



Evaluation

de la politique « Assainissement »
de l'agence de l'eau Adour-Garonne

Synthèse et recommandations



AGENCE DE L'EAU
ADOUR-GARONNE

ETABLISSEMENT PUBLIC DU MINISTÈRE
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Préambule

Face à l'objectif d'atteinte du bon état des masses d'eau, fixé par la Directive cadre européenne sur l'eau (DCE), l'agence de l'eau Adour-Garonne a décidé de mettre en place une stratégie d'évaluation de ses politiques publiques, afin de s'assurer de la pertinence, de la cohérence, de l'efficacité et de l'efficience de ses interventions.

Contrairement au contrôle (s'appliquant à des activités suffisamment normées pour être jugées au regard de mesures précises), l'évaluation concerne des démarches de projets complexes ou novateurs, qui appellent des instruments de mesures composites (analyse de données, écoute d'acteurs, ateliers collectifs...) pour juger de leur qualité.

Objet

du document

Le premier chapitre de ce document présente le contexte et les enjeux de l'évaluation de la politique d'assainissement du 9^{ème} programme d'intervention de l'agence de l'eau Adour-Garonne.

Il se poursuit avec la synthèse de l'évaluation, qui présente l'ensemble des réflexions et analyses élaborées à partir des outils mobilisés au cours de cette étude : bilan financier des réalisations de l'Agence en matière d'assainissement, entretiens auprès d'un échantillon d'agents, d'experts, de partenaires et de bénéficiaires, benchmark réalisé dans chacune des autres agences de l'eau, études de cas sur le bassin.

Ces analyses ont conduit à proposer des pistes de réflexions pour nourrir les travaux de préparation du 10^{ème} programme. Ces pistes ont été approfondies au cours de deux ateliers de réflexion prospective menés avec des partenaires et acteurs de terrain. Sur la base de ces réflexions, le comité de pilotage de l'évaluation a élaboré des recommandations, qui sont présentées dans le dernier chapitre de ce document.

Cette synthèse est téléchargeable sur le site internet de l'Agence : www.eau-adour-garonne.fr

SOMMAIRE

1. Contexte et enjeux de l'évaluation	04
2. Réponses aux questions évaluatives	06
2.1-Q1 : Dans quelle mesure la politique actuelle de l'Agence en soutien aux travaux d'assainissement répond-elle aux objectifs de bon état des masses d'eau et comment en augmenter l'efficience ?	07
2.2-Q2 : Comment fiabiliser les performances des systèmes d'assainissement en vue de maintenir ou d'améliorer le bon état des eaux ?	10
2.3-Q3 : Dans quels cas la politique d'assainissement soutenue par l'Agence permet-elle de déclencher la mise en œuvre de l'ensemble des actions dont la synergie est nécessaire à l'atteinte du bon état sur les bassins hydrographiques ? Quels seraient les leviers d'intervention qui rendraient les interventions de l'Agence plus efficaces ?	12
2.4-Q4 : Comment améliorer l'articulation des politiques d'urbanisme avec la politique d'assainissement soutenue par l'Agence ?	13
3. Recommandations	14
3.1 Améliorer la connaissance	17
3.2 Encourager les approches intégrées et la planification	18
3.3 Coordonner et accompagner les acteurs de l'assainissement	20
3.4 Adapter le dispositif de l'Agence	22
Lexique	23



Contexte et enjeux de l'évaluation

Les programmes d'intervention des agences de l'eau fixent, sur une période pluriannuelle, les objectifs stratégiques en matière de gestion de l'eau sur leurs bassins respectifs, ainsi que les moyens qu'elles se donnent pour les atteindre au travers des modalités d'aide.

Dans le domaine de l'assainissement, depuis le début du 8^{ème} programme (2003-2006), le principal objectif de la politique de l'Agence est d'accompagner les agglomérations dans leurs obligations de maîtrise de la pollution, conformément aux échéances de la directive européenne sur les eaux résiduaires urbaines (DERU).

Cela s'est traduit par un fort développement du parc des stations d'épuration (4 000 STEP pour une capacité épuratoire de 11 000 000 EH), majoritairement composé de petites unités compte tenu du caractère rural du bassin Adour-Garonne, et d'une nette amélioration de la dépollution des eaux usées. Il reste toutefois un faible nombre d'agglomérations en situation de non-conformité que l'Agence accompagne actuellement, notamment dans le cadre du programme Solidarité Urbain Rural (programme SUR).

Par ailleurs, l'Agence doit maintenant faire face aux nouveaux enjeux introduits par la directive cadre européenne sur l'eau (DCE) et le SDAGE 2010-2015, et notamment à l'obligation de résultats sur l'état des masses d'eau d'ici 2015.

L'Agence a révisé son 9^{ème} programme fin 2009 dans ce sens. Elle s'interroge aujourd'hui sur la contribution de sa politique d'assainissement à l'atteinte des objectifs du SDAGE, sachant que les mises en conformité des agglomérations de plus de 2000 EH arrivent à terme et que les crédits de programme consacrés à la politique assainissement représentent la part prépondérante du budget de l'Agence (717 M€ sur le 9^{ème} programme, soit 46% du total des dotations, pour aider à financer près de 1 200 M€ de travaux d'assainissement sur le bassin).



Dans ce contexte et dans le cadre de l'élaboration de son 10^{ème} programme d'intervention (2013-2018), l'agence de l'eau Adour-Garonne s'est engagée dans l'évaluation de sa politique d'assainissement, afin de répondre aux quatre questions suivantes :

- Q1** Dans quelle mesure la politique actuelle de l'Agence en soutien aux travaux d'assainissement répond-elle aux objectifs de bon état des masses d'eau ? Et comment en augmenter l'efficacité ?
- Q2** Comment fiabiliser les performances des systèmes d'assainissement en vue de maintenir ou d'améliorer le bon état des eaux ?
- Q3** Dans quels cas la politique d'assainissement soutenue par l'Agence permet-elle de déclencher la mise en œuvre de l'ensemble des actions dont la synergie est nécessaire à l'atteinte du bon état sur les bassins hydrographiques ? Et quels seraient les leviers d'intervention qui rendraient les interventions de l'Agence plus efficaces ?
- Q4** Comment améliorer l'articulation des politiques d'urbanisme avec la politique d'assainissement soutenue par l'Agence ?



2

Réponses
aux questions évaluatives

2

1

Question 1

Dans quelle mesure la politique actuelle de l'Agence en soutien aux travaux d'assainissement répond-elle aux objectifs de bon état des masses d'eau et comment en augmenter l'efficacité ?

2.1.1. La pertinence des enjeux de la politique d'assainissement

Cette évaluation cherchait en premier lieu à mesurer la prise en compte des objectifs du SDAGE 2010-2015 dans la politique actuelle de l'Agence en soutien aux travaux d'assainissement. La révision du 9^{ème} programme d'intervention de l'Agence a effectivement permis de rapprocher davantage les objectifs de sa politique d'assainissement avec les objectifs du nouveau SDAGE, en introduisant deux nouveaux enjeux prioritaires – DCE et usages – aux priorités initiales du programme – DERU et programme SUR. L'analyse des délibérations et les entretiens avec les experts montrent que, dans l'ensemble, les objectifs visés par la politique d'assainissement répondent bien à deux des orientations du SDAGE : l'orientation B – réduire l'impact des activités sur les milieux aquatiques et l'orientation F – privilégier une approche territoriale et placer l'eau au cœur de l'aménagement du territoire.

Cette nouvelle obligation de résultats, et non plus de moyens, a nécessité un changement de cap en priorisant les opérations financées en fonction des enjeux. Le bilan des aides engagées pour

la période 2007-2010¹ montre que l'Agence a très largement privilégié le financement des opérations prioritaires². Ses services ont donc su mener une mise en œuvre rapide de cette priorisation.

Cependant, les efforts ont essentiellement porté sur les thèmes d'intervention les plus familiers de l'Agence : en 2010, 60% des subventions engagées relèvent des priorités DERU et SUR. Les opérations qui nécessitent une approche plus transversale sont nettement moins investies : DCE et maintien des usages concernent respectivement 9% et 6% des subventions, même si elles progressent rapidement en 2011.

