

n° 007031-01

novembre 2009

Missions régaliennes des services de navigation

Rapport d'étape



Ressources, territoires, habitats et logement
Énergie et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

Présent
pour
l'avenir



CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Rapport n° : 007031-01

**MISSIONS RÉGALIENNES DES SERVICES DE
NAVIGATION**

Rapport d'étape

établi par

Vincent ALLAIS

Ingénieur en chef des travaux publics de l'État

Christian D'ORNELLAS

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Isabelle MONTEILS

magistrate, membre permanent

Philippe RATTIER

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Novembre 2009

Résumé

Le présent rapport d'étape traite du contenu des missions réalisées par les services mis à disposition de VNF, en distinguant celles qui relèvent des compétences régaliennes de celles qui concernent les missions confiées à VNF, ainsi que des moyens consacrés et de l'évolution souhaitable, notamment au regard des objectifs du Grenelle de l'environnement, telle qu'elle est souhaitée par les différentes administrations centrales ou services concernés.

Il est établi à partir d'entretiens auprès des administrations centrales et de questionnaires adressés aux services de navigation.

Il contribue à fournir une réponse à une des mesures préconisée par la révision générale des politiques publiques concernant l'établissement public VNF (« RGPP 150 : rationaliser l'organisation de VNF »). D'autres chantiers menés à ce titre concernent par ailleurs la pertinence de l'organisation territoriale et un diagnostic social.

La « séparation » des missions régaliennes et des missions VNF a été affichée a priori comme un objectif à atteindre. Le rapport s'efforce d'examiner les avantages et les inconvénients de cette « séparation » ainsi que le sens à donner à cette « séparation » : partition au sein des services ou externalisation dans un autre service déconcentré de l'État. Il s'insère ainsi dans le cadre de la mise en place de la réorganisation territoriale de l'État avec la création des DREAL et DDT.

S'agissant de la police de la navigation, il faut distinguer ce qui relève de l'administratif et ce qui relève du répressif.

Au titre de l'administratif, l'élaboration des règlements particuliers de police à faire approuver par le(s) préfet(s) concerné(s) d'une part, l'élaboration des mesures prescriptives et formalisées à caractère temporaire donnant lieu à des avis à la batellerie d'autre part s'exercent dans les 2 cas dans une logique d'axe, avec des impératifs d'homogénéité, de rapidité nécessaire de certaines interventions, mettant en jeu des techniques spécialisées (signalisation, balisage, sécurité dans les tunnels, etc.) qui plaident pour une concentration des compétences dans les services de navigation. Ces composantes de la police administrative qui devraient rester au sein des services de navigation pourraient toutefois être traitées par d'autres services déconcentrés de l'État lorsqu'il s'agit de lacs et plans d'eau situés en dehors du domaine confié à VNF.

Pour l'instruction des titres de sécurité et de conduite des bateaux et des conducteurs, il existe un ensemble de synergies plutôt favorables au maintien d'un positionnement au sein des services de navigation qui est supérieur à l'avantage très hypothétique d'un placement auprès des services de contrôle des transports terrestres dans une DREAL, étant donné la nature très différente des tâches et procédures.

La possibilité de transférer complètement la police répressive de la navigation aux forces de police en uniforme est envisageable sous réserve de s'assurer auprès des autres ministères concernés (justice et intérieur) que les moyens nécessaires y seront consacrés et que le pouvoir dévolu aux exploitants des canaux (services de navigation mis à disposition de VNF mais aussi tous les autres exploitants) soit clarifié s'agissant des qualifications minimum à leur accorder pour constater et transmettre aux autorités de police les éléments de preuve des infractions commises notamment la désobéissance à leurs ordres sur la marche des bateaux. Ceci renvoie aussi à la réforme du règlement général de police.

S'agissant de la police de l'eau, il y a deux options : la première, consistant à transférer les missions au niveau des DREAL de bassin, est préconisée dans le cas où la « logique d'axe » prévaut, par exemple sur le Rhin, le Rhône ou sur la Seine (sauf pour ce qui concerne l'activité de contrôle des STEP qui serait mieux placée au sein des services uniques de police de l'eau des DDT futures), afin d'éviter l'atomisation, entre plusieurs DDT, d'équipes qui pouvaient être constituées auparavant pour traiter de la police de l'eau.

En dehors de cette logique d'axe, la deuxième solution, qui consiste à transférer les missions au sein des services uniques de police de l'eau des DDT, semble judicieuse dans un but de

rapprochement des services avec le terrain et de présence opérationnelle forte, par le nombre d'agents, et effective par le temps plus important qui pourrait alors être consacré par chaque agent, en tant que spécialiste de la matière, à la seule tâche de police de l'eau. C'est le projet de modèle qui a été adopté pour le service de navigation du Nord-Pas-de-Calais, qui était déjà l'un des plus opérationnels si l'on considère le nombre des contrôles comme le nombre des dossiers instruits.

La mission penche pour la seconde solution, qui est un retour au projet initial du ministère de l'environnement quand il engagea la réforme de 2004 : le service unique dans chaque département. La coordination sur les axes majeurs n'en est pas moins nécessaire et doit être renforcée. Elle revient tout naturellement au préfet coordinateur de bassin et à la DREAL de bassin.

Par ailleurs, il est essentiel que VNF et les services gestionnaires des voies d'eau se sentent très impliqués dans la gestion de ce patrimoine au travers de l'exercice de la police de la pêche et de la chasse ; il est donc nécessaire que, d'une part, les services de navigation rencontrent les spécialistes de la pêche et de la chasse pour mettre au point une bonne organisation de ces polices sur les dépendances du DPF et y prennent une part active, sans se limiter à la seule gestion des baux de pêche et de chasse et que, d'autre part, VNF au niveau central se préoccupe de cette question et réfléchisse à une politique de bonne gestion du patrimoine naturel qui lui a été confié.

Enfin, s'agissant des actions de coopération internationale sur les fleuves, l'action de la France doit être coordonnée pour porter tous ses fruits. Aux sessions plénières et ministérielles, cette tâche revient naturellement aux Affaires étrangères. Dans les groupes de travail, le respect de règles de discipline simples, mais parfois méconnues, s'impose pour prévenir tout risque de conflit entre services face à nos partenaires et pour assurer une ligne de conduite cohérente : il faut disposer d'un mandat de nature interministérielle, même pour des sujets d'apparence purement technique ; il faut rendre compte. Le bon niveau pour organiser la coordination sans trop de lourdeur paraît être celui des DREAL de bassin (Rhin-Meuse et Artois-Picardie), qui doivent s'attacher à nouer des relations suivies avec les directions compétentes du Quai d'Orsay (affaires européennes, affaires juridiques, sous-direction du droit de la mer, du droit fluvial et des pôles), avec les secrétariats des commissions et avec les délégués des principaux pays partenaires. La participation des services de navigation aux travaux des commissions transfrontalières peut être renforcée, sous condition de se soumettre aux règles précédentes, et également de disposer d'agents ayant un minimum de connaissance de la culture et des méthodes de travail des relations européennes.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	3
1. LA POLICE DE LA NAVIGATION.....	4
1.1. Le cadre législatif et réglementaire.....	4
1.2. La police administrative : l'élaboration et l'édiction des règles	5
1.3. La police répressive.....	6
1.4. L'instruction des titres de sécurité et de conduite des bateaux et des conducteurs.....	8
2. LA POLICE DE L'EAU.....	12
2.1. L'organisation actuelle de la police de l'eau.....	12
2.1.1. La circulaire du 26 novembre 2004.....	12
2.1.2. La nécessité d'une simplification.....	13
2.1.3. L'action des services.....	13
2.2. Conclusion et propositions.....	16
3. LES AUTRES POLICES LIÉES À L'EAU ET AU MILIEU NATUREL.....	17
3.1. La police de la pêche et de la chasse.....	17
3.2. La prévision des crues et la prévention des inondations.....	17
3.3. La police des eaux marines.....	18
4. LA PLACE DES SERVICES DE NAVIGATION DANS LES ACTIONS DE COOPÉRATION INTERNATIONALES SUR LES FLEUVES.....	19
5. AUTRES MISSIONS QUI, SANS ÊTRE RÉGALIENNES, SONT NÉANMOINS EXERCÉES POUR LE COMPTE DE L'ÉTAT.....	21
5.1. Réalisation de suivi, de prélèvements et d'analyse pour l'alimentation de réseaux nationaux de surveillance de la qualité des eaux.....	21
5.2. Entretien et gestion du domaine public fluvial de l'État non confié à VNF.....	21
5.3. Tutelle de la compagnie nationale du Rhône.....	21
CONCLUSIONS ET RAPPEL DES PROPOSITIONS.....	23

ANNEXES.....	25
1. Lettre de mission.....	26
2. Personnes et organismes rencontrés.....	28
3. Glossaire.....	29
4. Réponses des services au questionnaire police de la navigation.....	30
5. Réponses des services au questionnaire police de l'eau	50

INTRODUCTION

Par lettre du 3 septembre 2009 annexée, le secrétaire général du MEEDDM et le directeur général des infrastructures, des transports et de la mer ont demandé au CGEDD une analyse des missions réalisées par les services mis à disposition de VNF, en distinguant celles qui relèvent de compétences régaliennes et celles qui concernent les missions confiées à VNF. Cette analyse doit ensuite conduire à formuler des propositions d'organisation pour assurer la meilleure mise en œuvre de chacune d'entre elles et notamment une bonne séparation entre les fonctions de maîtrise d'ouvrage et les missions régaliennes.

Il s'agit de s'assurer que les besoins du secteur de la navigation sont pleinement pris en compte dans la réorganisation en cours des services déconcentrés de l'État, en cohérence avec l'évolution attendue de VNF.

La lettre de mission identifie une série de missions dites régaliennes qui se rattachent au domaine du transport fluvial mais aussi de l'environnement ou à la gestion du domaine public fluvial.

Le présent rapport d'étape traite du contenu des missions, des moyens consacrés et de l'évolution souhaitable, notamment au regard des objectifs du Grenelle de l'environnement, telle qu'elle est souhaitée par les différentes administrations centrales ou services concernés.

Il est établi à partir d'entretiens auprès des administrations centrales (Cf. liste des entretiens annexée) et de questionnaires adressés aux services de navigation (Cf. annexe).

Il contribue à fournir une réponse à une des mesures préconisée par la révision générale des politiques publiques concernant l'établissement public VNF (« RGPP 150 : rationaliser l'organisation de VNF »). D'autres chantiers menés à ce titre concernent par ailleurs la pertinence de l'organisation territoriale et un diagnostic social.

La « séparation » des missions régaliennes et des missions VNF a été affichée a priori comme un objectif à atteindre. Le rapport s'efforce d'examiner les avantages et les inconvénients de cette « séparation » ainsi que le sens à donner à cette « séparation » : partition au sein des services ou externalisation dans un autre service déconcentré de l'État. Il s'insère ainsi dans le cadre de la mise en place de la réorganisation territoriale de l'État avec la création des DREAL et DDT.

Rappel : les services de navigation sont des services spécialisés déconcentrés de l'État placés sous l'autorité hiérarchique des préfets de région (région du siège du service). Ils sont chargés de polices spéciales, essentiellement de navigation sous l'autorité du ministre chargé des transports et des préfets des départements concernés, d'eau et milieux aquatiques, de gestion du domaine public fluvial sous l'autorité des préfets de départements.

Ils sont mis à disposition de VNF, qui est l'EPIC chargé de gérer, exploiter le domaine de la voie d'eau qui lui a été confié et de développer le transport fluvial. Ainsi un service de navigation est aussi direction (inter)régionale de VNF. Le directeur général de VNF exerce une autorité fonctionnelle sur les directions (inter)régionales pour les questions relatives à l'EPIC.

De plus en plus les missions régaliennes, qui ne sont donc pas de la compétence de VNF, sont exercées par des agents des services de navigation rassemblés dans un arrondissement ou des cellules bien identifiées, mais il y a encore des agents, notamment dans les subdivisions territoriales, qui partagent leur temps entre des missions régaliennes au nom de l'État en tant qu'agents commissionnés et assermentés à cet effet et des missions qu'ils exercent dans le cadre de la mise à disposition de VNF, comme par exemple la gestion des écluses ou la perception des recettes issues de la gestion domaniale.

1. LA POLICE DE LA NAVIGATION

1.1. LE CADRE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE

On entend généralement par police de la navigation intérieure un ensemble de missions qui concourent à la sécurité des personnes et des biens, cataloguées à ce titre comme missions régaliennes, et dont les actes sont pris non pas au nom du directeur général de VNF mais par le ministre chargé des transports ou le préfet du département concerné. Il s'agit de :

- la police administrative : établissement d'actes réglementaires (règlements particuliers de police pris par arrêtés ministériels ou préfectoraux, arrêtés préfectoraux permanents ou temporaires pris en application de ces règlements, avis à la batellerie) et actions de prévention,
- la police pénale (constatation des infractions, établissement des procès-verbaux, transmission au procureur...)
- On englobe aussi dans cette rubrique « police de la navigation » l'établissement des actes administratifs liés au bateau et à sa conduite par des centres instructeurs créés à cet effet au sein des services de navigation.

Les missions de police de la navigation sont exercées en application des textes suivants, ou des textes pris pour leur application:

- le code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure,
- la loi n°72-1202 du 23 décembre 1972 relative aux infractions concernant les bateaux, engins et établissements flottants circulant ou stationnant sur les eaux intérieures,
- la loi n°75-1355 du 31 décembre 1975 relative à la constatation et à la répression des infractions en matière de transports publics et privés (matières dangereuses).
- le code de l'environnement (articles L214-12 et 13 relatifs aux cours d'eau non domaniaux),
- le décret n° 73-151 du 9 février 1973 concernant les contraventions aux règlements applicables aux bateaux, engins et établissements flottants circulant ou stationnant sur les eaux intérieures,
- le décret n°73-912 du 21 septembre 1973 portant règlement général de police de la navigation intérieure (RGPMI), applicable sur l'ensemble des plans d'eau, qu'ils soient publics ou privés.
- Le décret n° 2007-1167 du 2 août 2007 relatif au permis de conduire et à la formation à la conduite des bateaux de plaisance à moteur
- Le décret no 2007-1168 du 2 août 2007 relatif aux titres de navigation des bâtiments et établissements flottants naviguant ou stationnant sur les eaux intérieures

Ces 2 derniers décrets ainsi qu'une série d'arrêtés du 28 et 31 août 2007 relatifs à leur compétence territoriale concernent les missions exercées par les centres instructeurs.

Il est important de noter que ces missions de police concernent tous les plans d'eau :

- le domaine public fluvial de l'État, inscrit ou non à la nomenclature des voies navigables, confié à Voies Navigables de France ou géré en propre, éventuellement concédé ;
- le domaine public fluvial sur lequel interviennent les collectivités locales (transfert de gestion en application de la loi de 1983, ou voies d'eau décentralisées) ;
- le domaine privé de l'État, des collectivités locales ou des personnes privées.

En vertu de l'article 22 de la loi n°72-1202 du 23 décembre 1972 relative aux infractions concernant les bateaux, engins et établissements flottants circulant ou stationnant sur les eaux intérieures, les infractions définies par cette loi et par les règlements concernant les bateaux, engins et établissements flottants sont constatées, indépendamment des officiers et agents de police judiciaire, par les fonctionnaires et agents des services déconcentrés du ministère compétent en matière de navigation intérieure et du service des mines, assermentés et commissionnés à cet effet et par les membres des commissions de surveillance.

De même, en vertu de l'article 3 de la loi n°75-1335 du 31 décembre 1975 relative à la constatation et à la répression des infractions en matière de transports publics et privés à son titre II (constatation et répression des infractions à la législation et à la réglementation sur les transports de matières dangereuses), sont notamment chargés de constater les infractions aux dispositions législatives ou réglementaires concernant le transport de matières dangereuses par voie de navigation intérieure, outre les officiers de police judiciaire :

(...) 5° Les fonctionnaires et agents des services déconcentrés du ministère chargé de la navigation intérieure et du service des mines commissionnés à cet effet, et les membres des commissions de surveillance.

1.2. LA POLICE ADMINISTRATIVE : L'ÉLABORATION ET L'ÉDICTION DES RÈGLES

La révision du RGPNI

Un groupe de travail « police de la navigation » présidé successivement par deux IGPC du CGEDD (Paul Pierron et François Renvoisé) a remis récemment un rapport pour réformer le règlement général de police de la navigation intérieure (RGPNI de 1973) et apporter des améliorations complémentaires dont certaines du domaine de la loi visant à fournir un cadre modernisé, plus efficace, s'inspirant notamment du domaine routier.

Le projet comporte quelques dispositions qui renforcent le rôle de gestionnaires d'infrastructure. Si les propositions du groupe de travail sont faites dans le cadre législatif actuel pour ce qui concerne l'autorité compétente en matière de police de la navigation, il est dit qu'elles peuvent néanmoins être réadaptées sans difficultés en cas d'évolution de ce cadre.

VNF, consulté, a fait connaître son avis sur ce projet par lettre du 14 août dernier. Il fait état de son souhait d'élargir la notion d' « autorité compétente » à d'autres que les seuls préfets, la possibilité pour le gestionnaire de la voie d'eau d'édicter des mesures prescriptives et formalisées à caractère temporaire (et pas seulement informatives¹), de voir octroyer certains pouvoirs de régulation de la circulation fluviale aux agents en charge de l'exploitation de la voie, que les agents opérant pour son compte disposent de pouvoirs de constats d'infraction et de sanctions.

La mission partage le point de vue de VNF sur cette question relative à la révisions du RGPP en cours d'examen à la direction des services de transport de la DGITM et qui doit être posée pour tous les gestionnaires, qu'ils soient des collectivités locales ou des partenaires privés sous contrat (exemple de Seine Nord Europe) : La régulation du trafic, l'optimisation de l'utilisation des ouvrages en vue d'en accroître la capacité, réduire les consommations d'eau et d'électricité, supposent que ces pouvoirs d'édiction des règles correspondantes soient confiés au gestionnaire. S'agissant de l'établissement des procès-verbaux, certaines pratiques en cours étendues pourraient se révéler sans doute suffisantes (voir infra).

L'exercice de la police administrative

Les services imputent des moyens très variables sur cette activité administrative comme le montre le bilan 2008.

BILAN 2008 ETP consommés	A+/A	B	C	OPA	total
Strasbourg	0	0	0	0	0
Paris	0,5	2,86	2,13	0	5,49
Toulouse	0	0	0	0	0
Lille	0,15	0,5	0,27	0	0,92
Nantes	0	0	0	0	0
Lyon	0,4	5,1	1,3	0	6,8
Nancy	0,33	1,43	0,79	0	2,55
total	1,38	9,89	4,49	0	15,76

¹ Le décret 2008-1321 du 16 décembre 2008 relatif à VNF, dans son article 28, donne à VNF, autorité gestionnaire, la charge de fixer les horaires et chômages et d'en informer les usagers après concertation

Le champ du régalien s'est modifié avec les dispositions apportées par l'article 28 du décret 2008-1321 du 16 décembre 2008 confiant au gestionnaire du domaine public fluvial de l'État, donc VNF, la détermination des horaires, des jours d'ouverture et les chômages et leur publication.

Au titre du régalien, il reste l'élaboration des RPP (règlements particuliers de police) à faire approuver par le(s) préfet(s) concerné(s) d'une part, l'élaboration des mesures prescriptives et formalisées à caractère temporaire donnant lieu à des avis à la batellerie d'autre part.

Sur le premier point, les services auront le plus souvent à réactualiser les RPP car bien souvent, un avis à la batellerie général annuel rassemble les dispositions applicables y compris celles qui ne sont pas temporaires. Cette élaboration ne peut être faite que par le service de navigation car elle est très liée à la connaissance détaillée du réseau et de son évolution que ne peuvent avoir d'autres services déconcentrés de l'État.

Sur le deuxième point, les instructions sont souvent conjuguées avec les autorisations domaniales prises par le gestionnaire du domaine mais sont aussi très liées aux dispositions prises pour les travaux de modernisation ou d'entretien. Par exemple, l'organisation des manifestations publiques de plus en plus fréquentes sur le DPF (concours de pêche, triatlons, course de canoës, randonnées vélos, feux d'artifices, expositions et manifestations culturelles, etc.) combinent des autorisations préfectorales après avis du gestionnaire mais aussi des autorisations d'occupation du DPF délivrées par le gestionnaire du DPF (VNF). Elles sont instruites au mieux par le service de la navigation.

Dans les 2 cas, la logique d'axe, les impératifs d'homogénéité, la rapidité nécessaire de certaines interventions, les techniques spécialisées mises en jeu (signalisation, balisage, sécurité dans les tunnels, etc.) plaident pour une concentration des compétences dans les services de navigation.

Ces composantes de la police administrative qui doivent à notre sens rester au sein des services de navigation pourraient toutefois être traitées par d'autres services déconcentrés de l'État lorsqu'il s'agit de lacs et plans d'eau situés en dehors du domaine confié à VNF.

1.3. LA POLICE RÉPRESSIVE

Le bilan 2008

Fourni par les services, il est assez éloquent quant à leur implication dans la police répressive :

Bilan 2008 police répressive en ETP consommés					
	A+/A	B	C	OPA	total
Strasbourg	0	0	0	0	0
Paris	0,5	1,5			2
Toulouse	0	0	0	0	0
Lille		0,09	0,03	0	0,12
Nantes	0	0	0	0	0
Lyon	0	0	0	0	0
Nancy	0	1,26	0,49	0	1,75
total	0,5	2,85	0,52	0	3,87

Sur la base des réponses au questionnaire	agents assermentés en 2008	agents assermentés ayant établis des PV en 2008	nbre de PV 2007	nbre de PV 2008	nbre de PV 2009
Strasbourg*	0	0	0	0	0
Paris	129	?	0	4	24
Toulouse	3	0	0	0	3
Lille	4	3	1	3	4
Nantes	3	0	0	0	0
Lyon	87	0	0	0	0
Nancy	114	0	0	0	0
total	340	3	301	282	304

* lors de l'inspection menée récemment par la MIGT 8, le SN Strasbourg indique une centaine d'agents assermentés.

En fait, les services ont peu à peu abandonné cette fonction au fur et à mesure que la gendarmerie nationale², et la police nationale à Paris et Lyon³, ont créé des brigades fluviales. Dans le Nord-Pas-de-Calais toutefois, sur 12 opérations de contrôle, 6 ont été effectuées sans la gendarmerie mais ceci semble une exception. Car quand ils ont opéré seuls, les agents des services de navigation, même spécialisés, se sont heurtés le plus souvent à des difficultés techniques ou des attitudes peu amènes de la part des bateliers. De fait, pour les rares services qui pratiquent des procès-verbaux, la collaboration avec les services de police en uniforme est quasi systématique. Ceci résulte aussi du fait que les PV de gendarmerie sont bien mieux pris en compte par les parquets.

Le tableau ci-dessous des résultats des infractions constatées par la seule gendarmerie nationale montre une montée en charge au fur et à mesure du déploiement du plan national d'implantations des brigades fluviales. A noter que ce déploiement n'assure pas une parfaite couverture, par exemple il n'y a pas de brigade fluviale pour le territoire de Nancy.

