégique majeur de l'État dans la gestion de la politique de l'eau, même si celle-ci est en partie décentralisée. Certains estiment que cette politique publique traduit bien les transitions auxquelles l'État doit faire face en inscrivant son action dans différentes échelles de temps, devant passer d'un mode de gestion régi par l'urgence à une action globale de long terme. Cela requiert une posture nouvelle de l'administration territoriale de l'État en direction des acteurs qui réclame de la pédagogie et du temps avec, comme l'a dit l'un d'eux, la « *nécessité de cranter étape par étape* » la démarche de projet.

La politique de l'eau est en tension croissante sur la gestion quantitative et qualitative, ce qui mobilise de plus en plus les préfets. Interpellés par nombre de parties prenantes (services de l'État, collectivités territoriales, acteurs économiques, secteur associatif, ...), confrontés à différents enjeux à concilier (transition écologique, développement local, santé publique, ...) en fonction de leurs situations territoriales (urbains, ruraux), les préfets sont amenés à prendre des décisions d'une portée à la fois opérationnelle de court terme, notamment en cas de crise (sécheresse, inondations,...) mais aussi de planification prospective face aux effets du dérèglement climatique.

Dans ce contexte, les préfets soulignent l'importance de la dimension interministérielle de leur fonction et des DDT-M dont ils disposent pour remplir leur rôle dans la mise en œuvre de cette politique publique transversale, comme représentant de l'État et des ministres concernés :

- Tout d'abord, dans le cadre de leurs missions régaliennes, comme garants :
 - o de l'intérêt général, de l'unité de la parole de l'État et de la neutralité en cas de conflit entre les acteurs ;
 - o de la permanence de l'État, de l'accès à un service public de l'eau de première nécessité et de la protection des populations en cas de crise (pollution eau potable, rupture des ouvrages, inondations, restriction des usages,...) ;
 - o de l'État de droit (rappel du cadre légal, police de l'eau, défense de l'État face à la judiciarisation croissante des procédures en droit interne et européen).
- Ensuite, dans le cadre de leur mission d'animation au service du territoire, ils jouent un rôle d'ensemblier et de mise en cohérence des politiques publiques, de dire de l'État, d'accompagnement des projets et de pédagogie en direction des collectivités territoriales.

Les préfets auditionnés soulignent le besoin d'être confortés dans leurs missions et demandent une clarification des compétences pour tenir compte des moyens alloués. Ils estiment qu'un équilibre est à trouver, dans chaque territoire, entre la planification, la coordination et la proximité. Face au besoin de disponibilité croissante des préfets sur la politique de l'eau¹⁵⁴ et à sa bonne appropriation dans leurs feuilles de route, il est étonnant qu'elle n'apparaisse pas comme une priorité de rang 1 dans le cadrage national.

5.4.1.2 Les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement

Certains préfets considèrent que dans les grandes régions, la réorganisation régionale est difficile pour les directions régionales qui font face à des difficultés de management. Les situations régionales étant diverses, il faut optimiser les organisations en distinguant les petits bassins (taille proche de la région) des grands bassins où il peut être nécessaire de s'appuyer sur un échelon régional intermédiaire pour animer et impulser certains sujets.

¹⁵⁴ Un préfet coordonnateur de bassin évalue à près de 20% de son temps de travail consacré à la gestion des questions liées à l'eau. Un autre préfet y consacre au moins trois réunions de travail mensuellement.

Les DREAL rencontrées préconisent d'adapter et de différencier les organisations régionales selon les enjeux, la taille des régions, les compétences disponibles. La répartition des missions entre directions régionales et directions départementales devrait faire l'objet d'un examen périodique par région, selon un principe de mutualisation et de subsidiarité et selon des logiques de résultats avec l'objectif de proposer un haut niveau de service aux préfets de département et de région.

La diminution des effectifs, y compris sur le volet régalién, a conduit à des démarches locales de revues de missions. Des DREAL ont défini la répartition des missions entre les niveaux bassin et région à travers des notes de cadrage. D'autres constatent qu'il n'y a déjà plus d'adéquation missions-moyens : difficulté à assurer la mission de pilotage et d'animation, impression de « *passer beaucoup de temps à prioriser ou dé-prioriser sans obtenir beaucoup de résultats* ». Elles expriment leur difficulté à suivre des PAOT non priorisés et s'interrogent sur l'utilité de les suivre en DREAL en plus des programmes de mesures (PDM) et SAGE. Certaines DREAL (non délégations de bassin) proposent de se retirer de la planification¹⁵⁵.

Les DREAL rencontrées disent préférer se positionner sur des thèmes où elles peuvent apporter une valeur ajoutée et être recentrées sur la conception et le partage, avec les préfets, de stratégies opérationnelles permettant de relayer et de démultiplier les orientations nationales en garantissant un chaînage « *orientation-action-évaluation* » (qualité de l'eau, gestion quantitative, éviter-réduire-compenser (ERC), etc.). Elles souhaitent notamment s'affirmer sur des projets et programmes nécessitant une forte intégration des politiques eau et biodiversité (ex. Canal Seine Nord, nouvelles lignes ferroviaires à grande vitesse, développement des énergies renouvelables, territoires à enjeux multiples...). Les capacités d'influence, de médiation, d'animation et de gestion des conflits des équipes régionales sont à valoriser. La multiplication des chefs de projets auprès des préfets implique cependant de définir des lignes de partage et des complémentarités avec les DREAL.

5.4.1.3 Les directions départementales des territoires (et de la mer)

Les DDT-M- rencontrées par la mission considèrent que, malgré l'enchevêtrement des compétences, l'organisation est plutôt efficace et sans redondance entre départements, bassins, régions. Le schéma en place leur semble logique : la stratégie (élaboration du SDAGE, suivi des prélèvements, coordination des arrêtés sécheresse et de la gestion des restrictions en matière d'irrigation) relève du bassin, de même que le financement en raison de la place des agences, même si les fonds structurels européens sont gérés à l'échelle de la région. Le niveau régional, à part le pouvoir régalién sur les nitrates, est dans un rôle d'animation, même si les DDT-M disent avoir parfois du mal à percevoir ce rôle. Le niveau régional a aussi une expertise que les DDT-M ne peuvent pas avoir (appui juridique, suivi quantitatif, hydrogéologie...), le contrôle des ouvrages hydrauliques étant assuré en mission interdépartementale, par des équipes régionales ou inter-régionales.

La police administrative est du ressort du département. Les DDT-M indiquent être accaparées par l'instruction des autorisations et les contrôles et ne pas avoir le temps de faire de la stratégie. Les DDT-M soulignent que la réduction de leurs moyens humains, qui se traduit concrètement par la perte de compétences des personnels dont elles disposent, ne leur permet plus d'assurer toutes leurs missions et que cela induit une insécurité, en particulier sur la qualité technique et juridique de leurs actions.

Les agents des DDT-M, attachés à leur culture technique, redoutent la perte d'autonomie et les modalités de management des préfectures suite au rattachement des directions départementales interministérielles (DDI) au ministère de l'intérieur¹⁵⁶. Les représentants du personnel consultés estiment que le rattachement des DDT-M sous l'autorité directe des préfets les coupe progressivement des réseaux métiers au niveau régional et national.

¹⁵⁵ C'est le cas en Bretagne où les questions d'eau sont pourtant majeures, car la DREAL estime ne pas apporter de plus-value par rapport à la DREAL de bassin et aux 4 importantes DDTM que compte la région.

¹⁵⁶ Décret n°2020-1050 du 14 août 2020 modifiant le décret n°2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles.

5.4.1.4 Les agences de l'eau

Les agences de l'eau ont plutôt une bonne image auprès des divers interlocuteurs rencontrés, sauf lorsque les projets ou aspirations de l'interlocuteur sont contradictoires avec leurs principes et règles d'intervention. Elles se trouvent en tension en raison du plafonnement de leurs budgets et des réductions de leurs moyens humains. Du fait de la réduction des effectifs, les agences sont moins présentes sur le terrain même si, dans les quatre agences de l'eau couvrant des territoires vastes, trois à cinq délégations territoriales assurent l'indispensable proximité avec le terrain, pour que les agences puissent pleinement jouer le rôle qui est attendu d'elles en matière d'accompagnement à l'émergence des projets relatifs au « *grand cycle* » de l'eau.

Les agences de l'eau collectant plus de 80 % des redevances sur les usagers des réseaux d'eau potable et d'assainissement, certains élus estiment qu'il serait plus juste de leur donner une plus grande place dans la gouvernance des agences de l'eau même s'il s'agirait d'un changement majeur. Certains vont jusqu'à proposer d'en faire des établissements publics locaux.

Selon notamment les élus des bassins, le pilotage actuel des agences, exercé par la tutelle MTE à travers le cadrage de leurs programmes d'interventions et les contrats d'objectifs et de performance (COP), est fort mais n'est pas exercé sur les bons indicateurs : il conviendrait de le faire porter davantage sur les résultats à atteindre que sur les moyens.

La complémentarité entre l'action de police administrative et judiciaire des services de l'État et l'action incitative financière des agences en faveur des projets visant le bon état des masses d'eau est assurée dans les échanges en mission interservices de l'eau et de la nature (MISEN), notamment lors de l'élaboration des PAOT. Les agences se mobilisent pour produire, en concertation avec leurs partenaires, des éléments de doctrine permettant de contribuer à l'orientation des stratégies de contrôle. Par ailleurs, les situations critiques font généralement l'objet d'un examen concerté et, sauf exception, les agences ne financent plus des opérations faisant l'objet d'injonctions réglementaires.

La mise en œuvre effective des consignes de sélectivité et des nouvelles priorités qu'avait formulées la tutelle dans les lettres de cadrage des 11èmes programmes a été délaissée au profit de la politique de relance.

Certains usagers ont regretté la variabilité des taux et des modalités d'aides entre les agences, ce qui peut ponctuellement poser des difficultés aux limites de zones. Les différences portent sur les taux d'intervention, mais peu sur les champs d'intervention.

Selon des préfets de départements ruraux rencontrés, les agences de l'eau sont perçues de plus en plus comme des lieux d'opposition entre le milieu urbain et le milieu rural alors qu'elles assurent une péréquation financière au sein d'un même bassin au profit des secteurs ruraux.

5.4.1.5 L'Office français de la biodiversité

L'OFB intervient aux différents niveaux : national, bassin, région, département. Il porte l'ambition de traiter les liens entre eau continentale et mer, eau et biodiversité globale.

L'OFB est un acteur essentiel de la police de l'eau (police administrative, judiciaire, avis techniques en amont) auquel il consacre au total, environ 480 équivalents temps plein annuel travaillés (ETPT) (hors avis techniques). En application de la stratégie nationale de contrôle de 2020 et d'une stratégie propre à l'établissement public, les priorités portent sur les pollutions aquatiques, la gestion quantitative (arrêtés sécheresse), la continuité écologique, les travaux en cours d'eau et zones humides, les plans d'eau. Il assure la production de certaines données en régie (117 ETPT) ou via des opérateurs ou prestataires (7,2 M€/an) sur la mesure du niveau des nappes souterraines (piézométrie), les milieux aquatiques en situation d'étiages, les données piscicoles, les continuités écologiques et l'hydro morphologie. Il apporte également un appui aux acteurs territoriaux sur certains thèmes via des centres de ressources

(captages, milieux humides, cours d'eau) et apporte un appui à la gestion des milieux et espèces aquatiques¹⁵⁷.

Certains préfets rencontrés considèrent que l'OFB « s'est éloigné du corps préfectoral et des services déconcentrés », « s'inscrivant insuffisamment dans la stratégie de l'État dans les territoires et les priorités départementales ». Les griefs portent globalement sur « le manque de fluidité dans l'information des préfets et la coopération interservices avec les DDT-DREAL », un « manque de présence sur le terrain », entraînant une « perte de connaissance des milieux », une tendance « à l'autonomie et à un manque de neutralité des agents », avec le « risque que l'OFB affiche des positions divergentes » de l'État.

Les préfets estiment qu'ils devraient pouvoir affirmer une réelle autorité hiérarchique sur cet opérateur, notamment dans le cadre de leurs missions régaliennes. La désignation des préfets comme « *délégué territorial* » de l'OFB dans la loi dite « 3DS », leur semble une réponse qui n'est « pas assez robuste ». Au titre des pistes d'amélioration, certains préfets évoquent par exemple le rapprochement physique des DDT-M et des services de l'OFB sur un même site immobilier. En revanche, ils semblent plutôt défavorables à confier une partie des missions de police administrative à l'OFB.

Les responsables de l'OFB reconnaissent que la présence de l'établissement s'est globalement réduite par rapport à ce qu'elle était avec l'ONEMA (moindre disponibilité pour l'eau en raison du champ élargi), mais que celui-ci veille à être présent sur les thèmes où il dispose d'une expertise technique spécifique qui apporte une valeur ajoutée et permet d'objectiver les orientations (par exemple la continuité écologique, le référentiel d'étiage). De plus, l'OFB apporte une expertise sur l'interface terre-mer qui devient de plus en plus prégnante.

La plupart des DREAL demandent que soit affirmée la capacité de pilotage de l'État régional sur l'OFB pour, lorsque c'est nécessaire, assurer la mobilisation de l'établissement public sur des actions prioritaires de politique publique et le mettre en situation de rendre des comptes aux préfets pour les actions qui lui sont transférées. Elles estiment que le contrat d'objectif devrait prévoir ces orientations.

Il apparaît aux interlocuteurs de la mission que le partenariat entre les agences de l'eau et l'OFB souffre dans certains domaines de la nécessité de rôder une répartition des rôles (sur la gestion de la connaissance, la mobilisation de l'expertise, des financements en doublon sur certaines actions, ...) liée à l'évolution de l'OFB qui diffère de ce qu'étaient l'AFB et encore plus l'ONEMA¹⁵⁸.

5.4.1.6 Les agences régionales de santé

En matière sanitaire, l'ARS est organisée au niveau régional, avec des unités départementales comprenant quelques agents dédiés aux sujets liés à l'eau. L'ARS est en charge de la sécurité sanitaire des captages et de la qualité de l'eau potable distribuée, ou encore de la qualité des eaux de baignades dans le milieu naturel.

Certaines missions de police sanitaire sont réalisées par délégation du préfet qui a notamment des responsabilités en matière de prévention sur les ressources en eau et de gestion de situations anormales concernant la distribution d'eau potable, en lien avec les collectivités territoriales.

Lors des entretiens avec la mission, les relations des ARS avec les préfets ont notamment été évoquées à la lumière d'un dossier d'actualité : la gestion des présences de métabolites de pesticides dans les

¹⁵⁷ A l'échelon national, l'OFB assure la coordination du Système d'information sur l'eau dans le cadre du schéma national des données sur l'eau (SNDE). Il définit et tient à jour les référentiels techniques partagés, assure la conception, la maintenance ou le financement des banques de données nationales, gère l'observatoire des services publics d'eau et d'assainissement, soutient le laboratoire de référence Aquaref (au total environ 6 M€/an). L'OFB soutient financièrement des actions de R&D sur les eaux continentales (environ 8 M€/an). Il contribue à l'expertise en appui aux politiques de l'eau. Il apporte un appui à la planification et prépare certains rapports à la Commission européenne (DCE, nitrates, règlement anguilles). Il assure des formations dans le domaine de l'eau, soutient financièrement le portail documentaire sur l'eau en partenariat avec l'OIEau et des actions de promotion internationale de la gestion intégrée des ressources en eau. Enfin, l'OFB porte le volet national du programme Ecophyto (41 M€/an) et les actions de solidarité interbassins à l'égard des outre-mer (26 M€/an). (Source OFB)

¹⁵⁸ L'OFB siège au comité de bassin, au conseil d'administration de l'agence de l'eau, dans certaines de ses commissions thématiques (finances, interventions, planification, milieux naturels, agriculture) ou territoriales (Seine-Normandie, Loire-Bretagne).

eaux destinées à la production d'eau potable. Certains préfets ont fait part de difficultés de gestion de ce dossier de grande sensibilité politique à la fois vis-à-vis du niveau national (communication peu adaptée, manque de clarté dans les éventuelles marges de manœuvre de toutes façons restreintes, absence de coordination nationale sur certains aspects très « techniques », absence de réponse interministérielle, décalage entre les temporalités d'action aux niveaux national et territorial) et dans la mesure où des ARS ont échangé directement avec les collectivités territoriales, en ouvrant des questions complexes et nouvelles, sans nécessairement informer de leur démarche les préfets (situations variables selon les départements).

Les ARS comme les agences de l'eau expriment des difficultés de coordination ; face à des ressources en eau polluées, les premières mettent en avant le curatif pour accélérer la mise en conformité, les secondes (qui disposent des moyens d'interventions financières) privilégient le préventif à moyen terme ; ce point renvoie, au-delà de postures locales, à un besoin d'articulation nationale explicite des politiques (et donc des instructions, des lettres de cadrage ...).

5.4.2 La nécessaire coordination entre les services et opérateurs de l'État

5.4.2.1 Entre l'échelon central et les échelons territoriaux

Les préfets notamment ceux qui coordonnent les bassins rendent compte principalement de cette politique au Premier ministre, au MTE et au MAA, outre le ministère de l'intérieur sur les sujets sensibles. D'après les préfets rencontrés par la mission, l'animation du réseau préfectoral dédié à la politique de l'eau, par l'administration centrale, fait défaut. Les relations reposent sur des relations interpersonnelles entre préfets et avec les ministères. L'absence de coordination des préfets coordonnateurs de bassin au niveau national est regrettée par les intéressés¹⁵⁹, ce d'autant plus qu'elle existe pour les directeurs d'agence de l'eau ou les DREAL de bassin. Certains souhaiteraient qu'elle se fasse au niveau du Premier ministre.

Les DREAL rencontrées souhaitent, quant à elles, établir un partenariat plus stratégique avec la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) du MTE qui assure le pilotage de la politique de l'eau à l'échelon central. Les marges de progrès leur semblent assez fortes, par exemple en identifiant des axes stratégiques partagés comme SOCLE commun, en imaginant des « *contrats d'objectifs* » régionalisés avec des priorités et des engagements réciproques, en améliorant les capacités d'organisation des communautés de travail régionales, en les associant au pilotage des établissements publics, en anticipant les commandes nationales.

5.4.2.2 Une commission et un secrétariat technique à l'échelon des bassins

La commission administrative de bassin (CAB) est un lieu d'échange entre préfets, services et établissements publics de l'État qui permet d'identifier et de s'approprier les enjeux du bassin, définir des éléments de langage commun et une stratégie partagée pour la mise en œuvre opérationnelle des plans de gestion (SDAGE, PGRI), et plus généralement des démarches structurantes. Elle est considérée comme un outil de pilotage essentiel par les préfets coordonnateurs de bassin pour décliner une politique efficace et cohérente sur l'ensemble du bassin, par exemple pour harmoniser et assurer la cohérence réglementaire de la révision des zones vulnérables ou pour gérer les situations de crises de sécheresse (arrêté cadre de bassin). La mobilisation des préfets de région ou de département au bon niveau lors de ces CAB apparaît comme un réel enjeu.

En complément, des préfets coordonnateurs de bassin ont mis en place des réunions régulières avec les autres préfets de région du bassin pour des échanges plus stratégiques, en format restreint (Rhône-Méditerranée) ou plus élargi (Loire-Bretagne où s'ajoutent aux six préfets de région, leurs DREAL et DRAAF, ainsi que le directeur général de l'agence de l'eau).

Au sein de chaque bassin, un secrétariat technique de bassin (STB) assure notamment l'élaboration et la révision des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), le suivi des

¹⁵⁹ Une seule réunion a été organisée sous la présidence de la secrétaire d'État à la biodiversité.

objectifs prioritaires des programmes de mesure (PDM), la mise en œuvre des plans d'action opérationnelle territorialisés (PAOT). Le STB est constitué de la délégation de bassin de la DREAL, de l'agence de l'eau et de la direction régionale de l'OFB coordinatrice de bassin. Certains acteurs pensent qu'il serait utile de constituer également des secrétariats techniques par sous-bassins pour assurer le relais sur les territoires.

5.4.2.3 Le regroupement de la délégation de bassin avec l'agence de l'eau n'est pas souhaité

Les exercices de planification font principalement intervenir le pôle délégation de bassin de la DREAL et l'agence de l'eau pour l'élaboration du SDAGE, du PDM et du programme de surveillance. La délégation de bassin est en charge du plan de gestion des risques inondations (PGRI)¹⁶⁰. L'articulation de ces documents et le suivi de leur mise en œuvre nécessitent des relations régulières entre les deux structures, et un travail commun poussé à certains moments clé du cycle de six ans de mise en œuvre des directives européennes relatives à l'eau et aux inondations. L'OFB apporte également un appui technique à l'écriture des documents de planification [(SDAGE, plan de gestion des poissons migrateurs (PlaGePoMi))] contribue aux états des lieux et participe aux commissions relatives aux thématiques de la continuité écologique, de l'hydro-morphologie, de l'hydrologie et des zones humides.

Le travail collaboratif entre DREAL de bassin et agence de l'eau semble hétérogène selon les bassins. Là où la collaboration fonctionne bien, la co-construction des projets de SDAGE et de programme de mesures permet une bonne articulation entre les deux documents et les outils régaliens se complètent avec les aides de l'agence pour chaque objectif fixé. Le positionnement de chacune des structures (régalien d'un côté, accompagnement de l'autre) et le principe d'associer systématiquement en fonction de ses compétences le partenaire aux missions et thématiques que l'on pilote garantissent l'homogénéité du message vis-à-vis des autres acteurs, ce qui est gage d'efficacité.

Néanmoins, même bien coordonnés, les travaux se font avec des coûts de transaction élevés entre les structures. Dans le contexte d'optimisation des moyens humains, l'hypothèse d'une intégration des délégations de bassin aux agences de l'eau a été évoquée par des interlocuteurs de niveau national. Une fusion complète ferait que l'agence aurait un double positionnement, d'une part, d'établissement public autonome pour la mise en œuvre de son programme d'interventions et, d'autre part, d'autorité administrative pour les missions régaliennes assurées antérieurement par la délégation de bassin.

Les préfets coordonnateurs de bassin auditionnés considèrent que les agences ne sont ni préparées à exercer des missions régaliennes ni probablement prêtes à brouiller leur image d'accompagnateur des acteurs de l'eau en endossant des fonctions régaliennes. De ce fait, ils ne sont pas favorables à une évolution structurelle qui rapprocherait voire intégrerait les délégations de bassin dans les agences de l'eau. Inversement, les présidents de comités de bassin souhaitent que toutes les compétences eau de l'État à l'échelon du bassin soient regroupées autour de l'agence (au moins physiquement).

Selon les DREAL, la dualité entre DREAL de bassin (lien avec le préfet coordonnateur de bassin, régalien, vision transversale) et agence de l'eau (financement) reste pertinente, y compris pour le travail sur les documents stratégiques. Le fait que les délégations de bassin coordonnent le collectif est un élément considéré comme essentiel pour que les agences de l'eau soient « *pilotées* » localement et pas seulement par le niveau national. Rapprocher les délégations de bassin des DREAL et les agences de l'eau modifierait cet équilibre alors que très peu de gains d'effectifs sont à espérer. Les responsables de l'OFB considèrent préférable de garder une DREAL de bassin qui serve de vigie pour les démarches réglementaires dans les instances de bassin, alors que l'agence est obligée de composer avec les différents acteurs, sauf à risquer d'affaiblir les décisions et de limiter le niveau d'ambition.

¹⁶⁰ La délégation de bassin assure également la stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau (SOCLE), l'organisation des commissions inondation du bassin, et assume un certain nombre de missions qui ne relèvent pas de l'agence de l'eau.

De plus, si la délégation de bassin devait se fondre dans l'agence, la distinction des rôles respectifs du préfet coordonnateur de bassin et du président du comité de bassin pourrait se poser. In fine, la vocation même des agences devrait évoluer afin de pouvoir assurer l'ensemble des missions aujourd'hui assumées par les délégations de bassin.

5.4.2.4 Les missions interservices de l'eau et de la nature à l'échelon départemental

Dans chaque département, la MISEN est le lieu de coordination entre services sur les polices administrative et judiciaire de l'eau (et de la nature). Réunissant les services et opérateurs de l'État, la MISEN est parfois élargie à d'autres acteurs de la police de l'environnement (gardes des réserves par exemple). Elle est une instance de dialogue entre tous les acteurs techniques pour leur présenter l'ensemble des actions menées au titre de la politique de l'eau, sur la base d'une cartographie de l'état des eaux.

Normalement co-présidée par le préfet de département et le procureur de la République, la MISEN ne l'est en fait que dans sa formation stratégique ou plénière et pas de manière systématique. Cette fonction de définition d'une stratégie est d'autant plus importante que certains opérateurs (OFB, ARS) ont des stratégies nationales propres qui ne font pas l'objet d'adaptation aux réalités locales. Les autres réunions de la MISEN sont présidées par le DDT-M ou un cadre supérieur de son service.

Les préfets considèrent que le fonctionnement des MISEN est inégal selon les territoires. La co-présidence de la MISEN stratégique avec le procureur est appréciée. La coopération inter-services et le partage d'informations est perfectible entre OFB/DDT-M/DREAL. Un préfet de département ajoute « *que la MISEN n'a pas d'autorité fonctionnelle sur les services. Les agents de l'OFB contrôlent selon leurs priorités* ».

Selon les DREAL, le fonctionnement mais surtout l'opérationnalité des MISEN sont très inégaux selon les départements. Ce sont surtout celles qui sont portées au niveau chef de pôle, chef de service ou direction qui se montrent efficaces.