Même si l'objectif de bon état est sous-jacent dans tout le 9^{ème} programme, la DCE n'a pas été au cœur de la politique d'assainissement. C'est en revanche la DERU qui constituait l'enjeu réglementaire et financier majeur du 9^{ème} programme. Les opérations de mise aux normes ont contribué à la réduction de la pression domestique, avec en particulier la réduction des apports en phosphore pour les plus grosses agglomérations situées en zones sensibles à l'eutrophisation. Mais les exigences DCE nécessitent maintenant « d'aller plus loin », notamment sur les cours d'eau à faibles débits où l'impact des rejets polluants peut rester élevé.

En 2010,
61% des dossiers et
79% des subventions
concernent
l'une des 4 priorités



¹ « Assainissement des eaux usées des communes », « Assistance technique à la dépollution », « Primes et aides à la performance épuratoire ». N'est pas intégrée dans ces chiffres la part des aides en direction des « industriels raccordés »

² Les opérations sont prioritaires dans la mesure où elles répondent à l'un des 4 enjeux identifiés dans les délibérations : ERU et SUR depuis le début du 9^{ème} programme, DCE et USAGE à la révision.

2.1.2. Le respect des enjeux du SDAGE dans les opérations financées

Priorité DERU

En 2007, la police de l'eau avait identifié 71 agglomérations de plus de 2000 EH non conformes vis-à-vis de la directive ERU sur le bassin. Les besoins de travaux concernaient également les agglomérations rurales. En 2010, 153 d'entre elles ont été déclarées non conformes par la police de l'eau et ont donné lieu à un conventionnement avec l'Agence.

+50,7%
d'augmentation de la dotation annuelle d'assainissement entre le 8^{ème} et le 9^{ème} programme d'intervention

Pour faire face à la priorité DERU, l'Agence a joué sur deux leviers complémentaires : la priorisation des aides d'une part, et l'augmentation des dotations d'autre part. Sur la période 2007-2010, elle a ainsi été en mesure de verser 188 M€ d'aide, pour financer 518 M€ d'investissements. La mise aux normes a donc été un puissant moteur

pour la réalisation des travaux.

Paradoxalement, la perception de cet engagement sur le terrain a été mitigée : la politique de l'Agence a été perçue comme la « prime aux mauvais élèves », et la sélection des opérations « trop réglementaire ». Les maîtres d'ouvrages et les partenaires souhaitent que leur expertise et leur connaissance du territoire soient davantage mobilisées et prises en compte pour identifier les opérations pertinentes à financer.

56%
des montants engagés en 2007-2010 concernent les mises aux normes ERU

Priorité SUR

La réaffectation du programme SUR aux agences a nécessité de revoir le partenariat avec les conseils généraux. L'Agence a recherché un équilibre entre leurs objectifs respectifs, dans le cadre réglementaire de ce programme. Cependant, le socle des négociations était la réalisation des investissements de mise en conformité des stations.

Les modalités du programme SUR sont :

- la bonification des opérations, pour mieux financer les travaux des collectivités rurales aux ressources limitées ;
- une attribution des enveloppes différenciées, pour favoriser les départements ayant un caractère montagnoux ;
- une co-programmation avec les conseils généraux des opérations financées, négociées dans le cadre de protocoles.

90,5 M€
ont été engagés en 2007-2010 au titre du programme SUR pour un objectif de **81 M€**

Un bilan de la mise en œuvre du programme SUR montre que la mobilisation des services de l'Agence a permis de dépasser les objectifs de financements imposés par la réglementation.

Même si l'on constate un désengagement progressif des conseils généraux vis-à-vis de la problématique assainissement du fait notamment d'un contexte budgétaire difficile, ils restent aujourd'hui les principaux partenaires de l'Agence sur cette politique. Or les modalités du programme SUR présentent les inconvénients suivants :

- certains conseils généraux ont profité de la bonification liée à ce programme pour capter une plus grande part d'aide classique sur les opérations financées. Ainsi, dans les départements du bassin, 1€ de bonification SUR mobilise entre 0.6€ à 1.6€ d'aide classique ;
- la répartition de l'enveloppe, qui n'est pas calculée sur la base de la population rurale des départements, est perçue comme inéquitable ;
- la programmation des opérations sur la base de critères d'éligibilité et de procédures est jugée complexe et rigide. Les conseils généraux souhaitent davantage prendre en compte la cohérence des projets, avec les enjeux du territoire et les objectifs de l'Agence.

Le prochain programme d'intervention de l'Agence offre une opportunité de renégociation des partenariats agence/conseils généraux, pour favoriser les synergies et les approches différenciées selon les enjeux des territoires.

Priorité DCE

Peu d'opérations ont été engagées au titre de la DCE par rapport aux autres priorités. Plusieurs facteurs expliquent cette différence : la priorité DCE a été introduite en 2010 ; les opérations DCE ne sont pas clairement identifiées car les PAOT sont en cours de rédaction ; d'autres opérations auraient pu être identifiées DCE, comme les opérations ERU qui contribuent au bon état.

En 2010, 28 dossiers ont été instruits pour un total de **7,7 M€** de subventions

L'évaluation a également montré que la politique d'intervention n'intègre pas suffisamment la logique DCE. Au 9^{ème} programme, l'Agence a essentiellement financé des opérations dans une logique curative, alors que l'atteinte des objectifs de bon état nécessite de favoriser l'anticipation et les pratiques préventives. Ses partenaires proposent également de renforcer la présence des chargés d'intervention sur le terrain, afin que ceux-ci s'appuient davantage sur l'expertise et les enjeux territoriaux pour faire émerger les opérations DCE.



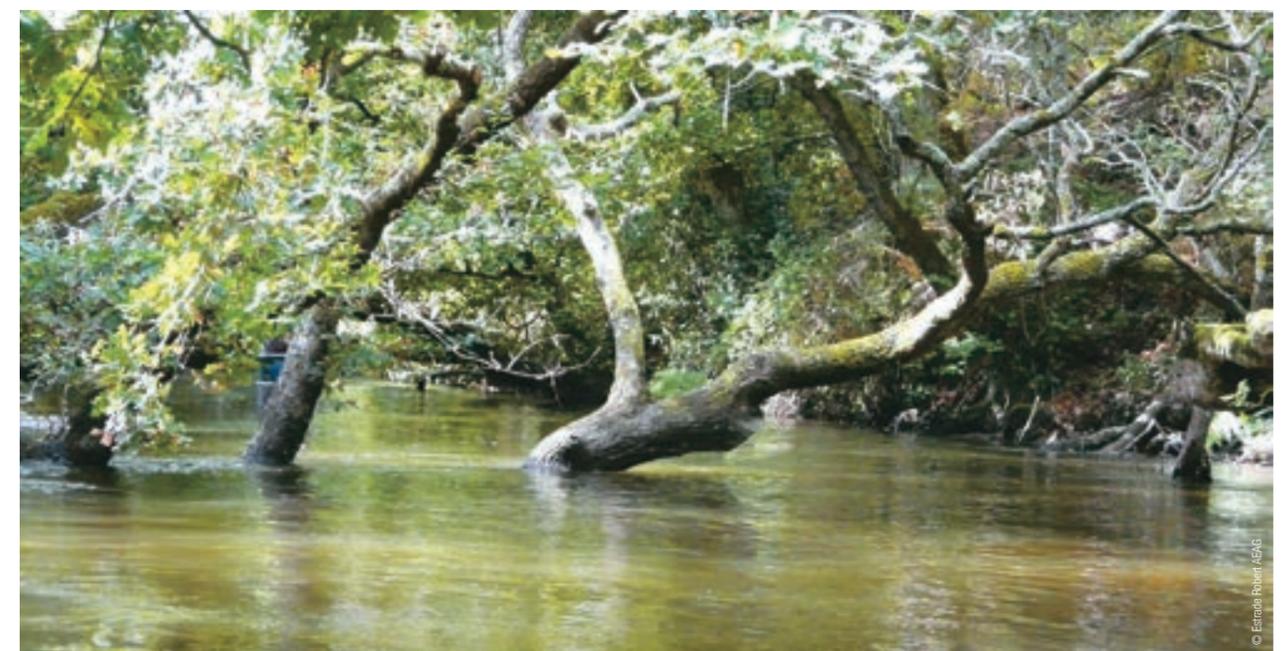
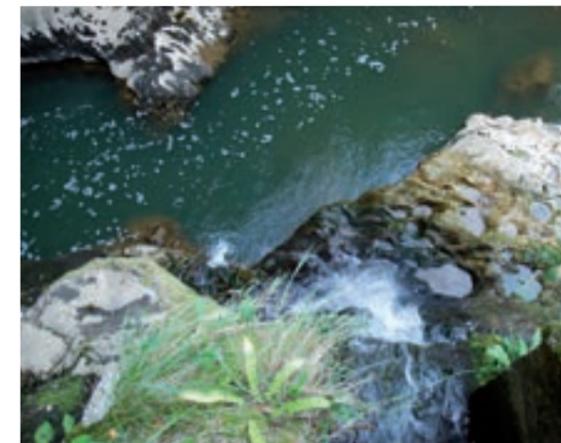
Priorité USAGE

En 2010, 16 dossiers ont été instruits pour un total de **5 M€** de subventions

Le faible nombre de dossiers labellisés USAGE s'explique également par son introduction seulement en 2010, et par le fait que cet enjeu concerne des territoires ciblés.