	2004	2005	2006	2007	2008
NAVIGATION					
Inobservation des règles conduites	2	5	16	35	62
Marquage et identification des bateaux	140	100	99	304	623
Moyen d'investigations	0	16	15	23	49
Péages	0	0	3	23	75
Réglementation de la conduite des bateaux	206	273	255	512	771
Réglementation locale	190	89	128	130	111
Règles de circulation	10	5	3	21	78
Règles de signalisation fluviale	1	7	1	19	34
Règles de stationnement	10	9	24	16	45
Route particulière	0	1	1	1	3
Transport	15	219	13	172	307
TOTAL	574	724	558	1256	2158
SÉCURITÉ					
Équipement des bateaux de plaisance et de passagers	82	112	238	354	553
Équipement des bateaux de transport de marchandises	174	36	19	65	252
Équipement sécurité	144	157	270	346	527
TOTAL	400	305	527	765	1332
POLLUTION	10	34	128	177	242
DIVERS (plongée, manifestations ...)	0	22	13	28	52
TOTAL GÉNÉRAL	984	1085	1226	2226	3784

Des pratiques se sont instituées dans certains services (Strasbourg, Rhône-Saone) de fiches de signalement valant avertissement en cas d'infraction et qui sont transmises aux services de gendarmerie. D'autres associent des contrôles de police avec le contrôle des vignettes (péage) ou à des contrôles liés à la police du domaine (bateaux logement). La gendarmerie semble considérer que des fiches de signalement faites par des agents assermentés de l'exploitant ou toutes autres preuves (vidéo surveillance en développement sur les écluses) d'une infraction peuvent être à la base d'un procès-verbal dressé par ses soins, même si elle n'a pas pu par elle-même constater l'infraction (par

² 13 brigades, 128 militaires, 37 embarcations

³ Effectifs respectifs 68 et 15

analogie avec les nappes d'irisation constatée par avion suite à une pollution marine).

Le rôle de l'exploitant :

Dans l'ancien règlement général de police (toujours en vigueur), l'exploitant pouvait apparaître sous la forme de « personnel des écluses » comme par exemple dans l'article 6.28

Article 6.28

Passage aux écluses

Sans préjudice des autres dispositions du présent règlement, les conducteurs doivent se conformer, dans les écluses et dans les garages des écluses, aux ordres qui leur sont donnés par le personnel des écluses en vue de la sécurité et du bon ordre de la navigation ou en vue de la rapidité du passage des écluses et de la pleine utilisation de celles-ci.

Dans le projet de règlement, il est dit à l'article 27 :

Article 27

Les conducteurs, ainsi que les personnes sous la responsabilité desquelles sont placées des établissements flottants, se conforment aux ordres particuliers qui leur sont donnés par les agents chargés de la police de la navigation définis à l'article 22⁴ de la loi n° 72-1202 du 23 décembre 1972 en vue de la sécurité ou du bon ordre de la navigation.

Il apparaît donc que dans ce projet, l'exploitant (VNF, CNR, collectivités locales, futur exploitant de Seine-Nord-Europe) perdrait tout pouvoir lié à l'exploitation de son ouvrage au profit de fonctionnaires de l'État, ce qui n'est manifestement pas envisageable.

Conclusion provisoire sur le positionnement dans un autre service de l'État :

La possibilité de transférer complètement la police répressive de la navigation aux forces de police en uniforme est envisageable sous réserve de s'assurer auprès des autres ministères concernés (justice et intérieur) que les moyens nécessaires y seront consacrés et que les pouvoirs des exploitants des canaux (services de navigation mis à disposition de VNF mais aussi tous les autres exploitants) soient clarifiés s'agissant des qualifications minimum à leur accorder pour constater et transmettre aux autorités de police les éléments de preuve des infractions commises notamment la désobéissance à leurs ordres sur la marche des bateaux.

1.4. L'INSTRUCTION DES TITRES DE SÉCURITÉ ET DE CONDUITE DES BATEAUX ET DES CONDUCTEURS

Enquêtes et missions récentes à ce sujet

La direction générale des transports et de la mer (direction des transports maritimes, routiers et fluviaux/Sous-direction des transports maritimes et fluviaux/bureau TMF3) a lancé au printemps 2007 une enquête juste avant la mise en œuvre des réformes relatives aux permis de conduire « plaisance » et aux bateaux de navigation intérieure (commissions de surveillance) qui ont été mises en place respectivement le 1^{er} septembre 2007 et le 1^{er} janvier 2008 et qui se sont traduites par la suppression des 10 commissions de surveillance, la création de 6 centres instructeurs et une compétence attribuée aux 6 préfets de département où siègent ces centres.

Cette même enquête a permis aussi de faire le point sur l'exercice des missions de police de la navigation intérieure et la refonte nécessaire des textes correspondants et l'état des lieux des pratiques locales et des moyens que les services de l'Équipement consacraient à cette mission.

En application de 2 décrets du 2 août 2007, des arrêtés du 28 août 2007 ont confié à 5 services de

⁴ Article 22

Les infractions définies par la présente loi et par les règlements concernant les bateaux, engins et établissements flottants sont constatées, indépendamment des officiers et agents de police judiciaire, par :

Les fonctionnaires et agents des services déconcentrés du ministère compétent en matière de navigation intérieure et du service des mines, assermentés et commissionnés à cet effet ;

Les membres des commissions de surveillance.

navigation et à la DDE de Loire-Atlantique l'instruction des demandes relatives aux titres de navigation des bâtiments et établissements flottants navigant ou stationnant sur les eaux intérieures, les permis de conduire de bateaux de plaisance (à l'exception des départements littoraux où cette compétence est confiée aux affaires maritimes), les certificats d'immatriculation, les certificats de capacité pour la conduite de bateaux de commerce, les certificats d'agrément pour les bateaux transportant des matières dangereuses, les certificats de jaugeage, les attestations spéciales « radar », les attestations spéciales « passagers » mais aussi les certificats communautaires et de visite des bateaux du Rhin.

Ces 6 services, qui portent des noms différents au sein des services de navigation où ils sont implantés, ont été mis en place début 2008 par regroupement des 10 commissions de surveillance supprimées.

Les effectifs ont été ciblés en février 2007 par l'administration centrale selon la répartition suivante :

	A	B	Bexp	C	Cexp	OPA	Total
Strasbourg	1,0	3,5		2,0		1,0	7,5
Seine	1,0	6,0	3,0	8,0		2,0	20,0
Toulouse	1,0	2,5		2,5			6,0
Lille	1,0	4,0	3,0	2,5			10,5
Loire Atlantique	1,0	2,5		1,5	1,0		6,0
Rhône Saone	1,0	4,0	1,0	5,0			11,0
Total	6,0	22,5	7,0	21,5	1,0	3,0	61,0

Ces cibles n'ont pas été atteintes partout comme le montre le bilan de 2008 ci-dessous :

Centres instructeurs	ETP						agents impliqués					
Bilan 2008	A+	A	B	C	OPA	total	A+	A	B	C	OP A	total
SN Nord-Pas-de-Calais	0,05	0,9	5,91	2,6		9,46		1	6	3		10
SN Rhône-Saône	0	1	3,1	3,8	1,1	9	0	1	5	4	2	12
SN Seine*	0,5	0,5	8,36	6,93	1	17,29	2	2	9	9	1	23
SN Strasbourg		0	4	1	0	5		0	4	1	0	5
SN Toulouse	0,05	1	3,5	2		6,55	1	1	4	2		8
DDE Loire-Atlantique	0,05	0,18	1,9	2		4,13	1	1	2	2		6
total	0,65	3,58	26,77	18,33	2,1	51,43	4	6	30	21	3	64

Ainsi :

- au service de navigation du Nord-Pas-de-Calais, il y a un poste vacant de C administratif ainsi que le poste de A depuis le 31 août 2009 : l'intérim est assuré par le chef d'arrondissement, ce qui n'est évidemment pas une solution durable.

- au service de navigation Rhône-Saône, ce sont encore des agents des subdivisions de Chalon-sur-Saône et du Grand Delta qui appuient les agents du centre pour les sessions de permis.

- au service de navigation de la Seine, qui semble proche de la cible, on considère qu'un instructeur de titres de navigation serait nécessaire d'autant plus que ce service instruit maintenant les certificats de visite du Rhin.

- au service de navigation de Strasbourg, on n'a pas pourvu volontairement le poste de A et le poste d'OPA., en raison de l'ancienneté du chef de pôle B+.

- au service de navigation de Toulouse, qui respecte la cible, la direction juge qu'un renfort d'un B serait nécessaire.

L'atteinte des objectifs en terme d'affectation des personnels dans les centres peut se résumer ainsi :

	cible fixée par DIT					bilan 2008					% d'atteinte des objectifs effectifs en 2008				
	A+/A	B	C	OP A	total	A+/A	B	C	OPA	total	A+/A	B	C	OPA	total
Strasbourg	1	3,5	2	1	7,5	0	4	1	0	5	0%	114%	50%	0%	67%
Paris	1	9	8	2	20	1	8,36	6,93	1	17,29	100%	93%	87%	50%	86%
Toulouse	1	2,5	2,5		6	1,05	3,5	2		6,55	105%	140%	80%		109%
Lille	1	7	2,5		10,5	0,95	5,91	2,6		9,46	95%	84%	104%		90%
Nantes	1	2,5	2,5		6	0,23	1,9	2		4,13	23%	76%	80%		69%
Lyon	1	5	5		11	1	3,1	3,8	1,1	9	100%	62%	76%		82%
total	6	29,5	22,5	3	61	4,23	26,77	18,33	2,1	51,43	71%	91%	81%	70%	84%

Enfin, s'agissant toujours des effectifs des centres instructeurs, il apparaît que les effectifs cibles de 2009 n'ont pas changé par rapport à 2008.

	cible fixée par DIT pour 2008					cible fin 2008					cible fin 2009				
	A+/A	B	C	OP A	total	A+/A	B	C	OP A	total	A+/A	B	C	OPA	total
Strasbourg	1	3,5	2	1	7,5		4	1		5		4	1		5
Paris*	1	9	8	2	20	3,2	17,9	12,8	1,5	35,4	3,2	17,9	12,8	1,5	35,4
Toulouse	1	2,5	2,5		6	1	2,4	2,6		6	1	2,4	2,6		6
Lille	1	7	2,5		10,5	1	7	2,5		10,5	1	7	2,5		10,5
Nantes	1	2,5	2,5		6	1	2	3		6	1	2	3		6
Lyon	1	5	5		11	0,8	4	4,8	0,47	10,07	0,8	4	4,8	0,47	10,07
total	6	29,5	22,5	3	61	7	37,3	26,7	1,97	72,97	7	37,3	26,7	1,97	72,97
* comprend également les missions de police															

En conclusion, le format initial des effectifs des centres semble assez proche des besoins tels qu'ils se font sentir.

Les charges nouvelles (certificats de visite du Rhin) devraient pouvoir être compensées par une meilleure productivité du travail qui va s'instaurer naturellement après une première année de mise en place des nouvelles structures et de nouveaux textes.

Toutefois, étant donné la faiblesse des effectifs en cause et leur niveau de spécialisation, il conviendra d'anticiper davantage les mutations et départs en retraite et d'être plus vigilant sur le transfert de compétence. L'administration centrale doit y contribuer par une diffusion de fiches de procédures et de doctrines.

Les délais impartis pour ce rapport d'étape n'ont pas permis de faire un bilan exhaustif de la qualité du service des centres mis en place.

Toutefois, il peut être rendu compte des éléments suivants :

La complexité des règles tant administratives que techniques devrait conduire à renforcer l'établissement d'une doctrine nationale partagée pour les cas où l'interprétation des textes pourrait conduire à des hétérogénéités entre centres. (Cf. note du chef de service de la navigation du Nord-Pas-de-Calais du 23 septembre 2008).

Une information nationale des usagers par internet plus approfondie pourrait aussi faciliter les difficultés de compréhension rencontrées par les usagers.

La plupart des centres se plaignent de la qualité des rapports des experts (qui ne sont plus agréés). Le principe de recevabilité d'une demande de titre étant lié à l'attestation de conformité d'un organisme de contrôle, les visites à flot génèrent des prescriptions de la commission de visite et donc la nécessité de contre-visites supplémentaires très coûteuses en temps.

Pratiquement aucun centre n'a le temps d'opérer des visites de contrôle des bateaux écoles depuis que l'examen pratique pour le permis plaisance est de leur responsabilité, sans d'ailleurs qu'il existe un guide pour opérer ces contrôles.

Aucun service ne pratique le jaugeage des bateaux. Peu d'agents sont qualifiés pour le faire et cette opération gratuite est très longue à faire. Les centres renvoient sur des experts et se contentent de signer et enregistrer le livret pré-rempli par l'expert. Puisqu'il s'agit en fait d'une procédure au bénéfice des contrats commerciaux, on peut d'ailleurs s'interroger sur son aspect régalien.

La plupart des services ont du mal à assurer dans les délais réglementaires les commissions de visite avant délivrance des titres de navigation des bateaux de commerce (marchandises, passagers, engins, service, plaisance de plus de 20 m) ce qui conduit à la délivrance de titres provisoires sans visite.

De nouvelles tâches viennent d'être confiées à tous les centres dont la délivrance de certificats de visite du Rhin jusqu'ici délivrés par seulement Lille et Strasbourg.

L'inspection du service de navigation de Strasbourg a permis de constater qu'il convenait de clarifier le cadre juridique de la tarification des titres de navigation. Les frais de déplacement des fonctionnaires chargés des visites ou de la délivrance des titres sont souvent pris en charge directement par les pétitionnaires, ce qui est une pratique qui n'est pas saine.

Les techniciens des centres sont souvent les seuls agents qui ont des connaissances techniques suffisantes pour interpréter ou donner des avis sur les expertises concernant les bateaux en avarie ou accidentés qui sont ou pas autorisés à reprendre leur route. Leur intégration au service de la navigation rend leurs interventions plus rapides et directes que s'ils étaient positionnés dans un autre service.

Les centres échangent des informations sur la flotte à travers les différentes bases de données avec VNF qui liquide les péages.

Positionnement éventuel dans un autre service déconcentré de l'État :

L'activité des centres est une activité régaliennne qui est pratiquement exercée partout par des entités bien identifiées et regroupées au sein des services de navigation. Dans certains cas toutefois, l'imbrication avec les autres missions régaliennes de police de la navigation conduirait à ne pas statuer que sur les seuls centres mais à considérer le bloc entier. Cette activité est relativement indépendante des autres missions exercées par les services de navigation. Aucun conflit d'intérêt sérieux et systématique n'a été mis en évidence avec les autres missions exercées par les services de navigation en particulier au titre de VNF⁵.

Toutefois, il existe un ensemble de synergies plutôt favorables au maintien d'un positionnement au sein des services de navigation supérieur à l'avantage très hypothétique d'un placement auprès des services de contrôle des transports terrestres dans une DREAL, étant donné la nature très différente des tâches et procédures.

Ajoutons deux considérations : les usagers de la voie d'eau sont davantage enclins à s'adresser à un service de navigation pour la délivrance des titres et certificats de capacité d'une part ; les services de navigation à disposition de VNF seraient sans doute obligés de recréer une compétence flotte et bateaux tant elle est nécessaire pour la gestion de l'infrastructure ou le développement du trafic et de la flotte d'autre part.

⁵ Les services navigation Nord et Seine évoquent des pressions possibles de la part de VNF ou de ses représentants locaux pour trouver une solution rapide à une demande de dérogation au règlement particulier de police dans l'intérêt du développement fluvial

2. LA POLICE DE L'EAU

2.1. L'ORGANISATION ACTUELLE DE LA POLICE DE L'EAU

Lorsque VNF fut créé en 1991, avec le statut d'ÉPIC, les services de navigation furent maintenus et conservèrent leurs missions de police sous l'autorité des préfets de départements. Si leurs personnels furent mis à disposition de VNF pour les missions de ce nouvel ÉPIC, ils restaient, et restent, affectés dans les services de navigation pour les tâches classiques de ces services déconcentrés de l'État. Mais, de fait, celles-ci ne représentent plus qu'une part modeste de leur activité.

2.1.1. La circulaire du 26 novembre 2004

La circulaire interministérielle du 26 novembre 2004, rassemble, dans chaque département, les agents exerçant des missions de police de l'eau, jusqu'alors dispersés en plusieurs services de l'État, dans un service de police de l'eau (SPE), en principe unique, placé sous l'autorité directe du préfet de département. La circulaire a toutefois considéré que les « *grands axes majeurs* » relevaient « *d'une approche différente* » (p. 8) : les services de navigation (ou les DDE) y conservent, bien entendu sous l'autorité du préfet, la police de l'eau, « *dans le respect de la doctrine établie par le service de police de l'eau* ». D'autre part, la même circulaire donne aux missions inter-services de l'eau (MISE) un rôle de définition des priorités départementales de la politique de l'eau ; les services navigation en font naturellement partie (p. 16)⁶.

L'activité dite de police de l'eau, consiste à contrôler l'application du code de l'environnement en son titre I^{er} (eau et milieux aquatiques) du livre II (milieux physiques). L'application concrète en a été complètement réorganisée par la circulaire du 26 novembre 2004.

Comme on l'a vu, la circulaire de 2004 ne prévoit pas de compétence générale des services de navigation: c'est par exception au principe général qu'interviennent les services de navigation des seuls « *grands axes* », en tant que chargés de la navigation (ou les DDE quand elles en ont la charge), sur des thématiques limitées, et en concertation avec les services de police de l'eau unifiés.

1/ Pas de compétence générale

Les services de navigation ne se sont vu confier aucune compétence générale par la circulaire, mais, bien au contraire, de manière marginale, au titre des attributions dites « *spécifiques* », sur le domaine public fluvial, c'est-à-dire selon un critère de compétence géographique qui est celle dite « *de l'axe* » : « *grands axes majeurs* » (fleuves et canaux dont la gestion est confiée à VNF ainsi que la Loire amont).

Les axes ne sont pas autrement définis par la circulaire elle-même, ni par aucun texte législatif ni réglementaire, mais on peut supposer qu'il s'agit des fleuves sur lesquels ont été organisés les services de VNF à savoir les services de navigation de la Seine (Paris), du Rhône et de la Saône (Lyon), du Nord-Pas de Calais, de Strasbourg et du Nord-Est (Nancy).

Sur ces axes, c'est en quelque sorte la logique de cohérence partant de l'exercice de la police et de la gestion de la navigation qui prime : le service chargé de la navigation, qu'il soit service de navigation ou DDE, assure également la police de l'eau.

2/ D'autres services de l'État interviennent

De plus, les modalités pratiques de l'exercice de cette compétence sont, encore une fois, circonscrites de telle sorte que le SN « *d'axe* » n'intervient pas seul, mais conjointement avec le SPE, qui assure la réception des dossiers, veille au respect des délais, est destinataire des actes pris par le service de navigation, etc.

3/ La mission est limitée au fond

Enfin, une restriction est apportée quant au contenu de cette police de l'eau, puisque la circulaire précise que sur les axes, l'exercice de la police sera « *limité au domaine en lien avec les missions de police et de gestion de la navigation* ». Emprise et thématiques de la police de l'eau assurée par le service de navigation sont par ailleurs « *définies localement, de manière coordonnée, sur l'ensemble*

⁶ Comme d'autres établissements publics de l'État, VNF peut être invité, « *en tant que de besoin, à certaines réunions du comité stratégique* » de la MISE.

de l'axe ».

Enfin, même dans ces cas où la police de l'eau est exercée par un service de navigation, il peut être décidé que certaines thématiques de cette police de l'eau, en fonction de la logique de cohérence départementale cette fois, sont « conservées » par le service de police de l'eau, introduisant en quelque sorte une exception dans l'exception.

On voit donc que la réforme de 2004 circonscrit le rôle des services de navigation tant du point de vue géographique que fonctionnel : il n'y a pas de compétence générale de ces services dans le domaine de la police de l'eau, mais bien une compétence spécifique, définie localement en fonction de la logique de cohérence par rapport aux fonctions de police et gestion de la navigation, et bornée géographiquement. En réalité, le rôle maintenu pour les services de navigation résultait d'un *compromis* entre le ministère de l'écologie, attaché à créer un service de police de l'eau véritablement unique, et le ministère de l'équipement, soucieux du sort de ses services déconcentrés. Ce compromis était raisonnable, en ce qu'il reposait sur une réalité géographique, écologique et économique : l'axe. Mais était-il réaliste ? L'analyse des faits (*cf. infra* § II) le dira.

2.1.2. La nécessité d'une simplification

La complexité de l'organisation géographique et de l'autorité compétente sur les services plaide en faveur d'une simplification drastique.

1/ Le système complet d'organisation de la police de l'eau est organisé par un arrêté du 7 novembre 2006 désignant les services de police de l'eau compétents sur la liste des cours d'eau définie par l'arrêté du 24 février 2006, pris en application du décret du 30 mai 2005 relatif à l'organisation de l'administration dans le domaine de l'eau et aux missions du préfet coordonnateur de bassin.

Cet arrêté désigne un service de navigation ou une DDE compétents pour 20 portions de rivières et 27 canaux définis par leur origine et leur extrémité.

2/ Une juxtaposition complexe pour le fonctionnement des services.

La circulaire de 2004 confirme logiquement l'autorité des préfets de département, compétents en matière de police de l'eau, sur les services de navigation chargés de cette mission⁷, mais, sur chaque axe, il est indiqué (p. 8 au § 2 – a) que « *la coordination de l'exercice de la police de l'eau et de sa délimitation (emprise et thématique) est confiée au préfet coordonnateur de bassin* ».

2.1.3. L'action des services

Les faits, tels qu'ils apparaissent à la lumière d'inspections diverses, et de l'aveu des services eux-mêmes, font apparaître que le compromis de 2004 a médiocrement fonctionné ; ils corroborent la position en faveur d'un désengagement des services de navigation de la police de l'eau.

A. Les compétences tant au niveau de l'encadrement que des personnels techniques sont peu utilisées à cette activité.

1/ Aucun responsable de service unique de police de département prévu par la circulaire de 2004 (le préfet déléguant ses compétences à un délégué Inter-Services, puis, après une période de transition, au responsable du service) n'a été désigné au sein des services de navigation, si ce n'est dans le département du Nord, alors que cette compétence s'exerce tant sur le domaine navigable, qui est le domaine d'élection de la compétence de VNF, que non navigable ou non domanial.

2/ le nombre de personnes employées est faible : au total, d'après les chiffres de la direction de l'eau et de la biodiversité du MEEDDM (rapport d'activité police de l'eau 2008), ce sont 72 ETP qui se consacrent à l'exercice de la police de l'eau dans les SN, à comparer avec l'effectif total de 1019 ETP (2008) assurant la police de l'eau dans l'ensemble des services déconcentrés. Ce rapport, de l'ordre de 7 % du total, ne reflète manifestement pas celui du linéaire sous responsabilité des services de navigation (6 700 km.) au regard du total des cours d'eau. L'enquête par questionnaire lancée par la mission donne des résultats toutefois un peu plus importants.

⁷ Page 8 : « *Le service de navigation agit sous l'autorité du préfet* ».

Bilan 2008	ETP réellement « consommés »						agents impliqués					
	A+	A	B	C	OPA	total	A+	A	B	C	OPA	total
SN Nord-Pas-de-Calais*	0,6	3,92	10,75	10,52	1	26,79	1	4	11	12	1	29
SN Rhône-Saône	0,5	1,5	10,5	0,3	1	13,8	3	6	16		1	26
SN Seine	1	5	14,8	6,8	3	30,6	1	5	15	7	3	31
SN Nord-Est		2	9	7		18		4	21	11		36
SN Strasbourg		1,5	5,6	2,2	1	10,3		3	7	3	2	15
total	2,1	13,9	50,6	26,8	6	99,49	5	22	70	33	7	137
* dont MISE du Nord	0,35	0,7	2,35	2,8	0,5	6,7						
et dont police des eaux marines		1	4,5	4,8		10,3						

B. L'activité actuelle des services de navigation est très modestement consacrée à la police de l'eau

1/ Analyse d'après les données chiffrées communiquées par les services de navigation dans les questionnaires « eau & environnement » lancés par la mission.

