



Ministères - Services - Etablissements

Transition Ecologique,
Développement Durable,
Environnement,
Biodiversité,
Technologies Vertes,

Energie, Climat, Transports,
Infrastructures,
Risques Naturels,
Risques Technologiques,
Equipement, Logement,

Urbanisme,
Aménagement du Territoire,
Solidarité entre les
Territoires,
Renouvellement Urbain, Mer

Paris, le 24 novembre 2021

Contribution auprès de la mission CGEDD/IGA sur l'organisation territoriale de l'Etat en matière de politiques de l'eau et pêche en eau douce

Par [lettre de mission](#) conjointe de la ministre de l'Ecologie et du ministre de l'Intérieur (passage désormais obligé dès que l'on parle de l'Etat territorial même quand cela concerne un seul ministère!), le CGEDD et l'IGA se sont vus confier une mission relative à l'organisation territoriale de la politique de l'eau et de la pêche en eau douce. La mission touche **à l'organisation territoriale de l'Etat, à l'articulation entre services déconcentrés/opérateurs (agences de l'eau, OFB), aux relations entre Etat/collectivités territoriales** et a pour objet principal de « proposer des scénarios d'évolution de cette organisation rendant plus lisible et efficiente la cartographie des acteurs. ». Tout un programme...

Invitée sous l'angle de sa représentation en DDI, **FO a souhaité contribuer au titre de l'ensemble de la chaîne de portage de cette politique publique (services ministériels, opérateurs et DDI)** afin de ne pas tomber dans le piège de la mise en opposition des agents entre eux pour affaiblir cette même chaîne.

1- Sur l'organisation des services de l'Etat (centraux et déconcentrés) en matière de politique de l'eau et difficultés rencontrées par les agents

La Réate de 2010 suivie de la réforme territoriale de 2016 ont grandement déstabilisé la chaîne de portage des politiques de l'eau. Sous la bannière de l'interministérialité débridée, des dispositifs souples et efficaces (missions inter-services, guichets uniques) permettant à chaque service d'exprimer sa vision pour alimenter une décision politique ont été remplacées par une organisation où les choix sont internalisés, sous une autorité préfectorale dictant souvent la décision à des enjeux de court terme.

Enfermées dans un compartiment quasi étanche, **les DDT(M) ont été pour partie coupées des réseaux métiers, de la possibilité d'évocation au niveau régional et national.**

Dans le même temps, **les baisses drastiques d'effectifs des ministères concernés et abandons de missions**

opérationnelles successives (ingénierie, DSP) les privent de compétences précieuses pour porter les politiques de manière éclairée et assister les préfets à gérer les crises.

Les DREAL ont quant à elles été largement déstabilisées par la réforme territoriale (et par voie de conséquence l'animation des réseaux métiers), placées dans des contextes parfois intenable dans le cadre de la fusion des grandes régions, avec une ligne claire : « arrêtez de parler au terrain ! »

Dans ce contexte, **l'administration centrale s'est vue progressivement coupée d'une partie de son « retour terrain »** et des leviers de mise en œuvre opérationnelle de ses politiques.

Les enseignements de cette situation ont-ils été tirés ? **Le discours dogmatique « pro départemental » du Premier ministre**

(sans pour autant que les DDT ne soient renforcées...mais ce qui justifie d'étrangler les DREAL), et la mise en place de l'interministérialité monoministérielle sous pilotage exclusif du ministère de l'Intérieur ne constituent pas des gages convaincants...

Face à la montée en puissance du nombre et de la structuration des acteurs dans le domaine de l'eau, **on sent clairement que la place de l'État se restreint alors que la parole de l'État est encore attendue (mais pour combien de temps?)**. Alors que dans les services et établissements les effectifs diminuent, amenés à vivre d'expédients (après les vacataires, les stagiaires, voici l'utilisation des apprentis en remplacement de postes pérennes).

Vu des agents, les suppressions successives d'effectifs et de missions, cette « mise en compartiment » et **la remise en cause de la légitimité de leur avis sur l'instruction de dossiers dans le cadre du développement du « pouvoir de dérogation des préfets »** est mal vécue, et ne milite pas pour l'attractivité des postes.