La préservation des usages est un enjeu économique et réglementaire important pour les maîtres d'ouvrages et les partenaires de l'Agence. En conséquence, ces acteurs sont fortement impliqués et constituent de véritables relais des politiques de l'Agence.

Pour encourager cette synergie, l'Agence pourrait renforcer son rôle de coordonnateur des acteurs et des politiques de l'eau : d'une part en développant la connaissance et la planification, pour être en mesure de faire les bons choix, d'autre part en favorisant la gouvernance commune, l'association de plusieurs maîtres d'ouvrages étant souvent indispensable pour répondre aux enjeux de pollution.



2.1.3. L'adaptation des moyens et modalités d'intervention aux objectifs

Les redevances ont été augmentées de **9%** en 2010, 2011 et 2012

Le contexte et les enjeux du 9^{ème} programme se sont traduits par des besoins en financement supérieurs à ceux initialement prévus. Lors de la révision du 9^{ème} programme fin 2009, l'Agence a réagi par une augmentation de ses moyens et par des modalités d'aide plus restrictives³.

Cette priorisation s'est traduite par une complexification des modalités d'intervention et une perte de lisibilité de la stratégie de l'Agence, en interne comme chez les partenaires.

Les partenaires et maîtres d'ouvrages font le constat que la politique gagnerait à être « plus souple », notamment pour : s'adapter aux contraintes du territoire ; renforcer les synergies avec leurs politiques ; favoriser l'appropriation des enjeux par les maîtres d'ouvrage ; promouvoir une approche globale et cohérente de l'assainissement (accompagnement STEP et réseau, assainissement collectif et ANC...). Dans les modalités, cette évolution doit se traduire par davantage de simplification et de continuité.

Il apparaît également que l'appropriation des objectifs de l'Agence par les collectivités dépend de l'organisation de la compétence assainissement : la mutualisation renforce la cohérence dans les opérations financées et la capacité de réaction. Bien que le regroupement des compétences ne relève pas du domaine d'intervention de l'Agence, elle peut promouvoir les projets intercommunaux qui auront le plus d'impact sur l'atteinte des objectifs du SDAGE.

Une moyenne de **37,2%*** d'aide pour les opérations prioritaires contre **20%*** pour les non prioritaires

³Taux d'aides plus incitatifs et traitement prioritaire des dossiers en Commission des Interventions

*Taux correspondant aux subventions initiales / montants aidables pour les opérations d'assainissement collectif sur le 9^{ème} programme

2.1.4. La contribution des travaux aux objectifs de bon état

Les études de cas et les études d'experts permettent d'apprécier l'impact positif des travaux d'assainissement sur les paramètres physico-chimiques des masses d'eau. Les experts soulignent également l'amélioration des paramètres bactériologiques, dans le cas où un traitement tertiaire spécifique est mis en place pour préserver les usages (baignade, conchyliculture, AEP).

En revanche, cet impact est plus difficile à mesurer pour les indicateurs biologiques. La complexité des phénomènes en jeu, la variabilité des conditions naturelles et la difficulté à apprécier de manière fiable l'évolution du milieu sont autant d'éléments qui compliquent l'interprétation des données. Ce point rappelle l'importance de consolider la connaissance dans ce domaine.

Les données de performances ont également montré que les épisodes pluvieux se traduisent par des dysfonctionnements liés à la présence d'eaux claires parasites dans les systèmes d'assainissement (baisse des rendements, rejets directs dans le milieu, départs de boues). Ces dysfonctionnements ne permettent pas de tirer pleinement profit des investissements réalisés sur le traitement de la pollution. En conséquence, la lutte contre les pollutions par temps de pluie devra être renforcée au 10^{ème} programme.



2

2

Question 2

Comment fiabiliser les performances des systèmes d'assainissement en vue de maintenir ou d'améliorer le bon état des eaux ?

L'autosurveillance des stations doit permettre de « protéger l'environnement des effets négatifs du déversement des eaux résiduaires »⁴. L'Agence finance l'équipement en dispositifs d'autosurveillance. Elle s'appuie ensuite sur les données collectées pour évaluer et consolider les performances des systèmes d'assainissement du bassin.

2.2.1. L'efficacité de l'aide aux dispositifs d'auto-surveillance

Le taux d'équipement en autosurveillance fixe des STEP > 2000 EH est globalement satisfaisant. Ces équipements fournissent à l'Agence une information satisfaisante sur le traitement de la pollution domestique du bassin.

En revanche, les petites agglomérations ne respectent pas suffisamment leurs obligations d'autosurveillance. Le taux d'équipement n'est que de 66% pour les STEP de capacité comprise entre 2000 EH et 3000 EH. Pour

les STEP < 2000 EH, les bilans d'auto-surveillance sont insuffisamment réalisés, comme en témoignent les données de l'APE.

Le taux d'équipement en autosurveillance réseau des agglomérations de plus de 10 000 EH est de 40%, malgré des échéances réglementaires datant de 1999 et un taux de subvention de 70%.

Les délibérations et dispositifs de l'Agence (critères d'éligibilité, APE, conditionnement des aides) prennent insuffisamment en compte les obligations réglementaires liées aux réseaux, au contraire de ce qui est observé pour les STEP.

Seuls
18 dispositifs
d'autosurveillance
réseau ont été aidés au
9^{ème} programme

87% des
STEP

> 2000 EH ont une
autosurveillance
conforme.
Ces stations
collectent 88% de
la pollution



⁴ Directive eaux résiduaires urbaines du 21 mai 1991

2.2.2. Le rôle de l'Agence dans le contrôle des performances épuratoires

L'Agence s'appuie
sur
6 sources
de données pour
contrôler les perfor-
mances épuratoires

Grâce au travail de collecte et à la diversité des sources d'information⁵ sur les systèmes d'assainissement, l'Agence dispose d'une connaissance fiable des performances épuratoires du bassin.

Au-delà du rôle de validation des données et des liens avec l'action des services de police de l'eau, la mise à disposition de cette information, sa valorisation et son utilisation pour améliorer les performances épuratoires restent toutefois insuffisantes. D'une part les données transmises sont difficilement exploitables par les gestionnaires de STEP, alors qu'un des objectifs est de fournir des informations en vue d'une bonne exploitation des ouvrages. D'autre part ces informations ne donnent pas lieu à un plan d'amélioration favorisant la réactivité des collectivités.

2.2.3. L'incitativité de l'aide à la performance épuratoire

La LEMA a donné l'opportunité aux agences de modifier les modalités de calcul de la prime épuratoire.

L'agence de l'eau Adour-Garonne a choisi d'une part de renforcer l'incitativité de la prime, en rapprochant le montant versé de la performance du système d'assainissement, et d'autre part un rééquilibrage au profit des petites STEP, dans le double objectif d'équité entre les agglomérations rurales et urbaines et d'amélioration des performances des petits ouvrages.

Perf. totale 2009 : **70%**
Perf. Collecte : **60%**
Perf. STEP : **75%**
Perf. Boues : **84%**

Pour les collectivités, cette aide est jugée efficace, car elle incite à développer la connaissance sur les ouvrages d'assainissement et en améliorer la qualité d'exploitation. Pour l'Agence, l'APE constitue un levier d'intervention fort sur les performances épuratoires et conforte le bon fonctionnement des investissements réalisés en matière

de dépollution, dans une logique d'obligation de résultats et non plus de moyens.