Niveau d'implication dans la production (0 faible à 4 majeure)	NPC		RS		Seine		Nord est		Strasbourg	
	État	VNF	État	VNF	État	VNF	État	VNF	État	VNF
	Directive ERU	4	?	3		4		3		3
DCE	4	?	2		3		2	2	1	1
Préparation de documents juridiques	1	?			4		3	3		
Groupes de travail	2	?	1		3		2	2	2	2
Réunion chefs de MISE	4	?	1		3		2		1	
CA agence de l'eau		?				1				
Comité de bassin		?			3					
Zones humides	4	?			2		1			
Natura 2000		?			1					
Pollutions	4	?	1	1	4		3	3	3	4
Inondations	1	?	2		3		3	1	4	4
Sécheresses	3	?			3		2	1		2
Politiques phytosanitaires		?		2	1		1	1		1
Politique piscicoles		?		1	3		2	2		
Directive nitrates	4	?								
Protection captages	4	?			1					
Éco-conditionnalité des aides agricoles		?								
Sécurité des digues	4	?	3	3	4		4	1	4	2
Avis ICPE en rapport avec DPF		?	2	1		4	3	1	2	
SAGE	4	?			3				1	
SDAGE	3	?	1		3		3	3	1	
Contrats de rivière		?					1			
PAPI		?		2	1		2			
Avis sur documents d'urbanisme		?	2	1	3	3	3	3	3	1
Autres compléter		?								
avis ICPE au titre de la police de l'eau		?			4					

Ainsi, la délégation du canal de Bourgogne et le service de navigation de Toulouse indiquent ne pas avoir la compétence de police de l'eau depuis 2009 ; le service de navigation de la Seine indique que, sur les 17 agents affectés au service eau-environnement, il y a 10 postes vacants. Le service de navigation à Nantes ne se charge pas du tout de la police de l'eau, entièrement prise en charge par le SPE au sein de la DDEA de Loire -Atlantique depuis le 1^{er} janvier 2009.

a) Dans les cinq services de navigation, la cotation de « l'implication du service dans les politiques de l'eau » (point n° 9 du questionnaire eau & environnement) dénote un faible engagement dans cette activité, tant qualitativement que quantitativement.

Par ailleurs, la participation à la MISE dans le département est souvent très ponctuelle.

Enfin, seulement 2 services de navigation ont été choisis comme animateurs de MISE, le service de navigation de la Seine pour la MISE de Paris et proche couronne et le service de navigation Nord Pas-de-Calais pour le Nord..

b) Un des signes de cette faiblesse apparaît également dans les données concernant les contrôles et les suites qui en résultent.

nombre de PV au titre de la loi sur l'eau établis par les agents du SN						
	2007	2008	2009	agents assermentés	agents assermentés ayant établi des PV	établi
SN Nord-Pas-de-Calais	32	27	36		4	4
SN Rhône-Saône	0	0	?		4	0
SN Seine	6	1	?		10	0
SN Nord-Est	0	0	1		27	0
SN Strasbourg	0	0	0		4	0

En police de l'eau « répressive », le nombre de procès-verbaux au titre de l'eau et de la pêche a été de 28 pour l'année 2008 (données cumulées par la DEB), alors que le nombre d'agents assermentés peut monter jusqu'à 27 au service de navigation du Nord-Est (10 assermentés sur 17 au service de navigation de la Seine).

En police de l'eau administrative, l'instruction des demandes d'autorisations ou la réception des déclarations représente également une part marginale de l'ensemble des dossiers instruits par tous les services police de l'eau soit, en 2008 (rapport d'activité police de l'eau):

- 61 dossiers d'autorisation sur un total de 1240 autorisations,
- 311 déclarations sur un total de 12 388⁸.

Cela ne favorise probablement pas la professionnalisation dans une activité qui nécessite une forte compétence technique pour le diagnostic comme pour la solution à apporter aux problèmes détectés (constatation des infractions, arbitrage entre sanctions administratives ou pénales avec pour objectif l'efficacité de la préservation du milieu, contrôle de l'application des sanctions : suites données aux mises en demeure, contrôle de l'effectivité des remises en état ordonnées par les tribunaux sous astreinte, etc.)

Certains service de navigation eux-mêmes, interrogés par l'enquête demandée par la mission, indiquent que « VNF n'apporte pas de plus-value sur la majeure partie des thèmes traités dans le domaine de l'eau » (cf. point n° 18 du questionnaire eau & environnement - service de navigation de Toulouse).

2/ Cette analyse est confirmée par le rapport d'activité sur l'exercice de la police de l'eau 2008 du MEEDDM : « Elle n'est qu'une activité secondaire pour les agents des services de navigation. Ce niveau d'investissement ne facilite pas la pleine maîtrise des procédures. »

⁸ À proprement parler, l'administration ne doit pas *instruire* les déclarations, mais les enregistrer après avoir vérifié qu'elles étaient conformes à la réalité (même avec la possibilité qu'a le préfet de s'y opposer selon l'art. L. 214-3 du code de l'environnement).

2.2. CONCLUSION ET PROPOSITIONS

1 - L'analyse des textes existants fait apparaître le rôle « par exception » des services de navigation en police de l'eau et des milieux aquatiques.

Cela est conforté par l'examen des chiffres de l'activité de ces services de même que par les inspections périodiques des polices de l'environnement effectuées par l'inspection générale de l'environnement de 2002 à 2008.

En outre, la séparation des activités exercées par les mêmes personnes comme gestionnaires du domaine public fluvial, donc potentiellement utilisateurs de celui-ci, et comme contrôleurs est difficile à obtenir concrètement dans l'organisation des services d'une part, à comprendre de l'extérieur d'autre part.

Ce point est souligné par les services de navigation eux-mêmes.

2 - Les propositions - deux solutions possibles :

- ou bien rattacher les personnels au **niveau régional** des DREAL solution qui est préconisée par les SN pour les « axes majeurs », par exemple sur le Rhin ou la Seine (sauf pour le contrôle des stations d'épurations, qui serait mieux placée au sein des futures DDT).

On éviterait ainsi l'atomisation, entre plusieurs départements, des actuelles équipes traitant de la police de l'eau. L'exemple de l'Île de France serait à suivre : la police de l'eau, dite d'axe, doit être intégrée à la DIREN de bassin ;

- ou bien rassembler tous les personnels chargés de la police de l'eau au sein des DDT pour rapprocher les services du terrain et assurer une présence opérationnelle forte, par le nombre d'agents, et effective par le temps plus important qui pourrait alors être consacré par chaque agent, en tant que spécialiste de la matière, à la seule tâche de police de l'eau. C'est le projet de modèle qui a été adopté par le préfet de région pour le service de navigation du Nord - Pas de Calais, qui était déjà l'un des plus opérationnels si l'on considère le nombre des contrôles comme le nombre des dossiers instruits.

La mission penche pour la seconde solution, qui est un retour au projet initial du ministère de l'environnement quand il engagea la réforme de 2004 : le service **unique** dans chaque département. La coordination sur les axes majeurs n'en est pas moins nécessaire. Elle revient tout naturellement au préfet coordinateur de bassin et à la DREAL de bassin. Cette proposition rejoint celle de la cour des comptes dans son avis récent. **La mission souligne la nécessité de renforcer et clarifier le rôle des DREAL de bassin.**

La mission constate par ailleurs que les manquements à l'exercice de la police de l'eau soulignés récemment par la cour des comptes à l'examen du bilan de la réforme de 2004 ne résultent pas particulièrement de l'activité des services de navigation mais concernent y compris les services uniques départementaux (1% des contrôles donnent lieu à des sanctions effectives, condamnations peu sévères, les sanctions de la Cour de justice européenne concernent les pollutions agricoles en Bretagne et mise en conformité des STEP).

3. LES AUTRES POLICES LIÉES À L'EAU ET AU MILIEU NATUREL

3.1. LA POLICE DE LA PÊCHE ET DE LA CHASSE

Il est très important que cette police soit bien exercée sur le domaine de l'État parce qu'il s'agit de l'État qui se doit d'être un propriétaire exemplaire, parce que les dépendances du domaine public fluvial sont vastes et constituent souvent des éléments remarquables du milieu naturel.

Il est donc essentiel que VNF et les services gestionnaires des voies d'eau se sentent très impliqués dans la gestion de ce patrimoine.

Pour autant dans chaque département, l'ONEMA pour la pêche, l'ONCFS pour la chasse, disposent des compétences et des effectifs nécessaires. Les DDAF pour partie intégrées dans des DDEA et bientôt toutes dans les DDT sont également compétentes. Là où les services de navigation sont dans des directions départementales (ex-DDE) désormais regroupées, il est naturel que les unités spécialisées interviennent sur le domaine public (DPF) mis à disposition de VNF.

Cependant il est nécessaire que, d'une part les services spécialisés rencontrent les spécialistes de la pêche et de la chasse pour mettre au point une bonne organisation de ces polices sur les dépendances du DPF et y prennent une part active, sans se limiter à la seule gestion des baux de pêche et de chasse et que, d'autre part, VNF au niveau central se préoccupe de cette question et réfléchisse à une politique de bonne gestion du patrimoine naturel qui lui a été confié.

Des agents des services de navigation pourraient être assermentés dans ces domaines pour être partie prenante. C'est à ce prix que les services de navigation et les représentants locaux de VNF trouveront l'appui de la Gendarmerie, quand le contexte le justifie, ce qui n'est pas rare dans le domaine de la chasse.

3.2. LA PRÉVISION DES CRUES ET LA PRÉVENTION DES INONDATIONS

Les services de navigation interviennent de manière inégale dans le domaine de la prévision des crues et la prévention des inondations.

Une mission en cours, commanditée par la DGPR pour examiner les évolutions dans l'organisation de la prévention des risques notamment au regard de la réforme de l'administration territoriale de l'État, préconise que tous les services de prévisions des crues (SPC) soient remontés au niveau des DREAL et donc 2 services de navigation seraient concernés : Strasbourg et Paris (le SPC Oise Aisne mobilise actuellement environ 7 ETP).

Les préfets de départements verraient ainsi leurs décisions plus assurées par des services compétents au niveau de la région que par des services départementaux où la compétence ne peut plus être assurée faute de moyens.

Les services de navigation apportent la connaissance historique du fleuve. La logique est de les concentrer sur des missions transport et de les délester des missions liées à la sécurité publique ; ils doivent toutefois les assurer dans le cadre du Grenelle avec la prise en compte des impératifs qui s'imposent à ce titre à tous les services de l'État.

La compétence prévention des inondations (PPRI) a quitté les services de navigation au profit des DDEA (le dernier en date est le PPRI du Grand Lyon élaboré par le service de navigation Rhône-Saône).

Certains services de navigation continuent à donner des avis sur les permis de construire dans les zones d'expansion des crues (ZEC).

Un point mérite d'être souligné : celui de la sécurité des barrages et des digues et donc l'application de la LEMA et du décret d'application 2007-1735 du 11 décembre 2007 explicité par plusieurs circulaires et arrêtés en 2008.

Une circulaire du 18 août 2006 confirme que le contrôle exercé par l'État sur les barrages faisant partie du DPF navigable est bien une mission de police de l'eau.

Les services de navigation ont donc à connaître de cette prévention à double titre :

- Au titre de la police de l'eau (classement des ouvrages essentiellement avec priorité pour les classes A à C, mise à jour de la base de données Bardigues, inspections périodiques, avis sur diagnostic initial à réaliser avant le 31 décembre 2009 pour les ouvrages des mêmes classes, arrêtés de prescription des révisions spéciales)
- Au titre des obligations du gestionnaire VNF

Une inspection récente du service de navigation Rhône Saône a montré que ce service est en retard pour ces missions de police, notamment du fait de vacances de postes, sur le Rhône aval (« Grand Delta »).

Il est donc souhaitable, en cohérence avec ce qui a été dit précédemment, que les services se consacrent uniquement aux responsabilités qu'ils ont au titre de mise à disposition de VNF qui sont déjà assez préoccupantes, ne serait-ce que pour la gestion des barrages réservoirs.

VNF et donc les services de navigation mis à disposition ont aussi un rôle majeur dans la prévention ou la gestion des crises liées aux inondations (Cf. avis sur service de Strasbourg pour le Rhin). La direction régionale du Nord-Pas-de-Calais, par exemple, dispose d'une cellule en charge de la gestion des plans d'eau qui met en œuvre une modélisation du réseau hydrographique qui servira aussi d'aide à la décision du préfet en cas de crise par transferts d'eau de bassin à bassin ou pour alimenter le dialogue avec les autorités belges dans le cadre de la commission internationale de l'Escaut.

Il se peut que dans plusieurs services de navigation, le transfert des responsabilités et des effectifs en matière de police de l'eau dans les DREAL ou DDT conduit à un foisonnement car il sera toujours nécessaire de pourvoir les directions régionales de VNF de compétences en ingénierie hydraulique (ou de biodiversité) afin que l'EPIC assure ses responsabilités dans le cadre du Grenelle de l'environnement.

3.3. LA POLICE DES EAUX MARINES

La police des eaux marines n'est pas entrée dans le champ de la réorganisation mise en place par la circulaire de novembre 2004. A l'occasion de la dissolution du service maritime de Boulogne et de Calais qui exerçait cette mission pour le littoral du Pas-de-Calais fin 2007 et du service maritime du Nord, les cellules qualité des eaux littorales (CQEL) ont fusionnées, rattachées et intégrées dans le service de police de l'eau du service de navigation Nord-Pas-de-Calais. La cellule police des eaux littorales CPEL qui en est résultée a compétence sur le littoral de la région et s'appuie sur un effectif de 11 agents [3,8 ETP (2B et 1,8 C) à Boulogne-sur-mer, 5 ETP (2B et 3C) à Dunkerque et 2 ETP partagés (1A chef de cellule + 1B) intervenant sur les 2 départements].

La proposition du préfet de région conduirait à revenir à la situation antérieure avec rattachement aux 2 services uniques localisés dans les 2 DDTM. Dans ce cas, la mise en cohérence de la politique suivie par les 2 CQEL qui gèrent des dossiers importants (dragage et immersion des sédiments portuaires, assainissements littoraux, digues, rejets, instruction des IOTA comme un terminal méthanier à Dunkerque, etc.) devrait être, comme on l'a vu pour la police d'axe des canaux, coordonnée par la DREAL.

4. LA PLACE DES SERVICES DE NAVIGATION DANS LES ACTIONS DE COOPÉRATION INTERNATIONALES SUR LES FLEUVES

De longue date, les fleuves et rivières du nord et du nord-est de la France sont le théâtre d'une active coopération entre États riverains. Elle a commencé par la navigation fluviale, s'est étendue ensuite à l'énergie, a abordé enfin l'environnement. La France y a des intérêts politiques et économiques de premier ordre. Sa représentation dans les enceintes concernées est une mission régaliennne par excellence.

La coopération sur les fleuves et rivières repose sur des commissions permanentes instituées par des traités et conventions internationales.

Deux commissions concernent la navigation :

- la Commission centrale de la navigation rhénane (siège à Strasbourg), créée par la convention de Mannheim (1868)⁹ ;
- la Commission de la Moselle (1956, siège à Trèves) et la Société internationale de la Moselle, qui gère le financement et perçoit les péages.

Cinq commissions ont pour objet la reconquête écologique des fleuves :

- la Commission internationale pour la protection du Rhin (1963, siège à Coblenche), qui joua un rôle déterminant pour résoudre la très difficile question des rejets de chlorures, et met aujourd'hui en œuvre le vaste *programme d'action Rhin 2020* ;
- les Commissions internationales pour la protection de la Moselle et de la Sarre (1956, siège commun à Trèves) ;
- les Commissions internationales de l'Escaut (1994, siège à Anvers) et de la Meuse (2002, siège à Liège).

Relevons également que la France est membre observateur de la Commission du Danube (1921 et 1948, siège à Budapest)¹⁰.

Dans ces diverses enceintes, les aspects proprement politiques sont présents du fait du poids des partenaires (Allemagne), des relations entre la Suisse et l'Union européenne, des visées de la Commission européenne pour se substituer aux États membres, des conflits énergie-transport-écologie. Le ministère des Affaires étrangères est donc vigilant sur les positions que nos délégués y défendent. Ainsi, c'est un diplomate qui dirige la délégation française aux sessions plénières de la Commission centrale de la navigation rhénane et de la Commission de la Moselle. Un ingénieur général de la MIGT n° 7 (Metz), rompu aux négociations internationales, participait jusque récemment aux plénières des commissions de navigation du Rhin, de la Moselle et du Danube et de la Société internationale de la Moselle.

Les services de navigation sont évidemment concernés. Le chef du SN de Strasbourg est membre de la délégation française à la commission du Rhin et chef de délégation à la société de la Moselle. Les agents des services de navigation participent, parfois comme présidents, aux nombreux comités, groupes et sous-groupes de travail des commissions de navigation et, à un degré moindre, des commissions de protection des fleuves. Cette situation est heureuse, car la pertinence et l'efficacité de nos interventions dépendent de la connaissance concrète du terrain et des problèmes techniques et économiques régionaux que les services de navigation ont par vocation. C'est d'ailleurs un caractère de la coopération transfrontalière sur les fleuves que de reposer sur des relations historiques et des liens entre pays voisins, impliquant pour les partenaires une compréhension réciproque des intérêts en cause¹¹.

Pour porter tout son fruit, l'action de la France doit être coordonnée. Aux sessions plénières et ministérielles, cette tâche revient naturellement aux Affaires étrangères. Mais nos délégués dans les groupes de travail n'échappent pas aux exigences propres aux concerts des nations, où la parole de la France est engagée à tous les niveaux. Le respect de règles de discipline simples, mais parfois

⁹ Son origine remonte au traité de Vienne (1815), qui a consacré la liberté de navigation sur le Rhin.

¹⁰Le français y est d'ailleurs langue officielle avec le russe et l'allemand. En revanche, la France n'est pas membre de la Commission internationale pour la protection du Danube (1998, siège à Vienne).

¹¹ La Commission européenne peine parfois à le saisir.

méconnues, s'impose pour prévenir tout risque de conflit entre services face à nos partenaires et pour assurer une ligne de conduite cohérente : il faut disposer d'un mandat de nature interministérielle, même pour des sujets d'apparence purement technique ; il faut rendre compte. L'expérience a montré que la coordination n'allait pas toujours de soi. Le bon niveau pour l'exercer sans trop de lourdeur paraît être celui des DREAL de bassin (Rhin-Meuse et Artois-Picardie), qui doivent s'attacher à nouer des relations suivies avec les directions compétentes du Quai d'Orsay (affaires européennes, affaires juridiques, sous-direction du droit de la mer, du droit fluvial et des pôles), avec les secrétariats des commissions et avec les délégués des principaux pays partenaires.

La participation des services de navigation aux travaux des commissions transfrontalières peut être renforcée, sous condition de se soumettre aux règles précédentes, et également de disposer d'agents ayant un minimum de connaissance de la culture et des méthodes de travail du monde germanique, très prégnantes dans les enceintes en question, que l'on ne saurait confondre avec celles qui dominent les institutions européennes.

5. AUTRES MISSIONS QUI, SANS ÊTRE RÉGALIENNES, SONT NÉANMOINS EXERCÉES POUR LE COMPTE DE L'ÉTAT

5.1. RÉALISATION DE SUIVI, DE PRÉLÈVEMENTS ET D'ANALYSE POUR L'ALIMENTATION DE RÉSEAUX NATIONAUX DE SURVEILLANCE DE LA QUALITÉ DES EAUX

La directive-cadre sur l'eau (DCE) requiert la mise en œuvre de programmes de surveillance pour suivre l'état écologique, ou le "potentiel écologique", et l'état chimique des eaux superficielles, souterraines, côtières, etc., de chaque district hydrographique.

Il existe différents réseaux de mesures, mis en place dans le cadre du programme de surveillance DCE :

Le réseau de contrôle de surveillance (RCS) qui permet d'évaluer l'état général des eaux et les tendances d'évolution au niveau d'un bassin, le réseau de contrôle opérationnel (RCO), dont le rôle est d'assurer le suivi de toutes les masses d'eau qui ne pourront pas atteindre le bon état en 2015, d'assurer le suivi des améliorations des eaux, suite aux actions mises en place dans le cadre des programmes de mesures, et le cas échéant de préciser les raisons de la dégradation des eaux, le réseau de contrôle d'enquête, de suivi des pollutions accidentelles ou de dégradations d'origine mal connue, les réseaux de contrôles additionnels pour le suivi des zones protégées.

D'autres réseaux de mesures continuent d'exister en dehors de ceux définis dans le cadre de la DCE, par exemple : les réseaux d'usage, mis en place dans un cadre réglementaire, ils servent à contrôler l'aptitude de l'eau pour un usage précis (eau potable, baignade, conchyliculture, etc.) ; les réseaux d'impact ou d'auto-surveillance, mis en place pour contrôler localement l'impact d'une activité polluante (station d'épuration, rejets industriels, pollutions agricoles, etc.) et l'efficacité des mesures adoptées pour réduire cet impact ; d'autres réseaux gérés par différents organismes, dont le plus fréquemment, des collectivités territoriales.

La maîtrise d'ouvrage de ces réseaux est principalement assurée par les agences de l'eau mais les services de navigation opèrent de manière diverse selon les services des prélèvements d'eau ou de sédiments, disposent aussi de stations de mesure, notamment de débit, qui sont transmis aux DIREN (DREAL) et parfois mis à disposition sur un site Intranet.

Le principe est en effet que l'ensemble des données issues de ces réseaux, quelle qu'en soit la maîtrise d'ouvrage, doit alimenter la banque nationale d'accès aux données sur l'eau.

En cas de transfert des activités régaliennes de police de l'eau, il conviendra que VNF et la Direction de l'Eau et de la Biodiversité examinent ensemble ce qui est attendu de VNF de manière résiduelle sur ce point particulier et quels sont les objectifs assignés à chaque direction territoriale.

5.2. ENTRETIEN ET GESTION DU DOMAINE PUBLIC FLUVIAL DE L'ÉTAT NON CONFIE À VNF

Les services de navigation entretiennent avec des crédits du MEEDDM des rivières le plus souvent non navigables et dont la gestion n'a pas été confiée à VNF. Cette activité marginale est le plus souvent exercée par les subdivisions territoriales. Il s'avère en effet que les compétences techniques mises en exercice sont les mêmes que celles déployées pour la gestion du domaine confié à VNF. De ce fait, il paraît raisonnable de maintenir cet état de fait. Cette question est aussi à rattacher au bilan à faire de la décentralisation telle qu'elle est prévue par la loi 83-663 du 22 juillet 2003.

5.3. TUTELLE DE LA COMPAGNIE NATIONALE DU RHÔNE

La CNR est une société anonyme d'intérêt général créée en 1933 soumise à un régime particulier, concessionnaire du Rhône pour réaliser 3 missions solidaires : production d'hydro-électricité, amélioration de la navigation, irrigation et autres usages agricoles. Son capital se répartit entre 49,9% au groupe Suez (Electrabel France), 30% à la CDC et le reste entre le grand port maritime de Marseille, des collectivités locales et chambres de commerce. Son statut a été révisé par décret

2003-512 du 16 juin 2003.

Elle est dotée d'un commissaire du Gouvernement, membre de la direction générale de l'énergie et du climat du MEEDDM. Un de ses conseillers, représentant de l'État est le directeur général de VNF.

Les questions importantes sont plutôt traitées au niveau des administrations centrales : investissements en fin de concession, répartition des rôles dans la gestion globale du fleuve, nature du contrôle sur les actes de gestion du domaine (technique ou d'opportunité ?).

Le service de la navigation a à en connaître car la CNR est un partenaire essentiel dans le développement de la navigation du Rhône : coordination des politiques d'exploitation, politique de développement portuaire, délimitation des domaines VNF et CNR, gestion des plus hautes eaux navigables, police de la navigation et police de l'eau, sécurité des plans d'eau, perception des redevances domaniales ; donc à double titre : État policier et concédant, partenaire VNF.