On constate **une différence d'application d'une même réglementation suivant les départements du fait de la sensibilité et de l'intérêt très différent des Préfets** pour ces politiques, y compris dans un même département suite à changement de Préfet. Quelles que soient les compétences et les moyens humains mobilisables, certains préfets balayent toute proposition d'un revers de la main. **Il y a un enjeu majeur à ce que les Préfets soient formés pilotés et évalués sur ces sujets.**

Par ailleurs, la diminution drastique des postures possibles au sein d'un service de

l'État a appauvri la richesse des parcours professionnels, et par là même la construction des compétences. Un jeu perdant/perdant.

L'abandon et les transferts de missions opérationnelles, techniques, transversales et en interface avec les acteurs territoriaux **ont largement mis à mal les compétences mobilisables au niveau local, et au niveau des réseaux de compétences nationaux**. Il en est de même par **l'affaiblissement des chaînes RH ministérielles**. La compétence dans tel ou tel secteur tient aujourd'hui souvent au concours des collègues expérimentés qui ont connu des missions opérationnelles. Elle risque donc de s'éteindre rapidement...

Le fait d'avoir pu dans une carrière exercer dans le domaine de l'eau des postures diverses (ingénierie, observation, animation, police, financement) aide à comprendre les difficultés des partenaires (syndicats de rivière, gestionnaires de services publics, décideurs en général). Or la richesse de ces parcours est déjà bien atteinte, et ce n'est pas en diminuant encore les lieux d'exercice et la diversité des missions que cela s'arrangera !

La sensibilité de cette question est d'autant plus aiguë que la conduite des missions de l'État en matière d'Eau mobilise des compétences pointues et diversifiées : au plan technique, au plan de la police judiciaire, de la police et l'instruction administrative, de l'appui aux acteurs etc...

Pour sauvegarder cette compétence collective, il convient de conforter la somme des compétences individuelles sur ces sujets.

2- Sur l'articulation de l'organisation de l'action du service public au niveau territorial entre périmètres administratif (région, département, EPCI, commune) et les périmètres géographiques/hydrographiques (bassin, sous bassin)

A vouloir dogmatiquement simplifier le paysage des acteurs, on pourrait en oublier que l'eau est un sujet complexe et touchant toutes les dimensions de notre société : environnement, agriculture, risques, économie, alimentation, cadre de vie, énergie.

Simplifier la cartographie des acteurs ne

simplifiera pas les problématiques...d'autant que les enjeux liés au réchauffement climatiques vont mettre ces sujets sur le devant de la scène des prochaines années.

Les bassins hydrographiques ne colleront jamais aux limites administratives décisionnelles sur ces différents sujets, il n'y

aura donc jamais un seul acteur responsable, un lieu unique de décision publique et d'exercice des compétences de service public. Au delà de l'échelle et du niveau d'exercice, l'enjeu est bien d'être en mesure de faire émerger des collaborations, des maîtrises d'ouvrage adaptées, et les aider à se structurer. Tout ce que les DDT pouvaient offrir avant qu'on ne leur supprime les compétences correspondantes...

La gestion de la sécheresse (et avec le réchauffement climatique... on n'a pas fini...) est handicapée par l'organisation administrative. Les restrictions d'usages de l'eau doivent naturellement être prises à l'échelle hydrographique cohérente qui peut

souvent correspondre à 2 ou 3 départements et presque autant de régions !! **Plutôt de viser à supprimer des échelons, c'est à leur organisation et mise en relation qu'il faut viser.**

L'enjeu est bien de pouvoir jouer « aux interfaces », avec là aussi un rôle clé des services de l'État.

Alors plutôt qu'une nouvelle réforme structurelle, c'est une articulation des acteurs qu'il faut trouver, avec au niveau des services de l'État, une organisation « projet » valorisant les apports de chacun.

3- Déconcentration de missions ou de responsabilités de services centraux aux services territoriaux et articulation entre structures territoriales de l'Etat (services et opérateurs)

Derrière cette question, et le contexte dans laquelle elle est posée, on voit bien qu'il s'agit là d'une chasse dogmatique au pseudo doublon qui, une fois supprimé, débouche en un grand vide.