Cependant les modalités de l'aide soulèvent plusieurs interrogations sur :

- l'incitativité réelle de l'APE : la prime ne différencie pas l'effort supplémentaire de dépollution de l'effort « de base » imposé par la réglementation⁶ ; le manque à gagner en cas de mauvaise performance est négligeable par rapport au coût d'exploitation ;
- l'effort de pédagogie associé au versement de l'APE, qui est insuffisant ;

- la fiabilité du diagnostic pour les STEP < 2000 EH : les données d'autosurveillance ponctuelles – bien qu'elles permettent d'améliorer la connaissance sur le fonctionnement des STEP – ne sont pas suffisamment fiables pour servir de base à un calcul de prime ;
- la place accordée à la collecte : la collecte a le poids le plus faible dans le calcul de l'APE, alors que ce paramètre est souvent le plus déclassant et que le temps de pluie est généralement un facteur important de dégradation des milieux.

Ce bilan doit amener l'Agence à s'interroger sur les objectifs qu'elle souhaite donner à ce dispositif, et sur sa place dans l'ensemble des aides versées aux collectivités, notamment sur l'équilibre aide à l'investissement / aide au fonctionnement.

2.2.4. L'impact de l'aide à l'assistance technique

L'Agence participe au financement des SATESE, qui ont notamment pour mission l'accompagnement technique à l'assainissement des agglomérations rurales, ainsi que la collecte de données dans le cadre du SDDE. Malgré les évolutions récentes qui ont pesé sur la réalisation de cette mission (mise en concurrence, désengagement de certains conseils généraux et réforme des collectivités territoriales), l'appréciation des SATESE est très positive :

- pour les collectivités, les SATESE apportent un appui technique indépendant, un suivi régulier permettant d'anticiper et de programmer les travaux et un accompagnement administratif pour renseigner les déclarations de l'Agence.
- pour l'Agence, les SATESE constituent de « formidables démultiplicateurs de terrain » de ses politiques, pour un effort financier « modeste » rapporté au coût de la politique d'assainissement.

9,33 M€ ont été
versés aux SATESE
sur 2007-2010.
Ce montant représente
15,2%
des aides attribuées
aux performances
épuratoires



⁵ Données d'auto-surveillance, rapports de la Police de l'eau, des SATESE et de prestataires externes, données d'assainissement du Schéma Directeur des Données sur l'Eau (SDDE) et rapport annuel sur le Prix et la Qualité des Services publics d'eau potable (RPQS).

⁶ Les dispositions adoptées par le Conseil d'Administration fin 2011 ont fait évoluer l'APE en ce sens.

2.2.5. Le rôle de l'Agence dans les choix techniques des collectivités

Si l'implication des chargés d'intervention, les missions des SATESE financées par l'Agence et les travaux du groupe EPNAC permettent à l'Agence de conserver un rôle consultatif dans les choix d'investissement des collectivités, plusieurs facteurs contribuent à limiter son influence :

- l'évolution des missions de service public, du fait du désengagement de l'Etat de l'ingénierie publique et du retrait de l'Agence dans les commissions d'appel d'offre des collectivités ;

- l'évolution du métier des chargés d'intervention, qui s'oriente progressivement vers des missions plus transversales mais également vers plus de travail administratif.

Les choix techniques des collectivités sont globalement jugés pertinents, tant sur les plans techniques que financiers. En revanche dans certaines agglomérations rurales, c'est la capacité à exploiter les équipements qui fait défaut, faute d'une organisation, de moyens et de compétences appropriés.

2

3

Question 3

Dans quels cas la politique d'assainissement soutenue par l'Agence permet-elle de déclencher la mise en œuvre de l'ensemble des actions dont la synergie est nécessaire à l'atteinte du bon état sur les bassins hydrographiques ? Quels seraient les leviers d'intervention qui rendraient les interventions de l'Agence plus efficaces ?

L'atteinte des objectifs de bon état fixés par la DCE impose de passer d'une approche sectorielle des pressions (collectivités, milieu, industrie) à une approche à la fois transversale et territorialisée. Cette approche peut être mise en œuvre dans les outils contractuels (contrats de rivière et de bassin), mais peut être également favorisée par les modalités d'aide qui doivent amener les maîtres d'ouvrages à prendre en compte l'ensemble des pressions de pollution.

La lourdeur administrative et les interrogations sur la plus-value des contrats de rivière ont amené l'Agence à délaisser progressivement cet outil⁷. Pour relancer cette politique en Adour-Garonne, le contrat de bassin a été mis en place lors de la révision du 9^{ème} programme, pour permettre une articulation et une progressivité avec des démarches plus longues à faire émerger, car plus transversales et à des échelles souvent plus importantes. Cet outil est cependant trop récent (un seul contrat de bassin est aujourd'hui signé, un autre est en cours de finalisation) pour apprécier ses résultats en termes de synergie des actions.

60% du territoire du bassin Adour Garonne est couvert par des SAGE et **7 contrats** de rivière sont en cours d'exécution

2.3.1. Les contrats et l'émergence d'actions milieux

Dans le cadre de l'ancienne génération de contrats, et sur le plan financier, on n'observe pas d'effet levier particulier des aides accordées à des opérations « milieux » et « assainissement », entre les territoires des contrats de rivière et les autres territoires.

Toutefois, comme en témoignent les exemples du contrat de rivière du Gave de Pau et du contrat de bassin des Côtiers Basques, l'effet des contrats est positif sur :

- la préservation du milieu par la sensibilisation et la connaissance des enjeux liés à l'eau, observée auprès des acteurs institutionnels comme du grand public ;
- la gouvernance de politiques locales de l'eau, par la gestion concertée des problématiques et l'appropriation

tion de nouvelles compétences. Cet effet est capital pour répondre aux enjeux de la DCE à l'échelle des territoires.



⁷ Avec une certaine réussite, d'autres agences de l'eau ont fait un choix opposé. C'est notamment le cas de l'agence Rhône Méditerranée Corse, qui s'appuie sur cet outil pour conduire sa politique contractuelle.

2.3.2. L'effet levier de la politique d'assainissement

Malgré des évolutions récentes, les modalités d'aide de l'Agence contiennent peu de dispositions spécifiques visant à utiliser la politique d'assainissement pour impulser des actions sur d'autres thématiques. Les délibérations conservent un caractère sectoriel et les initiatives et les passerelles entre les thématiques ont un effet limité, du fait notamment du faible nombre de contrats ou d'opérations innovantes et pilotes.

Sur le plan organisationnel, établir un lien entre les opérations milieux et assainissement nécessite une « territorialisation » de l'organisation de l'Agence impliquant une évolution des métiers vers :

- plus de coordination et d'animation pour favoriser la transversalité, conformément au projet d'établissement. La réorganisation en cours et la création du coordonnateur territorial participent directement à cet objectif ;
- des « marges de manœuvre » et une présence renforcée des chargés d'intervention sur le terrain pour favoriser la maîtrise d'ouvrage sur les opérations milieux, notamment par la conditionnalité.

Si cette « territorialisation » de l'organisation semble faire l'unanimité, plusieurs facteurs ralentissent cette évolution :

- la charge administrative, qui ne permet pas aux agents de libérer du temps de présence sur le terrain ;
- la rigidité des procédures d'instruction, qui ne permettent pas de s'approprier un projet dans sa globalité ;
- l'urgence des mises en conformité ERU sur le 9^{ème} programme, qui a mobilisé toutes les énergies au détriment des projets de territoire.

Enfin, l'organisation des maîtres d'ouvrage limite également la mise en œuvre de démarches transversales. La gestion globale de l'eau implique en effet d'une part une mise en réseau des différents métiers de l'eau au sein des collectivités territoriales, d'autre part une cohérence entre territoires administratifs et hydrographiques.

Rappelons que si l'organisation des collectivités ne relève pas des compétences de l'Agence, celle-ci peut promouvoir les bonnes pratiques et une organisation appropriée. Une stratégie et une continuité pour la politique territoriale et contractuelle de l'Agence est indispensable pour favoriser cette gestion globale.

2

4

Question 4

Comment améliorer l'articulation des politiques d'urbanisme avec la politique d'assainissement soutenue par l'Agence ?