Il ne paraît pas urgent de modifier ce système de relations certes complexe mais jugé satisfaisant par les parties.

CONCLUSIONS ET RAPPEL DES PROPOSITIONS

Synthèse des propositions

Police de la navigation

La police administrative :

Au titre du régalien, il reste l'élaboration des RPP (règlements particuliers de police) à faire approuver par le(s) préfet(s) concerné(s) d'une part, l'élaboration des mesures prescriptives et formalisées à caractère temporaire donnant lieu à des avis à la batellerie d'autre part. Dans les 2 cas, la logique d'axe, les impératifs d'homogénéité, la rapidité nécessaire de certaines interventions, les techniques spécialisées mises en jeu (signalisation, balisage, sécurité dans les tunnels, etc.) plaident pour une concentration des compétences dans les services de navigation. Ces composantes de la police administrative qui doivent à notre sens rester au sein des services de navigation pourraient toutefois être traitées par d'autres services déconcentrés de l'État lorsqu'il s'agit de lacs et plans d'eau situés en dehors du domaine confié à VNF.

La police répressive:

la possibilité de transférer complètement la police répressive de la navigation aux forces de police en uniforme est envisageable sous réserve de s'assurer auprès des autres ministères concernés (justice et intérieur) que les moyens nécessaires y seront consacrés et que les pouvoirs des exploitants des canaux (services de navigation mis à disposition de VNF mais aussi tous les autres exploitants) soient clarifiés s'agissant des qualifications minimum à leur accorder pour constater et transmettre aux autorités de police les éléments de preuve des infractions commises notamment la désobéissance à leurs ordres sur la marche des bateaux.

L'instruction des titres de sécurité et de conduite des bateaux et des conducteurs :

Il existe un ensemble de synergies plutôt favorables au maintien d'un positionnement au sein des services de navigation qui semble supérieur à l'avantage très hypothétique d'un placement auprès des services de contrôle des transports terrestres dans une DREAL, étant donné la nature très différente des tâches et procédures.

Police de l'eau

La solution consistant à rattacher les personnels au niveau régional des DREAL est préconisée par les SN dans le cas de la « logique d'axe » qui prévaut par exemple sur le Rhin ou sur la Seine (sauf pour ce qui concerne l'activité de contrôle des STEP qui serait mieux placée au sein des DDT futures), afin d'éviter l'atomisation, entre plusieurs DDT, d'équipes qui pouvaient être constituées auparavant pour traiter de la police de l'eau

En dehors de cette logique d'axe, la solution consistant à rassembler tous les personnels chargés de la police de l'eau au sein des services de police de l'eau des DDT semble judicieuse dans un but de rapprochement des services avec le terrain et de présence opérationnelle forte, par le nombre d'agents, et effective par le temps plus important qui pourrait alors être consacré par chaque agent, en tant que spécialiste de la matière, à la seule tâche de police de l'eau. C'est le projet de modèle qui a été adopté pour le service de navigation du Nord pas de Calais, qui était déjà l'un des plus opérationnels si l'on considère le nombre des contrôles comme le nombre des dossiers instruits. La mission penche pour la seconde solution, qui est un retour au projet initial du ministère de l'environnement quand il engagea la réforme de 2004 : le service unique dans chaque département. La coordination sur les axes majeurs n'en est pas moins nécessaire. Elle revient tout naturellement au préfet coordinateur de bassin et à la DREAL de bassin.

Police de la pêche et de la chasse

Il est essentiel que VNF et les services gestionnaires des voies d'eau se sentent très impliqués dans la gestion de ce patrimoine; il est donc nécessaire que, d'une part ,les services spécialisés rencontrent les spécialistes de la pêche et de la chasse pour mettre au point une bonne organisation de ces polices sur les dépendances du DPF et y prennent une part active, sans se limiter à la seule gestion des baux de pêche et de chasse et que, d'autre part VNF au niveau central se préoccupe de cette question et réfléchisse à une politique de bonne gestion du patrimoine naturel qui lui a été confié.

Actions de coopération internationale sur les fleuves

Pour porter tout son fruit, l'action de la France doit être coordonnée. Aux sessions plénières et ministérielles, cette tâche revient naturellement aux Affaires étrangères. Dans les groupes de travail, le respect de règles de discipline simples, mais parfois méconnues, s'impose pour prévenir tout risque de conflit entre services face à nos partenaires et pour assurer une ligne de conduite cohérente : il faut disposer d'un mandat de nature interministérielle, même pour des sujets d'apparence purement technique ; il faut rendre compte. Le bon niveau pour organiser la coordination sans trop de lourdeur paraît être celui des DREAL de bassin (Rhin-Meuse et Artois-Picardie), qui doivent s'attacher à nouer des relations suivies avec les directions compétentes du Quai d'Orsay (affaires européennes, affaires juridiques, sous-direction du droit de la mer, du droit fluvial et des pôles), avec les secrétariats des commissions et avec les délégués des principaux pays partenaires. La participation des services de navigation aux travaux des commissions transfrontalières peut être renforcée, sous condition de se soumettre aux règles précédentes, et également de disposer d'agents ayant un minimum de connaissance de la culture et des méthodes de travail des relations européennes.

Vincent ALLAIS

signé

Ingénieur en chef
des travaux publics
de l'État

Christian D'ORNELLAS

signé

Ingénieur général
des ponts, des eaux et des
forêts

Isabelle MONTEILS

signé

Magistrate, membre
permanent

Philippe RATTIER

signé

Ingénieur général
des ponts, des eaux et
des forêts

Annexes

1. Lettre de mission

CGEDD N° 007031-01



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER
en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat

La Défense, le **- 3 SEP. 2009**

le Préfet, Secrétaire général du MEEDM

le directeur général des infrastructures, des transports et de la mer

à

Monsieur Claude MARTINAND

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

Le Président de la République a affirmé, le 25 octobre 2007, en présentant les conclusions du Grenelle de l'environnement la nécessité de développer le transport fluvial, et fixé un objectif ambitieux pour le report modal vers les voies navigables. Il s'agit, comme le précise le projet de loi relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, de faire participer le transport fluvial à l'objectif global d'augmentation de la part du fret non routier de 25% d'ici à 2012.

L'établissement public Voies navigables de France (VNF) dont la gouvernance vient d'être modifiée pour accroître son efficacité, est l'opérateur de l'État dans ce secteur.

Pour l'exercice de ses missions, VNF s'appuie sur des services déconcentrés du MEEDM mis à sa disposition et placés sous l'autorité fonctionnelle de son directeur général. Il s'agit de parties de directions départementales de l'équipement et/ou de l'agriculture et des services de navigation.

Ces services interviennent pour le compte de VNF sur des missions d'entretien, d'exploitation, de modernisation de la voie navigable et des ouvrages de navigation, d'accompagnement du transport fluvial, de gestion hydraulique des biefs, ainsi que de façon générale pour l'entretien et la valorisation du domaine public, dont la police de la conservation du domaine.

Ces services mis à disposition exercent simultanément des compétences régaliennes dans les domaines du transport et de l'environnement, notamment :

- la police de l'eau, la surveillance du milieu aquatique et la lutte contre les pollutions accidentelles ;
- la police de la pêche et de la chasse ;
- la police de la navigation ;
- l'instruction des titres de sécurité et de conduite des bateaux et des conducteurs ;

Copie : SG, DGITM, DST, DEB, DGPR

Ressources, territoires et habitats
Énergie et climat
Prévention des risques
Développement durable
infrastructures, transports et mer

Présent
pour
l'avenir

www.developpement-durable.gouv.fr

Arche Sud - 92055 La Défense cedex - Tél : 33 (0)1 40 81 22 22

- la participation au réseau de prévision des crues ;
- la contribution à la prévention des inondations ;
- La réalisation de suivi, de prélèvements et d'analyse pour l'alimentation de réseaux nationaux de surveillance de la qualité des eaux ;
- la participation ou l'animation des Missions interservices de l'eau.

Certains services assurent en outre des missions spécifiques telles que :

- l'exercice local de la tutelle de la Compagnie nationale du Rhône ;
- la police des eaux littorales ;
- des actions internationales sur le Rhin (Commission centrale pour la navigation sur le Rhin, Commission internationale pour la protection du Rhin...).

Ils sont également chargés de l'entretien et de la gestion du domaine public fluvial de l'Etat non confié à VNF.

Il est apparu nécessaire de procéder à une analyse fine des missions réalisées par les services mis à disposition de VNF, en distinguant celles qui relèvent de compétences régaliennes, et celles qui concernent les compétences confiées à VNF. Cette analyse doit ensuite conduire à formuler des propositions d'organisation pour assurer la meilleure mise en œuvre de chacune d'entre elles et notamment une bonne séparation entre les fonctions de maîtrise d'ouvrage et les missions régaliennes.

C'est la mission que nous souhaitons, en accord avec le Directeur général de la prévention des risques et le Directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature, confier au Conseil général de l'environnement et du développement durable, afin que les besoins du secteur de la navigation soient pleinement pris en compte dans la réorganisation en cours des services déconcentrés de l'Etat, en cohérence avec l'évolution attendue de VNF.

Nous souhaitons que soient examiné en particulier, avec les directions générales concernées (DGALN, DGITM, DGPR) le contenu des missions exercées actuellement par les services de navigation, en qualifiant ces missions au regard des objectifs fixés à l'établissement public. Il conviendra également, dans chaque cas, d'identifier et d'analyser les moyens consacrés à ces missions et l'évolution souhaitable au regard des objectifs du Grenelle de l'environnement.

Le Conseil général de l'environnement et du développement durable fera toute proposition pertinente, notamment quant à la coordination de la démarche d'organisation du secteur de la navigation avec la mise en place des nouveaux services déconcentrés de l'Etat.

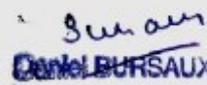
Il pourra s'appuyer en tant que de besoin sur les directions d'administration centrale concernées, les services à compétence nationale, les responsables des services déconcentrés mis à disposition et le directeur général de VNF. Les inspecteurs missionnés nous rendront compte régulièrement de leurs travaux et remettront leurs premières conclusions pour le 30 octobre 2009.

Le Préfet, Secrétaire général



Didier LALLEMENT

Le directeur général des infrastructures,
des transports et de la mer



Daniel BERSAUX

2. Personnes et organismes rencontrés

Secrétariat Général,

Service du pilotage et de l'évolution des services, le 28/09/2009

Philippe Roubieu, Sous directeur de la modernisation (MOD)
Morgane Sanchez, bureau MOD2,

Direction générale des infrastructures des transports et de la Mer

Direction des infrastructures de transport, le 29/09/2009

François Cazottes, directeur adjoint,
Cécile Petit Le Brun chef du bureau des voies navigables et des infrastructures portuaires et fluviales (DGITM/DIT/RFP/RFP4)

Direction des services de transport, le 30/09/2009

Mathieu Chabanel, Sous directeurs de PTF),
Patrice Chamailard, Adjoint au Sous directeur,

Direction générale de l'aménagement du logement et de la nature

Direction de l'eau et de la biodiversité le 29/09/09

Jean-Philippe Deneuvy, Sous directeur de l'action territoriale et de la législation eau et matières premières (AT)),
Benjamin Grebot, Chef du bureau des polices eau et nature (AT5)

Direction générale de la prévention des risques le 20/10/09

Anne-Marie Levraut, chef du service des risques naturels et hydrauliques

Voies Navigables de France

Patrick Lambert, Directeur adjoint de VNF, le 9/10/2009

Ministère de l'intérieur

Direction générale de la gendarmerie

Lieutenant-colonel Hervé Basset, bureau des formations et des moyens spécialisés, le 21/10/09

3. Glossaire

CDC :Caisse des dépôts et consignations

CNR : Compagnie Nationale du Rhône

CQEL : cellule « qualité des eaux littorales »

DDT : direction départementale des territoires

DDTM : direction départementale des territoires et de la mer

DPF : domaine public fluvial

DREAL : direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement

EPIC : établissement public industriel et commercial

ETP : équivalent « temps plein » (effectif en personnels)

IOTA : installations, ouvrages travaux et activités (loi 92-3 du 3 janvier 1992 modifiée)

ONCFS : Office national de la chasse et de la faune sauvage

ONEMA : Office national de l'eau et des milieux aquatiques

LEMA : loi sur l'eau et les milieux aquatiques

RGPNI : règlement général de police et de la navigation intérieure

RGPP : révision générale des politiques publiques

STEP : station d'épuration

VNF : Voies Navigables de France

4. Réponses des services au questionnaire police de la navigation

Nord - Pas-de-Calais

Questionnaire rempli par ...M. OLIVIER PREVOST.....
 Fonction.....Tél :

1) effectifs

Bilan 2008

	ETP réels utilisés						Nombre (entier) d'agents intervenants					
	A+	A	B	C	OPA	total	A+	A	B	C	OPA	total
Police administrative	0,05	0,1	0,5	0,27				1	1	1		
Police répressive			0,09	0,03					4	1		
Centre instructeur	0,05	0,9	5,91	2,6* dont 0,7 Cex				1	6	3		
Autre												
Total	0,10	1	6,5	2,9		10,5	1	1		3		
Dont agents sur cible VNF (1)												

ETP cibles fixés par le directeur de programme au 31-12-08

	ETP						Nombre (entier) d'agents intervenants					
	A+	A	B	C	OPA	total	A+	A	B	C	OPA	total
Police administrative			1B	1 Cex								
Police répressive												
Commission de surveillance		1	7	2,5		10,5						
Autre												
Total		1										
Dont agents « fléchés » VNF												

ETP cibles fixés par le directeur de programme au 31-12-09

	ETP						Nombre (entier) d'agents intervenants					
	A+	A	B	C	OPA	total	A+	A	B	C	OPA	total
Police administrative												
Police répressive												
Commission de surveillance												
Autre												
Total												
Dont agents « fléchés » VNF												

(1) au cas où par manque d'effectifs, des ETP VNF sont utilisés à des missions régaliennes

2) nombre d'agents assermentés

	Agents assermentés en 2008	Agents assermentés ayant établis un ou plusieurs PV en 2008
Au titre de la police de la navigation	4	3

3) Nombre de procès-verbaux dressés :

	2007	2008	2009
Au titre de la police de la navigation	1	3	4

4) activité

2 RPP pris en 2008

Nombre d'arrêtés préfectoraux temporaires en 2008 ...pris en charge par l'ADVE.

Autres actes temporaires pris par le chef de services en 2008.....?.....

Nombre de manifestations nautiques ayant nécessité un arrêté en 2008

pris en charge par l'ADVE.?

5) par qui est exercée la police répressive ?

- par un bureau spécialisé du service ?Bureau régional des affaires fluviales

6) quelle est la part prise par la gendarmerie et la police dans cette activité ?

En 2009 sur 12 opérations de contrôle, 6 ont été effectuées avec la gendarmerie

7) Pas de conflit sticto-sensu mais parfois des pressions pour trouver rapidement une suite favorable à une demande (dérogation, titre de navigation, règlement particulier de police) ou des demandes de contrôle orientés. L'un des objectifs assignés à VNF est de développer le report modal du transport de marchandises sur la voie d'eau. A ce titre VNF développe une politique plus ou moins agressive avec un démarchage et des offres de service auprès des entreprises. C'est une source potentielle de conflit et également d'incompréhension des tiers qui ne font pas la distinction SN/VNF.

8) Le dimensionnement cible du centre instructeur est validé après plus d'une année de fonctionnement. En pratique, du fait du faible effectif disponible pour la police de la navigation, de l'attente de la mise en œuvre de la proposition de former des agents en subdivision pour constater des infractions simples, de deux postes vacants et malgré une montée en puissance de la coopération avec la gendarmerie, des agents du centre instructeur participent ponctuellement à des actions de police de la navigation.

9) Lors de la réforme des centres instructeurs, la possibilité de confier ces missions au pôle transport des DRE avait été évoquée mais n' a pas reçue de suite favorable .

10) Le conseil intégré est actuellement très limité et pourrait évoluer en conseil amont dans ce cas. Actuellement, VNF donne mandat à un agent du centre instructeur pour le représenter lors de visite d'expertise sur chantier, suite à avarie potentiellement imputable à VNF. Si ce n'est plus possible par voie de convention, VNF devrait confier cette mission à un expert privé.

Les agents de l'État mis à disposition de VNF peuvent être assermentés et commissionnés au titre de la police de la navigation, indépendamment de la structure exerçant une mission permanente de police de la navigation.

Service de la navigation : Seine

Questionnaire rempli par : Francis MICHON Fonction : chef du service sécurité des transports (SST) .

Tél : 01 44 06 18 96

et par :

Emmanuelle FOUGERON Fonction : adjointe au chef du SST.

Tél : 01 44 06 18 46

Au service navigation de la Seine, les activités régaliennes relatives à la navigation fluviale sont regroupées principalement au sein d'un service fonctionnel appelé « service sécurité des transports ». Ce service de 29 agents comprend un chef de service, un adjoint et 4 bureaux chargés des missions suivantes :

- immatriculation des bateaux ;
- organisation des examens de permis professionnel (certificat de capacité, attestation spéciale radar et licence patrons-pilote, leur délivrance et leur renouvellement) ;
- organisation des examens théoriques des permis plaisance ;
- contrôle et agrément des bateaux écoles ;
- police de la navigation (activité réglementaire, contrôles, autorisations spéciales de transport) ;
- instruction et délivrance des titres de navigation des bateaux ;

Ces missions constituent l'activité « régaliennne » en matière de navigation fluviale et les réponses à ce questionnaire englobent l'ensemble de ces activités.

Toutefois, certaines missions sont exercées localement par les subdivisions territoriales du SNS, service mis à disposition de VNF, principalement en matière de police, à savoir : les avis à batellerie, l'instruction des manifestations nautiques et les arrêts de navigation (sous forme d'avis à batellerie) et quelques contrôles de police de la navigation. Les éléments concernant ces missions ont été inclus dans les réponses à l'enquête, dans la mesure du possible.

Ci-joint en annexe, un organigramme du service ainsi qu'une fiche de présentation, avec les principaux indicateurs d'activité pour 2008.

1. effectifs

Bilan 2008 (SST seulement)

	ETP réels utilisés						Nombre (entier) d'agents intervenants (1)					
	A+	A	B	C	OP A	total	A+	A	B	C	OP A	total
Police administrative*	0,2 5	0,2 5	2,86	2,1 3	-	5,49	1	1	5	4	-	11
Police répressive	0,2 5	0,2 5	1,5	-	-	2	1	1	3	-	-	5
Bur. Sécurité des bateaux (Commission de surveillance)	0,2 5	0,2 5	0,86 (PN T B) +6	2	1	10,36	1	1	7	2	1	12
Autre**	0,2 5	0,2 5	1,5	4,9 3	-	6,93	1	1	2	7	-	11

Total	1	1	12,72	9,06	1	24,78						
Dont agents sur cible VNF	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

* la police administrative regroupe la réglementation de police locale, les décisions prises en application du RGP(avis à batellerie, manifestation nautiques, les autorisations spéciales de transport), les contrôles et délivrance des agréments des bateaux écoles

** comprend l'organisation des permis professionnels et de plaisance, l'immatriculation des bateaux , l'inscription et l'instruction délivrance des titres de navigation plaisance

1. Certains agents (personnes physiques) interviennent sur plusieurs domaines et sont donc comptés pour chacun d'entre eux.

ETP cibles fixés par le directeur de programme au 31-12-08 Programme TTM

	ETP						Nombre (entier) d'agents intervenants					
	A +	A	B	C	OP A	total	A +	A	B	C	OPA	total
Police administrative												
Police répressive												
Bur. Sécurité des bateaux (Commission de surveillance)												
Autre												
Total	3,2	17,9	12,8	1,5	35,4	1	13	9	1	24		
Dont agents « fléchés » VNF												

ETP cibles fixés par le directeur de programme au 31-12-09 Programme IST

	ETP						Nombre (entier) d'agents intervenants					
	A +	A	B	C	OPA	total	A+	A	B	C	OPA	total
Police administrative												
Police répressive												
Bur. Sécurité des bateaux (Commission de surveillance)												
Autre												
Total	3,2	17,9	12,8	1,5	35,4	1	14	11	1	27		

Dont agents « fléchés » VNF												
-----------------------------	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

(1) au cas où par manque d'effectifs, des ETP VNF sont utilisés à des missions régaliennes

2) nombre d'agents assermentés (SST+ autres services)

	Agents assermentés en 2008	Agents assermentés ayant établis un ou plusieurs PV en 2008
Au titre de la police de la navigation	129	?

3) Nombre de procès-verbaux dressés (SST + subdivision territoriale de Paris, à API pas de PV dressé):

	2007	2008	2009
Au titre de la police de la navigation	0	4	24

Jusqu'à l'année dernière, le service a privilégié l'incitation à la régularisation des infractions : la majorité d'entre elles provenant de bateaux-logements en situation irrégulière au regard du renouvellement de leur titre de navigation. En 2008, quarante-sept courriers de mise en demeure ont été adressés aux contrevenants.

4) activité

Nombre d'arrêtés préfectoraux temporaires en 2008 : 1 règlement particulier de police, 1 règlement particulier de police de plaisance (ces arrêtés ne sont pas temporaires mais modifient une réglementation locale)

Autres actes temporaires pris par le chef de services en 2008 : avis à batellerie (1380 dont 98 arrêts de navigation hors manifestation nautique et 100 restrictions à la navigation avec ou sans impact sur le trafic), avis sur autorisation de manifestation nautique (213), autorisations spéciales de transport (169)

Nombre de manifestations nautiques ayant nécessité un arrêté en 2008 : 92 (avis à batellerie d'arrêt de navigation).

5) par qui est exercée la police répressive ?

- par un bureau spécialisé du service ? Oui (3 contrôleurs)

- par des agents des subdivisions ? Oui dans quelle proportion ? 3,9 ETP

6) quelle est la part prise par la gendarmerie et la police dans cette activité ?

Compte-tenu de leurs moyens matériels et humains, ce sont essentiellement la police et la gendarmerie (brigades fluviales) qui exercent la police répressive. Les contrôleurs de police de la navigation du SNS participent néanmoins régulièrement à des contrôles conjoints, plus spécifiquement avec la brigade fluviale de Paris, et en associant globalement tous les trimestres la DRTT et la CRAM Ile-de-France. Le service a resserré ses liens avec les brigades fluviales (des réunions ont eu lieu en 2009 avec chacune d'elles) pour agir davantage en synergie et accroître la cohérence du contrôle de la police de la navigation sur notre secteur.

7) conflits d'intérêt

Avez-vous été confronté à des conflits d'intérêts vis-à-vis des règlements à l'occasion des missions pour le compte de VNF (entretien, exploitation, travaux neufs) ? comment ont-ils été réglés ?

Les conflits d'intérêts concernent principalement les passages de bateaux ou de convois hors gabarits sur certaine voies. Il peut s'agir d'atteintes à l'intégrité du domaine public par ces bâtiments ; dans une situation appelée à durer, VNF a accepté de prendre à sa charge les dégâts occasionnés par ces bâtiments.

Le problème plus général porte sur la demande présentée par certains armateurs de pérennisation d'une activité commerciale par le biais d'une dérogation permanente (autorisation spéciale de transport), ce qui n'est pas sa finalité. Les problèmes se règlent soit par la délivrance d'autorisations courtes (3 mois), renouvelables après évaluation ou par un refus de dérogation lorsque la sécurité de la navigation risque d'être gravement mise en cause par les conditions de ce transport.

8) Estimation des moyens nécessaires à l'accomplissement des missions

Quels sont les moyens complémentaires qui vous paraissent nécessaires pour exercer correctement les tâches qui vous incombent à ce titre ?

Les avez-vous demandés ?

À Qui ? Quand ?

Quel est votre point de vue sur le dialogue de gestion à ce propos ?