Pour rappel, les pistes abordées par le MTE dans sa « revue des missions » est bien dans cette veine :

→ **Partant du postulat non démontré que nos services et EP sont au mieux redondants, au pire concurrents :**

- Transfert des laboratoires d'hydrobiologie des DREAL à l'OFB
- Trancher entre DDT(M) et OFB pour les contrôles terrain
- Mieux « articuler » Agences de l'Eau et services déconcentrés
- Transfert (ou suppression!) de SISPEA des DDT(M) vers l'OFB ou les Agences de l'Eau
- Supprimer un échelon dans la politique de l'Eau

En résumé : 1+1=1 (au mieux)

→ **Partant du postulat que d'autres pourront faire ce que l'on ne peut/veut plus faire :**

- Transfert de la gestion des sites Natura 2000 aux Régions (dans le cadre de la loi 4D)
- Arrêt de l'intervention de l'État dans les espaces protégés relevant des collectivités
- Transfert de missions « pêche » des DDT(M) vers les fédérations de pêche

En résumé : 1-1=0

Ces « pistes », bien loin de résulter d'une analyse du « qui fait quoi » / « quels sont les besoins » / « qui pourrait faire quoi » s'inscrit dans le dogme du « nos missions ont-elles vraiment un intérêt ou ne pourraient-elles pas être mieux faites par d'autres ou pas du tout ? ».

Pour FO, plutôt que de mettre en concurrence les lieux de portage des politiques de l'eau (et leurs agents au passage) pour mieux les affaiblir successivement, **c'est leur gouvernance ministérielle qu'il convient tout d'abord de restaurer, sans avoir à passer sous les fourches caudines du ministère de l'Intérieur.** Ce dernier est pilote des DDI sous l'autorité des ministères pour la mise en œuvre de leurs politiques, et pas l'inverse !

Et si projet ambitieux il y avait, il ne devrait pas partir du recensement de ce qui pourrait être supprimé sans trop que cela se voit à court terme, **mais construire une vision d'avenir basée sur les enjeux majeurs à venir en matière d'eau !** Le coût des crises à venir feront passer pour des goûtes d'eau les économies de bout de chandelle du moment. Et l'expertise technique peut se perdre en très peu de temps...il faudra très longtemps pour la reconstruire !

Pour FO, l'actualité n'est pas de réfléchir à la suppression/transferts de missions/effectifs, mais de renforcer la chaîne et de rétablir des lieux transversaux de coordination et d'échanges à l'échelle ministérielle, et

d'organiser cette chaîne dans le sens de la valorisation du rôle et des compétences de chacun.

Cela passe par **le maintien de directions départementales (et régionales) de plein exercice**, connectées et non en opposition avec les services et Etablissements Publics ministériels, non soumises à des restructurations en cascade, disposant d'un caractère technique reconnu et valorisé, et connectées avec les différents ministères dans le respect des chaînes ministérielles RH et « métiers ».

Simplifier la biodiversité, c'est la réduire...

Comment par exemple imaginer un service de police de l'eau n'ayant plus de capacité de contrôle terrain ? Après la perte de l'ingénierie, les menaces sur SISPEA, plus de contrôle terrain en DDT ? **Ou comment demain un instructeur de la police de l'eau n'aura jamais vu à quoi ressemble une station dépuración ni un cours d'eau ?**

De ce point de vue, on sent bien la tentation

de tirer sur l'échelon régional (en matière d'eau...mais pas que!). Si les DREAL perdent toute compétence eau, transfèrent Natura 2000, la maîtrise d'ouvrage routière, urbanisme....alors on perd les DREAL ! Comment un ministère pourrait-il rester crédible sans direction régionale ? La question est posée quand on cumule l'ensemble des attaques.

Si l'objectif visé est de concentrer l'ensemble des compétences eau au sein des opérateurs, **on sait d'ores et déjà de part l'expérience passée que ce ne sera pas à leur bénéfice : en face des missions transférées, les effectifs pérennes ne seront pas attribués.** Et les laisser seuls sur ces domaines ne pourra qu'aiguiser les appétits de mise sous tutelle préfectorale. Et l'expérience en cours du transfert des laboratoires d'hydrobiologie des DREAL vers l'OFB montre bien le risque sous-tendu à ce genre d'opération brutale : **la disparition (visée ou pas) de l'outil par déstabilisation.**