De nombreux textes législatifs sont progressivement venus renforcer les exigences de préservation de la ressource en eau dans les projets d'urbanisme. L'Agence s'organise progressivement pour accompagner cette évolution : mise en place d'un référent « urbanisme » dans les délégations, partenariat avec les agences d'urbanisme, édition d'un guide « eau et urbanisme » et formation interne...

Cependant les collectivités n'identifient pas l'Agence comme un interlocuteur de l'urbanisme et celle-ci dispose de peu de moyens pour influencer leurs projets. Le traitement de l'eau dans les documents d'urbanisme est peu approfondi, et les collectivités réalisent rarement des analyses prospectives, stratégiques ou économiques (type coûts-bénéfices) permettant d'intégrer la question de l'eau dans le développement du territoire.

En revanche, les acteurs engagés dans les contrats soulignent que l'Agence a permis de faire émerger une vision commune à l'échelle du bassin versant sur les politiques de l'eau : les contrats et les SAGE pourraient constituer une clé d'entrée pour sensibiliser les acteurs sur l'eau et l'urbanisme.



© Estrade Robert AGAG



3

Recommandations

Le questionnaire évaluatif était centré sur la contribution de la politique d'assainissement aux objectifs de bon état fixés par la DCE. Cependant, bien que la priorité DCE ait été introduite lors de la révision du 9^{ème} programme, la politique d'assainissement a été dictée par le cadre réglementaire de la DERU, du programme SUR et du maintien des usages. Elle a cherché prioritairement à soutenir les opérations permettant de se conformer à cette réglementation.

La politique d'assainissement a donc visé à accompagner la « mise en œuvre » des opérations, notamment en réponse à la DERU : les installations non-conformes étaient identifiées, sur la base des diagnostics établis par les services de police de l'eau et les SATESE, l'objectif était leur mise en conformité.

En fixant des objectifs de bon état, la DCE impose une autre approche, intégratrice et coordonnée à l'échelle des masses d'eau ou bassins versants associés. Il ne s'agit plus d'agir sur un ouvrage identifié comme non-conforme mais sur les paramètres les plus déclassants vis-à-vis de l'état de la masse d'eau, en mobilisant l'ensemble des acteurs concernés et des outils existants pour atteindre les objectifs de bon état.

Cette approche repose avant tout sur une bonne connaissance du fonctionnement des milieux aquatiques, pour agir au bon endroit et sur les bons paramètres : les opérations de lutte contre la pollution domestique doivent s'accompagner d'une analyse globale de l'état du milieu récepteur et des pressions s'exerçant sur celui-ci. L'approche DCE nécessite également plus d'anticipation pour prévenir la dégradation plutôt que de la traiter.

Ensuite, faire de l'amélioration du milieu une réelle priorité impose de conduire une politique intégrée s'appuyant sur les outils de planification des bassins versants : le SDAGE et les SAGE, se déclinant en contrats de mise en œuvre opérationnelle.

L'Agence devra encourager ces approches à l'échelle de bassins versants significatifs, afin de porter une vision globale pour une gestion équilibrée des milieux aquatiques et de mieux appliquer les principes de solidarité amont/aval et urbain/rural.

Certaines structures devront élargir leur champ de compétences pour devenir de véritables gestionnaires des milieux et des ressources naturelles.

Le développement durable de nos territoires conduira à rechercher la meilleure articulation possible des gestionnaires du petit cycle de l'eau (assainissement domestique et pluvial, eau potable) et ceux du grand cycle de l'eau (gestion des rivières et des bassins versants).

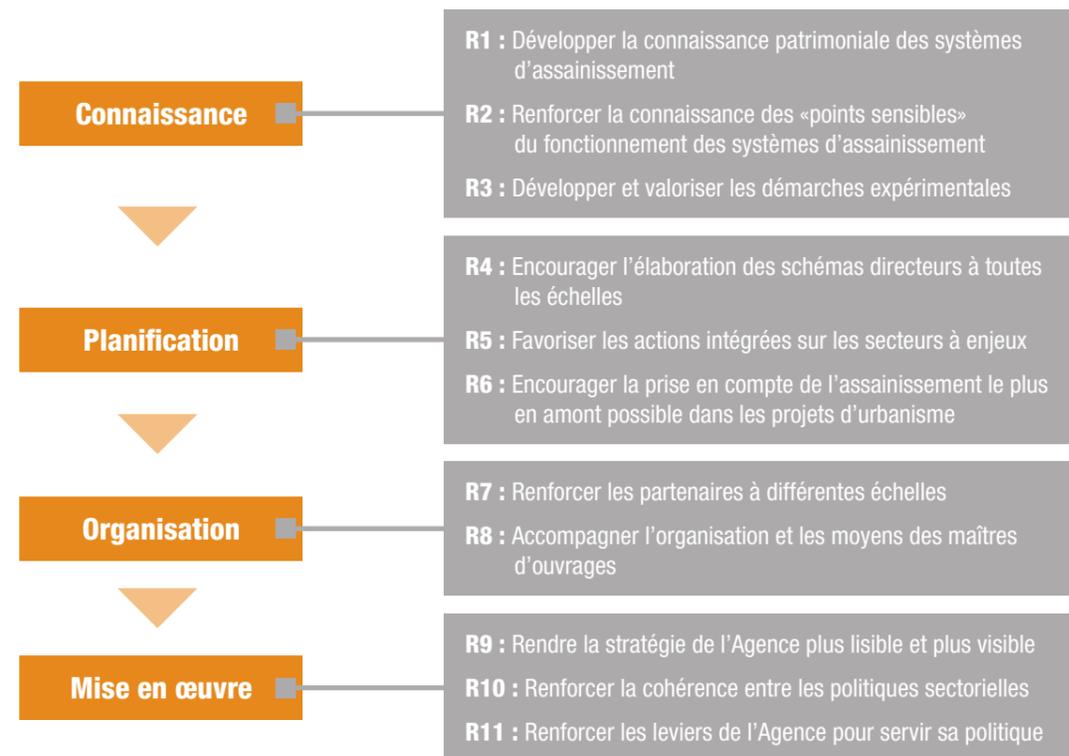
Le SDAGE 2010-2015 définit des territoires où une gouvernance et un outil de planification doivent être mis en place. L'Agence et les services de l'Etat devront s'appuyer sur ces dispositions et veiller à la complémentarité des différents niveaux d'organisation, et favoriser les approches contractuelles de gestion intégrée, pour relever les défis de l'atteinte du bon état posé par la DCE.



La série de recommandations pour améliorer la politique d'assainissement de l'Agence s'inscrit dans cette logique pour répondre aux objectifs de bon état des eaux, de maîtrise des risques sanitaires au regard des usages (eau potable et baignade prioritairement), de cohérence avec l'urbanisme dans un souci de recherche du meilleur coût-efficacité pour maîtriser le prix de l'eau.

Les recommandations détaillées ci-après proposent une approche plus sélective et territorialisée de la politique d'intervention. Elles sont classées au regard des 4 objectifs suivants :

1. **Consolider la connaissance** : cette connaissance est essentielle pour identifier les actions à engager en priorité pour l'atteinte du bon état ;
2. **Planifier les opérations** : ces opérations doivent être conduites de façon plus intégrée que par le passé et en cohérence avec les politiques d'urbanisme ;
3. **Organiser les partenariats et la maîtrise d'ouvrage** : il s'agit notamment de coordonner les acteurs de l'assainissement pour mutualiser les moyens et de s'assurer d'un « retour sur investissement » optimum ;
4. **Accompagner la mise en œuvre** : les dispositifs de mise en œuvre doivent être revus pour servir une politique d'assainissement plus sélective, plus incitative et plus intégrée dans la perspective des objectifs DCE.



3

1

Améliorer

la connaissance

L'évaluation a souligné la nécessité de renforcer la connaissance du milieu, de façon à s'assurer que tout est mis en œuvre pour atteindre les objectifs DCE et de vérifier les améliorations obtenues. L'Agence est engagée dans cette démarche, notamment à travers la mise à jour de l'état des lieux DCE et la caractérisation des masses d'eaux impactées par les pollutions domestiques. Les recommandations ne portent donc pas sur ce thème mais elles ciblent plus spécifiquement la connaissance des systèmes d'épuration domestique afin d'améliorer l'efficacité de la politique d'assainissement.