Pour le secteur de la police de la navigation, la direction a débloqué un 3ème poste de contrôleur qui a été pourvu au 1er septembre 2009. Si le service doit faire davantage de contrôles et de police répressive, les effectifs devraient augmenter en moyenne de trois agents par arrondissement (4), sauf peut-être celui de Champagne, moins sensible.

Actuellement, nous privilégions les contrôles conjoints, d'abord entre le Service sécurité des transports (SST) et les quelques subdivisions qui effectuent des contrôles, ensuite avec la brigade fluviale de Paris-proche couronne. L'extension de la compétence territoriale de la BF de Paris à toute l'Ile-de-France permettra d'augmenter les contrôles conjoints et de mieux couvrir le secteur.

En ce qui concerne l'instruction des titres de sécurité des bateaux, la réforme importante de 2007, qui a abouti à la suppression des commissions de surveillance et à la création de services instructeurs sous l'autorité du préfet, a accru très sensiblement le ressort territorial de compétence du centre de Paris (passé de 10 à 20 départements). Les effectifs alloués en contrepartie, qui n'ont compris que les 2 postes d'agents de catégorie B technique de l'ex-commission de surveillance de Rouen, alors que notre secteur de compétence actuel couvre une grande partie de l'ex-CS de Nevers et une petite partie de celle de Nancy (Marne), ne sont pas à la hauteur des besoins. L'affectation supplémentaire d'un instructeur de titres de navigation (ils sont actuellement au nombre de 7) serait nécessaire, d'autant plus avec la mise en place dès à présent d'une commission de visite du Rhin au Centre de Paris, ce qui accroît encore la charge de travail du service. Ce renfort n'a toutefois pas encore été demandé officiellement.

9) parmi ces missions, pensez vous que certaines d'entre elles seraient mieux exercées dans un autre service déconcentré de l'État ? lesquelles ? quels services ? pourquoi ?

Une mission, -l'organisation des examens de licence patron pilote et la délivrance de ces titres-, qui est exercée par délégation du préfet de Seine Maritime- pourrait être utilement reprise par ce préfet, pour être confiée à la DRAM, car elle concerne entièrement le secteur maritime.

Pour les autres missions du service, celles-ci ne seraient pas mieux exercées dans un autre service déconcentré. A ce propos, il serait dommage de casser la synergie actuelle existante dans le service (SST) dont les bureaux sont interdépendants (ex. pour les certificats de capacité). Toutefois, dans une logique de séparation totale des missions du SNS mis à disposition de VNF et des missions régaliennes, il conviendrait de placer celles-ci dans un service de niveau régional, type DRE. En effet, toutes ces missions sont exercées sous l'autorité du préfet de Paris, compétent sur l'actuel champ territorial du SNS.

Se pose cependant la question (qui devra être réglée) de l'exercice de la police de la navigation qui appartient aux préfets de département.

10) au cas où tout ou partie de ces missions viendraient à être attribuées à un autre service de l'État, quelles en seraient les conséquences pour le SN mis à disposition de VNF ? faudrait-il reconstituer partie des compétences ? (dans quelle mesure des agents affectés à des tâches « régaliennes » contribuent-ils aujourd'hui à des missions de VNF, sous forme par exemple de conseil intégré ?)

Les subdivisions instruisent des dossiers de manifestations nautiques, prennent des avis à batellerie et participent pour quelques unes d'entre elles aux opérations de contrôle. Il faudra préserver la spécificité du service et, le cas échéant, reconstituer une partie des compétences ou fournir les moyens d'accomplir ces tâches de police de la navigation exercées pour partie au niveau local.

SST est amené à donner des conseils aux subdivisions dans le cadre de l'accomplissement de leurs fonctions (ex. des bateaux-logements où s'établit un suivi coordonné entre police domaniale et police de la navigation).

11) dans le cadre de cette enquête, quels messages souhaitez vous faire passer ?

Actuellement, le service (SST) exerçant ces missions régaliennes est bien séparé de VNF et est organisé de manière interactive et cohérente, à la fois sur les plans interne et externe.

Dans la mesure où une séparation totale interviendrait au sein du même service entre les missions VNF et les missions régaliennes, il faudrait conserver une structure de cette nature dans le nouveau service placé sous l'autorité du préfet et prévoir pour l'exercice de la police de la navigation le maintien de liens (avec agents ou

partie de service mis à disposition par convention) avec les subdivisions locales. Notre service travaille en effet régulièrement avec les subdivisions locales qui ont la connaissance du terrain et exercent des attributions de proximité.

Service de la navigation : Nord-Est

Questionnaire rempli par **Jean-Louis AUBERTEIN** Fonction Chef arrondissement HME Tél : 03 83 36 86 32

Validation par JP MORETAU Directeur du SNNE

1) effectifs

Bilan 2008

	ETP réels utilisés						Nombre (entier) d'agents intervenants					
	A+	A	B	C	OPA	total	A+	A	B	C	OPA	total
Police administrative	0.10	0.23	1.43	0.79	0	2.55	1	1	7	6	0	15
Police répressive	0	0	1.26	0.49	0	1.75	0	0	10	5	0	15
Commission de surveillance	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Autre	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	0.10	0.23	2.69	1.28	0	4.30	0	0	0	0	0	0
Dont agents sur cible VNF (1)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

ETP cibles fixés par le directeur de programme au 31-12-08

	ETP						Nombre (entier) d'agents intervenants					
	A+	A	B	C	OPA	total	A+	A	B	C	OPA	total
Police administrative												
Police répressive												
Commission de surveillance												
Autre												
Total	0.15	0.45	2.41	1.29	0	4.30	1	1	7	6	0	15
Dont agents « fléchés » VNF	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

ETP cibles fixés par le directeur de programme au 31-12-09

	ETP						Nombre (entier) d'agents intervenants					
	A+	A	B	C	OPA	total	A+	A	B	C	OPA	total

Police administrative												
Police répressive												
Commission de surveillance												
Autre												
Total	0.14	0.45	2.28	1.29	0.31	4.47	1	1	7	6	0	15
Dont agents « fléchés » VNF	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

(1) au cas où par manque d'effectifs, des ETP VNF sont utilisés à des missions régaliennes

2) nombre d'agents assermentés

	Agents assermentés en 2008	Agents assermentés ayant établis un ou plusieurs PV en 2008
Au titre de la police de la navigation	114	0

3) Nombre de procès-verbaux dressés :

	2007	2008	2009
Au titre de la police de la navigation	0	0	0

4) activité

Nombre d'arrêtés préfectoraux temporaires en 2008 : **73**

Autres actes temporaires pris par le chef de services en 2008 : **52**

Nombre de manifestations nautiques ayant nécessité un arrêté en 2008 : **45**

5) par qui est exercée la police répressive ? **Par les agents du service**

- par un bureau spécialisé du service ? **Non**

- par des agents des subdivisions ? Dans quelle proportion ? **Exclusivement par les agents des subdivisions**

6) quelle est la part prise par la gendarmerie et la police dans cette activité ? **En 2008, le service a mené des opérations conjointes avec la gendarmerie, la police et les douanes.**

7) conflits d'intérêt

Avez-vous été confronté à des conflits d'intérêts vis-à-vis des règlements à l'occasion des missions pour le compte de VNF (entretien, exploitation, travaux neufs) ? Comment ont-ils été réglés ? **Des conflits, sans véritable conséquence, peuvent intervenir avec les pêcheurs, les utilisateurs de vélo-routes et chemins**

placés en superposition de gestion.

8) Estimation des moyens nécessaires à l'accomplissement des missions

Quels sont les moyens complémentaires qui vous paraissent nécessaires pour exercer correctement les tâches qui vous incombent à ce titre ?

Les avez-vous demandés ?

À Qui ?

Quand ?

Quel est votre point de vue sur le dialogue de gestion à ce propos ?

Moyens en personnels : au regard de l'analyse des temps effectivement passés sur ces tâches, les ETP cibles actuels semblent suffisants, à quelques dixièmes d'ETP près. Depuis 2005, nous argumentons pour leur maintien à leur niveau actuel à l'occasion de chaque dialogue de gestion. Comme il s'agit d'effectifs non-fléchés, ils sont soumis aux ajustements décidés régionalement par le responsable de zone de gouvernance des effectifs. En 2009, ces réajustements ont abouti à une diminution de 0,01 ETP sur le macrograde A+/A, de 0,13 ETP sur le macrograde B et l'ajout de 0,31 ETP de macrograde OPA alors qu'aucun de nos OPA n'est missionné sur des tâches de police de navigation, ce qui explique, à cible globale respectée (4,47 ETP,) la différence de ventilation entre les cibles théoriques par macrograde et l'exercice effectif des missions par les agents en place.

Ci-dessous, l'évolution de ces effectifs, avant et après le transfert de la commission de surveillance au 1^{er} janvier 2008.

	Cible IST/Régalien au 31/12/2007			Cible IST/Régalien au 31/12/2008		Cible TTM/Régalien au 31/12/2009	
	TOTAL	Dont Police de navigation	Commission surveillance	TOTAL	Police de navigation	TOTAL	Police de navigation
Pour mémoire A +	0,15	0,15	0,00	0,15	0,15	0,14	0,14
Pour mémoire A	0,50	0,45	0,05	0,45	0,45	0,45	0,45
Total A/A+	0,65	0,60	0,05	0,60	0,60	0,59	0,59
B	2,01	1,01	1,00	1,01	1,01	2,28	2,28
B exp	1,80	1,40	0,40	1,40	1,40		
C	1,89	1,29	0,60	1,29	1,29	1,29	1,29
C exp	1,60	0,00	1,60	0,00	0,00	0,00	0,00
OPA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,31	0,31
TOTAL	7,95	4,30	3,65	4,30	4,30	4,47	4,47

Répartition théorique par macrograde et département :

	A+	A	B	C	C exploitati on	OPA	TOTAL
Siège (54)	0,10		1,30				1,40
Meurthe-et-Moselle (54)			0,37	0,16	0,33		0,86
Ardennes (08)			0,51	0,16			0,67
Meuse (55)			0,07	0,47			0,54
Moselle (57)		0,23	0,07		0,16	0,17	0,63
Vosges (88) et Haute-Saône (70)			0,37				0,37
TOTAL	0,10	0,23	2,69	0,79	0,49	0,17	4,47

Moyens en matériels : nous ne disposons d'aucun crédit État pour assurer ces missions. Les frais et dépenses nécessaires sont par conséquent assurés par des crédits VNF. Néanmoins, il apparaît nécessaire que l'État assume davantage ses responsabilités en mettant les moyens nécessaires pour l'exercice des missions de police dans des conditions satisfaisantes (modernisation des bateaux affectés aux contrôles). De même, en terme d'organisation de la mission de police, il conviendrait d'étudier les conditions de mise en place d'une brigade fluviale sur la Moselle, en partenariat avec les forces de police, de gendarmerie et les services des douanes.

9) parmi ces missions, pensez vous que certaines d'entre elles seraient mieux exercées dans un autre service déconcentré de l'État ? lesquelles ? quels services ? pourquoi ?

Les missions de contrôle des navires, des pilotes et des titres de navigation pourraient être confiés au service de la future DREAL en charge du contrôle des transports puisque ce service comprend déjà des agents formés et assermentés en nombre pour l'équivalent de ces missions dans le domaine des transports terrestres. Ces effectifs permettent d'atteindre une taille critique suffisante pour assurer ce type de fonctions dans des conditions satisfaisantes.

Cependant, les missions de contrôle directement liées à l'exploitation de la voie d'eau, qui nécessitent une connaissance avancée du fonctionnement du service de navigation et des méthodes d'exploitation devraient pouvoir être confiées à VNF.

10) au cas où tout ou partie de ces missions viendraient à être attribuées à un autre service de l'État, quelles en seraient les conséquences pour le SN mis à disposition de VNF ? faudrait-il reconstituer partie des compétences ? (dans quelle mesure des agents affectés à des tâches « régaliennes » contribuent-ils aujourd'hui à des missions de VNF, sous forme par exemple de conseil intégré ?)

Les missions de police ne constituent jamais la mission principale des agents du service amenés à les exercer (sauf pour un agent de catégorie B qui y consacre l'intégralité de son activité).

11) dans le cadre de cette enquête, quels messages souhaitez vous faire passer ?

Dans le cadre du projet de construction d'un centre de gestion et d'ingénierie du trafic fluvial, la gendarmerie nationale a été sollicitée pour la création d'une brigade fluviale sur le secteur de Nancy mais aucune suite n'a été donnée à ce jour. Notre service collabore également avec le service des douanes pour communiquer des informations relatives à des embarcations signalées et "pistées". De même, une collaboration a été engagée avec les services départementaux d'incendie et de secours pour organiser des exercices conjoints d'intervention, établir des plans d'intervention et de secours et recueillir des avis préalables à la délivrance d'autorisations.

D'une manière générale, l'accomplissement des missions régaliennes se heurte à deux difficultés principales : la première est que nous n'avons pas réellement les moyens d'agir (simples agents, non OPJ, impossibilité d'exiger l'identité des personnes contrôlées, possibilités extrêmement restreintes pour immobiliser un bateau, impossibilité d'exercer des alcootests, impossibilité de recourir au timbre-amende pour les infractions mineures ...), la seconde est que les sanctions ne sont pas assez dissuasives. VNF a déjà sollicité le ministère sur ces questions et certaines réponses (négatives et parfois justifiées) ont été fournies.

Pour finir il faut noter la participation du SNNE aux Commissions internationales de la Moselle et pour la Protection de la Moselle et de la Sarre (CIM et CIPMS), mission non quantifiée dans les 4.47 ETP 2009. Si certaines missions régaliennes devaient être retirées des SN il faudrait laisser cette représentation à VNF sur les compétences liées à l'exploitation et la gestion des voies confiées à VNF.

Service de la navigation : STRASBOURG

Questionnaire rempli par JÉRÔME Jean-Louis.

Fonction Chef de service Tél :

1) effectifs

Bilan 2008

	ETP réels utilisés						Nombre (entier) d'agents intervenants					
	A+	A	B	C	OPA	total	A+	A	B	C	OPA	total
Police administrative												
Police répressive												
Commission de surveillance			4	1					4	1		
Autre												
Total			4	1					4	1		
Dont agents sur cible VNF (1)			0	0					0	0		

ETP cibles fixés par le directeur de programme au 31-12-08

	ETP						Nombre (entier) d'agents intervenants					
	A+	A	B	C	OPA	total	A+	A	B	C	OPA	total
Police administrative												
Police répressive												
Commission de surveillance			4	1					4	1		
Autre												
Total			4	1					4	1		
Dont agents « fléchés » VNF												

ETP cibles fixés par le directeur de programme au 31-12-09

	ETP						Nombre (entier) d'agents intervenants					
	A+	A	B	C	OPA	total	A+	A	B	C	OPA	total
Police administrative												
Police répressive												
Commission de surveillance			4	1					4	1		
Autre												
Total			4	1					4	1		
Dont agents « fléchés » VNF												

(1) au cas où par manque d'effectifs, des ETP VNF sont utilisés à des missions régaliennes

2) nombre d'agents assermentés

	Agents assermentés en 2008	Agents assermentés ayant établis un ou plusieurs PV en 2008
Au titre de la police de la navigation	0	

3) Nombre de procès-verbaux dressés :

	2007	2008	2009
Au titre de la police de la navigation	0	0	0

4) activité

Nombre d'arrêtés préfectoraux temporaires en 2008

Autres actes temporaires pris par le chef de services en 2008.....

Nombre de manifestations nautiques ayant nécessité un arrêté en 2008

5) par qui est exercée la police répressive ? **Gendarmerie Fluviale**

- par un bureau spécialisé du service ?

- par des agents des subdivisions ? dans quelle proportion ?

6) quelle est la part prise par la gendarmerie et la police dans cette activité ?

La gendarmerie fluviale a aujourd'hui compétence sur l'ensemble des voies relevant du SNS. Cette brigade s'implique très fortement dans la police répressive, en lien pour le petit gabarit avec les subdivisions concernées. Pour des raisons de compétence des agents du service en matière de procédure, il a été jugé préférable de recourir aux services de la gendarmerie pour établir les PV. Enfin, sur le Rhin, les accords entre les services de police allemands et français résolvent la question.

7) conflits d'intérêt

Avez-vous été confronté à des conflits d'intérêts vis-à-vis des règlements à l'occasion des missions pour le compte de VNF (entretien, exploitation, travaux neufs) ? comment ont-ils été réglés ?

La question a pu se poser pour les bateaux stationnaires, mais est résolue aujourd'hui.

8) Estimation des moyens nécessaires à l'accomplissement des missions

Quels sont les moyens complémentaires qui vous paraissent nécessaires pour exercer correctement les tâches qui vous incombent à ce titre ? **Néant**

Les avez-vous demandés ?

À Qui ?

Quand ?

Quel est votre point de vue sur le dialogue de gestion à ce propos ? **La question de la nécessité de doter cette cellule d'un catégorie A a pu se poser lors de la réforme. Une inspection menée récemment a montré que cette dotation ne se révélait pas indispensable.**

9) parmi ces missions, pensez vous que certaines d'entre elles seraient mieux exercées dans un autre service déconcentré de l'État ? lesquelles ? quels services ? pourquoi ?

La police de la navigation serait probablement mieux exercée en DREAL, qui a déjà des compétences en matière de police des transports. Il serait cependant indispensable de clarifier ce qui relève de l'opérateur, lequel pourrait conserver un pouvoir réglementaire, à l'image des collectivités sur les routes, notamment pour ce qui concerne la signalisation. Cette clarification n'aurait aucun effet sur les effectifs.

10) au cas où tout ou partie de ces missions viendraient à être attribuées à un autre service de l'État, quelles en seraient les conséquences pour le SN mis à disposition de VNF ? faudrait-il reconstituer partie des compétences ? (dans quelle mesure des agents affectés à des tâches « régaliennes » contribuent-ils aujourd'hui à des missions de VNF, sous forme par exemple de conseil intégré ?)

A priori, la question ne se pose pas dans ces domaines.

11) dans le cadre de cette enquête, quels messages souhaitez vous faire passer ?

La situation internationale du Rhin devra faire l'objet d'un examen particulier. Il sera indispensable de clarifier la présence à la CCNR .

SERVICE DE NAVIGATION DU SUD OUEST

Questionnaire rempli par Vincent MELGOSO Fonction...CHEF du BUREAU Navigation et sécurité.....Tél :05 61 36 24 44.....

1) effectifs

Bilan 2008

	ETP réels utilisés						Nombre (entier) d'agents intervenants					
	A+	A	B	C	OPA	total	A+	A	B	C	OPA	total
Police administrative												
Police répressive												
Commission de surveillance	0,05	1	3,5	2		6,55	1	1	4	2		8
Autre												
Total												
Dont agents sur cible VNF (1)												

A noter que le nombre d'ETP de B est de 3 (ce qui correspond au nombre – entier - d'agent) en 2009, suite au départ non remplacé d'un agent en CPA (donc, à mi-temps)

ETP cibles fixés par le directeur de programme au 31-12-08

	ETP						Nombre (entier) d'agents intervenants					
	A+	A	B	C	OPA	total	A+	A	B	C	OPA	total
Police administrative												
Police répressive												
Commission de surveillance												
Autre												
Total		1	2,4	2,6								
Dont agents « fléchés » VNF												

ETP cibles fixés par le directeur de programme au 31-12-09

	ETP						Nombre (entier) d'agents intervenants					
	A+	A	B	C	OPA	total	A+	A	B	C	OPA	total
Police administrative												
Police répressive												
Commission de surveillance		1	2,4	2,6								
Autre												
Total												
Dont agents « fléchés » VNF												

(1) au cas où par manque d'effectifs, des ETP VNF sont utilisés à des missions régaliennes

2) nombre d'agents assermentés

	Agents assermentés en 2008	Agents assermentés ayant établis un ou plusieurs PV en 2008
Au titre de la police de la navigation	3	0

3) Nombre de procès-verbaux dressés :

	2007	2008	2009
Au titre de la police de la navigation	0	0	3

Procès-verbaux dressés par la gendarmerie en relation avec le bureau Navigation – Sécurité à propos d'un bateau à passager naviguant, sans titre en cours de validité, dans une zone de navigation fluvio-maritime.

4) activité

Nombre d'arrêtés préfectoraux temporaires en 2008

Autres actes temporaires pris par le chef de services en 2008.....

Nombre de manifestations nautiques ayant nécessité un arrêté en 2008 : 8

5) par qui est exercée la police répressive ?

- par un bureau spécialisé du service ? A titre préventif, par le centre instructeur des titres de conduite et de navigation (bureau navigation – sécurité), notamment lors des contrôles liés aux demandes de titres de navigation. A titre répressif, un fonctionnement, en lien avec la gendarmerie, commence à s'organiser sur l'ensembles des voies et plans d'eau du Sud-Ouest.

- par des agents des subdivisions ? dans quelle proportion ?

6) quelle est la part prise par la gendarmerie et la police dans cette activité ?

Toujours en coordination avec eux bien que ces services ne soient pas toujours faciles à convaincre sur la nécessité de ces contrôles ponctuels.

7) conflits d'intérêt

Avez-vous été confronté à des conflits d'intérêts vis-à-vis des règlements à l'occasion des missions pour le compte de VNF (entretien, exploitation, travaux neufs) ? comment ont-ils été réglés ? Pas vraiment conflits par exemple pour les contrôles de dimensions des bateaux liés à l'acquittement du péage, VNF peut accéder facilement aux données du registre des inscriptions. Ou surveiller (virtuellement par manque de temps disponible) les bateaux ayant perçu une aide au déchirage et effectivement déchirés avec radiation du registre des immatriculations.

8) Estimation des moyens nécessaires à l'accomplissement des missions

Quels sont les moyens complémentaires qui vous paraissent nécessaires pour exercer correctement les tâches qui vous incombent à ce titre ? La complexité, et surtout l'évolution permanente de la réglementation, avec la mise en place du dispositif qui est encore en phase de « biseau » (la reprise des dossiers de l'ex-commission de surveillance de Bordeaux est lourde) font qu'un renfort d'un B (technique ou administratif) serait nécessaire.

Les avez-vous demandés ? Non

À Qui ?

Quand ?

Quel est votre point de vue sur le dialogue de gestion à ce propos ?

9) parmi ces missions, pensez vous que certaines d'entre elles seraient mieux exercées dans un autre service déconcentré de l'État ? lesquelles ? quels services ? pourquoi ?

Ces missions ne seraient pas mieux exercées par un autre service déconcentré de l'Etat. Le domaine « navigation » a ses particularités qu'il est dangereux d'éclater entre plusieurs services en raison du risque de disparition de la masse critique nécessaire pour maintenir les compétences à niveau. La navigation est un

ensemble d'éléments étroitement liés entre les collectivités, les ouvrages, les professionnels de la voie d'eau, les caractéristiques des bâtiments, ... qui inter-agissent. Par ailleurs, la synergie avec les services de police et de gendarmerie se conçoit mieux avec un service de la navigation. Et comment expliquer aux agents de notre ministère qui font de la police de la navigation de proximité que ce n'est pas auprès du service de la navigation qu'ils vont trouver réponse à leurs interrogations plus « pointues » ? Quant au public, il sera, sans nul doute, désorienté de devoir aller chercher ses informations sur les titres de conduite ou de navigation ailleurs qu'au SN.

10) au cas où tout ou partie de ces missions viendraient à être attribuées à un autre service de l'État, quelles en seraient les conséquences pour le SN mis à disposition de VNF ? faudrait-il reconstituer partie des compétences ? (dans quelle mesure des agents affectés à des tâches « régaliennes » contribuent-ils aujourd'hui à des missions de VNF, sous forme par exemple de conseil intégré ?)