L'OFB exprime le souhait d'une coordination renforcée des DDT-M par les DREAL, car elles n'ont pas toujours les mêmes objectifs et les mêmes fonctionnements (par exemple manque d'harmonisation au niveau régional pour les arrêtés sécheresse, suites à donner en cas de manquement administratif). La délégation régionale de l'OFB apporte son appui à la DREAL pour organiser des réunions inter MISEN en amont de l'élaboration des plans de contrôle et donc des MISEN stratégiques départementales.

L'OFB regrette l'absence de certains services (DDPP/DDCSPP, UD DREAL) dans les MISEN et l'étalement entre la police de l'eau et la police des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Selon l'OFB, les MISEN sont efficaces sur certaines thématiques, mais elles ont moins de suites opérationnelles que les groupes ou comités de police de l'environnement (CoPolEn) réunissant parquet, OFB et DDT-M.

Pour des représentants des personnels des services de l'État auditionnés, les MISEN doivent mieux jouer leur rôle de coordination, mais souvent elles ne fonctionnent pas bien en raison de problèmes d'effectifs et des difficultés de gouvernance. De ce fait, il y a des problèmes de fonctionnement entre services au niveau départemental faute de stratégie partagée sous l'autorité du préfet. Certaines agences de l'eau confirment que les MISEN peinent parfois à assurer la nécessaire coordination entre acteurs de l'État, faute de moyens humains, tant dans la DDT-M chargée de l'animation de la MISEN que dans les services participants. Le retard dans la révision de certains PAOT en 2019 notamment illustre cette difficulté.

5.4.3 L'équilibre entre les services de l'État et les opérateurs n'est pas remis en cause

Des préfets se disent « *préoccupés* » par la complication extrême de leurs responsabilités dans le domaine de l'eau, devant s'approprier de nombreux enjeux à la fois hydrographiques, techniques, financiers et juridiques qu'ils ont à rappeler en permanence, notamment aux élus et à certains usagers.

Face à cette complexité et aux enjeux, les préfets se sentent « *peu armés* » et ressentent le manque d'unicité de l'État.

Ce constat de complexité et d'hétérogénéité est partagé par les usagers qui relèvent que beaucoup de leurs interlocuteurs publics ne portent pas les mêmes messages (*« les DDT prennent des positions, l'OFB prend des positions, la DREAL intervient parfois, sans cohérence ; les financeurs n'ont pas forcément les mêmes orientations ; les porteurs de SAGE n'ont pas tous les mêmes statuts, les mêmes missions ; des instances décisionnelles et de concertation ne sont pas aux mêmes échelles, ce qui oblige à rediscuter des mêmes choses dans des instances et à des échelles différentes... »*).

Des préfets observent « *un éparpillement des services* », certains regrettant de ne pas suffisamment « *avoir la main* » sur les opérateurs de l'État (agences de l'eau et Office français de la biodiversité), ce qui rend difficile la vision stratégique qu'ils ont à conduire.

Pour compenser la baisse des moyens humains, le ministère de la transition écologique (MTE) considère qu'il faut rationaliser les interventions de l'État entre ses services déconcentrés et celles des opérateurs. Les préfets estiment qu'il n'est pas souhaitable de bouleverser à nouveau l'organisation des services territoriaux de l'État. Une meilleure coordination des services est susceptible d'apporter une amélioration en efficacité et en efficience. Les réformes d'organisation doivent être mesurées et adaptées aux spécificités des situations des territoires.

Selon les DREAL, la répartition des missions entre services déconcentrés et opérateurs est assez claire et sans trop de doublons, mais le fonctionnement peut toujours être optimisé avec l'objectif de non redondance. Les agences de l'eau estiment que la communauté de travail agences, services de l'État et l'OFB fonctionne plutôt bien.

Les élus en charge de la politique de l'eau sont favorables au maintien des établissements publics (agences, OFB) mais en les mettant plus en lien avec les autres services de l'État. De manière générale, si les interlocuteurs des services de l'État et de ses opérateurs sont nombreux à constater le manque de coordination, personne ne propose de fusionner les services déconcentrés et les établissements publics (agences, OFB), ni les services entre eux, ni les établissements entre eux.

De manière plus spécifique, les élus ne souhaitent pas que les préfets prennent la main sur les aides des agences. Les élus rappellent leur opposition à toute tentative de budgétisation des moyens de la politique de l'eau. Certains s'étonnent même que, dans les contrats de plan État-région, l'État inscrive à son compte les crédits des agences de l'eau alors que leurs redevances, payées à plus de 80 % par les usagers domestiques consommateurs d'eau, s'apparentent selon eux à des impôts locaux.

Les préfets coordonnateurs de bassin apprécient le fait d'être désignés présidents du conseil d'administration de l'agence de l'eau afin d'assurer l'unité de l'État pour exécuter les instructions du gouvernement. Plusieurs préfets estiment que cette nouvelle gouvernance bicéphale des agences de l'eau avec un préfet qui représente l'État et un président du comité de bassin, les acteurs et collectivités territoriales, manifeste « *la position attendue de l'État de co-construction avec les territoires* » et « *donne une force pour tisser des liens utiles pour porter les politiques de l'État* ».

Inversement, cette présidence est contestée par des présidents de comités de bassin et des élus au prétexte que les redevances collectées par les agences relèveraient de la fiscalité locale. Ils estiment que le préfet aura toujours tendance à chercher avant tout le compromis. Pour les métropoles auditionnées, le fait de nommer le préfet coordonnateur de bassin président du conseil d'administration de l'agence ne change pas grand-chose : « *L'important c'est que ce soit un élu local qui préside le comité de bassin, le parlement de l'eau* ». Les associations rencontrées qui contestent également la présidence confiée au préfet tiennent avant tout à ce que la gouvernance de bassin multi-acteurs (comité de bassin, CLE de SAGE) soit conservée.

Afin de mieux coordonner l'action des instances consultatives et délibératives, un président de comité de bassin propose la création d'un organe permanent regroupant le préfet coordonnateur de bassin-président du conseil d'administration de l'agence, le directeur général de l'agence et le président du comité de bassin. Un autre qui considère que le conseil d'administration des agences de l'eau devrait être présidé par un élu souhaiterait que le préfet coordonnateur de bassin devienne commissaire du

gouvernement du conseil d'administration à la place d'un représentant du ministère de la transition écologique.

Les relations de travail demeurent plutôt confiantes entre les préfets et les services des agences de l'eau. Ces dernières sont invitées aux CAR lorsque l'ordre du jour les concerne. Les préfets de régions et de départements, en particulier ceux en charge d'un sous-bassin, soulignent quant à eux, le manque de fluidité des relations et ne pas être toujours informés des déplacements des directeurs généraux des agences sur leur territoire. Les échanges sont facilités quand une antenne de l'agence est délocalisée dans leur ressort.

5.4.4 Les effectifs et compétences des services de l'État

5.4.4.1 Des effectifs numériquement insuffisants

Un préfet coordonnateur de bassin indique qu'il ne peut s'appuyer que sur une quinzaine de personnes pour les fonctions régionales et de bassin, dont huit pour le bassin. Il explique cette situation par la priorité donnée à l'échelon départemental qui a eu pour conséquence d'affaiblir la capacité de pilotage.

De leur côté, des préfets de département considèrent que les DDT-M sont en manque de moyens humains. Les représentants des collectivités territoriales de petite taille regrettent la diminution de l'ingénierie publique d'État et se plaignent du manque de disponibilité des DDT-M, ce qui entraîne, selon eux, une perte de crédibilité de l'État.

Plusieurs DREAL de bassin ont fusionné les équipes intervenant au niveau bassin et au niveau régional pour mutualiser les compétences. En revanche, revoir les rôles respectifs de la DREAL de bassin et des autres DREAL nécessiterait d'ajuster les moyens affectés à chaque niveau pour garantir son caractère opérationnel. En effet, une délégation de bassin dotée de quelques équivalents temps plein (ETP) n'est pas en mesure de piloter les DDT-M sur un grand bassin¹⁶¹. Au-delà des effectifs, celles-ci ont besoin d'une expertise basée sur la connaissance du terrain qu'une délégation de bassin n'est pas en mesure d'apporter.

Les effectifs sont considérés comme insuffisants notamment en matière d'eau et de risques. Il subsiste un biais historique, lié à la création en 2007 du ministère fusionnant l'équipement et l'environnement, où au sein du programme budgétaire support 217 trop d'effectifs ont été laissés sur l'action miroir du programme budgétaire 135¹⁶² alors que quelques centaines d'agents des ex directions départementales de l'équipement (DDE) travaillaient sur l'eau et les risques. De ce fait, il n'y a pas concordance entre les effectifs théoriques par action du programme 217 et la réalité des missions exercées dans les services. Plusieurs préfets de région ont demandé que leur soit laissée plus de marge de répartition entre les actions du programme budgétaire 217.

Les associations ont clairement affirmé à la mission que les services de l'État étaient en sous-effectifs et qu'il n'était pas possible de leur demander « *de faire mieux avec moins* ». Selon elles, dans ces conditions, rechercher plus d'efficacité reviendrait à baisser les exigences et à arrêter certaines missions. S'il en était ainsi, la France ne pourrait pas honorer ses engagements européens, ni se préparer à lutter contre le dérèglement climatique.

Selon les représentants des personnels des services de l'État consultés par la mission, les baisses d'effectifs des ministères concernés et les abandons de missions opérationnelles successives les privent de compétences précieuses pour porter les politiques de manière éclairée et assister les préfets pour la gestion des crises. La réduction des effectifs se traduit par une absence de l'État sur le terrain et la priorité donnée au travail sur dossier, ce qui ne permet pas de conduire une politique efficace.

161 Par exemple, la délégation de bassin Rhône-Méditerranée dispose de 5 ETP pour assurer la planification alors qu'il y a 29 DDTM sur le bassin.

162 Programme 135 : « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat », porte des crédits consacrés à des actions liées à la construction et l'habitat.

5.4.4.2 Des compétences techniques qui font défaut

Sur le plan qualitatif, certains préfets mentionnent la perte d'expertise des services territoriaux (DDT-M / DREAL) qui entame la crédibilité des interventions de l'État à l'égard des grandes collectivités territoriales (régions, départements, métropoles et grandes agglomérations) qui peuvent se doter de personnels qualifiés. Ceci est particulièrement vrai pour certaines compétences qui étaient antérieurement apportées par des « *personnels agriculture* » qui ne sont plus disponibles pour les missions eau. Certains expriment « *le besoin urgent de conserver/renforcer la technicité et une force d'expertise de l'État, notamment en DREAL de bassin et en agence de l'eau, à une période cruciale notamment pour faire face au dérèglement climatique* ».

Pour les représentants du personnel entendus par la mission, il faut redonner de l'attractivité aux missions techniques et spécialisées exercées dans les services déconcentrés¹⁶³. Selon l'expression d'un syndicat, « *Il n'y a pas de problème pour identifier et arrêter des doublons, mais il ne faut pas arrêter les métiers dans les services* ».

Les DREAL souhaitent faire vivre une communauté régionale de l'État sur l'eau (et la biodiversité), ce qui implique des stratégies régionales claires et une cohésion des équipes et des complémentarités entre la direction régionale et les directions départementales. Les compétences existent mais elles sont concentrées sur un nombre restreint d'agents. Les DREAL affirment leur capacité à massifier des compétences pointues et des compétences rares, à développer des solutions mutualisées et à capitaliser au bénéfice du réseau régional et départemental.

Selon les DREAL, l'organisation des compétences techniques rares est à faire au niveau régional selon un dispositif où une partie des missions des DREAL serait exercée pour le compte des préfets de département qui conserveraient la responsabilité de proximité. Cette organisation qui fonctionne déjà avec les unités départementales pour les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), semble plus efficace qu'une mutualisation entre directions départementales que personne ne se sent investi de gérer.

Du fait des réductions d'effectifs qui leur sont demandées et du quasi statut de leurs personnels qui contraint les mobilités, les agences de l'eau sont en difficulté. En effet, certaines compétences critiques, indispensables pour l'exercice des missions, leur font défaut. La tutelle des agences ne leur fournit pas de visibilité pluriannuelle sur leurs schémas d'emplois, ce qui ne leur permet pas de gérer correctement le renouvellement de ces compétences ou le recrutement des compétences rendues nécessaires par les nouvelles missions qui leur sont confiées.

5.4.5 Des pistes pour rationaliser ou simplifier la mise en œuvre de compétences partagées par plusieurs acteurs de l'État

De manière générale, les préfets coordonnateurs de bassin demandent que, tout en conservant une stratégie propre à chaque bassin, les méthodes et les modalités de travail entre les différents échelons des services de l'État soient précisées et homogénéisées par l'échelon national afin d'éviter que des acteurs soient différemment traités en cas de divergences de mode de fonctionnement des services de l'État¹⁶⁴.

5.4.5.1 La planification

En matière de planification, de nombreux acteurs de l'État et des collectivités territoriales ont critiqué la lourdeur du processus et noté que les missions de la délégation de bassin de la DREAL¹⁶⁵ et de l'agence de l'eau se chevauchent largement, avec par exemple un double pilotage des exercices tels que

163 Il y aurait des difficultés à recruter sur la police de l'eau : les postes vacants sont régulièrement pourvus avec des jeunes agents en sortie d'école.

164 Le zonage des zones vulnérables aux pollutions par les nitrates dans des secteurs à l'intersection de deux bassins aurait suscité des difficultés avec la profession agricole.

165 Ou de la direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports (DRIEAT) pour la délégation de Bassin Seine-Normandie.

l'élaboration du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), du programme de mesures (et ses déclinaisons territoriales PDMT et PAOT) et des états des lieux. Même s'ils sont bien coordonnés, ces travaux se font avec des coûts de transaction élevés entre les deux structures en l'absence d'une unité de commandement. D'autres acteurs contribuent également à ces exercices au niveau territorial : DREAL, DDT-M, OFB.

A défaut de fusion de la délégation de bassin et de l'agence de l'eau, un transfert de certaines missions dévolues à la délégation de bassin permettrait de faire de l'agence la seule responsable de l'élaboration globale et de la mise en œuvre des documents de planification. La délégation de bassin conserverait les prérogatives régaliennes et les missions de coordination des services en charge de la police. Un transfert des emplois concernés devrait être opéré au bénéfice des agences.

En pratique, parmi les missions de la délégation de bassin, l'agence pourrait reprendre :

- La contribution à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi du SDAGE, du programme de mesures et du programme de surveillance ;
- La coordination des actions nécessaires à la gestion de la ressource en eau et à la prévention des inondations, incluant le cas échéant l'élaboration du plan de gestion des risques inondation (PGRI)¹⁶⁶ qui suit un parcours très voisin du SDAGE et en partage même certaines dispositions. Cette mesure à étudier plus en détails viendrait compléter la délégation consentie récemment aux instances de bassin pour donner un avis sur les plans d'action pour la prévention des inondations (PAPI) ;
- La préparation et l'animation de la conférence administrative de bassin, au moins pour ce qui relève de la planification¹⁶⁷.

Les DREAL proposent que soient harmonisée et allongée la durée des programmes et des documents de planification avec des évaluations et modifications simplifiées à mi-parcours (SDAGE, PGRI, programmes d'actions nitrates)¹⁶⁸. Certains acteurs vont plus loin et suggèrent la fusion des documents de planification que sont les SDAGE et les PGRI, à l'horizon du prochain cycle de la directive cadre sur l'eau, afin d'apporter une plus grande cohérence sur des sujets connexes (grand cycle de l'eau et inondations) et une simplification administrative accrue.

Des présidents de comité de bassin proposent que le SDAGE soit rehaussé dans la hiérarchie des normes. Il entretiendrait un rapport de conformité avec les autres planifications territoriales (Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), schémas des carrières, schémas de cohérence territoriale SCoT), plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUI), etc.), alors qu'aujourd'hui le rapport est de simple compatibilité.

La planification à l'échelle territoriale infra-bassin rencontre aussi l'écueil d'une double instruction des projets de SAGE à la fois par le niveau bassin et le niveau régional qui doit mobiliser la compétence terrain du niveau départemental pour mener à bien l'exercice.

Certains DDT-M suggèrent de simplifier les PAOT qui leur semblent lourds, pas très opérationnels, utilisés essentiellement à des fins de rapportage, sans remettre en cause le programme de mesures lui-même (moins de mesures à suivre, échelle supérieure à la masse d'eau, simplification du catalogue national de mesures).

5.4.5.2 Les polices administrative et judiciaire de l'eau

Pour les usagers, notamment les agriculteurs, les services de l'État doivent conserver l'exercice de la police de l'eau, mais ils estiment qu'il faudrait simplifier avec un seul interlocuteur pour les contrôles

¹⁶⁶ Cette hypothèse pose la question du recouvrement entre la gestion intégrée de l'eau et la gestion intégrée des risques d'inondations (qui inclut la collecte des données en temps réel, la prévision des crues, la sécurité des ouvrages hydrauliques...). Si les agences disposent de la compétence sur la régulation de l'eau dans les bassins versants, la compétence technique d'ensemble sur les inondations se trouve dans les DREAL.

¹⁶⁷ La CAB a à connaître de la planification, mais aussi de sujets plus régaliens comme la coordination de la gestion de crise sécheresse, par exemple.

¹⁶⁸ Par exemple, le rythme quadriennal n'est pas adapté à la directive nitrates.

entre DDT-M et OFB. Selon les présidents de comité de bassin, la politique de l'eau a besoin d'un État fort qui assume son rôle de police.

Le plan de contrôle départemental, mis en œuvre tant par les services de l'État que par ceux de l'OFB, s'articule autour de priorités nationales complétées par des priorités locales, conformément à la stratégie nationale de contrôles en polices de l'eau, de la nature et de l'environnement marin, du 2 mars 2020. Les éléments de cadrage préparés sous la responsabilité des DREAL présentent les principaux enjeux eau et nature sur le territoire régional. Des services pilotes ou référents sont désignés par thématique de ces plans de contrôle et ils assurent dans ce cadre, en lien avec les autres services concernés, la coordination des opérations ainsi que leur rapportage. Ainsi, des contrôles sont organisés conjointement entre OFB et DDT-M pour les dossiers majeurs avec un constat qui permet de gérer plus facilement les suites administratives (DDT-M) et le cas échéant les suites judiciaires (OFB), et de s'appuyer sur des compétences complémentaires, mais parfois les démarches se font en parallèle.

Un bilan global des contrôles en police de l'eau est présenté en MISEN, mais il souffre de l'absence de convergence des données pour le faire. En effet, les outils ne communiquent pas entre eux (l'OFB utilise OCEAN, les DDT-M utilisent LICORNE), ce qui fait qu'une bonne partie des contrôles réalisés par l'OFB ne figurent pas dans l'outil métier des MISEN. C'est regrettable eu égard à l'importance de l'activité de l'OFB en police de l'eau.

Les services de DDT-M semblent encore suffisamment structurés pour la police administrative de l'eau, qui représente environ les deux tiers de leur temps de travail dédié à l'eau pour les missions relevant du programme 113. Si les uns assurent que ces services sont « *un des derniers services solides* » en DDT-M, plusieurs DDT-M ont signalé que l'exercice de cette mission reste fragile - puisque les périodes de crise font apparaître des dysfonctionnements - et craignent de ne pouvoir faire face à l'enjeu, croissant, de la gestion quantitative alors que les agents sont plus spécialisés sur l'instruction des installations, ouvrages, travaux ou activités (IOTA), les milieux humides et les travaux en zone inondable.

Le contentieux, en particulier porté par les tiers plus que par les pétitionnaires, prend de plus en plus de temps et nécessite des compétences « *technico-réglementaires* », articulant compréhension technique des enjeux et connaissance des textes juridiques spécifiques au domaine de l'eau pour assurer la sécurité juridique des actes. Néanmoins, des expériences de mutualisation interdépartementale de la fonction juridique apparaissent comme une mauvaise idée. La connaissance des dossiers et la proximité des services instructeurs des actes administratifs demeurent une clé de la sécurité juridique, même si les DDT-M se disent parfois surprises de certaines décisions juridictionnelles rendues au fond. D'une manière générale, cette pression contentieuse amène les services à être très attentifs à la forme, ce qui consomme une part importante de leur énergie.

La question de la séparation entre police administrative et judiciaire se pose dans de nombreuses DDT-M rencontrées. C'est le cas sur certains dossiers où l'OFB constate et transmet à la DDT-M le rapport en manquement. À l'inverse, certaines DDT-M déplorent que leurs inspecteurs de l'environnement soient sollicités pour faire des auditions en police judiciaire.

Pour ce qui concerne l'OFB, la feuille de route nationale annuelle est déclinée en feuille de route régionale pour chacun des services départementaux de l'OFB (répartition des temps de travail avec 75% du temps agent dédié aux contrôles sur les priorités nationales), mais ce document, établi au sein de l'OFB en logique descendante, n'est pas partagé avec les préfets et les services déconcentrés¹⁶⁹.

Les services territoriaux de l'OFB apportent aux services de l'État (le plus souvent la DDT-M) un appui technique à l'instruction de demandes d'autorisation en police administrative, lorsque ces services de l'État n'ont plus la compétence technique nécessaire ou sur des sujets sur lesquels les prédécesseurs de l'OFB concentrent la compétence État depuis longtemps. Des services départementaux sont également amenés à réaliser des contrôles administratifs, car des DDT-M n'ont plus les moyens d'effectuer les contrôles de terrain. Le contrôle administratif est techniquement à la portée des personnels de l'OFB au même titre que la police judiciaire. Une rationalisation pourrait conduire à

¹⁶⁹ Certains services départementaux de l'OFB ont des difficultés à articuler la feuille de route et les signalements qu'ils ne traitent plus sauf à la demande du procureur.

regrouper tous les contrôles au sein de l'OFB, le service déconcentré de l'État conservant la main sur les suites à donner dans la mesure où l'OFB ne doit pas assurer de prérogatives d'autorité administrative. Pour les contrôles portant sur des IOTA autorisés ou déclarés, la connaissance de la vie technique et administrative du dossier facilite grandement la réalisation du contrôle, voire est indispensable, pour des opérations complexes ou importantes. Cela peut conduire soit à impliquer l'agent instructeur du service déconcentré, soit à consacrer du temps à la mise en commun d'informations.

Enfin, les contrôles des pratiques de pêche sont déjà réalisés par les gardes particuliers des fédérations de pêche et pourraient l'être davantage (sauf peut-être ceux du taux autorisé de capture).

5.4.5.3 Le contrôle de l'assainissement et des rejets

Les agences de l'eau et les services de police de l'eau des DDT-M assurent des missions voisines ou connexes dans les mêmes domaines techniques, ce qui peut conduire à une démultiplication du temps d'instruction ou de travail globalement pour les services et à une complexité plus forte pour les interlocuteurs externes (collectivités et industriels, dans les domaines cités) :

- En matière d'assainissement, la réglementation actuelle définit le rôle de l'agence et celui des services de police de l'eau. L'agence de l'eau expertise annuellement les dispositifs d'auto-surveillance des systèmes d'assainissement ainsi que les données d'auto-surveillance produites par ces dispositifs. A partir de cette expertise de l'agence et en fonction de leur analyse propre, les services de police établissent les conformités réglementaires annuelles des systèmes d'assainissement. Ces conformités servent à leur tour, notamment, à l'instruction des primes pour performance épuratoire par l'agence de l'eau. Les manuels d'auto-surveillance sont également expertisés par l'agence, mais ce sont les services de police de l'eau qui procèdent à leur validation formelle. Ces processus pourraient être simplifiés. La disparition annoncée à l'horizon 2024 des primes pour performance épuratoire, actuellement versées par la plupart des agences de l'eau aux maîtres d'ouvrage des systèmes d'assainissement les plus efficaces, doit être l'occasion de mieux articuler les rôles respectifs des agences et des services de police de l'eau en la matière, tout l'enjeu étant que l'État dispose d'un levier d'actions efficient et efficace pour inciter à l'amélioration des performances des systèmes d'assainissement.
- De façon plus ciblée, pour ce qui concerne les rejets industriels dans les milieux aquatiques, une harmonisation (de nature réglementaire) serait nécessaire afin d'assurer la cohérence entre les arrêtés pris par les préfets et instruits par l'inspection des installations classées et les décisions d'agrément du suivi régulier des rejets prises par les agences pour certains redevables industriels ; différentes dispositions peuvent être concernées par une telle mise en cohérence (paramètres, fréquences, points, problème de limite de quantification).

5.4.5.4 La protection des captages

La protection des captages est une thématique sur laquelle différents services de l'État sous l'autorité des préfets (DRAAF, DREAL, DDT-M, ARS) ainsi que des opérateurs et établissements publics (agences de l'eau, OFB, Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), chambres d'agriculture) interagissent avec les collectivités territoriales compétentes, sans que cela soit gage d'efficacité et en tout cas d'efficience. Une simplification des rôles devrait être dégagée, aux différents niveaux territoriaux, afin de viser la complémentarité et la synergie entre services autour d'un objectif commun, offrant ainsi une perspective lisible aux collectivités territoriales compétentes.

Afin de mieux se concentrer sur la protection des captages, les DREAL suggèrent de mettre fin au co-pilotage DRAAF-DREAL sur la réduction de l'usage des phytosanitaires (dont la déclinaison régionale du programme Ecophyto) pour laisser les DRAAF en charge de l'intégration des enjeux environnementaux dans les politiques agricoles. Les DREAL proposent également de classer en zone vulnérable aux nitrates l'ensemble de la France (décision au niveau national) et de mettre en place des programmes d'actions nitrates régionaux renforcés et ciblés notamment autour des aires de captages prioritaires, et plus généralement adaptés territorialement aux enjeux.