Recommandation 1 : Développer la connaissance patrimoniale des systèmes d'assainissement

La DERU et la refonte de l'APE ont permis de consolider la connaissance sur les ouvrages d'assainissement. Toutefois, la connaissance des réseaux est aujourd'hui insuffisante, la priorité au 9^{ème} programme ayant été mise sur les stations et la gestion des eaux usées par temps sec. Cette connaissance est indispensable pour bâtir des stratégies optimisées d'entretien, de réhabilitation et de renouvellement, pour une meilleure efficacité (minimiser les impacts sur l'environnement) et efficacité (faire le meilleur usage des moyens) au regard des objectifs.

L'Agence devrait davantage inciter les collectivités à développer une gestion patrimoniale et durable de leur service d'assainissement, comme elle l'a fait pour l'eau potable, notamment par :

- un meilleur accompagnement des collectivités sur des études à caractère stratégique, comme décidé par le CA⁸ de fin 2011. Ces études peuvent notamment concerner la réutilisation des eaux usées, la maîtrise des coûts des services, le prix de l'eau, la gestion patrimoniale, les diagnostics énergétiques des ouvrages ;
- davantage de sensibilisation, car l'attractivité des taux ne suffit pas à provoquer la demande.

Recommandation 2 : Renforcer la connaissance des « points sensibles » du fonctionnement des systèmes d'assainissement

Dans l'objectif de bon état, cet effort de connaissance doit être prioritairement réalisé sur les territoires à enjeu identifiés dans le SDAGE et son PDM et les outils de gestion intégrée.

Une information fiable sur le niveau de rejet (en quantité et qualité) des systèmes d'assainissement (réseau et STEP) est le point de départ pour cibler les actions à mener sur les territoires. L'évaluation a souligné les efforts de l'Agence pour développer cette information, mais plusieurs lacunes subsistent : des petites col-

lectivités restent non-conformes pour l'équipement d'autosurveillance des stations et la réalisation des bilans annuels ; le taux d'équipement en autosurveillance réseau et la connaissance des effluents entrants sont insuffisants.

Plusieurs dispositifs peuvent être mobilisés pour accompagner le développement de cette connaissance :

- renforcer la part relative au réseau dans le calcul de l'aide à la performance du système d'assainissement ;
- poursuivre la politique de conditionnalité et d'éligibilité de l'APE et l'étendre aux réseaux pour renforcer le respect de la conformité réglementaire.

Recommandation 3 : Développer et valoriser les démarches expérimentales

Les objectifs DCE soulèvent des enjeux à la fois techniques et financiers sur les territoires où la pollution domestique impacte fortement les masses d'eau. Pour trouver des réponses pertinentes, l'Agence devrait promouvoir des opérations d'assainissement pilotes et innovantes, notamment sur les problématiques émergentes (micropolluants...), puis capitaliser les enseignements de ces expérimentations.

La diffusion des connaissances et bonnes pratiques peut être mise en place par :

- le développement des réseaux des techniciens d'assainissement collectif en régie, comme on l'observe pour les réseaux des SATESE et des SPANC ;
- la consolidation des échanges entre les réseaux de l'assainissement et des autres thématiques (techniciens CATER, techniciens de rivière, animateurs de SAGE et de contrats, animateurs de SCOT) ;
- la mise en place et le financement de formations d'assainissement auprès des agents des collectivités (cadres et techniciens), en partenariat avec le CNFPT.

⁸ Conseil d'administration, séance du 27 octobre 2011

Encourager

les approches intégrées et la planification

Alors que les enjeux d'urbanisme et la gestion du pluvial sont des facteurs de risque importants de non-conformité ERU, l'évaluation a montré que l'assainissement se conçoit de façon « verticale » et « au coup par coup ». Pour limiter ces risques, il est essentiel de penser l'assainissement de façon plus globale et plus intégrée, en prenant en compte les contraintes locales.

Ceci nécessite davantage de planification, pour prioriser et mettre en cohérence les différentes échelles d'intervention et de décision (du grand bassin hydrographique au territoire communal), mais aussi pour donner plus de visibilité et de sens aux opérations accompagnées par l'Agence.

Recommandation 4 : Encourager l'élaboration des schémas directeurs à toutes les échelles

Au-delà du financement d'études, l'Agence devra rechercher des leviers pour inciter à l'élaboration des schémas d'assainissement qui intègrent les logiques hydrographiques. Ces leviers peuvent être mobilisés à différentes échelles.

Dans le cadre de ses partenariats, l'Agence pourrait inciter à la réalisation de tels schémas en s'appuyant sur les conseils généraux et en associant les principaux maîtres d'ouvrages (intercommunalités). Ce schéma pourrait être un volet optionnel des protocoles SUR. Il serait soutenu par des modalités de financement attractives et sa déclinaison en schéma intercommunaux de bassin versant devra intégrer les enjeux de la DCE et les approches socio-économiques.

A l'échelon des collectivités, l'Agence doit veiller à l'actualisation des schémas directeurs d'assainissement. Elle devra en particulier veiller à la pertinence des zonages assainissement collectif / ANC et à l'articulation des schémas directeurs assainissement avec le pluvial. Les moyens mis en œuvre peuvent être :

- la bonification des études sur ces différents schémas et leur articulation (voir R1) ;
- l'appui technique, sous forme de conseils des chargés d'intervention et de documents d'accompagnement (guide d'élaboration des schémas). Ce document doit notamment identifier et préciser les critères de choix des outils d'assainissement (assainissement collectif, « petit collectif », ANC), tels que : capacité, densité de population et évolution démographique, topographie et disponibilité foncière, moyens mobilisables, etc.

Recommandation 5 : Favoriser les actions intégrées sur les secteurs à enjeux

Les opérations DCE, plus transversales, nécessitent davantage de coordination, une meilleure synergie d'action et un engagement fort des maîtres d'ouvrage. L'évaluation a montré l'efficacité des contrats sur ce type d'opération. Ces dispositifs favorisent la gouvernance commune et la préservation du milieu, par la connaissance des enjeux liés à l'eau.

L'Agence doit donc relancer sa politique territoriale afin de renforcer l'effet levier de l'assainissement, en partant des demandes des collectivités pour les sensibiliser aux autres pressions.

Elle pourrait faire évoluer les deux outils contractuels existants :

- le contrat de rivière, favorisant une action partenariale sur l'ensemble des pressions de pollution à l'échelle d'un bassin versant significatif ;
- le contrat de bassin, pour des objectifs plus ciblés avec un temps de mise en œuvre plus court, en un contrat territorial pour une gestion durable de l'eau pouvant être labellisé « contrat de rivière » par le comité de bassin sur les territoires à enjeux ou lorsqu'il s'agit du programme opérationnel d'un SAGE.

Ce contrat territorial devra intégrer les enjeux du développement durable et comporter dès sa phase amont :

- l'organisation du pilotage, qui doit tenir compte de l'articulation des niveaux de territoire et des principes de subsidiarité, et lorsqu'un SAGE existe, découler de la CLE,
- la transversalité de la démarche (décloisonnement culturel et des méthodes de travail),
- la participation des acteurs du territoire dès l'amont du projet et tout au long de sa mise en œuvre,
- une démarche d'évaluation, pensée et partagée dès l'amont de la démarche contractuelle,
- une stratégie d'amélioration continue, avec des objectifs précis et mesurables à atteindre.

L'émergence et la mise en place de ces nouveaux contrats nécessitent de laisser des marges de négociation aux délégations, pour amener progressivement les collectivités vers la logique DCE.

Recommandation 6 : Encourager la prise en compte de l'assainissement le plus en amont possible dans les projets d'urbanisme

Les choix d'urbanisme ont un impact très important sur l'assainissement, le pluvial, et in fine, sur la qualité des milieux aquatiques. L'Agence s'organise progressivement pour accompagner ces choix avec l'objectif que les politiques d'urbanisme prennent davantage en compte les enjeux de l'eau.