Le travail entrepris depuis quelques mois auprès de la partie du service mise à disposition de VNF serait remis en cause. La connaissance précise des conditions d'une navigation conforme aux normes, techniques et réglementaires, serait plus difficile à diffuser, notamment par la perte de contact avec les usagers, institutionnels ou pas, qu'entretient « naturellement » VNF au titre de ses missions liées à la valorisation de la voie d'eau (en particulier, au travers des subdivisions territoriales).

En cas de transfert des missions des « centres instructeurs » dans d'autres Services de l'Etat, va se poser la question du maintien des compétences et de l'exercice des missions relatives à la « police d'exploitation » de la navigation. Dans un service de la taille du SNSO, il sera très difficile de constituer une compétence de qualité dans ce domaine (aujourd'hui, partagée avec la compétence du « centre instructeur », au sein du bureau « Navigation-Sécurité »).

11) dans le cadre de cette enquête, quels messages souhaitez vous faire passer ?

Service de la navigation : DDEA 44

Service Transports/Subdivision Loire, VNF et sécurité fluviale

Questionnaire rempli par R. LE QUILLÉC (Chef de la subdivision Loire, VNF et sécurité fluviale)

Tél : 02 40 71 02 23 et J. BILLAUD. (Chef du service Transports) tel : 02 40 67 25 00

1) effectifs

Bilan 2008

	ETP réels utilisés						Nombre (entier) d'agents intervenants					
	A+	A	B	C	OPA	total	A+	A	B	C	OPA	total
Police administrative	0.02	0.1		1.3		1.42	1	1		2		4
Police répressive	0	0	0	0		0	0	0	0	0	0	0
Commission de surveillance (2)	0.05	0.18	1.9	2,00 (1)		4,13	1	1	2	2		6
Autre												
Total	0.07	0.28	1.9	2.30		5,55	2	2	2	4		10
Dont agents sur cible VNF (2)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0

: 1 agent a été en arrêt maladie de la mi-juillet 2008 à ce jour et a été ponctuellement remplacé par des vacataires. Pas de prise en compte de J. Delmotte cat C expl arrivé en 2009 (poste vacant en 2008).

: à noter que la commission de surveillance a été remplacée par le centre instructeur de sécurité fluviale à partir du 01/01/08 et que ce centre n'assure pas explicitement de missions de police de la navigation

ETP cibles fixés par le directeur de programme au 31-12-08 qui a fixé ces ETP cibles, que je découvre ; en fait, vous reconduisez les ETP réels. Il me semble que à l'origine, le CISF a été dimensionné avec 6 ?

	ETP						Nombre (entier) d'agents intervenants					
	A+	A	B	C	OPA	total	A+	A	B	C	OPA	total
Police administrative	pas	d'etp		cible		fixé	1	1		2		4
Police répressive	pas	d'etp		cible		fixé	0	0	0	0	0	0
Commission de surveillance	0	1	2	3		6					0	6
Autre												
Total												
Dont agents « fléchés » VNF												

ETP cibles fixés par le directeur de programme au 31-12-09 là encore, ce sont les ETP réels ?

	ETP						Nombre (entier) d'agents intervenants					
	A+	A	B	C	OPA	total	A+	A	B	C	OPA	total
Police administrative	pas	d'etp		cible		fixé	1	1	1	1		4
Police répressive	pas	d'etp		cible		fixé	0	0	0	0	0	0
Commission de surveillance	0	1	2	3,00 (3)		6	1	1	2	3	0	7
Autre												
Total							2	2	3	4	0	11

Dont agents « fléchés » VNF	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
-----------------------------	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

(3) dont 1 agent en arrêt maladie depuis juillet 2008

2) nombre d'agents assermentés

	Agents assermentés en 2008	Agents assermentés ayant établis un ou plusieurs PV en 2008
Au titre de la police de la navigation	3	0

3) Nombre de procès-verbaux dressés :

	2007	2008	2009
Au titre de la police de la navigation	0	0	0

4) activité

Nombre d'arrêtés préfectoraux temporaires en 2008 :

- 74 sur l'Erdre, le canal et la Sèvre,
- 19 sur la Loire gérée par VNF de Nantes au bec de Maine.

Autres actes temporaires pris par le chef de services en 2008 :

- Avis aux usagers : 120 sur l'Erdre, le canal et la Sèvre ; 23 pour la Loire
- Autorisation de circulation sur le chemin de halage : 13 sur le canal.

Nombre de manifestations nautiques ayant nécessité un arrêté en 2008 :

- 74 sur l'Erdre, le canal et la Sèvre,
- 8 sur la Loire gérée par VNF de Nantes au bec de Maine.

Autre : mise en demeure auprès de bateaux à passagers, exploitant sans les titres conformes (PC, ASP).

5) par qui est exercée la police répressive ?

- par un bureau spécialisé du service ?
- par des agents des subdivisions ? dans quelle proportion ?

La police répressive est actuellement assurée par la brigade fluviale de la Gendarmerie Nationale. L'activité de la DDEA 44 s'exerce sur le volet administratif (application du RGP et des RPP associés, prise des arrêtés de manifestations nautiques, avis à la batellerie, autorisation spéciale de transport) et préventif (information téléphonique et sur le terrain : information par les agents d'exploitation auprès des usagers de la Loire ou rappel à l'ordre en cas de vitesse excessive). A ce titre, le centre instructeur de sécurité fluviale est sollicité sur l'ensemble de son territoire d'intervention sur des questions relatives à l'application des RPP ou à la réglementation applicable aux bateaux ainsi qu'aux pilotes. Par ailleurs, le centre instructeur fait preuve d'une forte vigilance dans le cadre de l'instruction des immatriculations ou des titres de navigation à la conformité des permis de plaisance ou des certificats de capacité des pilotes.

A noter par ailleurs que les principales infractions sur la Loire portent sur des vitesses excessives hors des zones de vitesse autorisées. Une réflexion en cours vise à toiletter un ancien arrêté fixant en Loire les zones où la pratique de sports nautiques est autorisée; dans l'attente du nouveau texte, la police répressive n'est pas assurée.

6) quelle est la part prise par la gendarmerie et la police dans cette activité ?

La DDEA 44 n'intervient pas en matière de police répressive. La DDEA 44 a eu des contacts avec la brigade fluviale de la gendarmerie nationale, qui peut intervenir sur cette mission.

7) conflits d'intérêt

Avez-vous été confronté à des conflits d'intérêts vis-à-vis des règlements à l'occasion des missions pour le compte de VNF (entretien, exploitation, travaux neufs) ? comment ont-ils été réglés ?

Au sein de la DDEA 44, la mission VNF, la police de la navigation et le centre instructeur de sécurité fluviale sont gérés au sein d'une même subdivision. Pour autant, ces missions sont assurées de façon dissociée, à savoir d'une part la promotion et l'exploitation de la voie d'eau et d'autre part, le respect de la police de la navigation et l'instruction des missions au titre du centre instructeur. En pratique, le centre instructeur de sécurité fluviale gère ses dossiers sans prise en compte des intérêts de VNF. La police de l'eau est exercée dans un autre service de la DDEA.

8) Estimation des moyens nécessaires à l'accomplissement des missions

Quels sont les moyens complémentaires qui vous paraissent nécessaires pour exercer correctement les tâches qui vous incombent à ce titre ?

Dans le cadre du transfert de propriété des voies navigables Erdre, canal et Sèvre au Conseil Général de la Loire Atlantique, ainsi que le personnel associé, la mission de police de la navigation a été maintenue au sein de la DDEA 44, en tant que mission régaliennne. En conséquence, cette mission depuis le 01/01/09 par la subdivision Loire, VNF et sécurité fluviale sans moyen supplémentaire, ne permettant d'assurer qu'une simple veille sur ces cours d'eau. En pratique, une part d'activité limitée est dédiée pour instruire les manifestations nautiques, et la présence physique sur les plans d'eau pour veiller au respect du RPP doit faire l'objet d'une définition , qui nécessiterait un ETP supplémentaire au minimum.

Les avez-vous demandés ? non

À Qui ?

Quand ?

Quel est votre point de vue sur le dialogue de gestion à ce propos ?

Aucun dialogue de gestion sur ce sujet n'a été engagé à ce jour. A l'aune des constats et propositions de la présente mission et des suites retenues par la DGITM, il sera possible de prendre en compte ce sujet dans le dialogue de gestion.

9) parmi ces missions, pensez vous que certaines d'entre elles seraient mieux exercées dans un autre service déconcentré de l'État ? lesquelles ? quels services ? pourquoi ?

Les missions régaliennes non répressives ont toute leur place au sein de la DDEA 44 ; à ce titre, le lien entre centre instructeur et police de la navigation doit rester étroit. En revanche, les forces de l'ordre ont toute leur place pour assurer la police répressive. Concernant les voies d'eau transférées au conseil général, la question peut se poser d'un transfert de la responsabilité en matière de police de la navigation par un texte réglementaire adapté, d'autant que ces services disposent aujourd'hui de moyens de surveillance dont ne dispose plus l'État.

10) au cas où tout ou partie de ces missions viendraient à être attribuées à un autre service de l'État, quelles en seraient les conséquences pour le SN mis à disposition de VNF ? faudrait-il reconstituer partie des compétences ? (dans quelle mesure des agents affectés à des tâches « régaliennes » contribuent-ils aujourd'hui à des missions de VNF, sous forme par exemple de conseil intégré ?)

Dans le cas d'un transfert de la mission de police répressive, cette évolution n'aurait pas d'incidence. Une lien étroit devra être établi avec la DDEA sur le volet police administrative de la navigation, ainsi qu'avec le centre instructeur.

11) dans le cadre de cette enquête, quels messages souhaitez vous faire passer ?

Cette mission police de navigation nécessite des moyens complémentaires et une redéfinition claire de son contenu et des objectifs.

5. Réponse des services au questionnaire police de l'eau

Service de la navigation :NORD/PAS-DE-CALAIS

Questionnaire rempli par M. OLIVIER PREVOST.....

Fonction Chef du Service Missions Régaliennes Tél : 03 20 00 50 53

0 nombre d'agents appartenant au service à ce jour (ou à la date la plus proche disponible à préciser).....
dont.....agents sous statut VNF

1 - Votre domaine de compétence en matière de police de l'eau couvre combien de départements ? 2

2 - Dans combien de départements êtes vous membre de la MISE ?.....2.....

3 - A combien de réunions de MISE le directeur du SN a-t-il participé personnellement

- en 2008 ?..3..... en %.....
 en 2009 ?.....1...en %.....

4 - où sont les agents traitant des questions régaliennes « eau & environnement » ?

- Éclatés dans plusieurs services.....
- Regroupés en totalité au sein d'un même arrondissement...SERVICE MISSIONS REGALIENNES.....
- Regroupés principalement dans un même service mais avec des agents engagés dans cette mission en subdivisions territoriales.....

5 - Avez-vous des relations directes avec les parquets et procureurs ?....OUI.....

6 - Nombre de procès-verbaux dressés :

	2007	2008	2009
Au titre du DPF			
Au titre de la loi sur l'eau	32	27	36
Au titre de la loi pêche ONEMA	0	0	0
Au titre de la loi chasse			

7 - détail autres tâches liées à la police de l'eau :

Bilan 2008 du SN							
			Suites données				Observations
			Courriers	avertissements	Rapports au procureur	PV infraction	
Rejets ICPE/particuliers	4						
Périmètres de captage	3						
Zones humides	1						
Forages	13						
Plans d'eau/étangs	18						
Remblais lit majeur	16						

Curage barrage	20						
STEP	41						
autosurveillance	18						
Réseau							
Boues STEP	80						
Pollutions	28						
Divers	17						
TOTAL	273	150	4	36		27	

2 arrêtés mise en demeure

54 auteurs inconnus car en cour d'instruction

8 - nombre d'agents assermentés

	Agents assermentés en 2008	Agents assermentés ayant établis un ou plusieurs PV en 2008
Au titre de la police de l'eau	4	4
Au titre de la police de la pêche	4	0
Au titre de la police de la chasse		
Au titre de la police du domaine		

9 - implication du service dans les politiques de l'eau

Cotation :

0 pas d'implication

1 implication faible

2 implication moyenne

3 implication forte

4 implication majeure (le service dirige les réunions ou produit majoritairement)

Assurer au titre de la gestion du DPF par les subdivisions

	Au titre de l'Etat		Au titre de VNF	
	Représentation	production	Représentation	production
Directive ERU		4		
DCE		4		
Préparation de documents juridiques		1		
Groupes de travail		2		
Réunion chefs de MISE		4		
CA agence de l'eau			1	
Comité de bassin			1	
Zones humides		4		
Natura 2000	3			
Pollutions		4		
Inondations	1	1		
Sécheresses		3		
Politiques phytosanitaires	1			
Politique piscicoles	1			
Directive nitrates		4		
Protection captages		4		

Éco-conditionnalité des aides agricoles	0	0		
Sécurité des digues		4		
Avis ICPE en rapport avec DPF	0	0		
SAGE		4		
SDAGE		3		
Contrats de rivière	1			
PAPI	0			
Avis sur documents d'urbanisme	1			
Autres compléter				

10 - effectifs pour les missions régaliennes dans le domaine de l'eau

Bilan 2008

	ETP réels utilisés						Nombre (entier) d'agents intervenants					
	A+	A	B	C	OPA	total	A+	A	B	C	OPA	total
Police administrative	0,25	3,22	8,4	7,72	0,50							
Police répressive	0,25	3,22	8,4	7,72	0,50							
Mise + Réseau	0,35	0,7	2,35	2,8	0,50							
Autre												
Total	0,6	3,92	10,75	10,52	1	26,79	1	4	11	12	1	29
Dont agents « fléchés » VNF (1)												

ETP cibles fixés par le directeur de programme au 31-12-08

	ETP						Nombre (entier) d'agents intervenants					
	A+	A	B	C	OPA	total	A+	A	B	C	OPA	total
Police administrative												
Police répressive												
Autre												
Autre												
Total	1	4	10,80	8,22	1	25,02	1	4	11	8	1	25
Dont agents « fléchés » VNF												

ETP cibles fixés par le directeur de programme au 31-12-09

	ETP						Nombre (entier) d'agents intervenants					
	A+	A	B	C	OPA	total	A+	A	B	C	OPA	total
Police administrative												
Police répressive												
Autre												
Autre												
Total	1	4	10,80	8,24	1	25,04	1	4	11	8	1	25

Dont agents « fléchés » VNF												
-----------------------------------	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

(1) au cas où par manque d'effectifs, des ETP fléchés VNF sont utilisés à des missions régaliennes

11 - conflits d'intérêt

Avez-vous été confronté à des conflits d'intérêts vis-à-vis des règlements à l'occasion des missions pour le compte de VNF (entretien, exploitation, travaux neufs, gestion des barrages, retenues, et autres ouvrages hydrauliques) ? Comment ont-ils été réglés ?

Pas de conflit, mais des relations particulières : par exemple, sur le recensement et classement des digues et barrages, les interdictions de rejets pour des activités bord à voie d'eau, le plan réglementaire sur les terrains de dépôts qui ne favorise pas la distinction entre VNF et SN.

12 - quelle est votre contribution au réseau de prévision des crues ? estimer le nombre d'ETP correspondant

- Au titre de VNF : Mission assurée par la DREAL de bassin, qui a accès aux données de gestion de la Cellule hydraulique de VNF
- Au titre du MEEDDM 0

13 - à la prévention des inondations ?

- Au titre de VNF
- Au titre du MEEDDM : Se fait au titre de la police de l'eau (conseil amont, instruction des dossiers)

14 - quelle est votre contribution au suivi, aux prélèvements et à l'analyse pour l'alimentation de réseaux nationaux de surveillance de la qualité de l'eau ? notamment en nombre d'ETP

- Au titre de VNF
- Au titre du MEEDDM : Concerne la cellule police des eaux littorales : 4,2 ETP, 917 Pélèvements en 2008

15 - Estimation des moyens nécessaires à l'accomplissement des missions

- Quels sont les moyens complémentaires qui vous paraissent nécessaires pour exercer correctement les tâches qui vous incombent à ce titre ?
- 1B en police administrative (recours depuis 2ans à des vacances) – 1B pour les contrôles du IV^e programme d'actions en zone vulnérable.
- Régler le problème des agents de contrôle, Cexploitation, actuellement en surreffectif et prévoir repyramidage en B à terme.
- Les avez-vous demandés ? OUI
- À Qui ? Responsable BOP UPEB (DRE puis DREAL)
- Quand ? Dialogue 2009 et 2010
- Quel est votre point de vue sur le dialogue de gestion à ce propos ? Pas de suite pour l'instant

16 - parmi ces missions, pensez vous que certaines d'entre elles seraient mieux exercées dans un autre service déconcentré de l'État ? lesquelles ? quels services ? pourquoi ?

- Pour les DDE et DDEA qui exercent des missions sur les canaux, comment ces missions seront-elles exercées dans la DDT future au 1/1/10 ?
- Non il faut surtout mettre des moyens durables pour assurer ces missions et prendre en compte la spécificité de cette région constituée de deux départements, partageant des milieux aquatiques communs et des problématiques similaires.

17- au cas où tout ou partie de ces missions viendraient à être attribuées à un autre service de l'État, quelles en seraient les conséquences pour le SN mis à disposition de VNF ? faudrait-il reconstituer une partie des compétences ? (dans quelle mesure des agents affectés à des tâches « régaliennes » contribuent-ils aujourd'hui

à des missions de VNF, sous forme par exemple de conseil intégré ?)

- A priori non, pour les dossiers « loi sur l'eau » : les SPE doivent le conseil amont
- pour la politique de l'eau : VNF est membre du Conseil de bassin et conseil d'administration de l'agent de l'eau Artois picardie, et participer à la gestion de l'eau est déjà une de ses missions.
- Pour la gestion du DPF (domaniale et hydraulique) le service police des eaux a obligation de recueillir l'avis du gestionnaire pour toute opération pouvant avoir une influence sur le DPF.

18 - dans le cadre de cette enquête, quels messages souhaitez vous faire passer ?

- La confusion entre S.N et VNF tant en interne que vis à vis de l'extérieur, milite pour une séparation des structures assurant les missions pour le compte de VNF et celles "régaliennes", et ce d'autant plus que le SN travaille à plus de 95 % pour le compte de VNF. Par ailleurs, le centre instructeur pour la sécurité des bateaux est compétant sur 2 régions (Nord Picardie) et le département des Ardennes, et les missions de police de la navigation s'exercent sur l'ensemble des voies d'eau et plans d'eau de la région Nord et pas seulement sur les voies navigables.

Service de la navigation : Seine

Questionnaire rempli par Fabien Esculier.....

Fonction.....Chef du Service Eau EnvironnementTél :...01 44 06 18 36

Note préliminaire:

Il avait été demandé et accepté par les différents services et le préfet de la région Ile-de-France que la mission régaliennne de police de l'eau et de la pêche du SN Seine soit transféré à la DIREN Ile-de-France au 1er septembre 2009. Ce transfert était préparé depuis environ 2 ans.

Nous joignons à ce document un courrier en date du 7 novembre 2008 émis conjointement par le SNS et la DIREN à la Préfecture de Région qui explique en détail le fonctionnement du service et les justifications du transfert à la DIREN demandé.

Toutefois, le secrétariat général du MEEDDM a demandé le report de ce transfert dans l'attente des réorganisations actuelles de VNF et de l'État dans la région Ile-de-France. Ainsi, ce n'est plus à la DIREN mais à la DRIEE Ile-de-France qu'il est aujourd'hui prévu que la police de l'eau du SN Seine soit rattachée. Le SNS fait aujourd'hui partie du comité de pilotage et des groupes de travail de préfiguration de la DRIEE et son rattachement à cette DRIEE devrait donc être effectif le 1er juillet 2010.

Dans l'optique de ce transfert et afin d'identifier clairement la police de l'eau du SN Seine, un CTPS doit se tenir fin octobre 2009 où il sera demandé le rattachement hiérarchique et fonctionnel au Service Eau Environnement des agents exerçant des missions régaliennes de police de l'eau dans les arrondissements.

La police de l'eau du SN Seine constituera alors un bloc (un Service Eau Environnement élargi) dont le transfert à la DRIEE sera plus simple.

Effectifs

17 nombre d'agents appartenant au service Eau Environnement aujourd'hui (14 octobre 2009) mais 10 postes vacants.

Aucun agent sous statut VNF.

A noter que seuls 19,3 agents sont aujourd'hui comptabilisés sur le programme UPEB. Afin de « coller à la réalité », il est donc demandé le transfert du programme IST (VNF) sur le programme UPEB de 7,7agents.

1 Votre domaine de compétence en matière de police de l'eau couvre combien de départements ?16

2 Dans combien de départements êtes vous membre de la MISE ?.....16

Nous sommes animateurs de la MIISE à Paris Proche Couronne (PPC)

3 A combien de réunions de MISE le directeur du SN a-t-il participé personnellement

Pour la MIISE PPC : en 2008 ?....1.... (le comité stratégique) en %....9%

Pour la MIISE PPC : en 2009 ?....1....(le comité stratégique) en %.....15%

4 Où sont les agents traitant des questions régaliennes « eau & environnement » ?

Jusqu'au CTPS, éclatés dans plusieurs services.

Après le CTPS, regroupés principalement dans un même service mais avec des agents engagés dans cette mission en subdivisions territoriales.

5 Avez-vous des relations directes avec les parquets et procureurs ?.....oui

6 Nombre de procès-verbaux dressés par le SN Seine :

	2007	2008	2009
Au titre du DPF *	0	0	0
Au titre de la loi sur l'eau	6	1	?
Au titre de la loi pêche	0	0	?
Au titre de la loi chasse	0	0	?

(* aucun (DPF) au nom de l'Etat, les PV étant tous dressés au nom de VNF : 107 officiellement déferés devant le tribunal en 2009 pour VNF).

7 détail autres tâches liées à la police de l'eau (cf. CASCADE) :

Bilan 2008 du SN							
	Nombre de contrôles	Nombre de NON -conformités	Suites données				Observations
			Courriers	avertissements	Rapports au procureur	PV infraction	
Rejets ICPE/particuliers	0						
Périmètres de captage	0						
Zones humides	33	17	17	10			
Forages	0						
Plans d'eau/étangs	6	4	4	4			
Remblais lit majeur	1	1	1	1	1	1	
Curage barrage busage	3						
STEP	30	52	52				
autosurveillance	144						
Réseau							

Boues STEP							
Autres	20	12	12	11			
TOTAL							

8 nombre d'agents assermentés

	Agents assermentés en 2008	Agents assermentés ayant établis un ou plusieurs PV en 2008
Au titre de la police de l'eau	10	1
Au titre de la police de la pêche	10	0
Au titre de la police de la chasse	0	0
Au titre de la police du domaine	9	0
Au titre de l'urbanisme	3	0

9 implication du service dans les politiques de l'eau

Cotation :

0 pas d'implication

1 implication faible

2 implication moyenne

3 implication forte

4 implication majeure (le service dirige les réunions ou produit majoritairement)

	Au titre de l'Etat		Au titre de VNF	
	Représentation	production	Représentation	production
Directive ERU	4	4		
DCE	4	3		
Préparation de documents juridiques	4	4		
Groupes de travail police de l'eau	4	3		
Réunion chefs de MISE	3	3		

CA agence de l'eau			2	1
Comité de bassin	2	3		
Zones humides	2	2		
Natura 2000	1	1		
Pollutions	4	4		
Inondations	3	3		
Sécheresses	3	3		
Politiques phytosanitaires	2	1		
Politique piscicoles	3	3		
Directive nitrates	0	0		
Protection captages	2	1		
Éco-conditionnalité des aides agricoles	0	0		
Sécurité des digues	4	4		
Avis ICPE en rapport avec DPF	0	0	4	4
SAGE	3	3		
SDAGE	4	3		
Contrats de rivière	0	0		
PAPI	1	1		
Avis sur documents d'urbanisme	2	3	3	3
Autres compléter				
Avis ICPE au titre de la police de l'eau	4	4		

10 effectifs pour les missions régaliennes dans le domaine de l'eau

Bilan 2008

	ETP réels utilisés						Nombre (entier) d'agents intervenants					
	A+	A	B	C	OPA	total	A+	A	B	C	OPA	total
Police + Prévision des crues	1	5	14,8	6,8	3	30,6	1	5	15	7	3	31
Total												
Plus Programme IST (agents « fléchés » VNF (1))	8											

ETP cibles fixés par le directeur de programme au 31-12-08 (programme AUIP)

	ETP						Nombre (entier) d'agents intervenants					
	A+	A	B	C	OPA	total	A+	A	B	C	OPA	total
Police + Prévision des crues		3,2	13,5	7	3	26,7	1	5	15	7	3	31
Total												
Plus Programme IST (agents « fléchés » VNF (1))	2		6,1	0	0	8,1						

ETP cibles fixés par le directeur de programme au 31-12-09 (programme UPEB)

	ETP						Nombre (entier) d'agents intervenants					
	A+	A	B	C	OPA	total	A+	A	B	C	OPA	total
Police de l'eau	2,7		9,9	4,7	2	19,3	4		17	5	1	23
Total												
Plus Programme IST (agents « fléchés » VNF (1))	1,3		6,1	0,3	0	7,7						

(1) au cas où par manque d'effectifs, des ETP fléchés VNF sont utilisés à des missions régaliennes

11 conflits d'intérêt

Avez-vous été confronté à des conflits d'intérêts vis-à-vis des règlements à l'occasion des missions pour le compte de VNF (entretien, exploitation, travaux neufs, gestion des barrages, retenues, et autres ouvrages hydrauliques) ?

Oui, lors de l'instruction de dossiers de reconstruction de barrages, au sujet de la construction de passes à poissons ou des exigences concernant les dates des travaux pour éviter d'aggraver le risque inondation.

Comment ont-ils été réglés ?

Par négociation interne et arbitrage de la direction, souvent plutôt en faveur de la police de l'eau.

A noter que pour l'exploitation des barrages, un groupe de travail VNF-police de l'eau sur les règlements d'eau a été monté. Il a abouti à la rédaction d'un cadre-type d'arrêté portant règlement d'eau.

12 quelle est votre contribution au réseau de prévision des crues ? estimer le nombre d'ETP correspondant

Au titre de VNF : pour le relevé des cotes d'eau dans certaines subdivisions (pas d'estimation)

Au titre du MEEDDM : SPC Oise-Aisne (environ 7 ETP), clairement séparé de la mission régalienne police de l'eau.

13 à la prévention des inondations ?

Au titre de VNF : 0

Au titre du MEEDDM : lors de l'instruction de dossiers loi sur l'eau, par la compensation hydraulique. Le service dispose d'une doctrine hydraulique.

14 quelle est votre contribution au suivi, aux prélèvements et à l'analyse pour l'alimentation de réseaux nationaux de surveillance de la qualité de l'eau ? notamment en nombre d'ETP

Au titre de VNF : rien

Au titre du MEEDDM : environ 2 ETP répartis sur 11 personnes. Nous participons par des prélèvements en rivières et canaux au RCS, au RCO et effectuons aussi une surveillance supplémentaire des canaux. Nous participons activement au suivi fait par l'Agence de l'Eau Seine Normandie.

15 Estimation des moyens nécessaires à l'accomplissement des missions

Quels sont les moyens complémentaires qui vous paraissent nécessaires pour exercer correctement les tâches qui vous incombent à ce titre ?

Le service, par plusieurs courriers successifs en 2006, 2007 et 2008 a demandé 4 ETP supplémentaires.

Cette demande a été réitérée pour le dialogue de gestion portant sur des postes Grenelle et ainsi 2 postes d'instructeur chargés du suivi DERU et 2 postes de chargés d'affaires continuité écologique ont été demandés.

Il sera aussi très important que les 7,7 ETP aujourd'hui fléchés VNF mais qui travaillent en réalité à la police de l'eau soient effectivement transférés sur le programme UPEB.

Quel est votre point de vue sur le dialogue de gestion à ce propos ?

Une grande opacité et le sentiment d'une faible défense des intérêts police de l'eau par la DRE.

16 parmi ces missions, pensez vous que certaines d'entre elles seraient mieux exercées dans un autre service déconcentré de l'État ? lesquelles ? quels services ? pourquoi ?

Comme indiqué en note préliminaire, nous pensons depuis 2 ans que la police de l'eau serait mieux réalisée au sein de la DIREN de bassin (désormais la DRIEE) afin d'éviter les conflits d'intérêt et d'être dans une structure dont les métiers se rapprochent du nôtre. Ce transfert est prévu pour juillet 2010.

17 au cas où tout ou partie de ces missions viendraient à être attribuées à un autre service de l'État, quelles en seraient les conséquences pour le SN mis à disposition de VNF ? faudrait-il reconstituer partie des compétences ? (dans quelle mesure des agents affectés à des tâches « régaliennes » contribuent-ils aujourd'hui à des missions de VNF, sous forme par exemple de conseil intégré ?)

Des compétences en hydraulique et en environnement seront certainement à développer par le SN Seine lors du transfert de la police de l'eau. Le service Eau-Environnement participe par exemple à la définition des

programmes de travaux ou au volet environnemental des études d'itinéraires. Les compétences requises pour cette contribution ne seront plus suffisantes au sein du SN.

18 dans le cadre de cette enquête, quels messages souhaitez vous faire passer ?

3 points sont essentiels pour la police de l'eau :

- l'importance et l'atout que représente la logique d'axe de notre police. Elle permet d'avoir une vision intégrée et hydrologiquement cohérente sur les grands axes du bassin dont les problématiques sont similaires;
- le manque d'effectif au regard des missions (cf. point 15) ;
- La participation à la définition de la politique de l'eau de l'Etat (du fait de la spécificité de police de l'eau d'axe), à développer et renforcer en plus du rôle de police.

Service de la navigation : Service Navigation du Nord Est

Questionnaire rempli le 14 octobre 2009 par M. Philippe LEFRANC

Fonction : responsable de l'arrondissement eau environnement (AEAU)

Tél : 03 83 36 35 90

Validation par JP MORETAU Directeur du SNNE

846 agents appartenant au service au 30 septembre 2009, dont 28 agents sous statut VNF.

1 Votre domaine de compétence en matière de police de l'eau et gestion du DPF MEEDDM couvre combien de départements ? : 7 (Départements 54, 55, 57, 88 en Lorraine; 08 et 51 en Champagne Ardenne, 70 en Franche Comté).

L'activité est faible en 51 et 70 eu égard au réseau géré dans ces départements.

2 Dans combien de départements êtes-vous membre de la MISE ? : 7

3 A combien de réunions de MISE le directeur du SN a-t-il participé personnellement :

en 2008 ?... 0 en %.....

en 2009 ?...0 en %.....

Nb : En règle générale, les réunions MISE (comités permanents) sont organisées mensuellement : AEAU voire les unités territoriales y participent, de manière systématique en 08, 54, 55, 57 et 88.

Annuellement (sauf exception), une MISE stratégique est réunie dans chaque département sous la présidence du Préfet : lorsqu'une telle MISE est organisée, le responsable de l'AEAU ou le responsable de l'unité "police eau" au sein de l'AEAU y participent personnellement.

4 où sont les agents traitant des questions régaliennes « eau & environnement » ?

- Éclatés dans plusieurs services.....
- Regroupés en totalité au sein d'un même arrondissement.....
- Regroupés principalement dans un même service mais avec des agents engagés dans cette mission en subdivisions territoriale : **L'AEAU exerce les missions (unité dédiée à la police de l'eau dans l'arrondissement), produit l'expertise et anime un réseau/relais/représentation locale dans les unités territoriales.**

5 Avez-vous des relations directes avec les parquets et procureurs ? :

1 - Les relations s'effectuent généralement dans le cadre des protocoles d'accord Parquet/Préfet/ONEMA signés (57, 88) et en cours de signature (54) pour la police de l'eau

2 – Par ailleurs nous avons également des relations directes pour l'instruction des PV dressés pour défaut de vignettes VNF (11 PV en 2008, dressés par 1 agent et 5 PV en 2009, dressés par 1 agent).

6 Nombre de procès-verbaux dressés par le service :

	2007	2008	2009
Au titre du DPF MEEDDM	10	3	8
Au titre de la loi sur l'eau	0	0	1
Au titre de la loi pêche	0	0	0
Au titre de la loi chasse	SNNE non concerné par cette compétence		

Le SNNE met en œuvre surtout des mesures de police administrative, en complément de la police judiciaire assurée – dans les faits – essentiellement par les services ONEMA, les gardes particuliers et la gendarmerie (58 PV en 2007, 22 PV en 2008).

7. détail autres tâches liées à la police de l'eau :

Bilan 2008 du SN							
	Nombre de contrôles	Nombre de conformités	Suites données				Observations
			Courriers	avertissements	Rapports au procureur	PV infract ion	
Rejets ICPE/particuliers							
Périmètres de captage							
Zones humides							
Forages							
Plans d'eau/étangs							
Remblais lit majeur							
Curage barrage busage							
STEP (Nbre = 46)	64	58	6				
autosurveillance							
Réseau							
Boues STEP							
Sécurité des digues (Nbre = 38 dont 9 de classe B)	2	2					
Sécurité des barrages (3 réservoirs + barrages navigation,...)	14	14					
Usines hydroélectriques (Nbre = 36)	16	16					
Prises d'eau (Nbre = 34)	4	4					
Carrières (Nbre = 32)	41	41					En appui DRIRE
TOTAL	141	135					

Nb : non comptés 24 contrôles de pollution

Le SNNE dispose d'un plan de contrôle couvrant toutes les thématiques, validé par les préfets.

Tous les contrôles donnent lieu à un rapport ou courrier transmis aux pétitionnaires, le suivi est organisé.

Le SNNE consacre environ 20% du temps passé aux différents contrôles (objectif quantitatif fixé par le MEEDDM atteint), résultat que les services départementaux ne peuvent pas toujours afficher.

8. nombre d'agents assermentés

	Agents assermentés en 2008	Agents assermentés ayant établis un ou plusieurs PV en 2008
Au titre de la police de l'eau	27	0
Au titre de la police de la pêche	5	0
Au titre de la police de la chasse	SNNE non concerné par cette compétence	
Au titre de la police du domaine	114	3

9 implication du service dans les politiques de l'eau

Cotation :

0 pas d'implication

1 implication faible

2 implication moyenne

3 implication forte

4 implication majeure (le service dirige les réunions ou produit majoritairement)

	Au titre de l'Etat		Au titre de VNF	
	Représentation	production	Représentation	production
Directive ERU	3	3		
DCE	3	2	3	2
Préparation de documents juridiques	2	3	2	3
Groupes de travail	3	2	3	2
Réunion chefs de MISE	3	2		
CA agence de l'eau				
Comité de bassin				
Zones humides	2	1	1	0
Natura 2000	1	0	1	0
Pollutions	3	3	3	3
Inondations	3	3	3	1
Sécheresses	2	2	2	1
Politiques phytosanitaires	1	1	1	1
Politique piscicoles	3	2	3	2
Directive nitrates				
Protection captages				
Éco-conditionnalité des aides agricoles				
Sécurité des digues	3	4	1	1
Avis ICPE en rapport avec DPF	3	3	1	1
SAGE				
SDAGE	3	3	3	3
Contrats de rivière	1	1		
PAPI	2	1		
Avis sur documents ou demandes d'urbanisme	3	3	3	3
Autres compléter				
Instruction de dossiers	4	4	2	2
Gestion DPF MEEDDM	4	4		

Éléments de contexte 2008 :

Le SNNE a traité 21 arrêtés ou déclarations Loi sur l'eau, a donné 9 avis sur dossiers ICPE et 96 autres avis préalables sur dossiers et a émis 248 avis en urbanisme

10 effectifs pour les missions régaliennes dans le domaine de l'eau

Bilan 2008

	ETP réels utilisés						Nombre (entier) d'agents intervenants					
	A+	A	B	C	OPA	total	A+	A	B	C	OPA	total
Police administrative	2		9	7		18	4		21	11		36
Police répressive												
Autre												

Autre												
Total	2		9	7		18	4		21	11		36
Dont agents « fléchés »VN F (1)	0		0	0		0						

ETP cibles fixés par le directeur de programme au 31-12-08

	ETP						Nombre (entier) d'agents intervenants					
	A+	A	B	C	OPA	total	A+	A	B	C	OPA	total
Police administrative	2		9	7		18	4		21	11		36
Police répressive												
Autre												
Autre												
Total	2		9	7		18	4		21	11		36
Dont agents « fléchés »VN F (1)	0		0	0		0						

ETP cibles fixés par le directeur de programme au 31-12-09

	ETP						Nombre (entier) d'agents intervenants					
	A+	A	B	C	OPA	total	A+	A	B	C	OPA	total
Police administrative	2		9	7		18	4		21	11		36
Police répressive												
Autre												
Autre												
Total	2		9	7		18	4		21	11		36
Dont agents « fléchés »VN F (1)	0		0	0		0						

(1) au cas où par manque d'effectifs, des ETP fléchés VNF sont utilisés à des missions régaliennes

Ces ETP sont identifiés depuis 2005 et "protégés" des réductions d'effectifs successives du fait de la charge de travail importante. Ils intègrent l'action police de l'eau ainsi que la gestion du DPF MEEDDM (DEB) non navigable confiée au SNNE.

En accord avec le RBOP, les valeurs ont été fixées en chiffres pleins.

Le total de 18 ETP se ventile ainsi par département :

- 54 = 6 ETP ; 55 (inclus 51) = 3 ETP ; 57 = 4 ETP ; 88 (inclus 70) = 2 ETP ; 08 = 3 ETP.

Nota : on ne distingue pas, dans l'énumération des ETP, ce qui relève de l'une ou l'autre des polices puisque ce sont les mêmes agents qui peuvent intervenir dans la mise en œuvre des procédures et que cela est variable dans le temps.

11 conflits d'intérêt

Avez-vous été confronté à des conflits d'intérêts vis-à-vis des règlements à l'occasion des missions pour le compte de VNF (entretien, exploitation, travaux neufs, gestion des barrages, retenues, et autres ouvrages hydrauliques) ? Comment ont-ils été réglés ?

Le risque est celui d'une confusion des genres entre les fonctions d'opérateur et de régalien.

Les éventuels conflits d'intérêt sont anticipés et, le cas échéant, gérés du fait des mesures prises dans le service :

Organisation :

- séparation claire des rôles et responsabilités entre les unités, positionnement conseil/contrôle de l'AEAU.

- Sécurisation des actes par l'intervention de la cellule juridique et la mise en place d'un contrôle Qualité sur les projets d'investissement (ce dernier cible, entre autres, le respect des réglementations).

Méthode :

- Conseil intégré de la police de l'eau aux équipes VNF le plus en amont possible.
- Mise en place de procédures Qualité au sein du service, basées en particulier sur les circulaires environnementales VNF (nota : le service est certifié ISO 14001 sur les restaurations de berges et digues).

Le service s'est également engagé dans une démarche de "label développement durable" sur plusieurs activités garantissant une performance équilibrée et durable.

Concertation :

- Les partenaires extérieurs (ONEMA, DIREN...) sont consultés sur les projets.
- La position du SNNE, police de l'eau, sur les arrêtés à forts enjeux pris au bénéfice de VNF est validée en MISE.
- Le SNNE rend compte annuellement de son bilan d'activité aux MISEs et au MEEDDM.

Parfois (ex: mise en œuvre du décret du 11/12/2007 sur la sécurité des ouvrages hydrauliques), le service a reporté au niveau national les difficultés rencontrées d'interprétation de la règle, ce qui a suscité ainsi un calage entre le MEEDDM et VNF.

12 quelle est votre contribution au réseau de prévision des crues ? estimer le nombre d'ETP correspondant

Au titre de VNF : **Dans le cadre d'une charte de partenariat signée avec la DIREN Lorraine, le service met à disposition un réseau d'observateurs de stations hydrométéorologiques (lecture d'échelle et transmission au centre de prévision des crues sous certaines conditions) et communique l'état des barrages gérés par VNF. En échange, le service a accès aux données collectées par la DIREN. En 2008, le bilan s'établit à 1475 interventions pour 771 h (0,5 ETP environ).**

Au titre du MEEDDM : **Néant.**

En période de crise toutefois, le service est toujours considéré comme "sachant" en ce qui concerne l'évolution des conséquences des crues sur les vulnérabilités.

A ce titre, il est appelé en cellule de crise préfectorale.

13 à la prévention des inondations ?

Au titre de VNF : **Le service gère les ouvrages confiés en fonction de la situation et dans la limite de ses possibilités d'action (effacement des ouvrages, évacuation gravitaire des eaux par les canaux,...).**

Au titre du MEEDDM : **La prévention des inondations transparait dans la plupart des missions de police (définition de l'aléa, avis sur PPRI, avis en urbanisme, instruction de dossiers, contrôle des prescriptions fixées dans les arrêtés, contrôles de remblais illicites en zone inondable,...) (environ 7 ETP sur le total de 18 ETP).**

14 quelle est votre contribution au suivi, aux prélèvements et à l'analyse pour l'alimentation de réseaux nationaux de surveillance de la qualité de l'eau ? notamment en nombre d'ETP

Au titre de VNF : **le service effectue systématiquement des analyses de sédiments et de qualité des eaux pour les opérations susceptibles d'impacter la ressource.**

Les données recueillies alimentent des bases de données internes VNF.

Au titre du MEEDDM : **le service effectue des analyses lors des contrôles de STEP ou de rejets ainsi qu'à l'occasion de pollutions déclarées.**

Les données recueillies alimentent les bases de données internes SNNE et sont partagées avec d'autres services notamment les MISEs, l'Agence de l'eau Rhin Meuse, la DIREN et l'ONEMA (environ 1 ETP sur le total de 18 ETP).

Parmi les missions spécifiques conduites pour l'Etat, il importe de ne pas oublier la gestion du DPF MEEDDM non navigable, laquelle mission intéresse au sein du SNNE de l'ordre de 1 à 1.5 ETP (toujours sur le total de 18 ETP), pour un budget annuel moyen de 60 k€ environ (pour 160 km).

15 Estimation des moyens nécessaires à l'accomplissement des missions

Quels sont les moyens complémentaires qui vous paraissent nécessaires pour exercer correctement les tâches

qui vous incombent à ce titre ?

Les avez-vous demandés ?

À Qui ?

Quand ?

Quel est votre point de vue sur le dialogue de gestion à ce propos ?

La mise en œuvre du plan d'actions "Directive Cadre sur l'Eau", l'évolution au titre du Grenelle ainsi que la montée en puissance des missions de contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques seraient de nature à justifier la mobilisation de moyens humains complémentaires (non chiffrés). Cela est également vrai pour les autres services.

Le contexte de réorganisation actuel conjugué à l'absence à ce jour de lisibilité sur la charge véritable générée par la DCE ou le Grenelle dans les prochaines années explique le fait que le SNNE n'a pas émis de demande à ce titre.

Il convient enfin de souligner que le renforcement du partenariat avec les autres services (DDEA, ONEMA,...) ainsi que l'optimisation continue de l'organisation interne permettent de pallier, au moins temporairement, à un éventuel déficit d'effectifs.

Le SNNE ne serait pas en mesure de consacrer des moyens supplémentaires, au delà des 18 ETP, sur les programmes régaliens (113 UPEB/181 risques).

S'il était demandé au service une contribution plus importante, celle ci ne pourrait être prélevée que sur le programme 203 IST VNF conduisant alors à perturber le dialogue de gestion mené aujourd'hui avec le siège de VNF. Le cas échéant, il serait peut-être plus intéressant de redéployer sur ces programmes régaliens les effectifs de l'ingénierie concurrentielle actuellement en surnombre dans les DDEAs.

16 parmi ces missions, pensez vous que certaines d'entre elles seraient mieux exercées dans un autre service déconcentré de l'État ? lesquelles ? quels services ? pourquoi ?

Pour les DDE et DDEA qui exercent des missions sur les canaux, comment ces missions seront-elles exercées dans la DDT future au 1/1/10 ?

Aujourd'hui, il n'y a aucune raison de penser que les missions exercées par le SNNE seraient mieux assurées par d'autres services.

Le SNNE propose une spécialisation technique pluridisciplinaire (assainissement, milieu, ...) croisée avec un pilotage transversal et apparaît comme l'un des rares services opérationnels sur Rhin Meuse à pouvoir décliner au quotidien une vision stratégique au niveau du bassin, la seule échelle pertinente dans le domaine de l'eau.

Demain, après éventuel transfert, il sera indispensable de reconstituer une capacité de définition et animation d'une politique d'itinéraire au niveau des DREALs, charge à ces services de s'organiser en conséquence. Elle dispose en DIREN des moyens et compétences nécessaires.

L'échelon départemental assurera le volet opérationnel : eu égard à la complexité et au développement des missions, les 18 ETP identifiés au sein du SNNE devraient selon nous bénéficier intégralement aux DDTs.

Enfin, lorsque l'exercice de certaines missions régaliennes (gestion DPF MEEDDM, interventions de crise,...) nécessite une forte présence territoriale (aujourd'hui assurée par le SNNE), l'Etat pourra trouver intérêt à conventionner avec VNF, l'établissement demeurant l'un des rares services disposant de moyens sur le terrain pour mener à bien ses actions (interventions en rivières MEEDDM, surveillance des digues, PC de crise, etc...).

17 au cas où tout ou partie de ces missions viendraient à être attribuées à un autre service de l'État, quelles en seraient les conséquences pour le SN mis à disposition de VNF ? faudrait-il reconstituer partie des compétences ? (dans quelle mesure des agents affectés à des tâches « régaliennes » contribuent-ils aujourd'hui à des missions de VNF, sous forme par exemple de conseil intégré ?)

La conséquence de l'hypothèse avancée serait la réorganisation de la filière eau environnement et en particulier celle de l'AEAU.

L'enjeu pour VNF serait de conserver les compétences "pointues" actuelles (hydrobiologie, hydromorphologie ou hydraulique fluviale) reposant sur un nombre très limité d'agents, lesquelles s'exercent aujourd'hui sur les champs régaliens comme au bénéfice de VNF.

Il s'agirait effectivement de positionner complètement les agents concernés sur le conseil intégré et l'expertise face à un arsenal réglementaire complexe, en abandonnant la mission d'instructeur "police".

Parallèlement, côté Etat, si ces compétences particulières n'étaient pas transférées, il serait néanmoins utile de les constituer au sein des DDTs ou de permettre à ces dernières de s'appuyer sur celles potentiellement existantes dans certains services telles les DREALs.

18 dans le cadre de cette enquête, quels messages souhaitez vous faire passer ?

Eu égard à l'ambition de rationalisation et de simplification, l'objectif affiché de "séparer les missions régaliennes de celles exercées pour le compte de l'EPIC VNF", probablement en réintégrant les premières au sein des DDTs, constitue une réponse logique si l'on s'en tient au dogme de la départementalisation de la police de l'eau et dans l'optique d'éviter tout éventuel conflit d'intérêt.

Quelle que soit l'issue de la réflexion, s'il paraît important que la décision intervienne rapidement pour donner une lisibilité aux agents concernés, absolument nécessaire car il n'y a pas pire que l'incertitude, la mise en œuvre effective de toute mutation profonde mérite une attention particulière et un calendrier non précipité, de manière à préserver les intérêts à la fois du service et de chaque agent.

De plus, dans l'hypothèse d'un transfert physique de la police du SN vers les DDTs, il importe d'ores et déjà que les services se rapprochent afin de préparer l'évolution (bourse aux postes, examen des besoins et attentes réciproques, projet immobilier des DDT en cours ...) : à ce jour, les DDTs n'ont –semble-t-il – reçu aucune commande en ce sens.

Il apparaît donc souhaitable de coordonner étroitement le calendrier de mise en place des DDTs avec celui de la réorganisation de la police de l'eau / gestion DPF MEEDDM.

Pour finir il est difficile d'expliquer aux agents concernés l'intérêt de cet audit : comment expliquer que, pendant que le MEEDDM réfléchit, certains préfets de régions (Ile de France et Nord pas de Calais) agissent déjà en la matière sans instruction nationale

Service de la navigation : STRASBOURG

Questionnaire rempli par **Jean-Louis Jerome**

Fonction Chef de service.....Tél :.....

0 nombre d'agents appartenant au service à ce jour (ou à la date la plus proche disponible à préciser 526 dont 11 agents sous statut VNF

1 Votre domaine de compétence en matière de police de l'eau couvre combien de départements ? **3**

2 Dans combien de départements êtes vous membre de la MISE ? **3**

3 A combien de réunions de MISE le directeur du SN a-t-il participé personnellement en 2008 ? **0** en % **0** en 2009 ? **0** en % **0**.

4 où sont les agents traitant des questions régaliennes « eau & environnement » ?

- Éclatés dans plusieurs services.....
- Regroupés en totalité au sein d'un même arrondissement **Arrondissement Fonctionnel**
- ~~Regroupés principalement dans un même service mais avec des agents engagés dans cette mission en subdivisions territoriales.....~~

5 Avez-vous des relations directes avec les parquets et procureurs ? **NON**

6 Nombre de procès-verbaux dressés :

	2007	2008	2009
Au titre du DPF			
Au titre de la loi sur l'eau	0	0	0
Au titre de la loi pêche	0	0	0
Au titre de la loi chasse			

7 détail autres tâches liées à la police de l'eau :

Bilan 2008 du SN							
	Nombre de contrôles	Nombre de conformités	Suites données				Observations
			Courriers	avertissements	Rapports au procureur	PV infracti on	
Rejets ICPE/particuliers	3						
Périmètres de captage							
Zones humides							
Forages							
Plans d'eau/étangs							
Remblais lit majeur							
Curage barrage busage							
STEP	5	5	5				

autosurveillance							
Réseau							
Boues STEP							
TOTAL							

8 nombre d'agents assermentés

	Agents assermentés en 2008	Agents assermentés ayant établis un ou plusieurs PV en 2008
Au titre de la police de l'eau	4	0
Au titre de la police de la pêche	4	0
Au titre de la police de la chasse		
Au titre de la police du domaine		

9 implication du service dans les politiques de l'eau

Cotation :

0 pas d'implication

1 implication faible

2 implication moyenne

3 implication forte

4 implication majeure (le service dirige les réunions ou porduit majoritairement)

	Au titre de l'Etat		Au titre de VNF	
	Représentation	production	Représentation	production
Directive ERU	3	3	0	0
DCE	1	1	1	1
Préparation de documents juridiques	0	0	0	0
Groupes de travail	2	2	2	2
Réunion chefs de MISE	2	1	0	0
CA agence de l'eau	2	0	2	0
Comité de bassin	2	0	2	0
Zones humides	0	0	0	0
Natura 2000	0	0	1	0
Pollutions	3	3	2	4
Inondations	4	4	4	4
Sécheresses	3	3	2	2
Politiques phytosanitaires	0	0	1	1
Politique piscicoles	0	0		
Directive nitrates	0	0		
Protection captages	0	0		
Éco-conditionnalité des aides agricoles	0	0		
Sécurité des digues	4	4	3	2

Avis ICPE en rapport avec DPF	0	2	0	0
SAGE	2	1	2	0
SDAGE	2	1	2	0
Contrats de rivière	0	0	0	0
PAPI	0	0	0	0
Avis sur documents d'urbanisme	3	3	1	1
Autres compléter				

10 effectifs pour les missions régaliennes dans le domaine de l'eau

Bilan 2008

	ETP réels utilisés						Nombre (entier) d'agents intervenants					
	A+	A	B	C	OPA	total	A+	A	B	C	OPA	total
Police administrative		0,3	1,6	0,1		2		1	2		1	4
Police répressive												
Autre (Hydro.)		0,2	1	1,1		2,3		1	2	2		5
Autre (SPC)		1	3	1	1	6		1	3	1	1	6
Total												
Dont agents « fléchés » VNF (1)												

ETP cibles fixés par le directeur de programme au 31-12-08

	ETP						Nombre (entier) d'agents intervenants					
	A+	A	B	C	OPA	total	A+	A	B	C	OPA	total
Police administrative												
Police répressive												
Autre												
Autre												
Total												
Dont agents « fléchés » VNF												

ETP cibles fixés par le directeur de programme au 31-12-09

	ETP						Nombre (entier) d'agents intervenants					
	A+	A	B	C	OPA	total	A+	A	B	C	OPA	total
Police administrative												
Police répressive												
Autre												
Autre												

Total												
Dont agents « fléchés » VNF												

(1) au cas où par manque d'effectifs, des ETP fléchés VNF sont utilisés à des missions régaliennes

11 conflits d'intérêt

Avez-vous été confronté à des conflits d'intérêts vis-à-vis des règlements à l'occasion des missions pour le compte de VNF (entretien, exploitation, travaux neufs, gestion des barrages, retenues, et autres ouvrages hydrauliques) ? Comment ont-ils été réglés ? **Les conflits d'intérêts peuvent intervenir essentiellement lorsque VNF réalise des travaux soumis à autorisation sur le domaine de compétence du SNS. Dans ce cas, le dossier est systématiquement co-instruit par le biais de la MISE correspondante.**

12 quelle est votre contribution au réseau de prévision des crues ? estimer le nombre d'ETP correspondant

Au titre de VNF : **1 (compétence du CARING pour anticiper la gestion des ouvrages de VNF)**

Au titre du MEEDDM : **2,3 (ETP Hydrométrie)**

13 à la prévention des inondations ?

Au titre de VNF : **13 : ces effectifs correspondent à ceux nécessaires pour la surveillance et la gestion des digues de hautes eaux du Rhin (cf. mes remarques ci-dessous), à la supervision des manœuvre des ouvrages par les différents intervenants selon les consignes franco-allemandes, à la manœuvre des ouvrages divers.**

Au titre du MEEDDM : **6 (effectif complet du SPC)**

14 quelle est votre contribution au suivi, aux prélèvements et à l'analyse pour l'alimentation de réseaux nationaux de surveillance de la qualité de l'eau ? notamment en nombre d'ETP

Au titre de VNF : **néant**

Au titre du MEEDDM : **néant**

15 Estimation des moyens nécessaires à l'accomplissement des missions

Quels sont les moyens complémentaires qui vous paraissent nécessaires pour exercer correctement les tâches qui vous incombent à ce titre ? **A ce jour, les moyens affectés permettent de remplir les missions, mais au prix d'une mutualisation des moyens entre les missions des divers programmes (VNF, IST, PR, UPEB). Le système LOLF actuel est pervers car :**

- La répartition inter programmes résulte d'une photo à un instant t, et ne tient aucun compte des réorganisations et évolutions intervenues
- Le programme UPEB, héritier de l'AUIP, ne reflète plus la réalité des missions

Les avez-vous demandés ?

À Qui ?

Quand ?

Quel est votre point de vue sur le dialogue de gestion à ce propos ?

La question de la gestion des crues du Rhin a été posée à plusieurs reprises, en local et en central, y compris au cours des missions d'inspection générale, sans réelle réponse à ce jour. L'affectation des moyens correspondants sur « IST hors VNF » correspond dès lors à un choix « par défaut » .

16 parmi ces missions, pensez vous que certaines d'entre elles seraient mieux exercées dans un autre service déconcentré de l'État ? lesquelles ? quels services ? pourquoi ?

Pour les DDE et DDEA qui exercent des missions sur les canaux, comment ces missions seront-elles exercées dans la DDT future au 1/1/10 ?

Missions transférables :

Police de l'eau (hors STEP) : Le transfert en DDT des missions en dehors du Rhin est la meilleure solution.

En ce qui concerne le Rhin, il serait souhaitable de rechercher une « police d'axe », idéalement en DREAL, pour au moins trois raisons :

- Un grand nombre de problématiques rhénanes sont largement interdépartementales (gestion des sédiments, crues,...)
- Ces problématiques sont généralement gérées en lien avec des réflexions internationales, avec de nombreuses commissions ou groupes de travail. Ces commissions nécessitent un suivi très rigoureux, en face d'interlocuteurs très structurés, suivi qui serait difficile à organiser au niveau départemental
- Enfin, les ordres de grandeur et les problématiques rhénanes sont très différents de ceux de ses affluents, et en général déconnectées de ceux-ci.

Police de l'eau (STEP) : à transférer en DDT

Hydrométrie Etat : à transférer en DREAL

SPC : à transférer en DREAL

Gestion des inondations du Rhin : Cette compétence est spécifique est difficile à transférer dans un autre service . En effet, l'opérateur VNF a une compétence propre en matière de gestion d'un certain nombre d'ouvrages, ou de gestion des arrêts de navigation. Celle-ci suppose le maintien d'une permanence h24 sur ces sujets, et la mobilisation de moyens importants en période de crise. En parallèle, la gestion des digues de hautes eaux du Rhin (compétence de l'Etat au titre de la loi de 1891, dont le Ministère ou VNF n'ont jamais pu déterminer si elles avaient ou non été confiées à VNF) nécessite la mobilisation de moyens importants pour assumer ces missions. La situation actuelle permet une telle mobilisation (jusqu'à plus de 100 agents) en utilisant les personnels d'exploitation et d'encadrement du service . Une séparation conduirait à une perte d'efficacité, car les 14 ETP environ qui relèvent de cette logique seraient évidemment insuffisants pendant la crise.

La solution proposée consisterait en une convention entre VNF et l'Etat qui fixerait les obligations et responsabilités réciproques, ainsi que les moyens que l'Etat mettrait à disposition pour les remplir.

De plus , il serait grand temps de clarifier la situation des digues de hautes eaux.

17 au cas où tout ou partie de ces missions viendraient à être attribuées à un autre service de l'État, quelles en seraient les conséquences pour le SNS mis à disposition de VNF ? faudrait-il reconstituer partie des compétences ? (dans quelle mesure des agents affectés à des tâches « régaliennes » contribuent-ils aujourd'hui à des missions de VNF, sous forme par exemple de conseil intégré ?)

Le conseil intégré est très important dans le domaine de la police de l'eau administrative. Les activités quotidiennes de VNF nécessite aujourd'hui très souvent des dossiers de déclaration où des demandes d'autorisation avec enquête publique (notamment pour les dragages où des plans de gestion vont devoir être réaliser à moyen terme). Ces compétences doivent d'une part impérativement continuer d'exister au sein des SNS pour le compte de VNF, et d'autre part être réorganisées voire renforcées. Or, ces compétences sont aujourd'hui assurées par les mêmes agents. Le transfert se traduira donc par un effet de « foisonnement » , consommateur d'ETP.

En ce qui concerne l'hydrométrie, VNF a déjà ses propres moyens. Toutefois, l'hydrométrie (qu'elle soit réalisée pour l'Etat ou VNF) au sein du SNS est aujourd'hui assurée par les mêmes agents. La séparation des ETP conduit inévitablement à ne plus avoir une masse critique suffisante (à ce jour l'hydrométrie/gestion de la source en eau Etat/VNF confondue représente 3,5 ETP (5 agents) dont 2,3 ETP pour l'hydrométrie Etat et 1,2 ETP pour l'hydrométrie/gestion de l'eau VNF). La compétence seule de VNF doit au moins s'appuyer sur une équipe de jaugeage (2 agents) et un encadrement de niveau B et A. Dans ces conditions les 1,2 ETP restants ne sont pas suffisants.

En ce qui concerne le SPC, lors de sa création en 2005 au sein du SNS, les missions d'annonces et de

prévisions des crues de la subdivision de Gamsheim (et notamment le Centre d'Alerte Rhéan et d'Information Nautiques de Gamsheim : CARING) ont été pour partie transférées au SPC. La séparation du SPC du SNS nécessite de recréer des compétences internes au service pour pouvoir faire sa propre analyse du risque inondation pour gérer les arrêts de navigation et les ouvrages de rétention.

En ce qui concerne la gestion des inondations du Rhin, VNF restera, en tant qu'exploitant, l'un des acteurs principaux du plan d'intervention franco-allemand (consignes franco-allemandes réalisées dans le cadre de la convention franco-allemande de 1969 et de 1982). A ce titre, il continuera à participer à des groupes d'experts et aux commissions franco-allemandes. A ce jour ces participations à ces instances se font à la fois en tant que service de l'Etat (notamment au titre de la police de l'eau pour les inondations) et VNF et en général par les mêmes personnes (exclusivement par des catégories A).

18 dans le cadre de cette enquête, quels messages souhaitez vous faire passer ?

Il est grand temps qu'une doctrine soit établie sur ces sujets, en espérant qu'il n'est pas trop tard (cf. les décisions des préfets sur l'Île de France ou le Nord Pas de Calais). En particulier, les personnels concernés sont aujourd'hui inquiets, et craignent d'être les oubliés de la création des DREAL ou DDT.

Par ailleurs, IL est souhaitable qu'une attention particulière soit portée sur quelques points :

- La question des compétences des personnes, car ces missions spécifiques sont souvent portées par 1 ou 2 « spécialistes », et pourraient se retrouver rapidement orphelines
- Le problème du « foisonnement » déjà évoqué, qui conduit à voir deux entités (VNF et le réseau Etat) devoir se doter de ces compétences, d'où d'inévitables doublons
- La question spécifique de l'international pour le Rhin, extrêmement lourde et dont les enjeux peuvent être très lourds pour l'Etat français (cf. la problématique de la continuité piscicole). Le Rhin est souvent un laboratoire précurseur de règlements européens.

Service de la navigation : SN Toulouse

Questionnaire rempli par Pierre GAULLET – Fonction : responsable de la politique générale de l'eau, de l'exploitation, de l'entretien et de la maintenance - Tél : 05 61 36 24 62

0 nombre d'agents appartenant au service à ce jour (ou à la date la plus proche disponible à préciser)

335 agents présents au 1^{er} octobre, dont 7 agents sous statut VNF

1 Votre domaine de compétence en matière de police de l'eau couvre combien de départements ? Aucun

La police de l'eau a été entièrement transférée aux services police de l'eau. Le dernier transfert date de début 2009.

Nb : les questions ci-après concernant cette mission régaliennne ne sont donc plus d'actualité.

2 Dans combien de départements êtes vous membre de la MISE ?

6 départements : Hérault, Aude, Haute Garonne, Lot et Garonne, Tarn et Garonne, Gironde

3 A combien de réunions de MISE le directeur du SN a-t-il participé personnellement

en 2008 ? 0 en % 0

en 2009 ? 0 en % 0

4 où sont les agents traitant des questions régaliennes « eau & environnement » ? – Sans objet

- Éclatés dans plusieurs services.....
- Regroupés en totalité au sein d'un même arrondissement.....
- Regroupés principalement dans un même service mais avec des agents engagés dans cette mission en subdivisions territoriales.....

5 Avez-vous des relations directes avec les parquets et procureurs ?

Non

6 Nombre de procès-verbaux dressés : aucun au titre de la problématique eau ou environnement

	2007	2008	2009
Au titre du DPF	aucun	aucun	Aucun
Au titre de la loi sur l'eau	aucun	aucun	Aucun
Au titre de la loi pêche	aucun	aucun	Aucun
Au titre de la loi chasse	aucun	aucun	Aucun

7 détail autres tâches liées à la police de l'eau : plus d'actualité ; la totalité des missions régaliennes police de l'eau ont été transférées aux SPE.

Bilan 2008 du SN							
	Nombre de contrôles	Nombre de conformités	Suites données				Observations
			Courriers	avertissements	Rapports au procureur	PV infracti on	
Rejets ICPE/particuliers							
Périmètres de captage							
Zones humides							

Forages							
Plans d'eau/étangs							
Remblais lit majeur							
Curage barrage busage							
STEP							
autosurveillance							
Réseau							
Boues STEP							
TOTAL							

8 nombre d'agents assermentés :

Sans objet, la police ayant été entièrement transférée.

	Agents assermentés en 2008	Agents assermentés ayant établis un ou plusieurs PV en 2008
Au titre de la police de l'eau		
Au titre de la police de la pêche		
Au titre de la police de la chasse		
Au titre de la police du domaine		

9 implication du service dans les politiques de l'eau

Cotation :

0 pas d'implication

1 implication faible

2 implication moyenne

3 implication forte

4 implication majeure (le service dirige les réunions ou produit majoritairement)

	Au titre de l'Etat		Au titre de VNF	
	Représentation	production	Représentation	production
Directive ERU			0	
DCE			1	
Préparation de documents juridiques			0	
Groupes de travail			0	
Réunion chefs de MISE			0	
CA agence de l'eau			1	
Comité de bassin			1	
Zones humides			0	
Natura 2000			0	
Pollutions			1	
Inondations			1	
Sécheresses			3	
Politiques phytosanitaires			2	

Politique piscicoles			2	
Directive nitrates			0	
Protection captages			0	
Éco-conditionnalité des aides agricoles			0	
Sécurité des digues			3 à 4	
Avis ICPE en rapport avec DPF			0	
SAGE			1	
SDAGE			1	
Contrats de rivière			1	
PAPI			1	
Avis sur documents d'urbanisme			1	
Autres compléter				

10 effectifs pour les missions régaliennes dans le domaine de l'eau : aucun effectif, les missions ayant toutes été transférées

Bilan 2008

	ETP réels utilisés						Nombre (entier) d'agents intervenants					
	A+	A	B	C	OPA	total	A+	A	B	C	OPA	total
Police administrative												
Police répressive												
Autre												
Autre												
Total												
Dont agents « fléchés » VNF (1)												

ETP cibles fixés par le directeur de programme au 31-12-08

	ETP						Nombre (entier) d'agents intervenants					
	A+	A	B	C	OPA	total	A+	A	B	C	OPA	total
Police administrative												
Police répressive												
Autre												
Autre												
Total												
Dont agents « fléchés » VNF												

ETP cibles fixés par le directeur de programme au 31-12-09

	ETP						Nombre (entier) d'agents intervenants					
	A+	A	B	C	OPA	total	A+	A	B	C	OPA	total
Police administrative												

Police répressive												
Autre												
Autre												
Total												
Dont agents « fléchés » VNF												

(1) au cas où par manque d'effectifs, des ETP fléchés VNF sont utilisés à des missions régaliennes

11 conflits d'intérêt

Avez-vous été confronté à des conflits d'intérêts vis-à-vis des règlements à l'occasion des missions pour le compte de VNF (entretien, exploitation, travaux neufs, gestion des barrages, retenues, et autres ouvrages hydrauliques) ? Comment ont-ils été réglés ?

Sans objet.

12 quelle est votre contribution au réseau de prévision des crues ? estimer le nombre d'ETP correspondant

Au titre de VNF

Pas de contribution

Au titre du MEEDDM

Il existe quelques observateurs de crues travaillant à la vacation de façon très épisodique et imprévisible, pour fournir des niveaux d'eau sur les rivières aux services de prévisions des crues.

Cette activité représente à peine 0.1 ETP.

13 à la prévention des inondations ?

Au titre de VNF

Aucun ETP n'effectue cette mission.

Au titre du MEEDDM

Aucun ETP n'effectue cette mission.

14 quelle est votre contribution au suivi, aux prélèvements et à l'analyse pour l'alimentation de réseaux nationaux de surveillance de la qualité de l'eau ? notamment en nombre d'ETP

Au titre de VNF

Aucune contribution directe au réseau de suivi.

Au titre du MEEDDM

Aucune contribution directe au réseau de suivi.

15 Estimation des moyens nécessaires à l'accomplissement des missions

Quels sont les moyens complémentaires qui vous paraissent nécessaires pour exercer correctement les tâches qui vous incombent à ce titre ?

Aucune tâche n'incombe à VNF sur ces aspects.

Les avez-vous demandés ?

À Qui ?

Quand ?

Quel est votre point de vue sur le dialogue de gestion à ce propos ?

16 parmi ces missions, pensez vous que certaines d'entre elles seraient mieux exercées dans un autre service déconcentré de l'État ? lesquelles ? quels services ? pourquoi ?

Ces missions de police et de suivi des réseaux de surveillance de qualité doivent être regroupées dans des services structurés pour cela. C'est la vocation des DDEA (police) et des DIREN (suivi).

Ces services ont un périmètre d'action cohérent pour intervenir sur des problématiques locales, disposent d'une antériorité et d'une légitimité que n'ont pas les services navigations et sont capables de mettre en place une structure adéquate. Par ailleurs, la vocation première de VNF est d'exploiter le canal et d'assurer une maîtrise d'ouvrage et une maîtrise d'oeuvre sur son ouvrage. Il est donc indispensable de séparer la mission régaliennne.

Pour les DDE et DDEA qui exercent des missions sur les canaux, comment ces missions seront-elles exercées dans la DDT future au 1/1/10 ?

Ces missions sont déjà actuellement reprises par les SPE des DDEA.

17 au cas où tout ou partie de ces missions viendraient à être attribuées à un autre service de l'État, quelles en seraient les conséquences pour le SN mis à disposition de VNF ? faudrait-il reconstituer partie des compétences ? (dans quelle mesure des agents affectés à des tâches « régaliennes » contribuent-ils aujourd'hui à des missions de VNF, sous forme par exemple de conseil intégré ?)

Il est nécessaire de recréer une organisation interne, structurée pour participer à « bonne hauteur » à l'ensemble des actions sur les questions de gouvernance et de gestion de l'eau en général (avec beaucoup de réunions départementales, interdépartementales et régionales).

C'est dans le domaine de l'eau la difficulté majeure du Service, qui intervient sur 7 départements, avec des enjeux très « ponctuels » au regard des problématiques prioritaires dans le domaine : comment faire pour être au bon endroit au bon moment (car il est impossible de participer à toutes les réunions....) ? Cela nécessite au minimum un travail fin de réseautage que nous n'avons même pas le temps de faire !

18 dans le cadre de cette enquête, quels messages souhaitez vous faire passer ?

Il est souhaitable que l'établissement public VNF puisse se consacrer entièrement à l'exercice de ses missions premières, à savoir assurer la navigation, maintenir le canal et le promouvoir. Il n'est donc pas souhaitable que les « agents VNF » réalisent des tâches régaliennes administratives ou judiciaires dans le domaine de l'eau, ceci d'autant qu'elles resteraient trop épisodiques pour être correctement réalisées. Il convient en effet de rappeler à ce sujet que VNF gère 500 km de canal et 250 km de rivières sur 7 départements. L'importance du linéaire et la multiplicité des interlocuteurs (donc des réunions et écarts de doctrines entre départements et régions, entre autres) est très préjudiciable à l'exercice d'une police.

De plus, il n'est pas recommandé pour des questions éthiques de se positionner comme Maître d'Ouvrage, Maître d'oeuvre tout en exerçant une police sur le même territoire.

On note enfin que le canal est un milieu artificiel (très différent d'une rivière) et qu'il est par ailleurs très linéaire (ce n'est pas un bassin versant). Les problématiques liées à l'eau ne sont donc pas essentielles, ou en tout état de cause ne sont pas à l'échelle des problématiques traitées par les MISE. VNF est souvent sollicité comme acteur incontournable de l'eau alors qu'en réalité VNF n'apporte pas de plus value particulière sur la majeure partie des thèmes traités dans le domaine de l'eau.

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergie et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**

Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable

7^e section – secrétariat général

bureau Rapports et Documentation
Tour Pascal B - 92055 La Défense cedex
Tél. (33)01 40 81 68 12/45