5.4.5.5 La gestion des données

En matière de gestion des données relatives aux milieux aquatiques ou aux pressions, l'identification d'un service pilote pour un type de données et le développement de bases de données communes entre services de police de l'eau (DDT-M, DREAL / DRIEAT) et agence de l'eau apporterait de la simplification et de la cohérence dans les données utilisées. Les échanges de données entre services gagneraient aussi à être mieux organisés. Des simplifications seraient par la même occasion apportées pour les interlocuteurs externes des services de l'État à l'origine de certaines données (déclaration unique). Par exemples :

- Les services de police de l'eau comme les agences ont besoin de répertorier la création de nouveaux points de prélèvements d'eau. Centraliser cette connaissance au sein d'un service d'entrée unique identifié, qui répercuterait la donnée aux autres services, apporterait une amélioration ;
- Les exploitants agricoles irrigants doivent déclarer les volumes qu'ils prélèvent et consomment à la DDT-M et à l'agence de l'eau (pour les besoins d'établissement des redevances prélèvement sur la ressource en eau)¹⁷⁰. Une seule déclaration devrait être effectuée et le rôle de coordination des OUGC renforcé¹⁷¹.

La cartographie à partir de systèmes d'information géographique est un domaine de valorisation des données pour lequel une coordination est manquante, chacun développant ses outils à partir de données elles-mêmes rarement partagées.

5.4.5.6 La connaissance et la surveillance des ressources et des milieux

Pour ce qui concerne la surveillance des milieux aquatiques, la maîtrise d'ouvrage de la production des données est organisée en complémentarité : biologie à l'OFB¹⁷², qualité à l'agence de l'eau, quantité principalement à la DREAL¹⁷³. Le dispositif pourrait encore être simplifié après que le transfert des laboratoires d'hydrobiologie des DREAL vers l'OFB sera effectif. Une mission du CGEDD en cours sur la rationalisation des réseaux de surveillance fournira des recommandations sur ce point. L'agence de l'eau, principal financeur de cette action et disposant de la cohérence hydrographique, pourrait prendre en charge l'organisation de la totalité de la production des données (hors données restant produites en régie par l'OFB ou les DREAL).

La connaissance des eaux souterraines ne fait pas l'objet de compétences bien organisées au sein de l'État, en dehors du suivi piézométrique assuré par le BRGM avec un financement de l'OFB. Quelques hydrogéologues très spécialisés sont en poste dans certaines DREAL, portant une compétence indispensable. La maîtrise d'ouvrage d'études en matière de gestion quantitative des eaux fait parfois défaut du côté des collectivités territoriales et l'État n'est pas suffisamment organisé et pourvu en personnel pour assurer ce rôle (l'agence de l'eau peut subventionner des études, mais la DREAL, identifiée comme pilote sur cette thématique, ne dispose plus de financements pour ce faire). Il est pourtant important que la sphère publique conserve une compétence en la matière afin de garantir les connaissances acquises et les gestions mises en place. Le cas des études relatives aux volumes prélevables pour lesquelles les collectivités territoriales ne se sont pas encore nécessairement approprié le sujet (et ne se portent pas maîtres d'ouvrage) doit notamment faire l'objet d'une attention particulière en raison de la sensibilité et de la complexité des enjeux.

170 Des contrôles réalisés par l'OFB ont révélé la nécessité d'améliorer la fiabilité de ces données.

171 Sur le point de la coordination par les OUGC, voir le rapport CGEDD-CGAAER, Bilan du dispositif des organismes uniques de gestion collective (OUGC) des prélèvements d'eau pour l'irrigation, août 2020.

172 Les DR de l'OFB devraient se voir transférer des DREAL, les 74 agents des laboratoires d'hydrobiologie. Ce transfert va permettre de rassembler toutes les compétences techniques hydrobiologie/biologie aquatique à l'OFB.

173 La situation reste compliquée pour l'hydrométrie : superficielle par les DREAL, souterraine par le BRGM (financement OFB) avec des régions qui financent certains réseaux d'observation, suivi des étiages par l'OFB (réseau qualitatif ONDE, qui est en fait un suivi de biologie), gestionnaires de réseaux et d'ouvrages.

5.4.5.7 Les dispositifs de financement

Alors que les agences de l'eau en assurent la plus grande part, la multiplicité des financements publics de différentes origines pour des projets relatifs à l'eau est source de complexité et de lourdeur administrative même si, en cas de financements croisés, un comité des financeurs est parfois mis en place.

Des propositions de simplification consisteraient à ¹⁷⁴:

- Limiter pour chaque type de projets le nombre de financeurs (voire abandonner les financements croisés) au profit d'une répartition concertée des financements entre acteurs publics selon le type de projets ou à développer le principe du guichet unique (centralisation auprès d'un financeur « autorité de gestion » des dossiers de demande, voire des crédits, avec respect des règles d'attribution de chaque financeur) ;
- Articuler les financements territoriaux en faveur de la biodiversité humide ou sèche notamment en provenance des agences de l'eau et de l'OFB, mais aussi des DREAL, départements, régions, DDT-M¹⁷⁵ ;
- Coordonner les interventions des agences et des préfectures [(pour la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)) dont les logiques de programmation diffèrent, voire s'opposent, ce qui a causé des disparités de financement sur des dossiers de même type ;
- Coordonner les appels à projets en matière de recherche et développement qui se multiplient à l'initiative de plusieurs acteurs publics, de fait peu coordonnés (CEREMA, OFB, agences de l'eau, régions, financeurs institutionnels de recherche...) ;
- Rationaliser et piloter les financements au bénéfice du secteur agricole (FEADER, Ecophyto - OFB, agences de l'eau...) seraient les bienvenus. Le financement du développement de l'agriculture biologique illustre bien ce point. La mise en place de la nouvelle politique agricole commune (PAC) constitue une opportunité de clarifier les rôles des différents financeurs.

5.4.5.8 La communication et l'éducation à l'environnement

Les actions de communication en matière d'eau, notamment sur la qualité des milieux et de la ressource en eau (menées par l'OFB, les agences de l'eau, mais aussi l'IFREMER) pourraient aussi gagner en cohérence et en lisibilité pour le grand public en définissant le périmètre d'action et les cibles préférentielles de chacun. A tout le moins, une information réciproque doit être assurée en amont d'opérations de communication à grande échelle relatives à l'eau. Il en est de même dans le domaine de l'éducation à l'environnement. Les agences de l'eau soutiennent ainsi des « classes d'eau » et nouent des partenariats éducatifs qui participent à la mobilisation de la société, ce qui constitue aussi un axe stratégique majeur pour l'OFB selon son contrat d'objectifs et de performance.

5.4.6 Certaines missions à faible enjeu pourraient être transférées à d'autres acteurs ou arrêtées

Un préfet coordonnateur de bassin suggère de procéder à un toilettage des missions régaliennes dans le domaine de la politique de l'eau afin d'identifier aux différents échelons celles qui pourraient être réduites voire ne plus être exercées afin de dégager des ressources pour mieux suivre les thèmes importants. Il cite par exemple, pour l'échelon du bassin, la délivrance des autorisations

¹⁷⁴ Ces problématiques de doublons de financement peuvent se rencontrer entre agences de l'eau pour des acteurs ou projets qui concernent plusieurs bassins. Il s'agit en général de projets immatériels (études, animation, communication). Il conviendrait dans ce cas, de déterminer une agence instructrice ou au moins coordinatrice pour le collectif des agences de l'eau concernées, ce qui est souvent fait, en pratique.

¹⁷⁵ Les appels à projets nationaux de l'OFB se croisent avec les actions conduites par les agences. Le protocole national récemment signé entre les 6 agences, l'OFB et la DEB, et ses déclinaisons régionales, devraient permettre de progresser rapidement pour clarifier les compétences respectives et décroiser les financements. Pour ce qui concerne la biodiversité, les agences régionales de la biodiversité (ARB) offrent un cadre au sein duquel la coordination des financements peut se faire.

administratives de pêche professionnelle en eau douce ou l'habilitation des laboratoires prestataires des agences de l'eau où « *la délégation de bassin n'a aucune valeur ajoutée et sert uniquement de boîte aux lettres administrative* ».

Les DREAL proposent de :

- Réduire la mobilisation sur l'animation de la politique de continuité écologique pour s'en tenir au respect des orientations du SDAGE, à l'accompagnement des projets par les agences de l'eau et à la mise en œuvre efficiente des règles de la police environnementale ;
- Ne pas faire peser sur les services la gestion de l'affichage en mairie du futur 3^{ème} régime de déclaration sans instruction, ce qui prend du temps.

Différentes pistes de suppression de mission des DDT-M ont été évoquées :

- Arrêter de produire certains actes administratifs sans valeur ajoutée (ex. : agrément des vidangeurs) ;
- Décharger les DDT-M du contrôle de premier niveau de la dotation de solidarité vis-à-vis des collectivités à la suite de catastrophes (peu efficient car extrêmement consommateur de temps pour des équipes qui ne disposent plus de la compétence « *ingénierie* ») ;
- Arrêter l'implication sur SISPEA, la production des indicateurs de performance des services d'eau et d'assainissement et leur saisie sur le télé service national opéré par l'OFB étant de la responsabilité des collectivités locales.

Enfin, certaines missions assurées actuellement par les agences de l'eau pourraient être confiées à d'autres opérateurs :

- L'acquisition de terrains et la gestion foncière directe par une agence de l'eau est une mission très marginale qui sollicite des ressources humaines en dehors du cœur de mission de l'agence¹⁷⁶. Cette mission pourrait être confiée à une autre structure (comme un conservatoire d'espaces naturels) mieux positionnée pour ce faire et à même de garantir un niveau de protection aussi fort que celui assuré par l'agence ;
- La coopération décentralisée représente une très faible part des activités et des financements des agences de l'eau, alors qu'il s'agit de la mission première de l'agence française de développement, y compris dans le domaine de l'eau et de l'assainissement. L'instruction et la prise en charge des aides relevant de la coopération décentralisée pourrait revenir à cette agence, avec le maintien de la seule gestion des partenariats internationaux institutionnels au sein de l'agence de l'eau.

5.5 L'implication des différents échelons de collectivités territoriales

L'implication dans la politique de l'eau est diversifiée selon les collectivités territoriales mais aussi selon le projet politique des exécutifs locaux. Cette diversité tient, bien sûr, au statut et à la taille de la collectivité territoriale, mais également à la position des exécutifs locaux à l'égard de la répartition des compétences en matière de politique de l'eau. Le poids historique de la place prise par les collectivités territoriales a également une influence sur leur implication dans le domaine de l'eau. Les régions sont historiquement plus éloignées du sujet alors que les collectivités municipales (communes et EPCI) ont une pratique et une expérience, notamment pour le petit cycle.

¹⁷⁶ Par exemple, l'agence Seine-Normandie gère directement des parcelles dans la zone de La Bassée, au titre de la préservation de réservoirs souterrains jugés stratégiques pour l'alimentation future en eau potable, objectif non prévu par la loi. Les aides à l'acquisition foncière et, de manière plus générale, les aides aux actions permettant une maîtrise foncière dans les aires d'alimentation de captages ou au bénéfice des zones humides ne sont pas remises en cause.

La discussion du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS) a montré une volonté de conserver le rôle du bloc communal en matière de petit cycle de l'eau, avec, sur le grand cycle, un rôle d'appui de la région et du département. L'ensemble des outils disponibles semble permettre à peu près toutes les adaptations aux territoires.

5.5.1 Les conseils régionaux

Les régions rencontrées par la mission manifestent un intérêt pour la politique de l'eau qu'elles estiment structurante, en l'état actuel, mais surtout dans la perspective d'une importance croissante dans la vie économique, agricole, sociale. Les conséquences du dérèglement climatique et la pression sur la ressource en eau apparaissent comme des facteurs majeurs sur lesquels les régions entendent peser. Pour autant, aucune posture commune, voire majoritaire, ne semble se dégager sur la question de l'eau¹⁷⁷.

Jusqu'à présent, quatre régions¹⁷⁸ ont opté pour la prise de compétence facultative sur l'animation et la concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques (article L.211-7, I ter du code de l'environnement). Elles exercent, ou entendent exercer cette compétence, suivant des modalités diverses, sans apparente concertation entre elles. Celles qui n'ont pas opté pour cette compétence animation estiment qu'elles ne peuvent se saisir d'une compétence nouvelle sans le transfert des moyens de l'État qui lui sont associés. Les régions qui ont pris la compétence ont conduit des actions pour faciliter le dialogue entre acteurs et attribué des financements, mais leur implication opérationnelle est limitée¹⁷⁹. Certains préfets évoquent « *une notion d'animation aux contours flous* », et rappellent « *que la loi NOTRe accorde un rôle de chef de file, de coordination des autres collectivités* », « *que l'eau n'est pas une politique décentralisée mais partagée avec le conseil régional* ». Cette source « *d'ambiguïté mérite d'être corrigée car cela risque de conduire à un sentiment d'effacement de l'État* » et « *apporte de la confusion des responsabilités, notamment pour les citoyens* ».

Selon les DREAL, cette prise de compétence par les régions semble, à ce stade, apporter plus de complexité que de dynamisme.

La politique de l'eau apparaît comme une priorité possible qui pourrait être reconsidérée par les nouvelles assemblées régionales élues en 2021. Entre les régions qui revendiquent une compétence quasi-totale sur l'eau et celles qui ne consacrent que des moyens réduits à l'eau dans tous ses aspects, le spectre est très large. Entre ces deux extrêmes, les régions prennent une place relative en fonction des priorités qu'elles ont définies.

Les élus et les responsables régionaux rencontrés par la mission expriment le plus souvent le regret d'approches complexes (techniques, juridiques, administratives), admettant cependant que cette complexité est intrinsèque à la politique de l'eau. Les élus régionaux constatent que dans la répartition des compétences des collectivités territoriales, la compétence ancienne des communes en matière de distribution d'eau et la compétence plus récente des EPCI pour la gestion des milieux aquatiques et la protection des inondations (GEMAPI) laissent peu de place aux régions.

Dans leur participation à la politique territoriale en matière d'eau, les régions ont une approche segmentée qui ne recouvre pas forcément les mêmes domaines. Ainsi, par exemple, la région PACA est

¹⁷⁷ Le contexte de renouvellement des conseils régionaux et de leurs exécutifs, en juin 2021, n'a pas facilité l'expression d'une vision claire sur la question de l'eau au moment où la mission a mené ses entretiens.

¹⁷⁸ Missions d'animation et de concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques mentionnées au 12° du I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement. Les régions concernées sont : Bretagne, Grand-Est, Provence Alpes Côte d'Azur et Pays de la Loire.

¹⁷⁹ En Bretagne, après la prise de compétence eau par la Région en 2017 une impulsion a été donnée pour fédérer des acteurs en associant État et Région, mais le travail technique qui a suivi a abouti à un document, le « Plan breton pour l'eau », qui a eu peu de suites concrètes. En région Provence Alpes Côte d'Azur, se tient chaque mois une réunion du « club des cinq » (agence de l'eau, DREAL, OFB, région, ARB).

concentrée sur le volet ressource en eau et milieux aquatiques, mais n'aborde pas le volet inondations, contrairement à la région Grand Est.

La situation de la Corse est spécifique non seulement parce que le bassin hydrographique correspond à l'organisation administrative régionale, mais également du fait du statut particulier de l'île qui donne à la Collectivité de Corse (CdC) des compétences en matière d'eau qui font qu'elle a une place de fait importante (plus importante que les régions du continent) dans les acteurs de la politique insulaire de l'eau. Le partage de la compétence entre le préfet et le président de la CdC apparaît discutée, chacun se réclamant d'une légitimité à agir sans qu'une véritable concertation apparaisse. La présidence de la CdC revendique, quant à elle, la gestion des moyens et de l'organisation en matière d'eau, notamment au travers d'un contrôle renforcé des moyens, humains et financiers de l'Office d'équipement hydraulique de la Corse (OEHC) qui est chargé de gérer la ressource en eau et qu'elle préside. Les services de l'État entendent garder le contrôle en matière d'eau tant que la CdC n'aura pas les moyens nécessaires pour prendre en charge cette politique. La situation de crispation constatée, sur le sujet de l'eau rend difficile toute extrapolation de l'organisation particulière de la Corse en la matière.

5.5.2 Les conseils départementaux

Comme pour les régions, la diversité des approches tient à la posture sur l'eau de chacun des départements, avec, par rapport aux régions, une différence tenant à la situation historique du département en la matière. En effet, de nombreux départements ont pris une part active dans les syndicats des eaux avant les réformes des lois NOTRe et GEMAPI et certains ont conservé, voire accentué, leur participation dans ces syndicats avec l'évolution de la compétence dans le cadre de la loi GEMAPI.

Le contexte de mutation législative et réglementaire de ces dernières années a fortement modifié, du point de vue des élus et responsables départementaux rencontrés par la mission, les conditions d'intervention des collectivités territoriales et, plus particulièrement, des départements. Ils regrettent « une accumulation de lois » (Grenelle, NOTRe, climat et résilience, GEMAPI...) qui ont entraîné, selon eux, une instabilité juridique doublée d'un manque de temps pour finaliser les schémas, programmes, projets, etc. Certains estiment que la loi NOTRe « a dépossédé les départements » en supprimant la clause générale de compétence. Les syndicats mixtes, pré-existants ou créés ad hoc, sont, de leur point de vue, un bon outil pour que les départements conservent une capacité d'action dans le domaine de l'eau. Certains de ces syndicats témoignent d'une capacité forte en compétence technique et thématique, par un double effet de taille et d'ancrage sur la réalité des territoires. De nombreux élus de niveau infra départemental considèrent qu'il ne faut surtout pas empêcher les départements de continuer à intervenir dans le domaine de l'eau.

Les conseils départementaux se concentrent désormais sur l'assistance technique aux collectivités locales au titre de leurs missions de solidarité. Ils leur apportent l'ingénierie territoriale autrefois assurée par l'État. Certains ont créé des agences techniques départementales au service des collectivités locales qui sont plus ou moins spécialisées dans le domaine de l'eau (assistance technique sur l'eau potable, l'assainissement, les cours d'eau, la gestion de la ressource...). Des syndicats mixtes « départementaux », selon diverses modalités, apportent une valeur ajoutée en termes de compétence technique, de mutualisation...

Certains départements entendent se positionner comme « chefs de file » des questions relatives à l'eau pour le territoire du département en utilisant des dispositifs d'animation ou de coordination des autres acteurs territoriaux (la planification avec le Plan Garonne amont du département de Haute-Garonne, un comité départemental de l'eau en Dordogne, par exemple). Parmi les 102 propositions présentées à l'occasion de son congrès 2021, l'Association des départements de France (ADF) a notamment mis en avant :

- De positionner le département comme chef de file de la préservation et de la valorisation des ressources en eau ;
- De confier aux départements la coordination de la gouvernance de l'eau potable.

5.5.3 Les EPCI et les communes

La mission a rencontré des représentants de collectivités territoriales du « *bloc communal* » qui composent, par nature, une grande variété de situations : entre une grande métropole dotée de moyens humains et financiers, d'une part, et une petite commune ou un groupement de petites communes sans grands moyens, l'approche est bien évidemment différente.

Les métropoles apparaissent très impliquées dans la gestion de l'eau et des milieux aquatiques. Celles que la mission a rencontrées estiment être dotées de moyens humains suffisants pour assumer l'ensemble des compétences en la matière. Elles exercent le service public d'eau et d'assainissement à destination des usagers avec une dimension liée à la transition énergétique et aux sujets de réutilisation des eaux usées (irrigation, arrosage, autres types par exemple nettoyage de rue, de réseau et incendie). Elles ont pris la compétence GEMAPI confiée récemment aux EPCI en complément des obligations des propriétaires riverains. Comme les autres collectivités territoriales, les représentants des métropoles regrettent que le corpus réglementaire change trop souvent : « *On n'arrive pas à avoir une vision globale, la législation change tout le temps (ex. : systèmes d'endiguement)* ». Cela ne leur apparaît pas compatible avec le calendrier et le rythme des collectivités territoriales.

Les communes et les communautés de communes rencontrées par la mission expriment majoritairement des difficultés sur les compétences en matière d'eau. Les évolutions consécutives aux lois MAPTAM, NOTRe, et GEMAPI n'ont pas encore produit tous leurs effets. Les plus petits EPCI estiment que la GEMAPI ne peut pas être appliquée de manière identique sur tout le territoire. De petites collectivités ne sont pas en capacité d'assumer cette compétence sur un grand territoire peu peuplé, faute de pouvoir en assurer le financement par une taxe, ce qui pose la question de la responsabilité à établir si des ouvrages anciens ne peuvent plus être entretenus faute de moyens, et des conséquences à en tirer dans les documents d'urbanisme pour ne pas exposer la population aux risques. A défaut de pouvoir exercer directement la compétence, ces plus « *petites* » collectivités s'appuient souvent sur des syndicats mixtes, EPTB ou EPAGE pour certains, qui apportent en général une solution pour une gestion locale par bassin versant, ou sur les départements et leurs agences techniques (cf. supra).

La gestion des services publics locaux d'eau et d'assainissement n'a jamais été de la compétence de l'État. Certaines petites communes ne veulent pas transférer la compétence eau potable à une échelle intercommunale et ont une logique de propriétaires avec plusieurs captages par commune (600 pour 160 communes dans un département de montagne). A l'inverse, l'existence de syndicats départementaux des eaux qui regroupent la plupart des collectivités est perçue positivement là où ils existent. De manière plus générale, les associations regrettent que les préfetures aient poussé, de façon très administrative, à la suppression de syndicats pour « *mutualiser* », ce qui conduit à des structures pas adaptées ou à des endroits qui ne sont pas couverts. Des élus impliqués se sont désengagés et des personnels techniques compétents sont partis.

De manière générale, l'articulation entre les compétences assainissement, GEMAPI et gestion des eaux pluviales suscite des interrogations et reste encore à préciser.

Enfin, les associations rencontrées ont exprimé leur opposition à toute extension de la prise de compétences régaliennes par les collectivités en indiquant que le pouvoir de police des maires n'est jamais mis en œuvre de manière satisfaisante. Selon elles, les collectivités n'ont pas la bonne distance vis-à-vis des usagers et l'environnement sera toujours « *sacrifié* » à l'économie et au social. Tout en affirmant que la police de l'eau et de l'environnement doit rester un rôle de l'État, l'une d'entre elles serait ouverte à la possibilité de donner un rôle plus important aux grandes agglomérations sur les eaux pluviales en relation avec l'urbanisme.

5.5.4 Les EPTB et EPAGE

Tout en reconnaissant que le rôle des EPCI reste essentiel pour être près du terrain, des élus souhaitent qu'ils soient réunis au sein d'une structure de bassin versant (EPTB, EPAGE...), les échelons départementaux et régionaux venant soutenir financièrement les EPTB sans en être des acteurs actifs. Confier un rôle accru aux EPCI dans les structures de bassin constitue un axe de progrès afin de

mobiliser des moyens des métropoles et des agglomérations dans une solidarité et une logique de bassin. L'EPTB doit être le lieu de contact et de mise en cohérence entre petit et grand cycles de l'eau, tout en laissant la gestion du petit cycle aux EPCI.

Actuellement, la carte nationale des EPTB comprend des zones blanches avec par ailleurs une montée trop lente de constitution des EPAGE. Pour certains EPTB, il aurait fallu que l'État intervienne pour faire respecter le SDAGE (SOCLE) en termes de structuration des collectivités. L'intérêt d'une couverture systématique du territoire en EPTB a cependant été souligné par les DREAL. Les élus sont nombreux à souhaiter que soit affirmée l'obligation d'une couverture systématique du territoire par des EPTB couvrant un bassin versant subdivisé en EPAGE.

Pour les EPTB, il reste un problème de financement de la planification. Ils indiquent dépenser une énergie considérable pour trouver des financements. Ils estiment avoir besoin d'un dispositif de financement propre de support afin de rendre leur situation financière moins précaire. La possibilité d'une perception de la taxe GEMAPI directement par les EPTB va dans ce sens. L'article 34 de la loi dite « 3DS » du 21 février 2022 permet, à titre expérimental et pour une durée de cinq ans à compter de la promulgation de la loi, aux EPTB de lever la taxe GEMAPI sous réserve que les EPCI ne s'y opposent pas. Un financement par l'agence de l'eau est également à envisager selon des présidents de comité de bassin.

Enfin, de nombreux élus s'accordent sur la nécessité de constituer des commissions locales de l'eau (CLE) et d'élaborer des SAGE. Une CLE regroupe tous les acteurs du territoire et leur permet de se parler et si possible de se comprendre. Le positionnement de l'État dans les CLE est important notamment pour s'assurer de la conformité avec le SDAGE et avec la réglementation.

5.6 L'articulation entre l'État et les collectivités territoriales

5.6.1 Du point de vue de l'État

L'État a conservé l'arbitrage des grands équilibres de la gestion du grand cycle de l'eau en qualité et en quantité. Cependant, il s'est dépossédé des outils d'aménagement et de gestion de l'eau dont il disposait¹⁸⁰ et des collectivités territoriales de niveau divers ont repris la compétence de gestion de certains grands ouvrages hydrauliques qu'exerçait l'État.

Les préfets sont plutôt réservés quant à d'éventuels nouveaux transferts de compétences aux collectivités territoriales. Un préfet de Région « *n'a pas identifié de demande en ce sens* », un autre dit qu'il n'est « *pas convaincu de l'intérêt de décentraliser davantage* », un préfet de département suggère de « *ne pas ajouter à cette complexité locale* », un autre « *ne croit pas à un transfert de missions de police aux collectivités, souvent juges et parties sur les ouvrages* », un autre pense que « *l'État est le plus à même de prendre en charge complètement le grand cycle de l'eau* ». Les quelques nuances portent sur le petit cycle de l'eau, un préfet estimant « *qu'il faut aller au bout maintenant que la compétence est passée de nombreux syndicats aux EPCI* » et sur « *d'éventuels éléments ponctuels sur le grand cycle à l'exclusion de la gestion quantitative* ». A leurs yeux, les collectivités locales, sur le terrain, n'attendent pas plus de transferts de l'État mais un « *accompagnement* » et un « *rôle d'ensemblier* », sans que ces concepts soient toujours clairs.

Pour les DREAL, il faut que l'État reste un acteur majeur de la politique de l'eau. Certaines considèrent que l'État doit garder un rôle de police sur le petit cycle même si prendre des mesures de police vis-à-vis des collectivités est délicat, des préfets rechignant à signer les arrêtés de mise en demeure. L'État doit également conserver le contrôle de la gestion quantitative qui doit aller au-delà de la gestion de la sécheresse, la disponibilité de la ressource en eau devenant un élément de l'aménagement du territoire. Selon les DDT-M, les acteurs apprécient d'avoir l'État garant, médiateur. Pour les associations, le rôle

¹⁸⁰ Par exemple, l'Office d'équipement hydraulique de Corse (OEHC), la compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne (CACG) en Adour-Garonne que l'État ne pilote plus mais qui n'a pas été reprise, alors que la compagnie du Bas-Rhône-Languedoc (BRL) et la société du canal de Provence (SCP), reprises par les régions, fonctionnent.

principal de l'État consiste à fixer des obligations de résultats et à mettre en œuvre des moyens de contrôle qui soient insuffisants.

S'il n'y a pas de doute sur le rôle « *régalien* » de l'État (faire appliquer la loi), la baisse continue des effectifs et la perte des compétences qui en résulte dans ses services ne leur permet plus d'aider les collectivités territoriales et d'être encore dans l'accompagnement¹⁸¹. Lorsque l'ingénierie privée ne trouve pas un marché suffisant pour se structurer, ce qui est souvent le cas dans les départements peu densément peuplés, des collectivités territoriales regrettent encore les services d'ingénierie publique des anciennes directions départementales de l'équipement et de l'agriculture. Certaines demandent même à l'État, qui peine déjà à structurer la prise de compétence par les collectivités territoriales, de faire émerger une ingénierie.

Selon certains préfets, la perte d'expertise des services territoriaux (DDT-M notamment) suscite des inquiétudes et entame la capacité d'intervention de l'État à l'égard des grandes collectivités territoriales (régions, départements, métropoles et grandes agglomérations), qui peuvent se doter de services compétents. En cas de poursuite de la décentralisation ou de la réduction d'effectifs, l'État perdrait les dernières compétences techniques dont il dispose.

Ils estiment qu'il importe d'affirmer et de conforter le préfet dans sa responsabilité pour les compétences qui ne sont pas décentralisées. Les élus locaux attendent (demandent) ce rôle du préfet comme acteur central de l'État. S'il apparaît nécessaire d'envisager des différenciations territoriales pour tenir compte de la diversité des territoires, il faut toutefois veiller à préserver une cohérence, une unité et une lisibilité de l'action de l'État et de ses services territoriaux.

Le fait que le préfet soit en responsabilité n'implique toutefois pas qu'il « *ait toujours la main* ». Par exemple, pour les projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE), l'État ne dirige pas les débats mais s'emploie à faciliter le dialogue entre les acteurs pour s'organiser avec le souci d'impliquer les différents échelons concernés (notamment le comité de bassin, l'EPTB, le département).

La formalisation du partenariat entre les agences de l'eau et les conseils régionaux s'est développée au travers de structures formelles (« *Entente pour l'eau* » dans le bassin Adour-Garonne), de conventions (Loire-Bretagne, Seine-Normandie) ou d'accords-cadres (Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée-Corse, Seine-Normandie) associant souvent les services de l'État et l'OFB. Outre la variété de leur forme, les périmètres de ces partenariats sont hétérogènes et ajustés aux enjeux des territoires. Il faut noter l'initiative intéressante de l'accord-cadre global entre la région Grand-Est et les trois agences concernées par le territoire régional qui permet une cohérence d'action.

Ces contractualisations prévoient des dispositifs d'échanges réguliers et/ou la mise en place de structures partenariales engageant également d'autres acteurs. Si les conventions ou protocoles sont très structurés et portent globalement sur l'ensemble des domaines d'action des agences (eau, biodiversité, adaptation au changement climatique) et définissent bien les sujets sur lesquels porte le partenariat, il est toutefois difficile d'en apprécier précisément la portée opérationnelle.

Dans le cadre de ces contractualisations formelles ou en complémentarité, l'association des agences aux structures et aux réflexions régionales sur l'eau et la biodiversité (exemple, élaboration des SRAD-DET) constitue une pratique courante. Des coopérations existent également sur des thèmes particuliers et variés (politique agricole, notamment), en fonction des opportunités ou, plus généralement sur les projets éligibles aux fonds structurels européens dont les régions assurent la gestion. La présence de représentants des collectivités régionales dans les instances (comité de bassin, conseil d'administration) constitue un élément important dans la fluidité et la continuité du partenariat avec l'agence et l'intégration des politiques nationales et locales.

¹⁸¹ Le terme « accompagnement » est un vocable « porte-manteau » sur lequel les différents services posent des conceptions bien différentes : aider les collectivités à respecter la loi, ou à l'inverse, les aider à en faire une application « différenciée », leur proposer un diagnostic des territoires, les aider à « faire émerger » des projets, ce qui peut aller jusqu'à leur apporter une assistance à maîtrise d'ouvrage voire une quasi-maîtrise d'œuvre.

Enfin, l'accompagnement de la structuration des compétences relatives à l'eau au sein des collectivités est un rôle que les acteurs de l'État semblent ne pas toujours assurer alors que disposer au sein des collectivités d'interlocuteurs mieux structurés, à taille critique, avec des équipes techniques compétentes, est une condition indispensable pour l'appropriation et la bonne mise en œuvre territoriale de la politique de l'eau. Les agences de l'eau peuvent apporter une aide financière pour des études de gouvernance et un appui ponctuel pourrait être apporté dans certaines situations pour aider les collectivités à s'organiser par exemple avec l'affectation temporaire de chefs de projets voire de préfets de missions thématiques¹⁸².

5.6.2 Du point de vue des collectivités territoriales

Selon des présidents de comité de bassin, il faut responsabiliser les acteurs locaux et ne pas doubler la décentralisation par une déconcentration « *qui coûte cher* ». Pour chaque axe de la politique de l'eau, il faut choisir entre décentralisation et déconcentration, car « *on ne peut pas se payer les deux* ». Le transfert de responsabilité doit être clair notamment sur l'imputation du paiement des pénalités en cas de non-atteinte des objectifs européens, le cas échéant. Des élus et responsables de collectivités territoriales disent que l'État doit « *faire confiance aux collectivités territoriales* ».

Les départements les plus engagés dans le domaine de l'eau estiment que l'État ne joue pas son rôle au niveau départemental et que les préfets de département n'ont pas de possibilité d'action suffisante. Les élus rencontrés par la mission dénoncent « *une suradministration* », « *trop loin du terrain* », « *trop régionale* ». Certains interlocuteurs déplorent « *l'incapacité de la DREAL d'apporter des arbitrages stables, de ne pas être assez facilitateur* ». La gestion au niveau des bassins versants devrait, de leur point de vue, être privilégiée avec un renforcement du rôle des préfets de département.

La réduction des effectifs et des moyens des services territoriaux de l'État, notamment des DDT-M, est souvent dénoncée par les élus départementaux, avec en corollaire une perte des compétences qui entraîne « *une lente érosion qui peut poser un problème aux collectivités* ». Certains estiment que « *la plus grosse difficulté c'est la différence d'interprétation de la loi par chacun des services, pas toujours cohérente, et qui nécessite l'intervention du préfet* ».

Si l'intervention des agences de l'eau est bien comprise pour la gestion des milieux aquatiques (GEMA), elle apparaît, pour les départements rencontrés, insuffisante voire absente dans la prévention des inondations (PI). Certains interlocuteurs recommandent que les agences de l'eau consacrent des moyens à la protection intégrée contre les inondations. Les agences sont parfois perçues comme intrusives dans la politique départementale (ou du syndicat mixte auquel participe le département) usant de l'argument financier pour imposer des actions ou des organisations qui ne sont pas celles préconisées par le département. Ils estiment que l'agence devrait être plus souple dans ses règles de financement.

L'OFB est souvent critiqué par les élus, pour son défaut de moyens et pour son rôle perçu comme principalement de police judiciaire.

Les métropoles disent rencontrer une écoute attentive et un soutien des services de l'État même si elles regrettent parfois des délais trop longs, imputables, selon les personnes rencontrées, à la réduction des moyens humains et à une rotation rapide des personnels de ces services. Les élus et responsables ressentent un affaiblissement des missions des services de l'État compte-tenu de la montée en compétence des collectivités territoriales de la taille d'une métropole, avec des moyens plus importants que ceux de l'État. Mais, en général, les services de l'État sont appréciés, avec des agents compétents, force de proposition.

Comme les autres collectivités territoriales, les communes et EPCI, d'autant plus s'agissant de petites structures, regrettent la diminution des moyens de l'État, notamment pour ce qui concerne la police de l'eau (« *État absent ou insuffisant en technicité* » ; « *la DDT-M n'assure plus que des missions de police* »).

¹⁸² Voir l'exemple réussi, suite aux crues de 2016, de la mise en place d'un préfet « thématique » auprès du préfet coordonnateur du bassin Seine-Normandie, lequel a réussi à mobiliser les collectivités concernées pour qu'elles s'organisent en matière de prévention des inondations.

administrative » ; « la DDTM n'est pas assez disponible pour aller rapidement sur le terrain constater des problèmes » ; « l'OFB est dorénavant plus orienté vers la biodiversité »). Ces collectivités regrettent les disparités entre agents et entre services de départements différents. Dans certains domaines liés à l'eau (urbanisation et conformité de l'assainissement), elles trouvent que les services de l'État ne sont pas suffisamment dans le dialogue avec les collectivités concernées.

Le rapport entre les agences de l'eau et les EPTB peut être compliqué et en partie lié au fait que l'agence de l'eau intervient en GEMA, mais pas en PI, ce qui pose la question du positionnement stratégique des agences par rapport au financement des EPTB pour leurs missions d'intérêt général et au financement de la prévention des inondations.

5.7 Le cas particulier de la pêche en eau douce

5.7.1 La pêche de loisir

Les associations agréées de pêche et de protection du milieu aquatique (APPMA) et leurs fédérations départementales (FDPPMA)¹⁸³ sont des associations agréées par l'État qui collectent de l'argent public (10 M€ de redevances versées aux agences de l'eau). De manière générale, les FDPPMA se sentent oubliées des services de l'État et déplorent d'être considérées seulement comme représentantes des pêcheurs alors qu'elles n'hésitent pas à se constituer parties civiles pour soutenir l'action publique en cas d'atteinte aux milieux aquatiques. Les pêcheurs sont les « *guetteurs de l'eau* » ou les « *sentinelles de l'eau* » selon l'expression de leurs représentants, mais ils n'ont plus de relais au sein des services de l'État chargés de l'eau et ne se sentent pas considérés pour leur travail de gestion de milieux.

Leurs élections sont effectuées sous le contrôle de l'État¹⁸⁴ et les représentants des pêcheurs semblent plutôt attachés au maintien de cette situation qui est porteuse de légitimité. Cependant ce dispositif pose certaines difficultés et peut conduire à des contentieux. Il faut *a minima* clarifier le niveau d'intervention des DDT-M et des services de l'État dans le processus électoral. La FNPF souhaite que l'État prenne tout le processus à sa charge ou le délègue totalement à la FNPF et aux FDPPMA en se recentrant sur le contrôle de la régularité des procédures.

La réglementation de la pêche de loisirs relève de l'échelon départemental pour des raisons historiques liées au fait que l'État et le monde associatif sont organisés autour du niveau départemental (un arrêté général par département, un arrêté départemental pour les modalités de pêche des migrateurs, un par grand lac intérieur). Certaines réglementations pourraient être prises au niveau régional ou surtout du bassin (pour mémoire la date d'ouverture du brochet est nationale). Des dérogations ou ajustements peuvent ensuite être prises à l'échelon départemental si nécessaire.

En revanche, la pêche des poissons amphihalins (pouvant migrer entre eau salée et eau douce) ressort du préfet de bassin (ou du préfet de région, mais dans une logique de bassin ou de sous-bassin)¹⁸⁵ qui préside un comité de gestion, le CoGePoMi, et approuve un plan de gestion, le PlaGePoMi, par arrêté¹⁸⁶. Les CoGePoMi traitent surtout de la pêche et moins du milieu. Ils pourraient être rapprochés des comités de bassin et en devenir une commission. En effet, si les CoGePoMi donnent un avis sur le SDAGE,

¹⁸³ Il existe maintenant des associations régionales des fédérations de pêche, mais elles ne fonctionnent pas toutes et n'ont pas de reconnaissance officielle (moins soutenues en moyens par la fédération nationale que les FDPPMA). Il existe par ailleurs des associations pour les poissons migrateurs qui manquent de moyens et de reconnaissance institutionnelle.

¹⁸⁴ La DDT-M prépare les élections des FDPPMA, sous l'autorité et la validation du Préfet. Pour les élections aux AAPPMA, la FDPPMA assure la préparation et transmet à la DDT-M qui prépare l'arrêté préfectoral validant les élections dans les AAPPMA.

¹⁸⁵ En Bretagne par exemple, dotée de fleuves côtiers, la gestion des poissons migrateurs est assurée par l'échelon régional. Partout, la gestion en mer est sous tutelle de la Direction interrégionale de la mer (DIRM), ce qui crée une discontinuité d'action pour les migrateurs.

¹⁸⁶ Les COGEPOMI (et les PLAGEPOMI) sont placés sous la responsabilité des préfets coordonnateurs de bassin pour Artois-Picardie, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée, Seine-Normandie, et sous la responsabilité de préfets de région pour Adour et côtiers (Nouvelle Aquitaine), Bretagne (Bretagne), Garonne-Dordogne-Charente-Seudre-Leyre (Nouvelle Aquitaine), Loire-Sèvre Niortaise-côtiers vendéens (Pays de la Loire).

le comité de bassin n'est pas consulté sur le PlaGePoMi qui pourrait s'inscrire dans le SDAGE. Les arrêtés concernant la pratique de la pêche aux poissons migrateurs pourraient être pris en préfecture de bassin, en cohérence avec le PlaGePoMi.

Des mesures de simplification de la réglementation de la pratique de la pêche sont à envisager. Par exemple, les fédérations ont l'obligation de demander des autorisations ponctuelles auprès des DDT-M pour pratiquer des pêches scientifiques qui figurent pourtant dans les statuts des fédérations. Les arrêtés pourraient être pris sur une durée plus longue ou une délégation consentie à la fédération, ce qui éviterait du travail administratif peu utile à la DDT-M.

Les pêcheurs constatent et regrettent le désengagement de l'État sur le contrôle de la pêche : les agents de l'OFB ne sont plus sur le terrain. Les réformes successives qui ont conduit à l'OFB ont laissé les FDPPMA bien seules face au braconnage et au contrôle des cartes de pêche. Toutes les FDPPMA ont mis en place des gardes pêches particuliers, sentinelles de l'administration. Les FDPPMA sont prêtes à renforcer leur implication dans la police de la pêche (police de l'hameçon) à condition de disposer des moyens nécessaires. Elles souhaiteraient que l'habilitation des gardes-pêche de FDPPMA soit étendue à la police des déchets¹⁸⁷.

De manière générale, les fédérations de pêcheurs sont prêtes et intéressées à reprendre des actions que les DDT-M et préfectures n'accomplissent plus, si elles en reçoivent les moyens. De leur côté, les DDT-M suggèrent de transférer l'encadrement administratif (arrêté annuel, arrêtés de pêche électriques) de la pêche et de son monde associatif (suivi et accompagnement du processus électoral des associations agréées de pêche et de protection du milieu aquatique - APPMA) aux fédérations départementales (FDPPMA) comme cela a été fait pour la chasse.

5.7.2 La pêche professionnelle

Les pêcheurs professionnels estiment que leurs besoins ne sont pas suffisamment pris en compte par le MTE et par l'OFB faute de compétences et de connaissance de la pêche professionnelle. Il en est de même aux échelons déconcentrés, en régions et départements. Dans certaines DDT-M, les agents chargés de la pêche sont parfois des agents sans aucune compétence technique qui « *écouterait davantage les pêcheurs de loisir que les pêcheurs professionnels* »¹⁸⁸.

Les représentants de la pêche professionnelle considèrent qu'il y a un problème de gouvernance pour leur activité en eau douce : pour faire modifier un décret, il faut un avis du Comité national de l'eau (CNE) après saisine du comité permanent de la pêche, présidé par le président de la pêche de loisir qui peut refuser de consulter ce comité. Les pêcheurs professionnels souhaitent que soit supprimée la consultation du Comité permanent de la pêche pour la réglementation nationale ou que soit créée une instance propre à la pêche professionnelle. Dans les bassins, la commission de bassin de la pêche professionnelle en eau douce n'est pas décisionnaire : il faut redéfinir la compétence, en s'appuyant sur des avis d'experts et pour une gestion cohérente sur un même bassin hydrographique¹⁸⁹.

La profession demande depuis plusieurs années que les arrêtés préfectoraux (dates, engins...) soient harmonisés sur un même bassin ou, au moins, sous-bassin. La commission de la pêche professionnelle pourrait définir ces dates plutôt que donner un avis consultatif au niveau du bassin et que les décisions soient prises dans les départements, ce qui mobilise inutilement des agents en DDT-M. Les préfets de bassin seraient l'autorité chargée de réglementer la pêche professionnelle en eau douce.

La gestion des poissons migrateurs serait également plus simple à gérer par bassin et non par département. Cela donnerait plus de continuité de compétence et une pression moins importante que celle observée au niveau départemental par les fédérations du fait du nombre d'adhérents. De plus, des moyens pourraient être réalloués sur les plans de suivi, les plans de régulation...

¹⁸⁷ Dans des départements notamment frontaliers fréquentés par des pêcheurs qui dégradent les places de pêche, des collectivités sont amenées à en fermer l'accès à tous les pêcheurs.

¹⁸⁸ La situation est souvent conflictuelle entre pêcheurs de loisir et pêcheurs professionnels en eau douce, mais les situations ne sont pas homogènes selon les territoires.

¹⁸⁹ En Adour-Garonne, le préfet de bassin a délégué au préfet de région Nouvelle-Aquitaine la commission pour la pêche professionnelle en eau douce.

Les licences de pêche sont accordées après avis d'une commission de bassin avec DREAL, DDT-M, OFB, pêcheurs professionnels et amateurs, au vu des stocks (après avis du CoGePoMi pour les migrateurs)¹⁹⁰.

De manière générale, les représentants de la profession ne souhaitent pas de décentralisation des actes administratifs concernant la pêche professionnelle. Selon eux, depuis le transfert du domaine public fluvial aux régions, certaines collectivités territoriales ont supprimé ou réduit le nombre de licences attribuées à la pêche professionnelle sous pression des fédérations de pêche de loisirs, d'autres augmenteraient le nombre de licences pour des raisons sociales au bénéfice de gens non formés. Pour la profession, il serait nécessaire de constituer un conseil scientifique par bassin, compétent en matière piscicole, pour donner des avis sur les objectifs et moyens.

¹⁹⁰ En Adour-Garonne, les licences de pêche sont ensuite gérées par la DDTM de la Gironde pour la Garonne et par EPIDOR (gestionnaire du domaine public fluvial-DPF depuis 2015) pour la Dordogne.

6. Annexe 6 : Les modules d'organisation de la mise en œuvre territoriale de la politique de l'eau pour fonder des scénarios

6.1 Module 1 : Rationaliser l'exercice des missions actuelles de chacun des niveaux territoriaux de l'État

Cette proposition vise à optimiser le fonctionnement de l'État en matière de mise en œuvre territoriale de la politique de l'eau et de la pêche en eau douce en rationalisant les interventions des services et établissements publics de l'État pour certaines missions exercées aux différents échelons territoriaux. Cette proposition ne modifie ni les structures, ni la répartition des compétences entre les différents services ou vis-à-vis des collectivités territoriales.

L'optimisation de l'action des services et établissements publics de l'État est à envisager aux trois échelons du bassin hydrographique, de la région et du département.

6.1.1 A l'échelon du bassin hydrographique

Afin de mieux coordonner l'action des instances consultatives et délibératives à l'échelon du bassin, un organe permanent de concertation pourrait être mis en place. Il regrouperait le préfet coordonnateur de bassin, également président du conseil d'administration de l'agence de l'eau, et le président du comité de bassin, et pourraient associer le directeur général de l'agence.

Au sein du secrétariat technique de bassin, les missions devraient être réparties sans redondance comme suit ¹⁹¹ :

- L'agence de l'eau serait la seule responsable de l'élaboration globale et du suivi du SDAGE, ainsi que du programme de mesures et du programme de surveillance ;
- La délégation de bassin garderait les prérogatives à caractère réglementaire (dont la rédaction des aspects régaliens du SDAGE) et la coordination des services départementaux en charge de la police et des contrôles.

Après la phase de consultation des élus (comité de bassin) et du public sur les orientations du SDAGE par l'agence, la validation de ces orientations par arrêté incomberait au préfet coordonnateur de bassin (es qualité et non comme président du conseil d'administration), sur avis de la DREAL déléguée de bassin.

Une instruction permettrait de préciser cette responsabilité confiée par le préfet coordonnateur de bassin à l'agence, et de mobiliser la DREAL déléguée de bassin dans la rédaction et la préparation des parties du SDAGE relevant d'actions régaliennes.

Dans l'hypothèse où SDAGE et PGRI viendraient à être fusionnés, après l'expérience de fort rapprochement de ces documents de planification pour la période 2022-2027, les dispositions ci-dessus pourraient être complétées par une responsabilité confiée formellement à la DREAL déléguée de bassin de prendre en charge la rédaction du document fusionné pour ce qui concerne les dimensions spécifiques au PGRI non partagées par le SDAGE, et qui portent notamment sur l'exposition au risque et la vulnérabilité, la gestion de crise...

Les agences de l'eau pourraient cesser d'exercer certaines missions qui ne sont pas dans leur « cœur de métier » et qui sont déjà assurées en partie par d'autres structures, à savoir :

- L'acquisition de terrains et la gestion foncière directe par une agence de l'eau est une mission très marginale qui pourrait être confiée à une autre structure mieux positionnée pour ce faire (Conservatoire du littoral, conservatoires d'espaces naturels ou établissements publics

¹⁹¹ La DR de l'OFB (siège de bassin) continuerait à apporter son expertise technique à l'agence de l'eau et appuierait la délégation de bassin pour la coordination de l'action de police de l'eau.

fonciers) et à même de garantir un niveau de protection aussi fort que celui assuré par l'agence ;

- L'instruction des aides relevant de la coopération décentralisée dans le domaine de l'eau et de l'assainissement pourrait revenir à l'Agence française de développement dont il s'agit de la mission première, avec le maintien de la seule gestion des partenariats internationaux institutionnels (appui à la mise en place d'organismes de bassin) au sein de l'agence de l'eau ;
- Les actions menées par les agences de l'eau dans le domaine de l'éducation à l'environnement (soutien à des « *classes d'eau* », partenariats éducatifs...) qui participent à la mobilisation de la société pourraient être reprises par l'OFB puisqu'il s'agit d'un axe stratégique majeur de cet établissement.

En raison des caractéristiques spécifiques de la Bretagne dans le bassin Loire-Bretagne, une expérimentation pourrait être menée pour déléguer au préfet de la région Bretagne certaines compétences du préfet coordonnateur du bassin. Une mission de préfiguration pourrait proposer le périmètre de cette délégation et préciser ses modalités notamment quant aux moyens humains nécessaires. En complément, elle pourrait étudier la pertinence et les conditions de désigner la Bretagne comme district hydrographique au sens de la directive-cadre sur l'eau.

6.1.2 A l'échelon régional

Des revues de missions pourraient être conduites à l'échelon régional pour optimiser la répartition de certaines activités entre préfet de région (DREAL) et préfets de départements (DDT-M) en fonction des grands enjeux et dossiers structurants, et en fonction en particulier des ressources humaines disponibles et notamment des compétences pour lesquelles des solutions mutualisées au bénéfice du réseau régional et départemental devraient être développées.

Les préfets de région devraient renforcer la concertation avec les principales collectivités territoriales afin de coordonner les actions avec la stratégie du bassin (SDAGE, PGRI, PlaGePoMi...) et de mieux articuler les politiques publiques en matière d'eau, de biodiversité, d'énergie et d'aménagement du territoire. Le conseil régional aurait ainsi la faculté d'intervenir dans la définition des grands choix stratégiques de la politique de l'eau à l'échelon régional. La mise en place d'un chef de filât par grande thématique entre administrations de l'État (établissements publics compris) et des collectivités territoriales pourrait en découler.

Un comité des financeurs pourrait être chargé de coordonner, pour le domaine de l'eau, les modalités d'intervention respectives de(s) agence(s) de l'eau, de l'État et du conseil régional notamment en tant qu'autorité de gestion des fonds structurels européens. Un guichet commun pourrait être ouvert pour recevoir les demandes de subventions formulées par les maîtres d'ouvrage, à l'exemple du Grand-Est dans le domaine de la biodiversité, avec une seule instruction technique pour chaque dossier, chaque financeur restant ensuite le décideur pour l'attribution de son financement, les financeurs pouvant également décider conjointement de décroiser leurs interventions selon certaines caractéristiques des projets. Lorsqu'un territoire régional concerne plusieurs agences de l'eau, il serait pertinent de conclure un accord-cadre entre le conseil régional, ces agences et les préfets concernés (bassin et région), afin de favoriser une cohérence d'action¹⁹².

6.1.3 A l'échelon départemental

La coordination des DDT-M assurée par les DREAL serait à renforcer pour une meilleure harmonisation sur les dossiers à enjeux (arrêtés sécheresse, suites à donner en cas de manquement administratif, mise en place de nouvelles procédures ou de nouvelles orientations thématiques...). Une feuille de

¹⁹² Le partenariat entre les agences de l'eau et les conseils régionaux s'est développé. Il est formalisé selon des périmètres ajustés aux enjeux des territoires et selon des modalités diverses qui associent souvent les services de l'État et l'OFB. Il reste néanmoins bilatéral et ne permet pas une approche coordonnée lorsque plusieurs agences interviennent sur une même région. Cependant, la région Grand-Est a conventionné conjointement avec les trois agences de l'eau qui la concernent.

route départementale pourrait être élaborée entre DREAL et DDT-M sur les priorités partagées et respectives, et validée dans les feuilles de route des préfets (pour les éléments les plus structurants).

Des réunions inter MISEN, en amont des MISEN stratégiques et de l'élaboration des plans de contrôle, seraient organisées de manière plus systématique. Lorsque ce n'est pas déjà le cas, les MISEN gagneraient à s'ouvrir à d'autres services (DDPP/DDTESPP, UD DREAL, ARS) afin d'assurer une meilleure coordination entre la police de l'eau, la police des ICPE et la police sanitaire. Une instruction conjointe des directions générales concernées pourrait être élaborée.

Les modalités de déclinaison dans le plan de contrôle de chaque département de la stratégie nationale de contrôles portée par le MTE et de la feuille de route nationale de l'OFB devraient être stabilisées, afin de tenir compte des priorités locales inscrites dans le programme de mesures et le PAOT. Les rôles respectifs et les modalités de coordination entre les personnels de la DDT-M et de l'OFB devraient être précisées sur les contrôles de police administrative et les suites à leur donner. Une politique de suites à donner aux signalements serait incluse dans le plan de contrôle. Le pilotage du préfet de département sur la mission de police administrative de l'OFB s'affirmera dans le cadre de son nouveau rôle de délégué territorial de l'établissement public conformément à l'article 152-2 de la loi « 3DS ». Dans le cadre des opérations immobilières multi-sites des services de l'État, les préfets seraient incités à favoriser les solutions possibles de rapprochement physique des DDT-M et des services départementaux de l'OFB sur un même site, afin d'améliorer la fluidité des relations entre ces services.

6.2 Module 2 : Organiser l'action territoriale de l'État autour de deux pôles distinguant les missions régaliennes de celles d'accompagnement des acteurs

Pour mettre en œuvre la politique de l'eau, l'organisation territoriale de l'État s'appuie à la fois sur des services déconcentrés, sous l'autorité des préfets, aux échelons du bassin et aux échelons « *administratifs* » de la région et du département (DREAL, DDT-M), sur un établissement public national implanté aux niveaux régionaux et départementaux (l'OFB), et sur des établissements publics par bassin hydrographique (les agences de l'eau) disposant de délégations territoriales.

Cette situation est le fruit des logiques institutionnelles nationales auxquelles la loi sur l'eau de 1964 a ajouté la logique, alors nouvelle, d'agences par grands bassins hydrographiques, ainsi que de restructurations successives tant pour les services déconcentrés que pour l'OFB de création récente. Cette organisation permet de tirer parti de complémentarités de compétences, de savoir-faire, de modes d'action, mais elle manque de lisibilité et n'est pas exempte de recouvrements partiels (responsabilité de rédaction du SDAGE, par exemple) ou de déficits d'articulation (besoin d'articulation entre instruction technico-administrative de dossiers et contrôles de terrain, par exemple). La rationalisation des effectifs a donné lieu à des efforts de plus grande efficacité de la part des entités concernées, qui ont trouvé leurs limites

Partant du constat confirmé par l'OCDE que la France est l'un des rares pays où la mise en œuvre de la politique de l'eau fait intervenir, outre plusieurs échelons de collectivités territoriales, à la fois plusieurs échelons de services de l'État et plusieurs établissements publics, différentes hypothèses de regroupement de l'ensemble des fonctions territoriales relevant de l'État ont déjà été formulées dans plusieurs rapports. Selon les cas, la tendance pouvait être de privilégier la formule d'une « agence nationale », avec une déclinaison territoriale de son action et des responsabilités à définir, ou à l'inverse de réintégrer dans les services de l'État des activités exercées par les établissements publics et notamment les agences de l'eau¹⁹³. Les entretiens conduits par la mission avec les acteurs nationaux et territoriaux de l'eau ont plutôt mis en évidence un attachement très majoritaire, d'une part, à la différen-

¹⁹³ Voir notamment les rapports : CGEDD-IGF, L'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité, 2018 et IGF, l'Etat et ses agences, 2012

tiation entre fonctions régaliennes et fonctions de financement et incitation, et d'autre part, à une demande de cohérence la plus grande possible des positions de l'État face à des enjeux multiples et parfois contradictoires.

Pour faire progresser la lisibilité et l'efficacité du dispositif de l'État dans une tendance durable de rationalisation des effectifs, la proposition consiste à spécialiser et à concentrer les services et établissements publics de l'État selon deux blocs cohérents de compétences : « *régalien, contrôle* » d'une part, « *incitation, financement, connaissance, programmation des projets et actions portés par les acteurs* », d'autre part. Cette organisation permet d'améliorer la lisibilité et l'efficacité du dispositif d'État dans une tendance durable de rationalisation des effectifs.

6.2.1 Une spécialisation des structures territoriales de l'État autour de deux grands blocs de compétences

Pour simplifier l'enchevêtrement des missions des différents services et établissements publics de l'État, il s'agit de regrouper les missions exercées par les structures de l'État autour de deux blocs de compétences : « *régalien, contrôle* », d'une part, « *incitation, financement, connaissance, programmation des projets et actions portés par les acteurs, accompagnement et animation des acteurs* », d'autre part.

Le volet « *régalien, contrôle* » est assuré par les DDT-M dont le service en charge de la police de l'eau est considéré comme étant un des éléments structurants de ces directions, et par les services départementaux de l'OFB. Le préfet de département assure, en tant que délégué territorial de l'OFB, la cohérence de l'exercice des missions de police administrative de l'eau et de l'environnement (article 152-2 de la loi dite « 3DS »¹⁹⁴)¹⁹⁵. La coordination et l'animation des services départementaux sont assurées conjointement par la DREAL, pour l'animation et la coordination des métiers régaliens, et par la direction régionale (DR) de l'OFB pour l'appui méthodologique et juridique aux contrôles. La DREAL et la DR OFB apportent des appuis techniques à l'activité régaliennne des services¹⁹⁶ et assurent également le lien avec la stratégie de bassin. Les deux directions régionales coordonnent notamment la déclinaison des orientations du programme de mesures de bassin dans les PAOT et les plans de contrôle établis à l'échelon départemental.

Le volet « *incitation, financement, connaissance, programmation, accompagnement et animation des acteurs* » est quasiment exclusivement pris en charge par les agences de l'eau, au travers de leur politique d'aides et d'accompagnement des acteurs et des démarches de territoires. Elles sont pilotes de l'essentiel des missions territoriales de connaissance par l'État, qu'elles financent, sauf pour les productions de données effectuées en régie par les services d'hydrométrie des DREAL et par ceux de l'OFB¹⁹⁷.

En revanche, les fonctions de planification et les fonctions de programmation (programmes de mesures DCE et leurs déclinaisons) qui relèvent des deux blocs précédents puisqu'elles ont à la fois un

¹⁹⁴ Article 152-2° de la loi dite « 3DS » du 21 février 2022 : « Il est ajouté à l'article L. 131-9 du Code de l'environnement, s'agissant de l'OFB : « IV. - Le représentant de l'État respectivement dans le département, la collectivité de Corse ou la collectivité régie par les articles 73 ou 74 de la Constitution assure, en tant que délégué territorial de l'office, la cohérence de l'exercice des missions de police administrative de l'eau et de l'environnement de l'office dans les territoires relevant de son ressort avec les actions des autres services et établissements publics de l'État. »

¹⁹⁵ On ne remet pas ici en cause les particularités comme la police de l'eau des grands axes fluviaux, ou des choix ponctuels d'optimisation locale.

¹⁹⁶ Les directions régionales de l'OFB assurent une expertise technique et un conseil, avec une bonne connaissance des territoires, dans ses champs thématiques de référence, au bénéfice des acteurs et au bénéfice des actions de l'État relevant de chacun des deux blocs de compétences. Ces activités d'appui technique et d'expertise, exercées principalement par le niveau régional, sont sous la responsabilité hiérarchique du directeur régional, alors que les activités de police administrative à l'échelon départemental vont être placées sous l'autorité fonctionnelle du préfet en sa qualité de délégué territorial de l'établissement public (article 152-2 de la loi 3DS).

¹⁹⁷ Les services d'hydrométrie des DREAL et ceux de l'OFB, par leur pratique et leur qualification, constituent les référents territoriaux de l'État pour aider les acteurs publics sur la qualité et la pertinence des données produites dans différents cadres, et notamment en prestation externe.

volet incitatif et un volet régalien et contrôle, doivent continuer à mobiliser, mais de façon différenciée, les porteurs de ces deux blocs de compétences.

Cette proposition d'organisation vise à améliorer la lisibilité et à clarifier les compétences tout en préservant et en confortant les points d'appui actuels en termes de savoir-faire. La dissociation des circuits fonctionnels et décisionnels entre familles de missions assurées par l'État (régalien et contrôle, incitation et financement et animation, expertise et conseil) permet aux agents d'agir dans des cadres clairs : les uns (DDT-M et DREAL) accompagnent un porteur de projet pour ce qui concerne la réglementation, les procédures..., les autres (agences) pour ce qui concerne le montage et le financement du projet, d'autres enfin (OFB) pour des expertises techniques spécifiques. Ces dimensions ne sont pas indépendantes, mais elles trouvent ainsi chacune leur légitimité.

6.2.2 ... à décliner au niveau départemental

Le préfet, délégué territorial de l'OFB au niveau départemental, pourra s'appuyer sur le directeur départemental des territoires (et de la mer) pour la mise en œuvre quotidienne de cette fonction. Le rapprochement au sein d'une même communauté de travail des services de police de l'eau des DDT-M et des services départementaux de l'OFB pour les missions régaliennes et les contrôles, maintient une masse critique indispensable à la continuité d'action de l'État sur des missions obligatoires et réduit les coûts de coordination et d'information réciproque entre l'instruction de projets ou équipements autorisés ou déclarés et les contrôles les concernant. Cela doit se faire bien évidemment dans le respect, d'une part, de la différenciation entre polices administrative et judiciaire, d'autre part, de la vocation professionnelle principale des agents respectifs de la DDT-M (volet administratif) et de l'OFB (aspect judiciaire). Les retours du terrain montrent qu'il existe des marges d'articulation souple et mutuellement bénéfique des missions entre les deux entités.

Parmi les conditions de faisabilité de cette organisation, on peut mentionner :

- La vérification dans le détail des points réglementaires de procédure qui peuvent ou doivent être formellement et techniquement adaptés sachant que les autorités décisionnaires et les actes formels ne se trouvent pas modifiés ;
- L'unicité des orientations de contrôles pour les DDT-M et pour les services de l'OFB (une seule feuille de route nationale, déclinaison régionale et éléments de cadrage par la DREAL et la DR OFB à partir du programme de mesures et du cadrage régional des enjeux eau et nature), sans préjudice de la programmation départementale transversale des contrôles eau et nature ;
- L'attention à porter aux ajustements des modalités et conditions de travail des agents au sein de ces communautés de travail. Les effets attendus seront favorisés par un rapprochement géographique et immobilier des équipes, autant que faire se peut.

6.2.3 ... à décliner au niveau des démarches territoriales et du suivi des projets

Les démarches territorialisées de planification, de programmation, de concertation (SAGE, notamment), les projets structurants à l'échelle d'un territoire ou d'un sujet sensible, des démarches stratégiques propres à certaines questions, mobilisent peu ou prou les différents acteurs des structures de l'État.

Dans un souci d'efficience, qui ne peut se décliner qu'au cas par cas ou territoire par territoire, il importerait de limiter les représentations multiples sans valeur ajoutée manifeste, sans contrevenir à l'exercice des responsabilités des différentes structures de l'État, ni limiter les apports objectifs de fond que peuvent apporter les compétences des agents.

Il conviendrait de mettre en place, chaque fois que cela est possible, des « *représentations techniques resserrées de l'État* » : pour l'accompagnement des acteurs de terrain et de projets de territoires, le

suivi des CLE, le suivi en amont des dossiers structurants en phase pré-administrative... Une ou, si cela est vraiment justifié, plusieurs structures, dans des limites de calendrier, de thématiques, d'étapes d'une démarche à fixer, assure(nt) alors la présence de l'État, le relais vis-à-vis des autres structures en fonction des questions, et les informe(nt). Cela suppose au minimum une formalisation explicite et peut aller jusqu'à un mandat de représentation formel entre les différents acteurs de l'État selon la démarche ou procédure concernée. Selon les échelons, cette organisation du travail pourrait être préparée en MISEN (département), en inter-MISEN (région) ou en secrétariat technique de bassin (bassin), respectivement, et validée par le préfet en responsabilité.

6.2.4 ... à décliner au niveau du bassin

Ce module reprend les dispositions suivantes qui sont également prévues en partie dans le module 1 :

« Au sein du secrétariat technique de bassin, les missions devraient être réparties sans redondance comme suit :

- *L'agence de l'eau serait la seule responsable de l'élaboration, de la mise en œuvre et du suivi du SDAGE, ainsi que du programme de mesures et du programme de surveillance ;*
- *La délégation de bassin et la DR de l'OFB seraient en charge de la rédaction des aspects régaliens, qui portent notamment sur l'action des services de polices et de contrôles ;*
- *La délégation de bassin assurerait les prérogatives à caractère réglementaire et la coordination des services départementaux en charge de la police. »*

Si la responsabilité de l'élaboration des documents de planification et de programmation au niveau du bassin est donnée à l'agence de l'eau, en charge des missions du pôle « incitation, financement... », il importe que la DREAL déléguée de bassin et la DR OFB y contribuent comme référentes des fonctions de l'ensemble « régalien, contrôle ». Une instruction technique permettrait de préciser l'organisation des rôles sous la responsabilité du préfet coordonnateur de bassin.

Dans l'hypothèse où SDAGE et PGRI viendraient à être fusionnés, après l'expérience de fort rapprochement de ces documents de planification 2022-2027, les dispositions ci-dessus pourraient être complétées par une responsabilité confiée formellement à la DREAL déléguée de bassin de prendre en charge la rédaction du document fusionné pour ce qui concerne les dimensions spécifiques au PGRI non partagées par le SDAGE, et qui portent notamment sur l'exposition au risque et la vulnérabilité, la gestion de crise...

6.3 Module 3 : Mieux adapter les missions et l'organisation des services de l'État aux réalités hydrographiques

Cette proposition consiste, sur le modèle de ce qui est déjà pratiqué par endroits, à structurer en tenant compte des enjeux, l'action de l'État et de ses opérateurs à l'échelon des sous-bassins, sous le pilotage d'un préfet coordonnateur de sous-bassin assisté d'un secrétariat technique. La déclinaison de la planification à cette échelle, dans un périmètre pertinent, vise à favoriser la gestion intégrée de l'eau, à assurer une meilleure cohérence amont-aval du bassin et à renforcer l'efficacité de l'ensemble des acteurs. Cette évolution devrait aussi permettre de gagner en efficience en assurant en amont une coordination renforcée à une échelle pertinente de l'action opérationnelle.

6.3.1 Coordonner les différents services de l'État à l'échelle du sous-bassin

Cette proposition a pour objectif de renforcer la présence de l'État et de faciliter la cohérence de son action à l'échelle hydrographique opérationnelle des sous-bassins.

La pierre angulaire de cette orientation est, dès lors que le sous-bassin dépasse le périmètre d'un département et que les enjeux le justifient, de confier à certains préfets de département la coordination des différents services de l'État à l'échelle de sous-bassins hydrographiques, afin de résoudre :

- L'obstacle (et la critique) d'une coordination depuis le « *grand bassin* » (au sens du district hydrographique européen), trop éloignée de la réalité hydro-géographique du territoire ;
- La difficulté à agir au cas par cas sur des questions interdépartementales qui sont fréquentes dès lors qu'il s'agit de traiter de questions d'eau qui ne correspondent pas aux périmètres administratifs.

Dans cette hypothèse, le sous-bassin hydrographique constitue l'unité territoriale à l'échelle de laquelle la coordination de l'action des services de l'État doit être renforcée, indépendamment des périmètres administratifs habituels¹⁹⁸.

Il est proposé que, dans chaque bassin hydrographique¹⁹⁹, jugé pertinent en fonction de ses spécificités (taille, cohérence des enjeux, localisation par rapport aux périmètres administratifs, existence de SAGE, choix de structuration des collectivités), le préfet coordonnateur de bassin mette en place, en tant que de besoin, une coordination à l'échelle de sous-bassins dont le périmètre dépasse celui d'un département. Leur délimitation serait arrêtée par le préfet coordonnateur de bassin, après avis du comité de bassin.

Son fondement réglementaire s'appuie notamment sur les facultés de délégation données au préfet coordonnateur de bassin par le code de l'environnement (article R.213-14), le décret 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements (art. 14), le décret n° 2009-235 du 27 février 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (art. 2) et le décret 2009-1484 du 27 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles (art. 3, 7 et 8).

Les collectivités territoriales qui peuvent assurer la gestion à l'échelle du sous-bassin (Cf. 6.4 module 4), et les principaux usagers qui peuvent participer à des instances consultatives [commissions territoriales, commissions locales de l'eau (CLE)], seront associés, autant que nécessaire, à cette nouvelle organisation, notamment dans la phase de diagnostic préalable.

6.3.2 La recherche d'une meilleure cohérence de l'action de l'État au plus près des territoires hydrographiques

Les services territoriaux de l'État, en matière de politique de l'eau, sont organisés autour des grands bassins hydrographiques placés sous la coordination du préfet de région coordonnateur du bassin et dépassant le plus souvent les frontières administratives de cette région.

La mission a pu constater qu'une des principales limites de cette organisation était, dans les plus grands bassins, une gestion trop éloignée des réalités hydrographiques des territoires (ou une déclinaison territoriale limitée), gestion considérée par différents interlocuteurs locaux rencontrés par la mission comme lointaine et ne permettant pas suffisamment la prise en compte de la diversité territoriale des sous-bassins.

Partant du constat que la structuration à une échelle hydrographique intermédiaire de sous-bassin fonctionne bien dans le bassin Adour-Garonne, par exemple, l'objectif est d'optimiser la gestion des ressources en eau, en quantité et en qualité, la gestion des milieux aquatiques et la prévention des

198 Un sous-bassin peut être plus petit qu'un département ou être plus grand qu'un département et englober des territoires d'autres départements voisins.

199 Tel que défini par l'arrêté ministériel du 16 mai 2005 portant délimitation des bassins ou groupements de bassins en vue de l'élaboration et de la mise à jour des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux.

inondations (au sens de la loi GEMAPI²⁰⁰) en rapprochant la décision et l'action des services territoriaux de l'État des périmètres hydrographiques locaux (hors la gestion opérationnelle de crise). Les enjeux de l'eau seront mieux appréhendés par une gestion de proximité, en interaction avec les orientations d'aménagement des territoires décidées par les collectivités territoriales, les contraintes hydrogéographiques, et la dynamique des projets et des besoins des différents acteurs, institutionnels, associatifs et usagers.

À partir des orientations nationales et de leur déclinaison dans les documents de planification (SDAGE et PGRI) au niveau du grand bassin hydrographique, si possible complétée par des règlements de SAGE là où ils existent, la mise en œuvre au niveau local sera adaptée aux réalités des territoires pour garantir l'atteinte des objectifs que la France s'est fixés au titre de la directive cadre sur l'eau et de la directive relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation de l'Union européenne. Les orientations et planifications élaborées à l'échelle du bassin hydrographique assurent la cohérence amont-aval à grande échelle, comme entre affluents d'un même fleuve, ainsi que la cohérence des efforts à déployer dans les territoires. Ce sont là des conditions de la solidarité à l'échelle du bassin.

6.3.3 L'organisation d'une coordination de l'État pour traiter les sujets prioritaires par territoire hydrographique

Pour la mise en œuvre de cette proposition :

- Chacun des grands bassins hydrographiques sera divisé, par arrêté du préfet coordonnateur de bassin (PCB), en sous-bassins correspondant à des territoires hydrographiques pertinents tenant compte de la réalité hydro-géographique ;
- Le PCB désignera, en tant que de besoin, un préfet de département coordonnateur de sous-bassin lorsque le périmètre de celui-ci dépasse celui d'un département ;
- Ce préfet coordonnateur de sous-bassin s'appuiera sur un secrétariat technique assuré par la DDT-M du département du préfet coordonnateur de sous-bassin.

Dans le cadre du SDAGE, le secrétariat technique de bassin déterminera des priorités à l'échelle du sous-bassin, en distinguant selon qu'il y a ou pas de SAGE, avec une précision suffisante pour que cette structuration par sous-bassin soit ensuite traduite dans tous les documents "d'action" :

- Déclinaison du programme de mesures (PDM) pour le sous-bassin qui se substituerait au plan d'action opérationnel territorialisé (PAOT) actuel qui est élaboré par chaque département ;
- Contrat territorial déclinant les interventions de l'agence de l'eau dans le sous-bassin ;
- Plans de contrôle par département, cadrés notamment par les PAOT de sous-bassin et établis par les MISEN, animées par les DDT-M.

Les actions planifiées se verront assigner un chef de file (ou un coordonnateur) dans les services territoriaux de l'État ou ses opérateurs. Le secrétariat technique de sous-bassin en coordonnera la mise en œuvre. L'organisation pérenne et systématique d'un dispositif de coordination de l'État au niveau du sous-bassin évitera de devoir organiser cette mise en cohérence dossier par dossier, ou démarche par démarche.

6.3.4 La coordination et la mobilisation des services et opérateurs de l'État visent une optimisation de leur action dans un territoire cohérent

La désignation d'un préfet coordonnateur de sous-bassin renforcera la coordination des services territoriaux de l'État et la mise en cohérence de leurs actions sur ce territoire avec :

- les autres territoires des bassins hydrographiques liés (voisins, frontaliers, hydrologiquement reliés) ;
- les territoires administratifs et les bassins de vie ;

²⁰⁰ Loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations.

- le niveau du bassin, pour atteindre les objectifs des directives européennes précitées.

Les préfets coordonnateurs de sous-bassins seront des interlocuteurs directs des commissions territoriales des comités de bassin, des préfets des départements voisins, partie du sous-bassin, et des établissements publics de l'État (agences de l'eau, OFB) favorisant ainsi l'articulation locale et la cohérence amont-aval des politiques et des actions. Cette organisation donnera également la possibilité de mieux articuler les actions entre les agences de l'eau et les services déconcentrés.

Elle favorisera la déclinaison, à l'échelle des sous-bassins, des orientations décidées dans les SDAGE (en particulier là où il n'y a pas de SAGE), déclinaison dont la mise en œuvre nourrira le cycle d'élaboration du SDAGE suivant. De la même façon, la déclinaison des programmes de mesures sous la forme de PAOT de sous-bassin alimentera la réflexion d'élaboration des programmes des agences de l'eau et la révision des plans de contrôles. L'agence de l'eau conclura des contrats territoriaux pour accompagner les acteurs, en cohérence avec l'application de la réglementation et les plans de contrôle établis en MISEN et mis en œuvre par les DDT-M et l'OFB. Les bilans annuels des plans de contrôle seront transmis au préfet coordonnateur du sous-bassin qui pourra ainsi s'assurer de la bonne prise en compte des enjeux et priorités du sous-bassin dans la programmation et la mise en œuvre départementale des contrôles, et disposer d'un retour sur des effets leviers ou des freins constatés dans l'atteinte des objectifs collectifs.

Enfin, pour donner toute sa légitimité à sa capacité d'action, le préfet coordonnateur de sous-bassin aura toute latitude pour définir la stratégie, les modalités d'animation, de coordination et de communication qui lui paraîtront appropriées.

6.3.5 Cette nouvelle organisation ne nécessite pas de modifications réglementaires

Au plan réglementaire, cette proposition s'appuie sur :

- Les facultés de délégation données au préfet coordonnateur de bassin par le code de l'environnement (article R.213 14) qui dispose qu'il « *peut déléguer sa compétence à un préfet de département ou de région, à l'échelle d'un sous-bassin, ou d'une fraction de sous-bassin ou d'une masse d'eau souterraine* ».
- Le décret²⁰¹ relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements.

Cette délégation au préfet de département pourra s'inspirer, par analogie, de l'esprit de celle donnée au DREAL par le préfet coordonnateur de bassin dans le code de l'environnement²⁰².

Les délégations mises en œuvre en Adour-Garonne montrent que les textes permettent déjà une telle souplesse d'organisation. Cette organisation est accompagnée d'une feuille de route ou d'une lettre de

201 Décret n°2004-374 du 29 avril 2004 - art. 69 » I. - *Lorsqu'une politique intéresse plusieurs départements, le Premier ministre peut, par arrêté et pour une durée limitée, éventuellement reconductible, confier au préfet de l'un de ces départements une mission interdépartementale de coordination. II. - Le préfet auquel a été confiée cette mission anime et coordonne l'action des préfets des départements intéressés. Il assure la programmation et est ordonnateur des dépenses afférentes aux crédits qui lui sont délégués dans le cadre de sa mission* ».

202 Article R213-16 du code de l'environnement « 1° Il contribue à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, du programme de mesures, du programme de surveillance de l'état des eaux et du système d'information sur l'eau ;

2° Il coordonne les actions nécessaires à la gestion de la ressource en eau et à la prévention des risques d'inondation, il contribue à l'évaluation préliminaire des risques d'inondation mentionnée à l'article L. 566-3, à la sélection des territoires mentionnée à l'article L. 566-5, à l'élaboration des cartes des surfaces inondables et des cartes des risques d'inondation mentionnées à l'article L. 566-6, et à l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi du plan de gestion des risques d'inondation mentionné à l'article L. 566-7 ;

3° Il veille à la cohérence, au niveau interrégional, de l'exercice des polices de l'eau, de la protection des milieux aquatiques et de la pêche ;

4° Il suit l'action de l'agence de l'eau (...) ; »

mission donnée par le préfet coordonnateur de bassin au préfet de département coordonnateur de sous-bassin, sous couvert du préfet de région concerné si celui-ci est territorialement différent.

6.3.6 Cette proposition est conditionnée au respect du principe de subsidiarité entre les échelons de coordination

Une des principales conditions de mise en œuvre de cette proposition réside dans la bonne articulation entre le préfet coordonnateur de bassin et le préfet de département coordonnateur de sous-bassin, dans le respect du principe de subsidiarité dans la mise en œuvre des politiques de l'eau et de prévention des risques d'inondations.

Une instruction nationale devrait définir les prérogatives de chacun en veillant à préserver un équilibre entre une nécessaire autorité du préfet coordonnateur de bassin tout en laissant des marges de manœuvre à définir au niveau du sous-bassin.

Sur ce dernier aspect, les délégations de compétence devraient être établies avec une certaine souplesse pour tenir compte des spécificités locales (humaines, géographiques, hydrologiques) et permettre des différenciations territoriales dans les priorités d'action pour améliorer l'efficacité de tous dans la déclinaison des SDAGE.

6.3.7 Des mesures d'accompagnement et de structuration des ressources sont nécessaires pour renforcer les capacités d'animation et d'expertise des services de l'État

La structuration du secrétariat technique de sous-bassin [DDT-M, DREAL, agence de l'eau (délégation territoriale s'il en existe) et services départementaux de l'OFB] devrait conduire à une réorganisation des missions (voire des services dans certains cas) pour redéployer les ressources de manière adaptée à la mise en œuvre de la politique de l'eau au niveau local. Une attention particulière sera accordée à la soutenabilité de cette mesure au plan des ressources humaines.

Pour mener à bien ces missions nouvelles, les préfets de département coordonnateurs de sous-bassins devraient bénéficier d'un accompagnement qui pourra se traduire par des formations régulières, l'accès à des ressources en ligne (foire aux questions, plateformes numériques collaboratives en particulier Gest'eau²⁰³, webinaires, etc.) relevant du niveau national et, le cas échéant, du bassin. Un dispositif d'animation et de coordination serait à mettre en place selon des modalités à définir par le préfet coordonnateur de bassin.

6.4 Module 4 : Renforcer les compétences obligatoires des collectivités territoriales en matière de planification de la gestion intégrée de l'eau

Cette proposition a pour finalité de confier aux collectivités territoriales et à leurs groupements, la responsabilité principale de la déclinaison et de la mise en œuvre de la planification de la politique de l'eau. Cette compétence nouvelle, obligatoire, serait assurée dans le cadre général du SDAGE en recherchant la meilleure cohérence possible entre le ressort territorial des collectivités territoriales et les échelons hydrographiques de compétences.

La proposition prévoit :

- La couverture systématique du territoire par des schémas d'aménagement et de gestion des

203 Centre de ressources pour les SAGE géré par l'OFB.

eaux (SAGE)²⁰⁴, dont les périmètres sont définis par le SDAGE, ce qui nécessiterait une modification de l'article L.212-1 du code de l'environnement (alinéa X) ;

- La mise en œuvre du SAGE serait confiée, en tant qu'opérateur, à un établissement public territorial de bassin (EPTB)²⁰⁵ dont le financement serait assuré par la taxe GEMAPI et par les agences de l'eau pour le fonctionnement ;
- Une obligation de conformité des documents d'urbanisme aux règlements des SAGE dans un souci de plus grande efficacité, ce qui supposerait une modification législative.

6.4.1 Faire des SAGE, rendus obligatoires, les outils de la planification de la gestion intégrée de l'eau à l'échelle des sous-bassins

La principale évolution de cette proposition par rapport à la situation existante est de rendre obligatoire la déclinaison systématique par des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE)²⁰⁶, à l'échelle du sous bassin, de la planification faite à l'échelon du district hydrographique dans le SDAGE et le plan de gestion des risques d'inondations (PGRI)²⁰⁷. Elle vise à atteindre les objectifs de la directive cadre sur l'eau (DCE) et de la directive sur les inondations (DI) de l'Union européenne sur l'ensemble du territoire, en planifiant la gestion intégrée de l'eau à l'échelle hydrographique pertinente des sous-bassins. Elle s'inscrit en cohérence avec la compétence GEMAPI²⁰⁸ dont l'objectif de gestion intégrée (associant GEMA et PI) reste à atteindre dans de nombreux territoires.

La systématisation des SAGE nécessiterait de modifier l'alinéa X de l'article L.212-1 du code de l'environnement²⁰⁹. Il pourrait également être utile de réviser l'article L.212-5-1 du même code pour élargir les compétences des SAGE à l'ensemble des thématiques prévues dans les SDAGE et PGRI, qu'il s'agisse du plan d'aménagement et de gestion durable (PAGD) de la ressource en eau et des milieux aquatiques ou du règlement des SAGE.

Pour une déclinaison opérationnelle de la planification à l'échelle des sous-bassins hydrographiques, une construction similaire apparaît la meilleure garantie d'atteinte des objectifs de résultats de la politique de l'eau (DCE mais aussi politique de prévention des inondations). Les SDAGE comportent souvent des dispositions de portée trop générale, dont l'application sur les différents territoires du bassin peut prêter à divergence d'interprétation. Tout en poursuivant la définition de règles de portée générale, il serait souhaitable que le SDAGE soit plus resserré et soit constitué, de façon ascendante, en regroupant des planifications de sous-bassins portées par les SAGE.

204 Actuellement, l'article L.212-3 du code de l'environnement prévoit que « le périmètre et le délai dans lequel il [le SAGE] est élaboré ou révisé sont déterminés par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) ; à défaut, ils sont arrêtés par le représentant de l'Etat dans le département, sur proposition ou après consultation des collectivités territoriales et après consultation des établissements publics territoriaux de bassin et du comité de bassin » et l'article L.213-4 du même code que « la mise en œuvre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux est assurée (dans certaines conditions) par un établissement public territorial de bassin ».

205 Conformément à l'article L.213-4 du code de l'environnement.

206 Le schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) est un outil de planification, institué par la loi sur l'eau de 1992, visant la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau. Délimité selon des critères naturels, il concerne un bassin versant hydrographique ou une nappe. Il repose sur une démarche volontaire de concertation avec les acteurs locaux. Entre 1992 et 2018, 134 SAGE ont été approuvés au niveau national. L'ensemble des SAGE couvre en 2018, 50,2% du territoire français (métropole et outre-mer).

207 Les SDAGE définissent la planification au niveau du grand bassin hydrographique (district européen au sens de la DCE). Il en est de même pour les PGRI vis-à-vis de la directive inondations.

208 L'item 1 de la GEMAPI (*aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique*) vise à garantir la bonne prise en compte des orientations des SDAGE et des PGRI, et à permettre d'assurer les solidarités nécessaires entre amont et aval d'un même bassin versant et notamment entre territoires ruraux et urbains de celui-ci, voire entre les deux rives d'un même cours d'eau lorsque celui-ci fait « frontière » entre deux entités administratives.

209 « Le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux détermine les eaux maritimes intérieures et territoriales et les sous-bassins ou groupements de sous-bassins pour lesquels un schéma d'aménagement et de gestion des eaux défini à l'article L. 212-3 est nécessaire pour respecter les orientations fondamentales et les objectifs fixés en application du présent article, et fixe le délai dans lequel le schéma d'aménagement et de gestion des eaux doit être élaboré et révisé. A défaut, l'autorité administrative arrête le périmètre et le délai selon les modalités prévues à l'article L. 212-3 ».

Le SDAGE qui doit assurer la cohérence globale et la solidarité des efforts à engager au niveau du bassin de façon à orienter l'action de l'État, de ses opérateurs et de l'ensemble des acteurs de l'eau, définirait des priorités d'action, y compris pour les sous-bassins.

La déclinaison opérationnelle à l'échelle des sous-bassins serait assurée dans le cadre des SAGE, rendus obligatoires à ce périmètre géographique, les structures « GEMAPIennes »²¹⁰ étant chargées de la mise en œuvre pour ce qui concerne le « *grand cycle* » de l'eau. Chaque commission locale de l'eau (CLE)²¹¹ de SAGE définirait des priorités d'actions et des modes de fonctionnement proportionnés aux enjeux « eau » du sous-bassin concerné en cohérence avec les objectifs du SDAGE pour le sous-bassin.

L'article L.212-5-2²¹² du code de l'environnement permet déjà de garantir l'opposabilité des règlements des SAGE à toute personne publique pour l'exécution de toute installation, ouvrage, travaux ou activité mentionnés à l'article L.214-2 du même code. La couverture systématique du territoire par des SAGE permettrait un encadrement effectif de ces actions réalisées par des structures « GEMAPIennes », sans avoir besoin de modifications législatives, autres que la systématisation des SAGE.

En revanche, l'articulation de la planification de la politique de l'eau demeure imparfaite, avec les orientations en termes d'aménagement du territoire dont les périmètres sont fondés, sur des logiques de bassin de vie²¹³, et non sur des bassins hydrographiques. Or, l'aménagement du territoire et les choix faits par les collectivités territoriales interfèrent avec la mise en œuvre de la politique de l'eau et réciproquement. C'est pourquoi, il semble utile de modifier la hiérarchie juridique, notamment entre SDAGE, PGRI, SAGE, SLGRI, d'une part, et documents d'urbanisme et autres planifications territoriales, d'autre part. Les Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), schémas des carrières, schémas de cohérence territoriale (SCoT), plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUI), etc. entretiendraient un rapport de conformité avec le SDAGE et le PGRI alors qu'aujourd'hui le rapport est de simple compatibilité des premiers vis-à-vis des seconds.

Comme cela a été souligné au cours de différents entretiens menés par la mission et dans les travaux de l'OCDE sur la gouvernance de l'eau, la nature même de la gestion de l'eau, ressources et milieux, la rend très interdépendante de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, des pratiques agricoles. Dès lors, il convient de s'assurer que les procédures réglementaires et les pratiques de décision publique permettent d'assurer l'équilibre attendu sur la durée entre les différents enjeux, au-delà des crises ou débats conjoncturels.

²¹⁰ Le néologisme « GEMAPIenne » couramment utilisé par les acteurs et les observateurs de la compétence GEMAPI, qualifie notamment les entités et organismes (EPCI, syndicats mixtes, EPTB, etc.) en charge de la mise en œuvre de tout ou partie de cette compétence.

²¹¹ La CLE, dont la composition est fixée par arrêté préfectoral, est présidée par un élu local et se compose de trois collègues : les collectivités territoriales, les usagers (agriculteurs, industriels, propriétaires fonciers, associations, ...), l'Etat et ses établissements publics. La CLE constitue le noyau opérationnel du SAGE. Elle a pour mission de gérer et d'animer l'ensemble de la démarche de SAGE (élaboration, mise en œuvre et suivi). Après l'arrêté préfectoral d'approbation du SAGE, la CLE veille à la bonne application des dispositions inscrites dans le SAGE et à sa mise en œuvre. Le règlement élaboré est pris en compte dans les décisions administratives, à différents degrés et sous différentes modalités.

²¹² Article L.212-5-2 du code de l'environnement : « Lorsque le schéma a été approuvé et publié, le règlement et ses documents cartographiques sont opposables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de toute installation, ouvrage, travaux ou activité mentionnés à l'article L. 214-2. » Le SAGE comprend également un plan d'aménagement et de gestion durable (PAGD) qui fixe les objectifs, orientations et dispositions du SAGE et ses conditions de réalisation. Le même article du code prévoit que « les décisions applicables dans le périmètre défini par le schéma prises dans le domaine de l'eau par les autorités administratives doivent être compatibles ou rendues compatibles avec le plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau dans les conditions et les délais qu'il précise ».

²¹³ Au sens de l'INSEE, Le bassin de vie est le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants. Les services et équipements de la vie courante servant à définir les bassins de vie sont classés en six grands domaines : services aux particuliers, commerce, enseignement, santé, sports, loisirs et culture, transports.

6.4.2 Préciser les rôles respectifs des commissions locales de l'eau et des structures « GEMAPIennes » et adapter en cohérence l'organisation de l'État

Actuellement, deux types d'organisation peuvent intervenir dans la planification de l'eau au niveau territorial :

- Les structures dites « GEMAPIennes » qui sont constituées d'EPCI-FP (Etablissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre) ou des autres groupements de collectivités territoriales (EPTB, EPAGE, syndicats mixtes) dont la gouvernance est assurée exclusivement par des élus issus des EPCI-FP ayant adhéré à la structure²¹⁴ ;
- L'organisation découlant des SAGE, mis en place sur un bassin versant hydrographique, dont les organismes de décision sont les commissions locales de l'eau (CLE), associant, à l'image de ce qui est mis en œuvre pour les SDAGE par le comité de bassin, l'ensemble des acteurs de l'eau (usagers, associations...). Présidées par un élu, les CLE sont animées par une structure porteuse, souvent un syndicat ou une collectivité qui en est l'opérateur et a un rôle déterminant.

La configuration recherchée est celle d'une cohérence des périmètres géographiques entre SAGE et EPTB ou organismes homologues (EPAGE ou syndicats mixtes) et leur généralisation à tout le territoire. Les EPTB ou organismes homologues deviendraient, à titre obligatoire, l'opérateur des SAGE. Les CLE des SAGE auraient en charge la proposition de planification, les EPTB seraient chargés de leur mise en œuvre opérationnelle pour ce qui concerne notamment la gestion des milieux aquatiques, l'aménagement des bassins versants, la prévention des inondations.

La situation actuelle de la prise de compétence GEMAPI qui est une compétence obligatoire des EPCI-FP²¹⁵, est très variable selon les territoires. Certains EPCI-FP ont souhaité conserver en leur sein tout ou partie de la compétence, même si leur périmètre ne correspond pas à une logique hydrographique. D'autres EPCI-FP ont utilisé la possibilité de transférer ou de déléguer tout ou partie de leurs compétences à des groupements de collectivités, organisés en EPTB, en EPAGE ou en syndicat mixte de droit commun, cohérents avec les bassins hydrographiques. Ce transfert peut être partiel, selon les champs de la GEMAPI et selon les périmètres géographiques, sans qu'il soit possible d'avoir un recouvrement entre deux structures pour un même champ (GEMA, PI) ou un même territoire, ce qui pose des difficultés pratiques dans certaines situations notamment, sur les façades maritimes pour la prévention des inondations fluviales et les submersions marines.

L'État a produit, en annexe du SDAGE, une stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau (SOCLE)²¹⁶, non opposable aux collectivités territoriales. En conséquence, ces dernières ont le choix de l'organisation et de la définition de leurs périmètres d'action, la SOCLE (contrairement aux schémas de coopération intercommunales) n'ayant pas de caractère prescriptif, en l'état actuel du droit. L'État peut toutefois, par un arrêté du préfet coordonnateur de bassin, en application de l'article L.213-12 du

²¹⁴ Les EPCI-FP ayant gardé la compétence GEMAPI sans la transférer ou la déléguer à des EPTB ou des EPAGE peuvent, ou non, être organisés selon une logique de bassin versant.

²¹⁵ Les EPCI-FP ont la possibilité de financer leurs actions en instaurant une taxe d'un maximum de 40€ par habitant, les autres échelons (EPTB) n'ayant pas de capacité propre de financement. La loi dite « 3DS » prévoit, dans son article 34, à titre expérimental, la possibilité pour les EPTB de remplacer, en tout ou partie, la contribution budgétaire des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, membres dudit établissement, par un produit de contributions fiscalisées assises sur le produit de la taxe d'habitation, des taxes foncières et de la cotisation foncière des entreprises, en vue de financer la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations.

²¹⁶ Instituée par arrêté ministériel du 20 janvier 2016, la stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau (dite SOCLE) s'inscrit dans la réforme de la gouvernance de l'eau, issue des lois MAPTAM et NOTRe. Ces stratégies doivent être élaborées à l'échelle de chaque grand bassin hydrographique français et doivent comprendre : un descriptif de la répartition actuellement connue des compétences dans le domaine de l'eau (GEMAPI, eau potable, assainissement) entre les collectivités et leurs groupements ; des recommandations pour l'exercice des compétences pré-citées.

code de l'environnement²¹⁷, définir le périmètre pertinent pour la constitution d'EPTB ou d'EPAGE qu'il juge nécessaire pour une bonne application des politiques de l'eau sur le territoire. L'application de cette possibilité ne doit pas devenir une méthode systématique, l'accord entre collectivités territoriales devant être systématiquement recherché. Elle n'a vocation à être mise en œuvre que lorsque les choix de périmètre fait par les collectivités territoriales ne permettent pas une mise en œuvre satisfaisante des politiques de l'eau, et notamment le respect de la logique de bassin versant.

Pour assurer la couverture géographique de l'ensemble du territoire par des SAGE, chargés de la planification de la politique de l'eau, il conviendrait qu'il y ait une obligation dans les futurs SDAGE, ou les SDAGE révisés, de compléter cette couverture, avec validation des périmètres en comité de bassin.

L'exécution des dispositifs prévus par les SAGE, ainsi que l'animation de la politique de planification dans les plus grands bassins versants qui pourraient regrouper plusieurs SAGE, serait de la responsabilité des EPTB ou de structures homologues (EPAGE, syndicats mixtes), en visant également une couverture complète du territoire, ces structures assumant le rôle d'opérateur du SAGE.

Cette proposition pourrait toutefois se heurter à deux écueils principaux :

- La volonté des EPCI-FP et de leurs regroupements (EPTB, EPAGE, ou syndicat mixte) de conduire seuls la politique de l'eau, dans la mesure où les ressources financières proviennent essentiellement de leurs budgets. Leur revendication s'exprime à travers le principe « *qui paie décide* » ;
- La non-opposabilité des règlements des SAGE aux politiques d'aménagement du territoire.

Comme indiqué ci-dessus, la cohérence des périmètres entre SAGE et organismes « *GEMAPIens* » est facilitatrice, sachant qu'un même SAGE peut concerner plusieurs EPTB ou EPAGE, et réciproquement. Mais il restera, dans tous les cas de figure, à organiser les relations entre les CLE des SAGE et les structures décisionnaires des collectivités « *GEMAPIennes* » (à périmètre identique mais aussi lorsqu'elles sont sur des périmètres différents), sur la base de l'article L.212-5-2 du code de l'environnement. Chaque SAGE, prévu par le SDAGE, met en place une CLE, selon les dispositifs actuellement prévus par le code de l'environnement. La CLE est chargée de définir la planification de la gestion intégrée sur le périmètre du SAGE. L'EPTB ou les EPTB concernés par ce périmètre mettent en œuvre cette gestion intégrée sur leurs périmètres respectifs, l'exécution par l'EPTB ou des organismes « *GEMAPIens* » homologues de toute installation, ouvrage, travaux ou activité mentionnés à l'article L.214-2 devant être conforme aux règlements et documents cartographiques du SAGE en application de l'article L.212-5-2 du code de l'environnement.

La politique de l'eau participe à l'aménagement du territoire. Dans cette optique, il serait souhaitable que les documents d'urbanisme soient conformes à ceux de la planification sur l'eau portée par les SAGE. Actuellement, l'opposabilité du règlement des SAGE (prévue par l'article cité ci-dessus) ne porte que sur les projets, pas sur les documents d'urbanisme. Dès lors que cette planification par sous-bassin est intégrée dans le SDAGE, le principe de l'opposabilité aux documents d'urbanisme est acquis mais repose seulement sur une logique de compatibilité. Pour passer à une logique de conformité, il faudrait intégrer les documents d'urbanisme dans les dispositifs prévus par l'article L.212-5-2 du code de l'environnement. Cette modification permettrait de vérifier, via le contrôle de légalité, que les documents respectent les prescriptions des règlements des SAGE. En revanche, elle pourrait faire craindre aux collectivités territoriales une interférence trop importante avec les politiques d'aménagement des territoires et les conduire ainsi à retarder ou à limiter les obligations contenues dans les règlements des SAGE.

217 L'article L.213-12 du code de l'environnement permet au préfet de bassin de « déterminer le bassin, les sous-bassins ou les groupements de sous-bassins hydrographiques qui justifient la création ou la modification de périmètre d'un établissement public territorial de bassin ou d'un établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau ». Le préfet de bassin a également la possibilité, « en l'absence de proposition émise dans un délai de deux ans à compter de l'approbation du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, d'engager la procédure de création d'un établissement public territorial de bassin ou d'un établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau sur le bassin, le sous-bassin ou le groupement de sous-bassins hydrographiques qui le justifie ».

Dans le cadre de cette proposition, l'État interviendrait :

- Au niveau du bassin :
 - dans la préparation et l'approbation du SDAGE et des SAGE, comme un acteur accompagnant les collectivités territoriales et les acteurs de l'eau au sein du comité de bassin et des CLE des SAGE, la présidence de ces instances étant confiées à des élus ;
 - dans la définition de la SOCLE ;
- En accompagnement par la connaissance et le suivi et par la diffusion de porter à connaissance ;
- Par une représentation resserrée au sein de chaque CLE (SAGE), adaptée aux enjeux et aux phases de la vie du SAGE, afin de veiller à la cohérence entre les outils de planification et à la mise en œuvre ;
- Au niveau départemental, au titre du contrôle de légalité, pour vérifier le respect du SDAGE et des règlements de SAGE par les documents d'urbanisme.

Dans cette optique, les préfets coordonnateurs de bassins et, le cas échéant, de sous-bassins, devraient jouer un rôle d'arbitrage des éventuels désaccords entre les acteurs. L'arrêté de désignation du préfet coordonnateur de sous-bassin par le préfet coordonnateur de bassin (voir 6.3 module 3) devrait préciser quelles sont ses responsabilités (géographiques et thématiques) et ses modes d'actions lorsque le périmètre du sous-bassin qu'il coordonne dépasse celui de son département. La définition des plans d'actions opérationnels territorialisés (PAOT) à déployer à l'échelle du sous-bassin et non à l'échelle départementale, outil opérationnel pour la mise en œuvre, côté État, du programme de mesures du SDAGE, devrait être confiée au préfet coordonnateur de sous bassin, dans un souci de cohérence avec l'organisation proposée pour les collectivités territoriales.

6.4.3 Des éléments de méthode et pistes de financement pour parvenir à l'objectif

L'articulation entre les CLE des SAGE et les structures « *GEMAPIennes* » est la condition de réussite de cette nouvelle organisation, les compétences de planification appartenant aux premières, et celles de mise en œuvre aux secondes. Cette articulation serait construite sur chaque territoire, selon des modalités prévues dans le SDAGE, en analogie avec les méthodes mises en œuvre, à l'échelle des grands bassins hydrographiques, entre comité de bassin et conseil d'administration des agences de l'eau.

Ce travail doit être précédé, pour chaque bassin hydrographique, d'une description précise des territoires couverts par des SAGE pertinents et de l'organisation de la prise de compétence GEMAPI, à comparer avec la stratégie d'organisation de la compétence locale de l'eau. Sur le premier point, il s'agira d'identifier les territoires non couverts et d'y engager les démarches permettant de progresser en ce sens. Sur le second point, il ne s'agira pas de viser une adéquation parfaite mais bien d'identifier les éventuelles situations territoriales posant difficulté pour organiser une planification plus efficiente de la politique de l'eau, en faisant évoluer la SOCLE en tant que de besoin. Par ailleurs, il convient de prévoir un délai maximum d'élaboration des plans d'aménagement et de gestion durable (PAGD) et des règlements des SAGE, pour le rendre compatible avec les échéances d'atteinte des objectifs de la DCE.

Le financement général des entités chargées de la mise en œuvre est assuré par la taxe GEMAPI, décidée par chaque EPCI-FP²¹⁸ (ou sur leurs budgets propres s'ils ne souhaitent pas lever la taxe). Un appui pourrait être apporté par les agences de l'eau, pour le fonctionnement des EPTB, y compris leur participation au fonctionnement des CLE des SAGE, ainsi que pour les travaux prévus par les structures « *GEMAPIennes* ». Le financement des agences de l'eau doit être réservé, pour leur fonctionnement, aux EPTB ou organismes homologues ayant validé les règlements des SAGE et pour les investissements

²¹⁸ La loi dite « 3DS » du 21 février 2022 prévoit, dans son article 34, à titre expérimental, la possibilité pour les EPTB de remplacer, en tout ou partie, la contribution budgétaire des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre membres dudit établissement par un produit de contributions fiscalisées assises sur le produit de la taxe d'habitation, des taxes foncières et de la cotisation foncière des entreprises, en vue de financer la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations.

aux structures « *GEMAPIennes* » dont le périmètre est cohérent avec les éléments fournis par le SDAGE (dont la SOCLE). La même logique doit être mise en œuvre pour l'attribution des crédits destinés aux PAPI, en privilégiant systématiquement les collectivités « *GEMAPIennes* ». Une première phase pourrait ne prévoir qu'une gestion différenciée des aides visées ci-dessus, en attribuant un bonus aux actions portées par des structures ayant validé les PAGD et règlements des SAGE.

6.5 Module 5 : Transférer aux collectivités territoriales la responsabilité de la police de l'eau potable et de l'assainissement (y compris les eaux pluviales)

Le petit cycle de l'eau (distribution d'eau potable et assainissement des eaux usées domestiques et des eaux pluviales, rejets et infiltration d'eaux pluviales) est étroitement lié à l'aménagement du territoire, pour lequel les communes et/ou intercommunalités ont reçu, dès 1983, la compétence en matière d'urbanisme.

Partant de ce constat, la proposition vise à étendre le périmètre de la compétence en matière d'eau potable et d'assainissement dont disposent déjà les collectivités du bloc communal en leur transférant la police administrative sur le petit cycle de l'eau, actuellement exercée par l'État. Une synergie nouvelle sera ainsi rendue possible, par exemple entre polices de l'urbanisme et de l'eau.

Ce transfert induirait la possibilité d'un redéploiement des effectifs de l'État sur la police du grand cycle de l'eau (lutte contre les pollutions, perturbations des milieux aquatiques...).

6.5.1 Cette proposition vise à mettre en responsabilité, de façon plus cohérente, sur le petit cycle de l'eau, les collectivités territoriales en charge de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire

Les communes et les EPCI²¹⁹ détiennent les compétences relatives à l'alimentation en eau potable et à l'assainissement (petit cycle de l'eau, hors installations classées pour la protection de l'environnement qui relèvent de l'État).

Le maire, ou le président de l'EPCI compétent, a ainsi la charge d'assurer la continuité du service public et d'en réglementer l'activité. Leurs attributions sont résumées dans le tableau suivant.

Tableau 1 : Les compétences relatives à l'eau potable et à l'assainissement des eaux usées (source mission)

Compétence	Garantie et continuité du service public	Planification	Sécurité et salubrité publiques - Information du public
Eau potable	Assurer la production d'eau potable, ainsi que son transport et son stockage	Schéma de distribution d'eau potable	Contrôle des raccordements au réseau public de collecte ; Afficher les données relatives à la qualité de l'eau distribuée ; Établir un rapport annuel sur le prix et la qualité des services publics (RPQS) de l'eau potable
Assainissement collectif	Collecte, transport et épuration des eaux usées, ainsi qu'élimination des boues produites	Zonage d'assainissement collectif	Mise en conformité de certains ouvrages liés à l'assainissement des eaux usées Établir un RPQS de l'assainissement
Assainissement non-collectif		Zonage ANC ²²⁰	Contrôle des installations d'assainissement non collectif

219 Maires : art L2131-2 du code général des collectivités territoriales, et L422-1 et suiv. du code de l'urbanisme, L480-1 et suiv. du code de l'urbanisme ; Présidents EPCI : CGCT L5211-9-2, L 422-3 du code de l'urbanisme.

220 Cf. article R.2224-10 du CGCT concernant les zonages d'assainissement

Dans une logique de recherche de synergies dans la mise en œuvre opérationnelle de l'urbanisme et des services publics qui lui sont liés, il serait cohérent, sur le modèle de ce qui a été fait pour la compétence aménagement du territoire/urbanisme, de confier aux communes et aux EPCI l'ensemble de la police administrative du petit cycle de l'eau, correspondant aux activités d'instruction (hors ICPE) des autorisations et de contrôles du respect de la réglementation relative :

- aux forages, périmètres et aires d'alimentation des captages et prélèvements pour l'alimentation en eau potable,
- à l'assainissement collectif et individuel,
- aux rejets ponctuels (éléments de nomenclature IOTA²²¹ à définir...).

Le lien entre urbanisme et capacité à assainir les eaux usées domestiques est déjà fait puisque le schéma d'assainissement est une annexe du plan local d'urbanisme (PLU) /intercommunal PLU(i). Si les systèmes d'épuration ne répondent pas aux normes et objectifs de qualité des masses d'eau fixés par la planification, les collectivités territoriales ne peuvent plus procéder à l'urbanisation de nouveaux secteurs²²².

De même, les articles L.2224-7 et L.2224-8-al.III du code général des collectivités territoriales (CGCT) attribuent déjà à la commune (ou à l'EPCI) le contrôle de l'assainissement non collectif²²³. Cette mission est exercée par les services publics de l'assainissement non collectif (SPANC) dont les agents sont dotés de pouvoirs de contrôle par le code de la santé publique²²⁴.

Pour ce qui concerne l'eau potable, il serait opportun, compte tenu de la priorité donnée par la loi²²⁵ à l'alimentation des populations en eau potable, de confier aux collectivités territoriales le contrôle des prélèvements²²⁶ dans les aires de captages (hors ICPE et concessions hydroélectriques réglementés par ailleurs et qui relèvent de l'État) et/ou, a minima, celui des pressions qui s'exercent sur les captages et dégradent la qualité de l'eau brute²²⁷ destinée à l'eau potable.

Pour ce qui concerne les eaux pluviales, la plus grande part des rejets ou infiltrations - hors systèmes collectifs gérés par le bloc communal - est liée à des opérations d'urbanisme ou de constructions (lotissements et résidences, zones d'activités artisanales ou commerciales, parkings de commerces...),

221 Installations, ouvrages, travaux et activités.

222 Circulaire du 8 décembre 2006 relative à la mise en conformité de la collecte et du traitement des eaux usées des communes soumises aux échéances des 31 décembre 1998, 2000 et 2005 en application de la directive no 91/271/CEE du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux résiduaires urbaines qui demande aux préfets : « de veiller à ce que l'ouverture à l'urbanisation de nouveaux secteurs ne puisse intervenir alors que la collecte et le traitement des eaux usées qui en seraient issues ne pourraient pas être effectués dans des conditions conformes à la réglementation en vigueur et si l'urbanisation n'est pas accompagnée par la programmation des travaux et actions nécessaires à la mise en conformité des équipements de collecte et de traitement situés à l'aval de ces secteurs. ...et d'assurer, pour les opérations relevant d'une compétence décentralisée, un strict contrôle de légalité ».

223 Article L.2224-8- « III. – Pour les immeubles non raccordés au réseau public de collecte, la commune assure le contrôle des installations d'assainissement non collectif... ».

224 Article L.1331-1 et suivants du code de la santé publique

225 Article L.211-1 II. du code de l'environnement « II.- La gestion équilibrée doit permettre en priorité de satisfaire les exigences de la santé, de la salubrité publique, de la sécurité civile et de l'alimentation en eau potable de la population. Elle doit également permettre de satisfaire ou concilier, lors des différents usages, activités ou travaux, les exigences :

1° De la vie biologique du milieu récepteur, et spécialement de la faune piscicole et conchylicole ; 2° De la conservation et du libre écoulement des eaux et de la protection contre les inondations ; 3° De l'agriculture, des pêches et des cultures marines, de la pêche en eau douce, de l'industrie, de la production d'énergie, en particulier pour assurer la sécurité du système électrique, des transports, du tourisme, de la protection des sites, des loisirs et des sports nautiques ainsi que de toutes autres activités humaines légalement exercées ».

226 Tout prélèvement dépassant certains critères est soumis, au titre de la police administrative de l'eau, à déclaration, ou à autorisation administrative. Le transfert pourrait ne pas concerner les prélèvements des ICPE, ceux des concessions, ou ceux pour l'irrigation ou encore se limiter aux prélèvements soumis à déclaration (hors nécessité d'enquête publique).

227 Les eaux brutes sont les eaux superficielles ou souterraines telles qu'elles se présentent dans le milieu naturel avant d'avoir été traitées en vue d'un usage. Source : Glossaire Gest'eau

qui sont de la compétence du bloc communal. L'article 197 de la loi « 3DS » du 21 février 2022 ²²⁸ a transféré aux collectivités territoriales les contrôles du raccordement des immeubles au réseau.

Dans une logique de subsidiarité, le rôle de l'État pourrait consister en un cadrage réglementaire et un contrôle de 2^{ème} niveau avec fixation des objectifs de résultats, dans une cohérence hydrographique assurée par une planification déclinée à l'échelle de planification de l'urbanisme, et une vérification du suivi et de l'atteinte des résultats. Cela réduirait les attributions actuelles en la matière des services des DDT-M, de l'OFB et de l'ARS.

Tableau 2 : Les attributions des services de l'État à transférer aux collectivités territoriales

Attributions de l'État à transférer	DDT(M)	ARS
	<ul style="list-style-type: none"> - instruction des autorisations de raccordement aux réseaux d'assainissement et autorisations d'installations de traitement lors des autorisations d'urbanisme - contrôle des installations d'assainissement non collectif 	<ul style="list-style-type: none"> - contrôle sanitaire des eaux distribuées par les réseaux publics - instruction des autorisations de captage, procédures de DUP des périmètres de protection et autorisations de stations de traitement - contrôle des travaux et activités dans les aires et périmètres de captage

6.5.2 Une consolidation, dans le domaine du petit cycle de l'eau, de la montée en compétence des EPCI

En application des lois MAPTAM et NOTRe, quel que soit le retard pris dans le transfert, les compétences de gestion des services publics industriels et commerciaux de l'eau potable et de l'assainissement (petit cycle) doivent être prises par l'EPCI, au plus tard en 2026, avec la possibilité de les déléguer à un syndicat existant²²⁹. L'État reste chargé du cadrage des objectifs globaux de prélèvements en quantité et de rejets en qualité (fixés par le SDAGE, élaboré et voté en comité de bassin, et par les règlements de SAGE) et de la qualité des eaux potables distribuées.

Ce transfert de compétence n'exclurait pas, en particulier pour les EPCI dotés de peu de moyens (en milieu rural par exemple), que le niveau départemental (agence issue du conseil départemental, syndicats départementaux...) leur apporte un appui en ingénierie publique que l'État ne leur fournit plus depuis plusieurs années. Plusieurs départements (Hautes-Alpes, Dordogne, Bas-Rhin, ...) ont déjà mis en place un tel appui sous diverses formes.

Cet appui pourrait inclure d'autres missions comme les contrôles qui pourraient être assurés par la mise à disposition conventionnelle des agents de "l'agence départementale" pour le compte de l'autorité organisatrice ou de l'autorité en charge d'une police administrative (à l'instar des contrôles des installations d'assainissement non collectif effectués par des prestataires pour le compte du SPANC) ou l'assistance à l'élaboration du rapport annuel sur les performances et la qualité du service (RPQS) ainsi que la saisie dans SISPEA, voire une contribution à l'actualisation du référentiel des services. Cette évolution est facilitée par l'article 8 de la loi « 3DS » du 21 février 2022 qui donne la possibilité à un EPCI-FP de déléguer tout ou partie d'une compétence à un conseil départemental.

²²⁸Article 197 de la loi « 3DS » : « I.- Après le premier alinéa de l'article L. 2226-1 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un alinéa ainsi rédigé : « Le service de gestion des eaux pluviales urbaines assure le contrôle du raccordement des immeubles au réseau public de collecte des eaux pluviales urbaines et du respect des prescriptions fixées en application du dernier alinéa de l'article L. 1331-1 du code de la santé publique et par le zonage défini aux 3^o et 4^o de l'article L. 2224-10 du présent code ainsi que par les règlements en vigueur. Les modalités d'exécution de ce contrôle sont précisées par délibération du conseil municipal ».

²²⁹ La loi 3DS du 21 février 2022 étend la possibilité qui était ouverte d'une délégation à des syndicats supra communautaires. En effet, son article 30 permet de maintenir, dans le cadre d'une délégation, les syndicats d'eau infra communautaires existants au moment du transfert de compétences, sauf si l'intercommunalité décide de les supprimer.

Cette extension de la compétence des communes et des EPCI sur le petit cycle de l'eau devrait leur permettre de mieux maîtriser les « *prélèvements, puits ou forages réalisés à des fins d'usage domestique de l'eau* »²³⁰ et les rejets en milieu naturel et, ainsi, contribuer à l'atteinte des objectifs de qualité des masses d'eau sur lesquels la France s'est engagée au titre de la directive cadre sur l'eau de l'Union européenne, objectifs qui sous-tendent les SDAGE élaborés par les comités de bassin et arrêtés par les préfets coordonnateurs de bassin.

6.5.3 La consolidation de la compétence des collectivités territoriales sur le petit cycle de l'eau nécessite des modifications législatives et réglementaires en cohérence avec les lois récentes

Pour que les collectivités territoriales maîtrisent l'ensemble de la chaîne de production du petit cycle de l'eau, des mesures législatives et réglementaires sont nécessaires pour procéder à ce transfert de compétences d'une partie de la police de l'eau.

Le transfert de compétence sur la police des rejets a fait l'objet de recommandations dans le rapport CGEDD de 2017 sur la « *Gestion des eaux pluviales* »²³¹ :

- « *Expérimenter avec des collectivités volontaires un régime dérogatoire d'« autorisation globale de rejet » s'appuyant sur des schémas directeurs approuvés par l'État. En faire le bilan après cinq ans et envisager les conditions éventuelles de généralisation ;*
- *Confier aux collectivités disposant d'une « autorisation globale de rejet » la responsabilité (hors ICPE) de prescrire les dispositifs de rejets au milieu naturel sur leur territoire. En faire le bilan après cinq ans et envisager les conditions éventuelles de généralisation. »*

Ce rapport a notamment identifié les questions suivantes :

- « Confier » une part des actions de police administrative de l'eau doit-il être considéré comme un transfert de compétence ou comme une délégation de compétence ?
- Quelles conditions pratiques sont-elles requises pour que les agents de la collectivité soient en capacité d'exercer ces fonctions ?
- Un délégataire du service public peut-il exercer ces compétences pour le compte de la collectivité ?

La mission propose un transfert de compétences aux collectivités territoriales plutôt qu'une délégation, comme cela a été fait dans d'autres domaines.

6.5.4 Cette proposition est conditionnée au respect du principe de subsidiarité

L'évolution proposée devrait être articulée avec les réflexions sur le statut des eaux pluviales : le ruissellement de celles-ci est souvent la conséquence de l'artificialisation et de l'imperméabilisation des sols par l'urbanisation, et la cause de dommages aux biens (et parfois même aux personnes) dans les zones urbanisées. La collectivité territoriale (bloc communal) a la possibilité de prendre en charge les eaux pluviales issues des parcelles privées, sur le financement du budget général, ainsi que la possibilité de mettre en place des règles opposables de gestion de ces eaux pluviales par zonages.

Dans cette proposition, les collectivités territoriales auraient la nécessité de développer une capacité, en propre ou mutualisée entre elles, permettant d'exercer cette nouvelle compétence de contrôle du respect des actes administratifs en matière de petit cycle de l'eau concernant :

- les prélèvements et captages destinés à l'alimentation en eau potable,
- les prescriptions sur la gestion et le traitement des eaux pluviales lors de la délivrance des actes d'urbanisme,

230 Article L2224-9 du CGCT.

231 Rapport CGEDD-CEREMA, Gestion des eaux pluviales : dix ans pour relever le défi, avril 2017.

- les apports de rejets dans les réseaux d'eaux usées domestiques, le contrôle qualitatif des pressions sur les captages.

Comme cela a été le cas lors de la fin des missions d'ingénierie publique de l'État (ATESAT), puis lors du transfert de l'instruction des actes d'urbanisme, il faudrait que cette compétence soit pleinement transférée par l'État aux EPCI suivant un rythme et des modalités de transfert différenciés selon que les EPCI sont urbains ou ruraux, de taille importante ou de taille réduite.

6.5.5 Cette proposition s'accompagnera d'une évolution de la gestion du référentiel SISPEA et du renforcement de la coordination entre les polices de l'environnement et sanitaire

Dans cette proposition, le retrait des DDT-M du petit cycle de l'eau nécessiterait par cohérence, indépendamment de l'exercice de la police administrative, de modifier les modalités d'actualisation du référentiel des autorités organisatrices qui ont la charge de produire chaque année les indicateurs de performance du service (dans le cadre du rapport annuel sur les performances et la qualité du service - RPQS) et d'en assurer la saisie dans SISPEA (système national de l'observatoire des services publics d'eau et d'assainissement).

Les obligations des collectivités territoriales sur les services publics industriels et commerciaux de l'eau potable (qualité de l'eau avant et après potabilisation) et l'extension de leurs compétences nécessitent, quant à elles, de renforcer la coordination entre polices sanitaire, de l'environnement et de l'eau entre l'État et les collectivités territoriales (coordination systématique sur les dossiers sensibles, information mutuelle sur les plans de contrôles ...).

6.5.6 Une organisation assurant une plus grande subsidiarité, une plus grande synergie entre compétences des collectivités, et ouvrant une possibilité de redéploiement des moyens de l'État sur le grand cycle de l'eau

En consolidant la compétence des collectivités territoriales sur le petit cycle de l'eau et en confirmant leur responsabilité, cette proposition leur donnerait une plus grande efficacité dans leur gestion locale, et permettrait des synergies entre la part de police de l'eau transférée, et :

- la responsabilité d'autorité organisatrice et/ou la maîtrise d'ouvrage, s'agissant du fonctionnement des services publics locaux à caractère industriel ou commercial et des équipements concernés ;
- la responsabilité sanitaire de maîtrise d'ouvrage des captages publics, des unités de traitement et des réseaux de distribution destinés à l'eau potable ;
- le contrôle des branchements et rejets dans le réseau collectif d'assainissement ;
- le contrôle des installations d'assainissement non collectif ;
- la maîtrise d'ouvrage des dispositifs collectifs d'eaux pluviales ;
- la mise en place et le contrôle des zonages et dispositions en matière de gestion individuelle des eaux pluviales (transfert prévu à l'article 197 de la loi 3DS) ;
- la gestion administrative et la police de l'urbanisme ;
- les responsabilités générales de salubrité publique du maire.

Si la responsabilité de police de l'eau est transférée et entre dans les responsabilités des autorités organisatrices des services publics d'eau potable et d'assainissement (par modification des articles L.2224-7 et L.2224-8 du CGCT, à expertiser), elle sera couverte financièrement par la tarification du service. En cas de délégation, les moyens humains supplémentaires rendus nécessaires par le transfert de compétence devraient être expertisés, en vue d'une compensation, par un diagnostic des tâches actuelles et une projection des tâches futures, dans quelques collectivités territoriales diversifiées.

Du côté de l'État, cette responsabilisation des collectivités territoriales, et les synergies permises, permettrait de recentrer les moyens de la police de l'eau sur le grand cycle (lutte contre les pollutions, contrôles des altérations aux milieux aquatiques, etc.).

7. Annexe 7 : Liste des personnes consultées

<i>Organisme</i>	<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Fonction</i>
Agences de l'eau			
Adour-Garonne	CHOISY	Guillaume	Directeur général
	WITTEN	Aude	Directrice générale adjointe
	LEMENAGER	Bruno	Délégué régional Atlantique-Dordogne
Artois-Picardie	VATTIN	Thierry	Directeur général
Loire-Bretagne	GUTTON	Martin	Directeur général
	MORARD	Valéry	Directeur général adjoint
	PLACINES	Jean	Directeur de la délégation Armorique
Rhin-Meuse	HOELTZEL	Marc	Directeur général
Rhône-Méditerranée-Corse	ROY	Laurent	Directeur général
	ROLLIN	François	Directeur territorial Besançon
	BONACINA	Karine	Directrice territoriale Montpellier
	MIEVRE	Annick	Directrice de la délégation PACA- Corse
Seine-Normandie	ROCARD	Sandrine	Directrice générale
	BEDDELEM	Daniel	Directeur territorial Vallées de la Marne, en charge de la coordination Grand Est
	SCHNEIDER	Francis	Directeur territorial Seine amont
Agences régionales de santé			
Bretagne	MULLIEZ	Stéphane	Directeur général
	LE FORMAL	Nathalie	Directrice de la santé publique
	SERRE	Anne	Directrice Adjointe santé environnement
	RICHARD	Benjamin	Délégation des Côtes d'Armor
Corse	ALESSANDRI	Jean-Pierre	Direction Santé environnement et veille sanitaire

Grand Est	BRUNNER	Arielle	Directrice de la promotion de la santé, de la prévention et de la santé environnementale
	CAFFET	Laurent	Responsable du département santé environnementale
Nouvelle Aquitaine	GUILLEMOT	Marie-Laure	Responsable du pôle santé environnement
	RENAUD	Chantal	Membre du pôle, notamment en charge de l'eau
Associations poissons migrateurs			
Cellule migrateurs Charente	POSTIC-PUIVIF	Audrey	Cheffe de projet à l'EPTB Charente
	VILLIGER	Lucie	Directrice de MIGADO (association Migrateurs Garonne Dordogne Charente Seudre)
	BUARD	Éric	Chargé de mission au Centre pour l'Aquaculture, la Pêche et l'Environnement de Nouvelle-Aquitaine
Associations de protection de l'environnement			
France Nature Environnement	ABEL	Jean-David	Vice-président
	GUILPART	Alexis	Coordinateur du réseau Eau et Milieux aquatiques
Alsace Nature	REININGER	Daniel	Ancien président, en charge de l'eau, Vice-président du Comité de bassin Rhin-Meuse
Eau et rivières de Bretagne	PIRIOU	Jean-Yves	Vice-président, membre du Comité de bassin Loire-Bretagne
	CLUGERY	Arnaud	Directeur
France Nature Environnement Occitanie	CAMEO-PONS	Frédéric	Membre, Vice-président du comité de bassin Adour-Garonne
France Nature Environnement Nouvelle Aquitaine	BRIE	Jacques	Référent eau
	FOURTUNE	Marion	Coordinatrice territoriale pour le bassin Adour-Garonne
Chambres d'agriculture			
Chambre régionale de Bretagne	KERBORIOU	Edwige	Vice-présidente en charge des dossiers environnement, Membre du Comité de bassin Loire-Bretagne
	LOUBERE	Dominique	Cheffe du Service environnement

Chambre régionale de Nouvelle Aquitaine	SERVANT	Luc	Président
	LARRIEU	Laure	Cheffe du Service environnement et ressources naturelles
	FOMBEUR	Laurent	Chargé de mission gestion quantitative de l'eau
	LEYCURAS	Violaine	Responsable de l'équipe environnement – gestion quantitative de l'eau
Chambre de la Haute-Corse	COLOMBANI	Joseph	Président
	EL MOUKTAFI	Nadia	Conseillère certifications environnementales et eau
	DAOUT	Djavan	Conseiller irrigation et gestion de l'eau
Chambre de la Haute-Garonne	BOUSCATEL	Serge	Président
	LACOURT	Marie-Thérèse	Vice-présidente
	FERRANDO	Guillaume	Chargé de mission eau
Chambre de la Dordogne	GRANGER	Jean-Philippe	Président
	CAMPAGNAUD	Michel	Directeur
	FRETILLERE	Éric	Président de l'association des irrigants de Dordogne, Président d'Irrigants de France, Conseiller départemental
Comités de bassin			
Adour-Garonne	ROUSSET	Alain	Président, président du conseil régional Nouvelle-Aquitaine
Artois-Picardie	FLAJOLET	André	Président, président de la commission du développement durable de l'AMF
Loire-Bretagne	BURLLOT	Thierry	Président
Rhin-Meuse	GAILLARD	Claude	Président
Comité national de l'eau			
	LAUNAY	Jean	Président
	MIQUEU	Claude	Membre
Communes			
Centuri (Haute-Corse)	RIMATTEI	Pierre	Maire

Conseils départementaux			
Aube	HOMEHR	Claude	Vice-présidente en charge du développement durable (Présidente du conseil des rivages des lacs au conservatoire du littoral membre du comité de bassin)
Corrèze	COSTES	Pascal	Président
Cotes d'Armor	NOWAK	Nathalie	Conseillère déléguée à l'environnement
	OLLIVIER	Joël	Adjoint à la directrice du patrimoine, en charge de la politique de l'eau
Dordogne	BOURDEAU	Pascal	Vice-président chargé de la transition écologique
	GRAMMONT	Martine	Directrice de l'environnement et du développement durable
Hautes-Alpes	ROMAN	Christian	Directeur développement et aménagement territorial
	LEBARON	Guillaume	Responsable du Service eau
Haute-Garonne	FABRE	Jean-Michel	Vice-président en charge de la transition écologique et du logement, président du syndicat mixte d'étude et d'aménagement de la Garonne (SMEAG)
Ille-et-Vilaine	SOULABAILLE	Yann	Vice-président chargé de l'eau
Meurthe-et-Moselle	BARDOT	Audrey	Vice-présidente déléguée aux infrastructures et mobilités (antérieurement à l'agriculture et à l'environnement), Vice-présidente du Comité de bassin Rhin-Meuse
	FOURNIER	Benoît	Responsable des actions foncières et de l'urbanisme
Conseils régionaux			
Association des régions de France	De MALEVILLE	Olivia	Conseillère transition écologique et énergétique
Bretagne	ALEXANDRE	Delphine	Vice-présidente en charge de l'eau et de la biodiversité
Collectivité de Corse	GIOVANNANGELI	Gilles	Conseiller exécutif en charge de la politique de l'eau et de la stratégie de bassin face aux changements climatiques, président de l'office de l'équipement hydraulique de Corse
	ANTONETTI-GIACOBBI	Audrey	Directrice générale adjointe en charge de l'aménagement et du développement des territoires

Grand-Est	PFLIEGERSDOERFFER GRESS	Frédéric Lionel	Conseiller régional en charge de l'eau, Président du syndicat des Eaux et de l'assainissement Alsace-Moselle Responsable du pôle eau
Occitanie	CAZAUBON MALLET	Jean-Louis Judith	Vice-président Directrice déléguée de la Transition écologique et énergétique, en charge des questions d'eau
Nouvelle-Aquitaine	ROUSSET RIOU SABAROT LABROUSSE GUEGUEN FUENTE	Alain Guillaume Henri Mathieu Arnaud Yohann	Président du conseil régional Vice-président en charge de la transition écologique Conseiller régional, ancien délégué à l'eau Conseiller régional délégué à l'eau, aux continuités écologiques, à la chasse et à la pêche, Président de la fédération départementale de pêche de la Charente Directeur de l'environnement Chargé de mission eau
Provence-Alpes-Côte d'Azur	MAYAN	Béatrice	Directrice adjointe agriculture, forêt et eau, Cheffe du service Eau et risques naturels
Directions départementales des populations			
Cotes d'Armor	PARODI	Jacques	Directeur
Ille-et-Vilaine	FIEVRE PETIT	Gilles Luc	Directeur adjoint Chef du Service environnement protection de la nature
Directions départementales des territoires (et de la mer)			
Groupe des DDT-M	D'ISSERNIO MENU	Jean-Philippe Fabien	Directeur, Bouches-du-Rhône Directeur, Pyrénées-Atlantiques
Alpes-Maritimes	JOBERT BOUTOT	Pascal Pierre	Directeur Chef du service Eau
Aube	HOU CHARRIER	Jean-François Christophe	Directeur Directeur adjoint

Bouches-du-Rhône	VERGOBBI	Charles	Directeur adjoint
	REILLE	Cécile	Adjointe à la Cheffe du service mer eau environnement
Corse du Sud	SIMON	Yves	Directeur
	ORSSAUD	Magali	Cheffe du service Risques, eaux et forêts
Cotes d'Armor	BESSIN	Pierre	Directeur
	DIDIER	Bernard	Chef du Service environnement
	LEBRETON	Bruno	Chef de la MISEN
Dordogne	DIDON	Emmanuel	Directeur
	AUDIGE	Virginie	Directrice adjointe
	DELRIEUX	Céline	Cheffe du Service eau environnement et risques
	MIQUEL	Sophie	Adjointe à la cheffe du Service eau environnement et risques
Finistère	HOEFLE	Guillaume	Chef du Service eau et biodiversité
Gers	VANT	Xavier	Directeur
Hautes-Alpes	CHAPEL	Thierry	Directeur
	FIQUET	Marc	Chef du service eau
Hérault	GREGORY	Matthieu	Directeur
	EUDES	Xavier	Directeur adjoint
Ille-et-Vilaine	JACOBSONNE	Alain	Directeur
	DISERBEAU	Catherine	Cheffe du Service eau et biodiversité
Meurthe-et-Moselle	TIRTAINE	Emmanuel	Directeur
	ARKI	Fabrice	Chef du service environnement, risques, connaissance
Morbihan	BATARD	Mathieu	Directeur adjoint
	CHAUVET	Jean-François	Chef du Service eau, nature, biodiversité
Tarn	CAZOTTES	François	Directeur
Tarn-et-Garonne	CENCIC	Nathalie	Directrice

Directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt			
Corse	MARCELLIN	Catherine	Directrice adjointe
Grand-Est	De BERNARDI	Hélène	Directrice adjointe
	QUERE	Jean-François	Ingénieur général de bassin Rhin-Meuse
Nouvelle Aquitaine	CAZIN	Pascale	Directrice adjointe
Occitanie	SCHWARTZ	Christian	Ingénieur général de bassin Adour-Garonne
Provence-Alpes-Côte-D'azur	DE LAURENS	Patrice	Directeur
	THIVET	Gaëlle	Adjointe au chef de service agricole et forêt et chargée de mission SGAR
Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement			
Groupement des DREAL	DENEUVY	Jean-Philippe	Directeur Auvergne-Rhône-Alpes, délégué bassin Rhône-Méditerranée
	LESTOILLE	Jean-Pierre	Directeur Bourgogne-Franche-Comté
Bretagne	NAVEZ	Marc	Directeur
	MESTRE	Aurélie	Directrice adjointe
	TOURNAY	Florence	Cheffe du service prévention des pollutions et des risques
	FERRY	Pascale	Cheffe de la division eau
	VALLET	Michèle	Adjointe à la cheffe de la division eau
Centre Val-de-Loire, délégation de bassin Loire-Bretagne	BRULE	Hervé	Directeur
Corse	BRUCHET	Patricia	Directrice adjointe
Ile-de-France, délégation de bassin Seine-Normandie	GAY	Emmanuelle	Directrice
	GRISEZ	Claire	Directrice adjointe eau et développement durable
	KAMIL	Isabelle	Cheffe du service Politiques et police de l'eau, en charge de la délégation de bassin Seine Normandie
	LAVALLART	Caroline	Adjointe « Bassin » à la cheffe de service et cheffe de la Mission stratégies eau et planification

Grand-Est, délégation de bassin Rhin-Meuse	VANLAER	Hervé	Directeur
	BASCOU	Stéphanie	Directrice adjointe
	BRAUN	Emmanuel	Directeur de projet Rhin
	PAUL	Ludovic	Chef du service eau biodiversité paysage
	LOMBARD	Aline	Adjointe au chef de service, en charge de l'eau
	JURDY	Nicolas	Chef du pôle Rhin-Meuse, délégation de bassin
Nouvelle-Aquitaine	REGAD	Jacques	Directeur adjoint
	CYTERMANN	Fabrice	Chef du service patrimoine naturel
	CASTAGNEDE-IRAOLA	Claire	Cheffe du département eau ressources minérales
	ADAM	Gilles	Expert poissons migrateurs
Occitanie, délégation de bassin Adour- Garonne	BERG	Patrick	Directeur
	LEMONNIER	Sylvie	Directrice adjointe
	SCHEYER	Laurent	Directeur de l'écologie
	BLANC	Michel	Chef du département eau
Provence-Alpes- Côte-D'azur	BAZERQUE	Marie- Françoise	Directrice adjointe
	SOUAN	Hélène	Cheffe du service eau et paysages
Entreprises			
MEDEF Occitanie	BOUSQUET	Bernard	Membre du comité de bassin Adour-Garonne
EDF	DARTHOU	Franck	Membre du comité de bassin Adour-Garonne
Office d'équipement hydraulique de Corse	GIOVANNANGELI	Gilles	Président
	De CICCIO	Ange	Directeur
Société du Canal de Provence	MOREAU	Benoît	Directeur du développement

Établissements publics de coopération intercommunale

Bordeaux Métropole	CASSOU-SCHOTTE	Sylvie	Vice-présidente en charge de l'eau et de l'assainissement
	GENDREAU	Nicolas	Directeur de la régie en cours de constitution
	BOTZUNG	Pascal	Directeur adjoint de l'eau
Métropole d'Aix-Marseille-Provence	REAULT	Didier	Vice-président délégué mer, littoral, cycle de l'eau, GEMAPI
	MARCIE	Stéphane	Directeur mer, littoral, milieux aquatiques, ports, énergie
	DALLE	Éric	Chef de service GEMAPI
Montpellier méditerranée métropole	BURGAUD	Laurence	Directrice par intérim de la direction eau et assainissement
Communauté d'agglomération d'Ajaccio	PINELLI	Jean Marc	DGA, directeur cadre de vie (milieux naturels, et risques)
	TRAMOY	Vincent	DGA pôle technique (direction eau assainissement y compris pluvial)
	PI	Etienne	Directeur eau et assainissement
Communauté d'agglomération de Bastia	BOMBARDI	Bernard	Directeur d'Acquapublica
Dinan Agglomération	RICARD	Bruno	Vice-président chargé de la ressource en eau, Président de la CLE du SAGE Rance, Vice-président du Syndicat départemental d'alimentation en eau potable des Côtes d'Armor
	BOIXIERE	David	Vice-président en charge de la GEMAPI et de l'environnement,
	ELEDJAM	Michel	Chef du service grand cycle de l'eau, climat et énergie
Communauté de communes de Fium'Orbu Castellu	GIUDICI	Francis	Président, maire de Ghisonaccia
Communauté de communes Marana Golo	DOMINICI	Jean	Président, adjoint au maire de Borgo
	FILIPPI	Antoine	Directeur des services
Communauté de Communes de la Piève d'Ornano Taravo	CICCOLINI	Jean-Jacques	Membre EPCI, Président de l'Association des maires de Corse-du-Sud, Maire de Cozzano
Communauté de Communes de Serre-Ponçon	EYMEOUD	Chantal	Présidente de la CC Serre-Ponçon, Maire d'Embrun, Vice-présidente du conseil régional PACA en charge du massif alpin

Établissements publics territoriaux de bassin

Association nationale des élus des bassins	MOLOSSI FOREL GREMILLET	Frédéric Bruno Catherine	Co-président (EPTB Seine Grands Lacs), 1 ^{er} Vice-président (EPTB-EPAGE Arve) Directrice
EPTB Adour	CUEDE	François-Xavier	Chef de service eau et biodiversité
EPTB Aude (SMMAR)	MENASSI AVERSENCQ	Éric Jean-Marie	Président Directeur général
EPTB du bassin de la Dordogne	THIELEKE GUERY	Roland Olivier	Directeur Directeur adjoint
EPTB Meurthe-Madon	BANSEPT LARIVIERE	Aurélien Philippe	1 ^{er} Vice-président Directeur
EPTB de Saint-Brieuc	MAHE M.X. M.X.	Laurence	Vice-présidente de l'EPTB, Vice-présidente du Pays de Saint-Brieuc en charge du pôle eau – environnement, Conseillère déléguée au grand cycle de l'eau Saint-Brieuc Armor Agglomération Technicien, Pays de Saint-Brieuc Technicien, Saint-Brieuc Armor Agglomération
EPTB du bassin de la Vilaine	DEMOLDER GASTON	Michel Mathilde	Président, Président de la CLE du SAGE Vilaine, ancien président de l'association des présidents de CLE de Bretagne Animatrice du SAGE

Fédération nationale des communes concédantes et des régies

	MAMETZ MARTINS TAISNE BELON KOLDITZ	Danièle Elmano Régis Daniel Pierre	Administratrice, vice-présidente du SIECF Adjoint au maire de Niort Directeur du département du cycle de l'eau Directeur adjoint Chargé de mission « gestion des collectivités compétentes pour le petit et le grand cycle de l'eau »
--	---	--	---

Fédérations de pêche de loisir			
Fédération nationale de la pêche en France	ROUSTAN	Claude	Président
	OUMOUSSA	Hamid	Directeur
Association régionale des fédérations départementales de Bretagne	PERON	Pierre	Président (Président de la fédération du Finistère)
Union des fédérations de pêche du bassin Adour-Garonne	MOLINIE	Jean-Louis	Président, Vice-président de la commission des milieux naturels du Comité de bassin Adour-Garonne
	AVINENT	Ghislaine	Directrice de la FDAAPPMA du Lot-et-Garonne
	BAILLOT	Ingrid	Directrice générale de la FDAAPPMA de Gironde
	MARTIN	Jean	Responsable technique de la FDAAPPMA de Gironde
Association régionale des fédérations départementales de PACA	ROSSI	Luc	Président
	ELABDELLAOUI-NIEL	Ikram	Chargée de mission
Fédération du Bas-Rhin	ERB	Robert	Président
	MILOT	Franck	Directeur
Fédérations de pêche professionnelle en eau douce			
Comité national	MACE	Didier	Président
	BOISNEAU	Philippe	Directeur général
	PORCHER	Nathalie	Chargée de mission
Association des pêcheurs professionnels du bassin Loire-Bretagne	MACE	Didier	Président
	BODIN	Mathieu	Directeur
Association des pêcheurs professionnels de la Gironde	RABIC	Jacqueline	Présidente de la commission territoriale littoral du Comité de bassin Adour-Garonne, Présidente de l'Association pour le Repeuplement de l'Anguille en France
	RAPET	Emilie	Chargée de mission

Ministère de l'action et des comptes publics			
Direction du budget	BOUDET	Léa	Cheffe du bureau du développement durable
	PALLIER	Yohan	Bureau du développement durable
Ministère de l'agriculture et de l'alimentation			
Cabinet	BALIQUE	Benjamin	Conseiller forêt, agroécologie, biodiversité
Direction générale de la performance économique et environnementale	HERAUD	Fanny	Cheffe du bureau eau sols économie circulaire
	PALMIERI	Léa	Chargée de mission au sein du bureau
Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux	BOUR-POITRINAL	Emmanuelle	Présidente de la section Forêt eau territoires
Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités			
Cabinet	WELSCH	Thomas	Conseiller aménagement, urbanisme
Direction générale des collectivités locales	DELAMARCHE	Karine	Sous-directrice des compétences et des institutions locales
	APRIKIAN	Taline	Cheffe de bureau des services publics locaux
	FERRAND	Karine	Adjointe au chef du bureau des budgets locaux et de l'analyse financière
Ministère de l'intérieur			
Cabinet	DUBEE	Emmanuelle	Directrice adjointe du cabinet
Direction de la modernisation et de l'administration territoriale	JEFFRAULT	Astrid	Cheffe du bureau de l'organisation et des missions de l'administration territoriale
Ministère des outre-mer			
Cabinet	BLANCHARD	Baptiste	Conseiller environnement
Ministère de la santé et des solidarités			
Direction générale de la santé	CARMES	Joëlle	Sous-directrice
	FELIERS	Corinne	Cheffe du bureau de la qualité des eaux
	JEDOR	Béatrice	Adjointe à la cheffe de bureau

Ministère de la transition écologique			
Cabinet ministre	HULIN	Vincent	Conseiller biodiversité, eau et bien-être animal
Cabinet secrétaire d'État	GALTIER	Bertrand	Directeur adjoint
	VERGOBBI	Bénédicte	Conseillère technique eau
Secrétariat général	CHASSANDE	Christophe	Chef du service du pilotage et de l'évaluation des services
	CORMIER	Olivier	Sous-directeur de l'accompagnement et de l'évolution des services
Direction de l'eau et de la biodiversité	THIBAUT	Olivier	Directeur
	COANTIC	Amélie	Sous-directrice de la protection et de gestion de l'eau, des ressources minérales et des écosystèmes aquatiques
	CLERMONT-BROUILLET	Florence	Sous-directrice de l'animation territoriale et de l'appui aux politiques de protection et de restauration des écosystèmes
	PERCELAY	Julie	Adjointe à la sous-directrice
Direction générale de la prévention des risques	BOURILLET	Cédric	Directeur général
	NARCY	Katy	Cheffe du service des risques naturels et hydrauliques par intérim
Office français de la biodiversité			
Direction générale	HISSEL	François	Directeur surveillance, évaluation, données
	CHARMET	Magali	Directrice régionale Ile-de-France
	DUMEZ	Jacques	Directeur régional Auvergne-Rhône-Alpes
	BORDERELLE	Anne-Laure	Directrice régionale adjointe Bourgogne-France-Comté, Chargée de l'animation des bassins
Direction régionale Bretagne	DETOC	Sylvie	Directrice
	DUBOIS	Marie	Directrice adjointe
Direction régionale Grand Est	MORVAN	Xavier	Directeur
	MONNIER	David	Directeur adjoint
Direction régionale Nouvelle-Aquitaine	SURUGUE	Nicolas	Directeur

Direction régionale Occitanie	BLUHM	Hervé	Directeur régional
	FLIPO	Stéphanie	Chargé de mission délégation de bassin
	SOUMET	Sylvie	Cheffe du service régional de police
Direction inter-régionale PACA Corse	GERBEAUD-MAULIN	Frédérique	Directeur adjointe
Service départemental des Bouches-du-Rhône	FAU	Jean-Marc	Chef de service adjoint
Service départemental de Corse-du-Sud	PERRONI	Xavier	Chef du service
Service départemental de la Dordogne	DUBOIS	Emilie	Cheffe du service
Service départemental du Gers	SOULIE	Didier	Chef du service
Préfectures			
Bassin Adour-Garonne, Occitanie	GUYOT	Etienne	Préfet de région, coordonnateur de bassin
	HESSE	Nicolas	SGAR
	MAHE	Zoé	SGAR adjointe
	DE SIMONE	Lucia	Chargé de mission eau
Bassin Artois-Picardie, Hauts-de-France	LECLERC	Georges-François	Préfet de région, coordonnateur de bassin
	LELIONNAIS	Vincent	Chargé de mission auprès du préfet
Bassin et région Corse	LELARGE	Pascal	Préfet de région, coordonnateur de bassin
	MAMIS	Didier	Secrétaire général
	VALENTON	Hugues	Directeur de projet PTIC
	LEFEUVRE	Yvan	Chargé de mission
Bassin Loire-Bretagne, région Centre Val de Loire	ENGSTROM	Régine	Préfète de région, coordonnatrice de bassin
Bassin Rhône-Méditerranée, région auvergne-Rhône-Alpes	MAILHOS	Pascal	Préfet de région, coordonnateur de bassin

Bretagne	BERTHIER	Emmanuel	Préfet de région
	BOURDAIS	Jean-Louis	SGAR/Mission interdépartementale et régionale de l'eau
Grand Est	GOURTAY	Blaise	Secrétaire général pour les affaires régionales et européennes
	DOMANGE	Nicolas	SGARE adjoint
	JELDEN	Stella	Chargée de mission
Nouvelle-Aquitaine	BUCCIO	Fabienne	Préfète de région
	AMOUSSOU-ADEBLE	Patrick	Secrétaire général aux affaires régionales
	DUPRAT	Jean-Rémi	Chargé de mission
Aube	ROUVE	Stéphane	Préfet
	BORGUS	Christophe	Secrétaire général
Cotes d'Armor	MOSIMANN	Thierry	Préfet
Dordogne	PERISSAT	Frédéric	Préfet
Gers	BRUNETIERE	Xavier	Préfet
Hautes-Alpes	CLAVEL	Martine	Préfète
Hérault	LAURENT	Thierry	Secrétaire général
Meurthe-et-Moselle	COCHET	Arnaud	Préfet
Tarn-et-Garonne	MAUCHET	Chantal	Préfète
Organisations syndicales			
Force ouvrière Fédération équipement, environnement, transports, services	JANVIER	Laurent	Permanent fonction publique
	CHAABI	Hassen	DDT du Vaucluse
	JOLY	Raphaël	DDTM de la Manche
	De BASQUIAT	Muriel	DREAL Corse
	VACHER	Philippe	OFB
	MIRAMONT	Thierry	OFB

Syndicat de l'environnement, la forêt et l'agriculture-CGC	BOYÉ VAN PETEGHEM	Valérie Gilles	Secrétaire Générale Permanent MTE
UNSA	CLÉMENÇON GOURDIN BEAUJOUAN LEFEVRE	Olivier Éric Sébastien Marc	Fédération Développement Durable, titulaire CT des DDI, DDT85 délégation mer et littoral Secrétaire général UNSA Ecologie, membre du CA de l'OFB DDT 78, technicien police de l'eau DDT 69, adjoint eau du service eau et nature
Syndicats mixtes de collectivités			
Syndicat mixte de l'eau, de l'assainissement collectif, de l'assainissement non-collectif, des milieux aquatiques, de la démoustication (Aube)	BOYER GILLIS GAILLARD	Alain Stéphane Lucile	Vice-président, Président de la commission territoriale Seine Aval Directeur général Directrice générale adjointe en charge de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations
Syndicat Mixte des Eaux de la Dordogne	MATTERA ESPALLIER	Marc Estelle	Président Directrice
Syndicat Mixte du Bassin de l'Isle	DOBBELS HAGENSTEIN	Stéphane Marc	Président, Vice-président chargé de l'eau du Grand Périgueux Directeur
Syndicat mixte pour les inondations, l'aménagement et la gestion de l'eau Maralpin	MARRO	Cyril	Directeur général des services
Syndicat mixte eau et assainissement (réseau 31)	VINCINI	Sébastien	Président
Voies navigables de France			
Direction territoriale de Strasbourg	QUIQUANDON DI-CHIARA	Yann Valérie	Directeur territorial Cheffe du Service technique de la voie d'eau

8. Annexe 8 : Glossaire des sigles et acronymes

AAPPMA	Association agréée de pêche et de protection du milieu aquatique
A²AG	Agence de l'eau Adour-Garonne
A²AP	Agence de l'eau Artois-Picardie
A²LB	Agence de l'eau Loire-Bretagne
A²P	Alimentation en eau potable
A²RM	Agence de l'eau Rhin-Meuse
A²RMC	Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse
A²SN	Agence de l'eau Seine-Normandie
AFB	Agence française pour la biodiversité
ARB	Agence régionale de la biodiversité
ARS	Agence régionale de santé
AT²SAT	Assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire
BBZ	Budget base zéro
BRGM	Bureau de recherches géologiques et minières
CA	Conseil d'administration
CAB	Commission administrative de bassin
CAR	Comité de l'administration régionale
CB	Comité de bassin
CdC	Collectivité de Corse
C²	Code de l'environnement
C²R²MA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CG²DD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CL²	Commission locale de l'eau
CMI	Commission mixte inondations
CN²	Comité national de l'eau
COD²RST	Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques
CoGePoMi	Comité de gestion des poissons migrateurs
COP	Contrat d'objectifs et de performance
CP²R	Contrat de plan État-région
CU	Code de l'urbanisme
DC²	Directive cadre sur l'eau de l'Union européenne
DCR	Débit de crise
DDAF	Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DD - ARS	Délégation départementale de l'agence régionale de santé
DDCSPP	Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations
DD²	Direction départementale de l'équipement
DD²A	Direction départementale de l'équipement et de l'agriculture
DD²TSPP	Direction départementale de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations (ex DDCSPP)
DDPP	Direction départementale de la protection des populations
DDT-M	Direction départementale des territoires (et de la mer)
D²B	Direction de l'eau et de la biodiversité
D²TR	Dotation d'équipement des territoires ruraux
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DG²C	Direction générale de l'énergie et du climat
DGPR	Direction générale de la prévention des risques
DGS	Direction générale de la santé
DI	Directive européenne relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation
DIRM	Direction interrégionale de la mer
DO²	Débit d'objectif d'étiage
DPF	Domaine public fluvial

DPT	Document de politique transversale
DRAAF	Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
DR	Direction régionale
DR2AL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRI2AT	Direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports
DSIL	Dotation de soutien à l'investissement local
2PAG2	Établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau
2PCI	Établissement public de coopération intercommunale
2PCI-FP	Établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre
2TP	Équivalent temps plein
2TPT	Équivalent temps plein travaillé
2PTB	Établissement public territorial de bassin
2RC	Éviter-réduire-compenser
F2D2R	Fonds européen de développement régional
F2AD2R	Fonds européen agricole pour le développement rural
FDAAPPMA	Fédération départementale des associations agréées de pêche et de protection du milieu aquatique
G2MAPI	Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
ICP2	Installation classée pour la protection de l'environnement
IOTA	Installations, ouvrages, travaux et activités
IGA	Inspection générale de l'administration
IGF	Inspection générale des finances
MA2C	Mesures agroenvironnementales et climatiques
MAA	Ministère de l'agriculture et de l'alimentation
MAPTAM	Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi de)
MI2	Mission interministérielle de l'eau
MIS2N	Mission inter-services de l'eau et de la nature
MT2	Ministère de la transition écologique
NOTRe	Nouvelle organisation territoriale de la République (loi portant sur la)
OCD2	Organisation de coopération et de développement économiques
O2HC	Office d'équipement hydraulique de Corse
OFB	Office français de la biodiversité
ON2MA	Office national de l'eau et des milieux aquatiques
ONCFS	Office national de la chasse et de la faune sauvage
OUGC	Organisme unique de gestion collective
PAC	Politique agricole commune
PAGD	Plan d'aménagement et de gestion durable
PAN	Programme d'action national (nitrates)
PAR	Programme d'action régional (nitrates)
PAOT	Plan d'action opérationnel territorialisé
PAPI	Programme d'actions de prévention des inondations
PCB	Préfet coordonnateur de bassin
PlaGePoMi	Plan de gestion des poissons migrateurs
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUI	Plan local d'urbanisme intercommunal
PDM	Programme de mesures
PDS	Programme de surveillance
PGRI	Plan de gestion des risques d'inondation
PPRI	Plan de prévention des risques d'inondation
PTG2	Projet de territoire pour la gestion de l'eau
RPQS	Rapport annuel sur les performances et la qualité du service
SAG2	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SALSA	Système d'agrégation en ligne du suivi d'activité
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SDAG2	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SDCI	Schéma départemental de coopération intercommunale

SI	Système d'information sur l'eau
SISP	Système d'information sur les services publics d'eau et d'assainissement
SLGRI	Stratégie locale de gestion des risques d'inondation
SND	Schéma national des données sur l'eau
SNGRI	Stratégie nationale de gestion des risques d'inondation
SOCL	Stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau
SPANC	Service public de l'assainissement non collectif
SRADD	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SRC	Schéma régional des carrières
STB	Secrétariat technique de bassin
TRI	Territoire à risques importants d'inondation
VNF	Voies navigables de France
ZNT	Zone non traitée (produits phytosanitaires)
ZR	Zone de répartition des eaux
ZS	Zone sensible (à l'eutrophisation)
ZSC	Zone soumise aux contraintes environnementales (protection des captages)
ZV	Zone vulnérable (à la pollution par les nitrates d'origine agricole)