L'évaluation a cependant montré qu'elle n'est pas identifiée comme un acteur de l'urbanisme et qu'elle influence peu les projets des collectivités. Plusieurs pistes pourraient permettre à l'Agence d'intervenir plus en amont sur les choix d'urbanisme :

- sur les territoires où sont mis en place des SAGE ou des SCOT, favoriser le rapprochement des structures porteuses : échanges entre animateurs (rapprochement technique) et élaboration de conventions d'articulation SAGE/SCOT (rapprochement politique) ;
- informer les décideurs sur l'impact des choix d'urbanisme et leur fournir des éléments techniques d'aide à la décision (voir R4) ;

- accompagner les bonnes pratiques par le financement des études intégrant les enjeux liés à l'eau (ligne 29.2) ;
- identifier les enjeux d'urbanisme et leurs impacts sur l'assainissement dans les protocoles départementaux et les accords-cadres avec les collectivités (voir R7) ;
- s'assurer de la cohérence des politiques publiques par une intégration réciproque des enjeux du développement durable et des politiques de l'eau, notamment dans les dispositifs type Agenda 21 ou dans les documents d'urbanisme durables (ex. de l'Ariège).

Les ressources de l'Agence ne lui permettront pas d'être présente dans toutes les réflexions liées à l'urbanisme, elle devra donc s'appuyer sur ses partenaires et sur des relais locaux. Ces relais pourraient notamment être les animateurs de SAGE ou de contrats.



Coordonner et accompagner

les acteurs de l'assainissement

Les conseils généraux sont des partenaires privilégiés de l'Agence dans la mise en œuvre de sa politique d'assainissement. Ces partenariats ont permis la mise en commun de moyens, la réalisation de missions complémentaires (assistance technique...), la mise en place d'actions sur des thématiques spécifiques (qualité des eaux de baignade en particulier).

On observe cependant aujourd'hui une évolution dans le contexte territorial (situation budgétaire difficile, réforme des collectivités) et certains conseils généraux se désengagent progressivement des politiques d'assainissement.

Dans le même temps, les intercommunalités jouent en rôle croissant dans la gouvernance locale de l'eau : regroupement des acteurs et des moyens, prise en compte de nouvelles compétences (police des réseaux...).

L'Agence doit anticiper cette évolution, en diversifiant ses partenariats à différentes échelles et en les renforçant dans la perspective DCE.

Recommandation 7 : Renforcer les partenariats à différentes échelles

L'Agence doit davantage s'afficher comme le coordonnateur de l'assainissement sur l'ensemble du bassin.

Plusieurs pistes sont envisageables :

- favoriser la coordination des MISES, conseils généraux, principaux maîtres d'ouvrages et de l'Agence, notamment à l'échelle des commissions territoriales ;
- optimiser la collecte de données auprès des collectivités et favoriser le partage de cette information avec les autres acteurs de l'assainissement ;
- mettre en place les partenariats les plus adaptés au contexte spécifique de chaque territoire : conseil général, intercommunalité, syndicat départemental ou intercommunal.

Concernant le partenariat avec les conseils généraux, l'évaluation a souligné la grande hétérogénéité des protocoles, dans leur contenu comme dans les modalités de financement. Il n'y a pas de lien entre la contribution financière de l'Agence et la plus ou moins grande contribution du protocole aux objectifs DCE.

Pour renforcer l'efficacité de ce partenariat au regard de la DCE, le protocole devrait évoluer de la façon suivante :

- une structure composée d'un socle commun et de volets optionnels pour prendre en compte les différents degrés d'engagement des conseils généraux. Ce volet optionnel pourrait inciter à la réalisation de schémas d'assainissement à une échelle hydrographique (voir R4) ou une contribution financière à la politique des contrats ;
- une clé de répartition de l'enveloppe SUR plus claire et transparente. Elle doit également favoriser les protocoles les plus « vertueux », par exemple par un abondement supplémentaire ;
- la négociation doit se faire sur des bases claires et différenciées : remplacer la bonification SUR, qui engendre des effets d'aubaine, par un taux d'aide incitatif (voir R11). Le financement différencié (nature des opérations, taux d'aide et montant des enveloppes) doit être utilisé comme un outil pour inciter à prendre en compte les objectifs DCE. Les conseils généraux pourraient par exemple choisir entre des taux d'aide élevés sur les opérations prioritaires ou des taux plus faibles mais un élargissement dans la nature des opérations financées. Un préalable est d'explicitier les objectifs poursuivis.



Recommandation 8 : Accompagner l'organisation et les moyens des maîtres d'ouvrages

Pour s'assurer d'un « retour sur investissement », l'Agence doit veiller à ce que les maîtres d'ouvrages soient en capacité d'assurer une exploitation de qualité des ouvrages financés, c'est-à-dire qu'ils disposent à la fois de l'organisation et des compétences nécessaires.

Concernant l'organisation, plusieurs pistes peuvent être envisagées :

- favoriser le regroupement sur un territoire cohérent avec les enjeux hydrographiques (via les contrats, l'appui au regroupement des services par le financement d'études de faisabilité) ;
- encourager la mise en place d'analyses socio-économiques conjointement à la programmation ;
- inciter les communes à se doter de moyens financiers suffisants pour garantir un service public de l'assainissement durable, en recherchant le meilleur coût-efficacité en terme de solution technique et en optimisant les performances épuratoires des ouvrages, dans l'objectif de maîtriser le prix de l'eau ;
- accompagner la mise en place des services de police⁹ des réseaux par une aide à la réalisation des contrôles (dispositif qui pourrait être équivalent à celui mis en place pour les SPANC).

La qualité de l'exploitation étant étroitement dépendante de la compétence des personnels, l'Agence doit veiller à l'existence de cette compétence. Différents leviers pourraient être envisagés :

- conditionner les aides à la compétence, en accompagnant l'aide aux travaux d'une formation lorsque celle-ci est nécessaire ;
- aider à l'embauche de personnel qualifié en cas de regroupement des services, à l'échelle pertinente et sur des territoires prioritaires.



⁹L'article 63 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 rend automatique le transfert des pouvoirs de police spéciale des maires dans les domaines de l'assainissement

Adapter

le dispositif de l'Agence pour rendre opérationnelles les recommandations précédentes

L'évaluation a montré la cohérence de la stratégie poursuivie par l'Agence avec les enjeux et orientations du SDAGE 2010-2015. Cette stratégie est dispersée dans plusieurs documents (présentation stratégique du programme, délibérations, fiches thématiques du programme...) et gagnerait à être formalisée dans un seul et même document.

Concernant le dispositif de mise en œuvre, l'objectif de ciblage et de priorisation des opérations financées au 9^{ème} programme s'est traduit par une complexification des modalités d'aide et une perte de lisibilité de la stratégie. L'Agence doit afficher ses objectifs et veiller à clarifier et à simplifier ses modalités d'aide : critères d'éligibilité, règles de sélectivité ou de priorisation, zonages, conditionnalités, formes et règles de contractualisation, taux de financement...

Recommandation 9 : Rendre la stratégie de l'Agence plus lisible et plus visible

Cet effort de lisibilité doit viser deux objectifs :

- faciliter l'appropriation de la stratégie de l'Agence concernant l'assainissement à la fois en interne (voir R10), et auprès des partenaires et maîtres d'ouvrages (voir R7 et R8) en explicitant clairement ses choix stratégiques et ses réalisations. Aujourd'hui, ce manque de lisibilité ne valorise pas les efforts de l'Agence : la mise aux normes a été un puissant moteur de réalisation des travaux, mais a pu être perçue de façon négative par les collectivités ;
- s'assurer de l'utilisation adaptée des moyens, grâce à des modalités d'aide plus cohérentes. La formalisation participe à une meilleure définition des enjeux, de la stratégie et des objectifs poursuivis par la politique d'assainissement. Le document doit également veiller à expliciter la complémentarité des dispositifs, et notamment l'équilibre entre les aides à l'investissement et au fonctionnement, et énoncer en quoi chacun des dispositifs sert la stratégie.

Recommandation 10 : Renforcer la cohérence entre politiques sectorielles

L'Agence a modifié progressivement son organisation et ses méthodes de travail, pour adopter une approche transversale et territoriale dans une logique DCE : mise en place d'un coordonnateur territorial, projet de présentation des opérations par territoire en commission des interventions... Cependant l'effet levier de l'assainissement sur les actions milieu nécessaires à l'atteinte du bon état est resté limité.