4- Relations avec les collectivités

Vu plus particulièrement des Directions Départementales des Territoires, direction dont l'ADN est justement de devoir parler, comprendre et travailler avec les acteurs territoriaux, **le bilan est particulièrement édifiant, avec des abandons de missions en cascade...en particulier celles qui fondent le lien de partenariat entre État et Collectivités.** Avec à la clé plus de 150 opérations de restructurations, de fermetures d'implantations infra-départementales et de repositionnements en cascade des personnels. Sous les coups de boutoirs de la RGPP, de la « Modernisation de l'Action Publique », et plus récemment de CAP 2022, **ce sont les missions à caractère opérationnel, technique, transversal et à l'interface Etat/Collectivités qui ont été systématiquement attaquées** (ingénierie, DSP notamment). Avec au final un jeu perdant/perdant, l'État supprimant ses compétences internes susceptibles de contribuer à la gestion de crise notamment, les Collectivités obligées de combler le vide laissé par l'État sur leurs propres moyens à une échelle plus limitée (donc moins efficiente par nature) et placées face à un État qui perd la vision du « réel » pour accompagner la

mise en œuvre des politiques publiques. Ce qui amène aujourd'hui à **ne plus se poser la question de la meilleure application de la réglementation au niveau local, par défaut d'accompagnement opérationnel, mais de justifier des dérogations arbitraires « au cas par cas ».** Quant à la capacité de l'État à aider à l'émergence ou à la structuration des collectivités au bon niveau, **les préfets sont très heureux de pouvoir s'appuyer sur leur « DD des TERRITOIRES », qui ne connaîtraient pas grand chose du territoire sans les données de SISPEA, t les anciens de l'ingénierie et une capacité globale d'observation/connaissance/SIG.** Mais pour combien de temps...

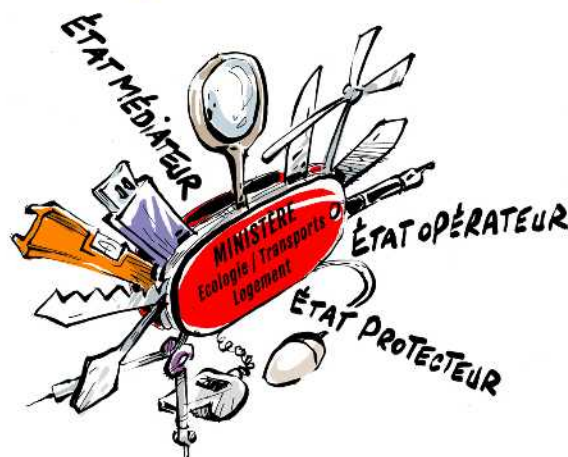
Depuis 2010, c'est la logique dogmatique du « chacun pour soi » qui a été appliquée. Pour FO, il est temps de revenir à un jeu gagnant/gagnant entre Etat territorial et Collectivités. Car derrière chaque pseudo doublon justifiant le retrait de l'État « partenaire » se cache un vide.

AUJOURD'HUI

DEMAIN?

Si l'on souhaite réellement prétendre qu'il y a aura un « après » tirant les enseignements des erreurs du passé, cela passe pour FO par :

- inverser enfin la logique, partir des crises auxquelles il faudra probablement faire face, et se donner les moyens d'y répondre,



Colm

- l'arrêt pur et

simple des réorganisations réalisées à la seule aune des objectifs comptables de réductions d'effectifs. Aucune organisation n'est en mesure de se projeter vers l'avenir dans un objectif de réaliser des missions essentielles, encore moins d'adapter ces missions à des besoins essentiels qui évolueront, si la préoccupation quotidienne depuis plus de 15 ans est encore et toujours de s'adapter pour tenter de faire aussi bien avec moins de personnels et moins de moyens ; l'État français doit s'appuyer sur une expertise forte de ses services publics, particulièrement malmenés ces dernières années par l'abandon, le transfert de missions et par l'affaiblissement des chaînes RH ministérielles.

- **Redonner l'attractivité nécessaire aux missions techniques et spécialisées** exercées dans les services déconcentrés et centraux et opérateurs, **précieuses en tout temps pour prévenir et conseiller, indispensables en période de crise pour agir.**

- Prendre conscience que la construction des compétences spécialisées et transversales passe la plupart du temps **par des parcours professionnels à dominante ministérielle**, avec l'intérêt de faciliter les passerelles entre lieux d'exercice, en rappelant que l'échelon départemental ne doit en aucun cas être considéré et conçu comme un vase clos peuplé d'agents publics interchangeables.

- Établir **des plans massifs ministériels de recrutement statutaire permettant d'anticiper les effets de la pyramide des âges**, et contribuer ainsi à lutter contre la précarité de notre jeunesse en période de crise tout en préparant notre capacité à affronter les enjeux à venir. • **Réinvestir dans la connaissance du territoire dans tous les domaines (environnement, risques, réseaux...) comme une condition nécessaire pour pouvoir apporter des réponses aux crises.**