Cette évolution doit être poursuivie :

- en réaffirmant que la coordination, l'expertise et le porter à connaissance sont les missions clés de ses agents ;
- en veillant à ce que ces missions s'exercent de façon complémentaire et coordonnée avec celle de ses partenaires (voir R7) ;
- en simplifiant les procédures pour laisser plus de place à l'initiative des agents et à leur expertise, pour renforcer leur présence sur le terrain et pour s'adapter aux contraintes locales.

Recommandation 11 : Renforcer les leviers de l'Agence pour servir sa politique

Dans les recommandations précédentes, différentes propositions ont été faites pour inciter les maîtres d'ouvrages et les conseils généraux à aller dans le sens de la stratégie de l'Agence.

Leur mise en œuvre doit maximiser l'effet levier de l'intervention de l'Agence :

- décliner de façon simple, concrète et opérationnelle la façon dont les grands objectifs de l'Agence doivent se traduire dans le choix des opérations financées : combien et quels types d'opérations pour chacun des grands objectifs ;
- afficher clairement la stratégie avec des modalités d'aide simples et incitatives, en se basant sur 3 taux d'aide différents : taux de base, taux renforcé pour les opérations prioritaires, le SUR et les contrats ;
- revoir les modalités de calcul de l'enveloppe SUR et les taux de financement des opérations inscrites dans les protocoles (voir R7).

Pour sécuriser la qualité de l'exploitation, après les efforts d'investissement réalisés sur le 9^{ème} programme, l'Agence doit renforcer le poids de l'accompagnement à la performance dans son dispositif d'aide. Elle doit également faire évoluer l'APE pour la mettre davantage en cohérence avec l'impact de l'assainissement sur le milieu :

- rendre cette prime plus discriminante, pour rémunérer l'effort de dépollution supplémentaire et pour la moduler en fonction des enjeux de dépollution ;
- valoriser davantage l'information acquise pour le calcul de l'APE pour, en cas de dysfonctionnement, être le point de départ d'un plan d'amélioration ;
- renforcer le poids du terme « collecte » dans les modalités de calcul pour prendre davantage en compte l'enjeu pollution par temps de pluie ;
- simplifier les modalités de l'APE pour les STEP < 2000 EH et les baser sur un diagnostic de fonctionnement constitué des mesures d'autosurveillance ponctuelles et d'un suivi sur un registre d'exploitation contrôlé par un tiers (SATESE par exemple).

Lexique

AEP : alimentation en eau potable

ANC : assainissement non collectif

APE : aide à la performance épuratoire

CATER : cellule d'assistance technique pour l'entretien des rivières

CLE : commission locale de l'eau

CNFPT : centre national de la fonction publique territoriale

DCE : directive cadre européenne sur l'eau

DERU : directive européenne sur les eaux résiduaires urbaines

EH : équivalent habitant

EPNAC : évaluation des procédés nouveaux d'assainissement des petites et moyennes collectivités

MISE : mission interservices de l'eau

PAOT : plan d'actions opérationnel territorialisé

PDM : programme de mesures

SAGE : schéma d'aménagement et de gestion des eaux

SATESE : service d'assistance technique à l'exploitation des stations d'épuration

SCOT : schéma de cohérence territoriale

SDAGE : schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux

SDDE : schéma directeur des données sur l'eau

SPANC : service public d'assainissement non collectif

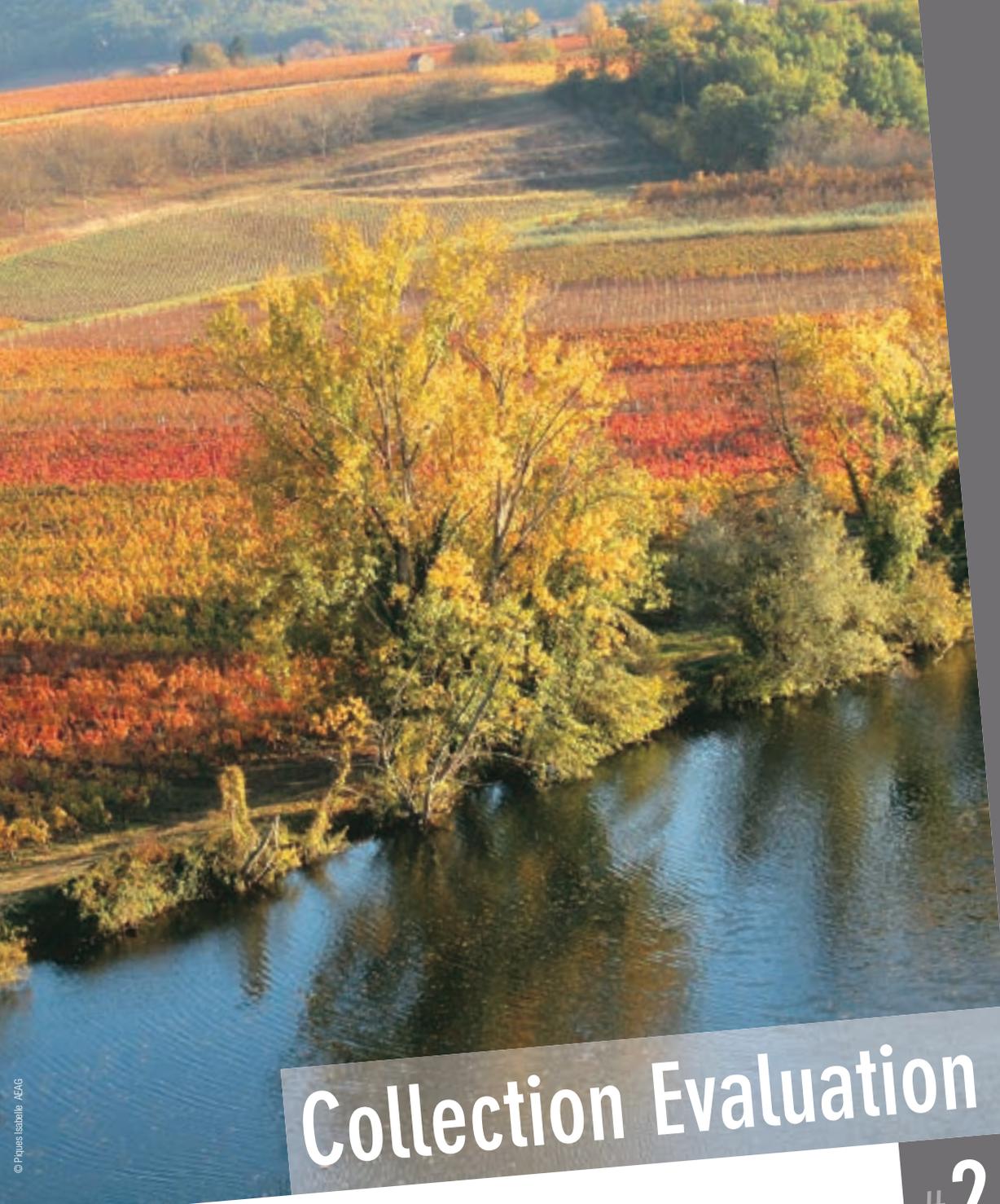
STEP : station d'épuration

SUR : solidarité urbain rural

Ce document est le produit de l'étude d'évaluation réalisée de février 2011 à mars 2012 par le bureau d'études MC2 Consultants

L'Agence tient à remercier l'ensemble des acteurs qui ont contribué à cette étude, ainsi que les membres du comité de pilotage :

Pierre AUGÉY (conseil général 33), Jean-Sylvain BOIS (SATESE 82), Pierre BOUGES (délégué UNAF), Frédéric CAMÉO-PONZ (Nature Midi-Pyrénées), Yves CASENOVE (Union des industries chimiques d'Aquitaine), Laurence DUROT (contrat de rivière Gave de Pau), Pierre MONSAN (INSA Toulouse), Nicolas BOURETZ, Olivier GUIARD, Eric GOUZENES, Magali PREVOST et François SIMONET (agence de l'eau Adour-Garonne).



Collection Evaluation



#2

www.eau-adour-garonne.fr

90 rue du Férétra
31078 Toulouse Cedex 04
tél. 05 61 36 37 38
fax 05 61 36 37 28



AGENCE DE L'EAU
ADOUR-GARONNE

ETABLISSEMENT PUBLIC DU MINISTÈRE
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE