



Evaluation des politiques d'intervention de l'Agence

Evaluation de la politique qualité des réseaux d'assainissement

Synthèse

2010



EVALUATION DES POLITIQUES D'INTERVENTION DE L'AGENCE DE L'EAU RHONE MEDITERRANEE ET CORSE

Evaluation de la politique qualité des réseaux d'assainissement

Membres du comité de pilotage de l'évaluation :

Agence de l'eau Rhône Méditerranée et Corse

Gabrielle FOURNIER, directrice de la délégation régionale de Marseille et présidente du comité de pilotage
Martine LAMI, experte « réseaux d'assainissement », Direction des Interventions et Actions de Bassin
Anne LAUTREDOU, chargée de la politique d'évaluation des politiques d'intervention,
Direction Planification et Programmation
Jean-Marc PILLOT, responsable Unité Territoriale Alpes-Nord, Délégation Rhône-Alpes
Philippe CLUZEL, chargé d'intervention, Unité Territoriale Aude-Roussillon, Délégation de Montpellier
François ROBERI, chargé d'intervention, Unité Territoriale Littoral, Délégation de Marseille
Lionel PERRIN, responsable Unité Affaires Générales Administratives et Financières, Délégation de Besançon

Acteurs de la politique « assainissement » externes à l'Agence de l'eau

Alain CANONIER, responsable Cellule Ouest, service des équipements ruraux, DDAF 01
Laurence DRANE, responsable Cellule Police de l'eau, service protection et gestion de l'environnement, DDAF 01
Patrick BEZIAT, chef du Service d'aide à l'assainissement, Conseil Général de l'Hérault (34)
Anne-Marie MOINE, directrice de l'Aménagement des Territoires, des politiques et de la gestion de l'eau,
Conseil Général de la Loire (42)
René-Claude FOUILLOUX, chargé d'Etudes, Service Technologie, Direction des Collectivités,
Agence de l'Eau Seine-Normandie
Alain BEAUMONT, directeur des Services Techniques, Communauté d'Agglomération
Arles - Crau - Camargue - Montagnette (13)
Jean-Christophe BEHRENS, responsable Produit Infrastructures, Cabinet d'études MERLIN (69)
Pascal LACOUR, direction technique assainissement, VEOLIA Eau-Région sud-est (06)

Evaluation réalisée : de novembre 2008 à novembre 2009

Prestataires : Ginger Environnement et Infrastructures Montpellier (Edith VIER, Alix JEANJEAN)
et Contrechamp Lyon (Jean-Baptiste CHEMERY, Pierre FILLATRE)

Travaux fournis : rapport d'évaluation, note de synthèse et annexes sur format informatique

Rapport d'évaluation et note de synthèse disponibles à l'Agence de l'eau et sur

<http://www.eaurmc.fr/aides-et-redevances/evaluation-de-la-politique-d-intervention.html>

*Les textes ci-après n'engagent que leurs auteurs
et ne constituent donc pas une position officielle de l'Agence de l'Eau.*

Evaluation de la politique qualité des réseaux d'assainissement de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse

Synthèse

2010



**contre
champ**

Sommaire

La politique de l'Agence et son contexte	3
Éléments de cadrage de l'évaluation	3
Réponses aux questions évaluatives	5
Propositions et recommandations stratégiques	10

Dans le cadre de l'évaluation de ses différentes politiques, l'Agence de l'eau Rhône Méditerranée et Corse (RM&C) a décidé de conduire une étude d'évaluation sur sa politique en faveur de la qualité des réseaux d'assainissement sur la période correspondant à ses 7ème, 8ème et 9ème programmes d'intervention.

1. LA POLITIQUE DE L'AGENCE ET SON CONTEXTE

C'est au cours des années 80 que la préoccupation en faveur de la qualité des réseaux a émergé, suite aux constats de dysfonctionnements, généralement associés aux importants programmes de construction des années 60 et 70. L'évolution des techniques d'inspection visuelle a pour sa part permis de confirmer l'existence d'anomalies préjudiciables au fonctionnement et à la pérennité de ces réseaux.

Consciente comme les autres agences de l'eau des coûts induits à plus ou moins long terme par la non-qualité et soucieuse de l'efficacité et de la pérennité des investissements qu'elle soutient à titre public, l'Agence s'est engagée dans la mise en œuvre d'une politique qualité axée autour de deux leviers principaux :

- un levier coercitif, basé essentiellement sur le conditionnement du versement du solde de ses aides à la présentation de résultats conformes de tests de contrôle préalables à la réception des ouvrages d'assainissement (tests de compactage, inspections visuelles, essais d'étanchéité). L'exigence de ces tests ne fait que relayer la réglementation nationale existante (arrêté du 22/12/94, remplacé par celui du 22/06/2007) ;
- un levier d'accompagnement et d'animation de cette politique, en particulier à destination des partenaires techniques, opérationnels et financiers de cette politique, et relevant notamment l'élaboration, la signature et l'animation de chartes régionales dédiées à la qualité des réseaux d'assainissement, en lien avec des initiatives d'information et de formation associées.

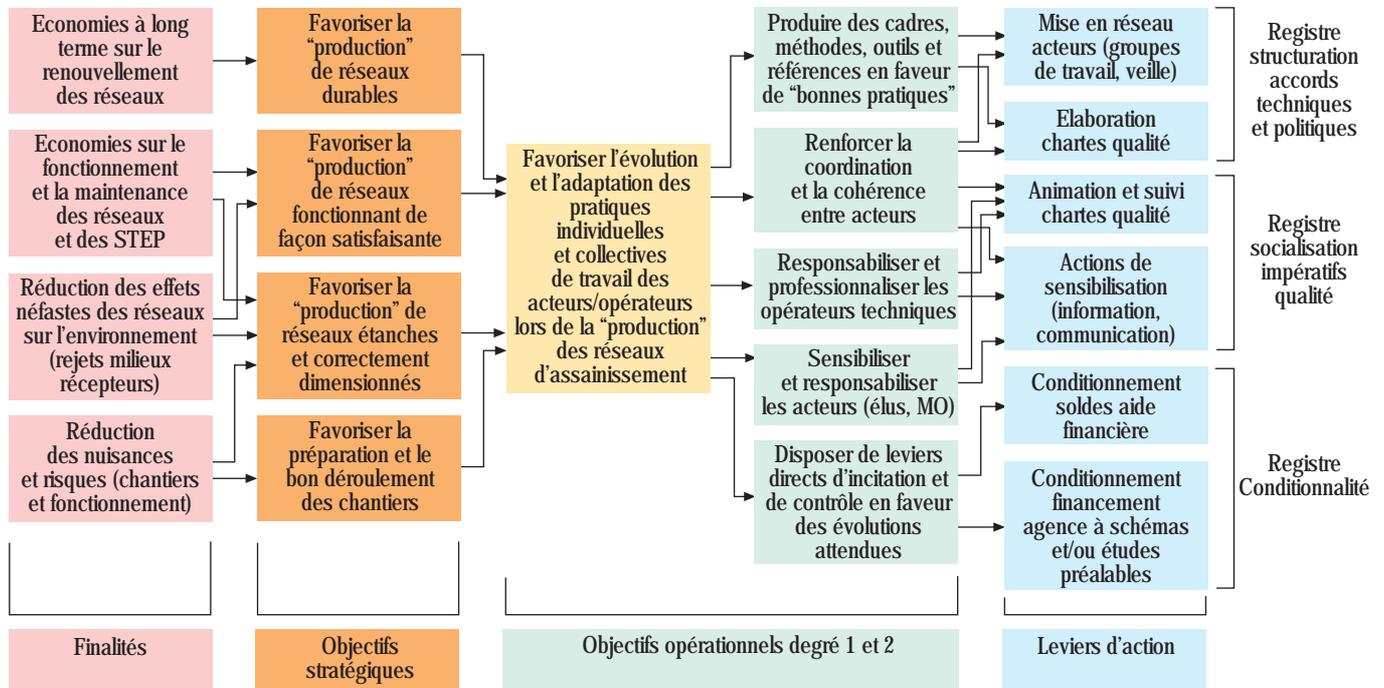
Mise en œuvre depuis le 7ème programme, cette politique a connu des évolutions, liées à des changements internes à l'Agence (programmes, organisation interne) ainsi qu'à des évolutions du contexte régional et national, en termes social, réglementaire, technique, institutionnel ou économique. Le rôle des partenaires techniques et institutionnels de l'Agence a dans ce cadre été central : les entreprises de pose et les fabricants de matériaux ont été des acteurs moteurs de la mobilisation de l'Agence sur ces sujets puis de l'élaboration des chartes ; les représentants des partenaires techniques (maîtres d'œuvre, entreprises, fabricants contrôleurs, exploitants), les services de l'Etat et une grande part des Conseils généraux et régionaux du bassin sont, par ailleurs, signataires de ces chartes qualité.

Enfin, la mise en œuvre de cette politique relève d'un partenariat fort avec la majorité des Conseils généraux des bassins RM&C, cofinanceurs d'une part importante des opérations. Sur la base d'un fonctionnement en "guichet unique", ils assurent pour le compte de l'Agence l'instruction et le suivi des dossiers dont le montant est inférieur à 500 k€ en montant de travaux, représentant 75% des dossiers et 40% du montant total des aides de l'Agence. L'Agence quant à elle gère les dossiers plus importants, correspondant à une moyenne de 230 opérations par an.

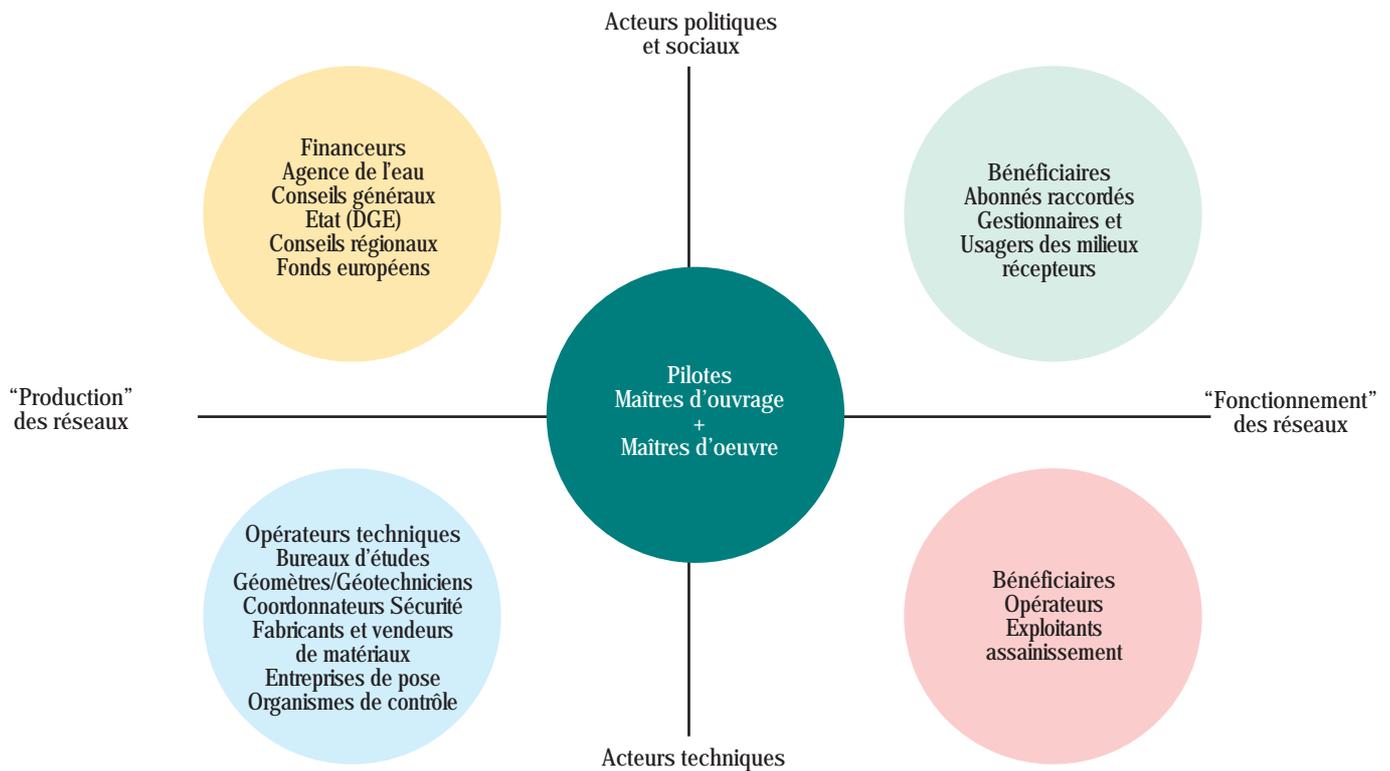
2. ELEMENTS DE CADRAGE DE L'EVALUATION

Cette évaluation vise à produire un bilan général de cette politique, à en évaluer la pertinence, la cohérence, l'efficacité de ses mesures et la durabilité de ses effets, ainsi qu'à produire des recommandations relatives à son optimisation. Son périmètre tient compte des interactions avec les autres aides de l'Agence, les autres interventions publiques (réglementation, normes, aides,...) ainsi que les actions des autres acteurs, dans l'optique d'appréhender la cohérence interne et externe de cette politique.

Pour assurer cette évaluation, la logique de cette politique a été figurée dans le cadre d'un arbre d'objectifs, présentant les liens entre ses finalités, objectifs stratégiques et opérationnels, ainsi que ses leviers d'actions (figure page suivante). Dans ce cadre, les finalités poursuivies apparaissent essentiellement d'ordre économique (investissement et fonctionnement) et environnemental (milieux récepteurs et nuisances). Les objectifs stratégiques concernent plus directement la qualité des réseaux et des chantiers (fonctionnement, durabilité, étanchéité). Ils sont relayés par des objectifs opérationnels, relatifs à l'évolution et l'adaptation des pratiques de travail des acteurs/opérateurs associés à la "production" des réseaux (définition de "bonnes pratiques", sensibilisation, responsabilisation et coordination). Les leviers d'action s'inscrivent quant à eux dans 3 registres renvoyant respectivement à la structuration d'accords entre acteurs, à la socialisation des impératifs de qualité et à la mise en œuvre de mesures de conditionnalité financière.



Par ailleurs, cette politique concerne et implique une importante diversité d'acteurs et de bénéficiaires, présentée dans le sociogramme suivant.



Enfin cette mission était placée sous l'autorité d'un comité de pilotage, qui s'est réuni 6 fois et s'est déroulée en 4 phases successives distinguant : (1) Structuration et cadrage, recouvrant entretiens avec les membres du comité de pilotage, examens des données et construction du référentiel ; (2) Observation reposant sur l'analyse de données, la réalisation de 15 études

de cas à l'échelle des bassins Rhône-Méditerranée et Corse, la passation de questionnaires et d'enquêtes et l'écoute de 9 groupes d'acteurs; (3) Analyse et réponses aux questions évaluatives ; (4) Jugements et recommandations, associés à l'animation d'un atelier prospectif interacteurs.

3. REPONSES AUX QUESTIONS EVALUATIVES

Cette évaluation est structurée autour de 4 questions évaluatives. Les questions 2 et 3 concernent l'évaluation des 2 principaux leviers de la politique qualité de l'Agence de l'eau (chartes et conditionnalité). Elles alimentent les réponses aux questions 1 et 4, traitant respectivement de la cohérence et de l'efficacité globales de cette politique, puis de sa cohérence interne et externe, et qui sont donc traitées dans un second temps.

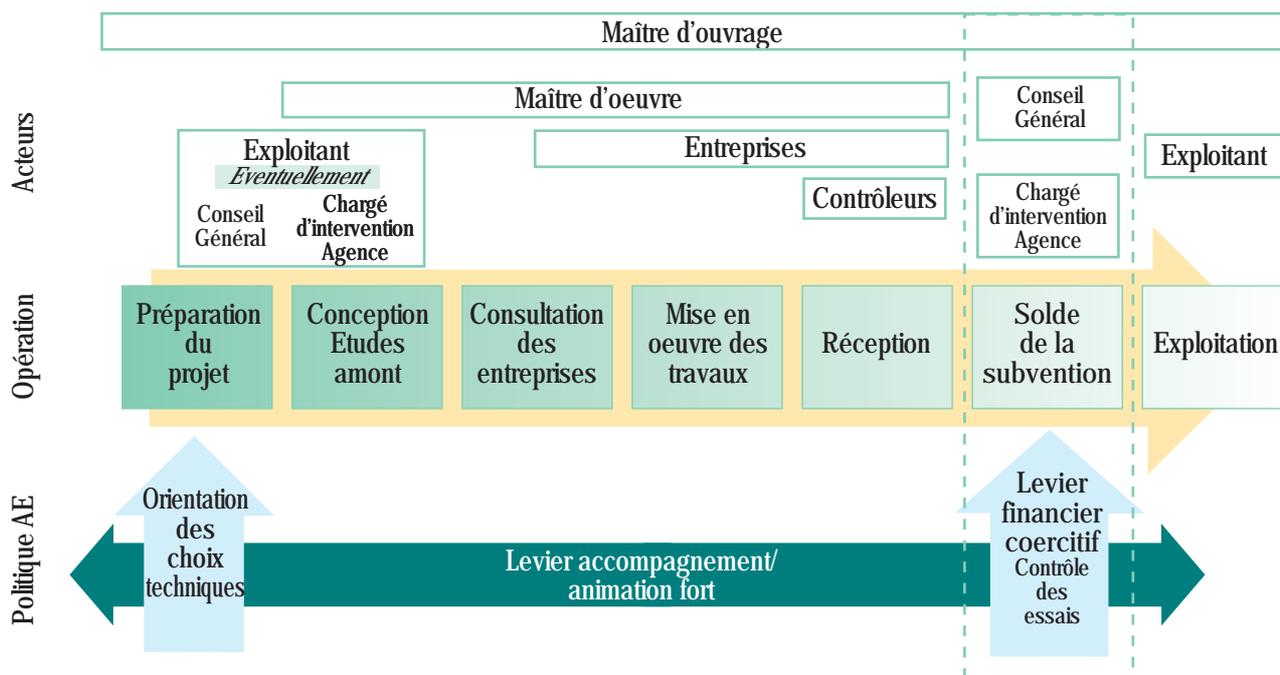
Question 2

En quoi l'animation des chartes qualité réseaux portée par l'Agence de l'Eau a-t-elle impulsé et/ou favorisé une prise de conscience collective et l'adhésion des acteurs, en vue de construire des réseaux durables et de qualité ? Dans quelle mesure a-t-elle permis de modifier les pratiques des acteurs ? Quel est le niveau d'utilisation des chartes qualité ?

L'ambition initiale des chartes était de fédérer les différents acteurs d'un chantier de réseau autour de la production puis de la promotion d'un document définissant les bonnes pratiques et les responsabilités de chacun et résultant d'un travail de consensus entre leurs représentants.

Cette démarche a été conduite à une échelle régionale, à la fois pour s'adapter à la structuration des organisations professionnelles et des collectivités partenaires et pour assurer une meilleure appropriation de ces recommandations. Elle a abouti à la signature sur le bassin Rhône-Méditerranée de 4 chartes : Rhône-Alpes (1997), Languedoc-Roussillon (2000), Franche-Comté (2001), Marne/Meuse/Haute-Marne, en partenariat avec l'Agence Seine-Normandie (2003). Bien qu'engagé sur Provence-Alpes-Côte d'Azur, le projet s'est soldé par un échec, lié au retrait de certains signataires (2000).

Formellement, les chartes sont des documents de facture diverse, tous centrés sur la description des responsabilités de chaque intervenant dans le cadre du phasage d'un chantier type, accompagnés des déclarations d'engagement et des signatures formelles de représentants des opérateurs et acteurs concernés (cf. figure ci-dessous). Les points techniques clés concernent les études préalables, la rédaction d'un dossier de consultation des entreprises clair, le choix d'une entreprise au "mieux disant", la préparation du chantier et sa distinction de la phase d'exécution, la réalisation d'essais réglementaires préalables à la réception des ouvrages par des organismes de contrôle indépendants de l'entreprise chargée des travaux et depuis l'arrêté de 2007, accrédités.



L'élaboration des chartes a joué de façon incontestable un rôle déterminant sur la dynamique des acteurs et le renforcement des relations entre les plus impliqués. Cette initiative entraine à l'époque en étroite résonance avec leurs priorités face à l'évolution récente du contexte réglementaire, technique et professionnel et avec l'engagement de certains opérateurs dans des politiques de qualité propre, ou le souci de légitimation du contrôle. Le fait d'avoir à produire un document finalisé à destination d'un public large a notamment permis d'aboutir à des accords formels sur les conditions de production de réseaux de qualité. Seuls les maîtres d'ouvrage, à l'exception de quelques collectivités importantes, et les maîtres d'œuvre privés, moins structurés professionnellement, sont restés en marge de ce processus.

Les événements organisés autour du lancement et de la signature des chartes ont le plus souvent été appréhendés comme nécessaires mais essentiellement formels, associant le plus souvent des acteurs déjà sensibles et n'apportant donc pas nécessairement une plus-value significative. De même, bien que l'on constate que le suivi et l'animation des chartes s'alimentent mutuellement, ceux-ci ont connu des destinées disparates suivant les régions. Mais si l'expérience démontre la nécessité d'une animation dédiée, soutenue par un partenariat large et externalisé par rapport à l'Agence, il apparaît difficile de faire vivre durablement ces dynamiques, sans des initiatives nouvelles tous les 2 à 3 ans, qui risquent cependant d'épuiser les acteurs les plus engagés.

Aujourd'hui la notoriété des chartes est indéniable auprès des opérateurs techniques, en lien avec l'investissement amont de leurs organisations dans l'élaboration des chartes mais également de la consolidation progressive d'une "culture commune de la qualité", et associée également à d'autres initiatives (renforcement de la réglementation et des normes, professionnalisation des acteurs,...). Elle souffre par contre d'un fort déficit auprès de collectivités maîtres d'ouvrage, bien que celles-ci aient été considérées comme les principales cibles des phases de lancement et d'animation. Cette situation est patente pour les petites collectivités rurales, notamment en lien avec le manque de compétence ou d'intérêt des élus, ou avec le trop haut niveau d'exigence des chartes au regard de leurs besoins et moyens. Le rôle prescriptif de la maîtrise d'œuvre publique assurée par les services de l'Etat a cependant pu contribuer à pallier ce déficit. Sa disparition récente interroge sur les soutiens dont disposeront ces collectivités à l'avenir.

In fine, l'existence des chartes a donné corps et légitimité à la question de la qualité et favorisé la sensibilisation des acteurs concernés. Elle a notamment permis aux opérateurs et acteurs les plus motivés de défendre et justifier collectivement cette préoccupation auprès des autres, en précisant les responsabilités respectives de chaque opérateur et acteur. Les questions concernent davantage les moyens d'accompagnement de son appropriation notamment auprès des petites collectivités et la pérennité des dynamiques qu'elles ont suscitées.

Quant à l'Agence, il est évident qu'elle a joué un rôle moteur dans la phase d'élaboration des chartes, étant jugée comme l'acteur le plus légitime pour assurer l'animation d'un partenariat, à la fois en raison de sa neutralité et de ses moyens. En revanche, elle n'est pas toujours parvenue à mettre en place avec ses partenaires régionaux une configuration en réseau de l'animation et du suivi de la charte, soit par manque d'opérateur associatif relais et/ou de dynamique partenariale suffisante. Et il est patent qu'aujourd'hui la plupart des acteurs attendent toujours d'elle qu'elle joue un rôle de leader dans cette dynamique.

Question 3

De manière générale, depuis la mise en œuvre de la politique qualité de l'Agence, obtient-on sur les bassins Rhône Méditerranée et Corse une augmentation de la fréquence des essais de réception conformes ? Dans quelle mesure le fait de conditionner le versement du solde des aides financières de l'Agence de l'Eau à la réalisation de ces contrôles a-t-il contribué à cette évolution ?

L'Agence a conditionné à partir de son 7ème programme (1997) le versement du solde des aides attribuées aux travaux qu'elle finance à la présentation des résultats satisfaisants des essais prévus par la réglementation : inspection visuelle ou télévisuelle et tests d'étanchéité sur l'ensemble du linéaire posé, réalisés par un opérateur qualifié et indépendant de l'entreprise chargée des travaux. Ces exigences ont été renforcées lors du 8ème programme avec un test de compacité des sols pour les travaux de création de réseaux et la demande d'un procès verbal (PV) des essais en lieu et place des rapports d'essais pour en faciliter le traitement. Le 9ème programme consacre quant à lui l'obligation de respect de la charte qualité (travaux > 500 K€ HT), d'un bilan qualitatif de l'opération (travaux > 1 M€ HT), ainsi que la réalisation des essais par un organisme de contrôle accrédité par le COFRAC à dater de 2009.

L'obligation réglementaire de la réalisation des 3 essais de réception date en fait de décembre 1994, mais avec un effet très limité jusqu'en 1997, c'est-à-dire jusqu'à l'instauration de la règle de conditionnalité par l'Agence. Aujourd'hui, la principale règle de conditionnalité, relative à la réalisation et à la conformité des essais, est largement connue des différentes catégories d'acteur, à l'exception d'élus de petites collectivités dépourvues de services techniques. L'information réalisée au moment de la convention d'aide n'apparaît pas toujours suffisante pour les alerter sur cette question. Quant au modèle de PV d'essais, s'il est connu des chargés d'intervention de l'Agence et d'une majorité d'organismes de contrôle, il est ignoré et non utilisé par la majorité des autres acteurs concernés, notamment parce qu'il n'est pas systématiquement diffusé par ces chargés d'intervention et rarement par les services des Conseils généraux

qui instruisent les dossiers dans le cadre des conventions qui les lient à l'Agence.

Par ailleurs, les chargés d'intervention de l'Agence ne disposent pas actuellement des moyens suffisants pour vérifier la bonne réalisation des tests et respecter les modalités de versement du solde. Au-delà des difficultés liées au manque de temps et à leurs compétences techniques parfois limitées en assainissement, il apparaît qu'ils ne disposent généralement pas des éléments nécessaires pour vérifier que les essais ont bien été réalisés conformément aux instructions techniques, en lien avec l'absence d'utilisation de PV d'essais, leur inadaptation aux opérations complexes et aux incohérences fréquentes entre le descriptif des travaux et les documents remis pour le solde. De ce fait, l'application de la mesure est souvent simplifiée voire faussée. La pratique consiste à réclamer les résultats des essais et à bloquer le versement du solde tant que la collectivité n'a pas transmis les documents, avec un niveau d'exigence et de rigueur variant suivant les chargés d'intervention. Les opérations soldées en retrait sont très rares. La mesure de conditionnalité du solde n'est donc pas bien respectée et se réduit la plupart du temps au blocage provisoire du solde, cette décision dépendant notamment de la tolérance ou du pragmatisme des instructeurs et provoque un manque d'équité dans le traitement des collectivités.

Concernant la mise en œuvre par les Départements, 80 % sont signataires de conventions avec l'Agence et tenus d'appliquer ces mesures de conditionnalité dans ce cadre. Sur une vingtaine de Conseils généraux interrogés, les 2/3 déclarent appliquer la règle de conditionnalité avec un niveau de pratique hétérogène très proche de celui de l'Agence, ne serait-ce qu'en raison des moyens humains dont ils disposent, mais aussi de pressions des élus, de nécessité de consommation budgétaire ou de volonté de ne pas pénaliser les communes. La majorité de ces départements appliquent les mêmes règles aux dossiers qu'ils financent seuls, témoignant d'un effet indirect de la politique de l'Agence sur des dossiers qu'elle ne finance pas. Les autres Départements se refusent à imposer cette règle, mettant en cause un manque de directive ferme de l'Agence et/ou de définition précise des règles de versement des aides en interne aux Conseils généraux. Enfin, à dater de 2007, l'Agence, qui ne contrôle pas les opérations gérées par les Départements, a décidé de dispenser les maîtres d'ouvrage de remettre les justificatifs relatifs aux essais, tout en se donnant la possibilité d'un contrôle a posteriori, dont les modalités n'ont pas encore été détaillées.

De façon générale, la conditionnalité du versement du solde peut être considérée comme une mesure très utile et très efficace, qui a sans doute été la plus opérante en matière d'amélioration des pratiques et d'évolution favorable de la qualité des opérations. Le levier financier mis en place a été déterminant pour la généralisation des contrôles de réception, d'autant que l'obligation réglementaire de 1994 n'a été accompagnée d'aucune

autre mesure incitatrice ou coercitive de la part des services de l'Etat, en charge du contrôle réglementaire. Cette mesure, qui s'applique aux collectivités aidées par l'Agence et par les Départements, a permis aux maîtres d'ouvrage d'imposer aux entreprises la réalisation des essais et consécutivement a incité celles-ci à mieux travailler.

Elle s'est traduite en premier lieu par une augmentation très nette de la fréquence de réalisation des essais, très faible avant 1997. L'inspection télévisuelle et les tests d'étanchéité sont désormais quasiment toujours réalisés. En revanche, les tests de compactage exigés par l'Agence depuis 2004, ne sont pas encore systématisés, du fait notamment de difficultés de mise en œuvre et d'un manque de maîtrise technique. Bien qu'aucune donnée objective sur l'évolution des taux de conformité ne soit disponible, la majorité des acteurs estime que les taux de non-conformité ont sensiblement baissé ces 10 dernières années. Des essais positifs ne constituent cependant pas nécessairement une garantie de la bonne qualité d'une opération, et cette contribution doit être relativisée, car ne serait-ce que parce qu'elle n'assure pas le respect de l'ensemble des bonnes pratiques associées à la charte. La fiabilité des essais est parfois aussi en cause, notamment lorsque la règle de séparation des marchés n'est pas respectée. Cependant, la majorité des acteurs estime que l'obligation de l'accréditation des organismes de contrôle permettra d'assainir les pratiques.

Enfin, si l'efficacité de la mesure de conditionnalité s'explique aussi sans doute par son caractère exceptionnel (elle n'est appliquée pour aucune autre aide de l'Agence) et l'effet d'annonce dont elle a bénéficié, les limites à sa mise en œuvre, progressivement mises à jour, ont quelque peu émoussé sa portée. Ce constat est à relier avec celui d'un relâchement dans les pratiques et d'une dégradation récente de la qualité des opérations, relevés par certains acteurs. Nombre d'entre eux attendent d'ailleurs un maintien, voire un renforcement, de cette mesure, au risque d'une dérive rapide et notable des pratiques, notamment liée à l'entrée sur le marché de maîtres d'œuvre et d'entreprises non spécialisés, au non respect de la règle du mieux disant et à la baisse des moyens financiers.

Question 1

En quoi l'Agence de l'Eau a-t-elle fait de la qualité des réseaux une de ses priorités ? En quoi l'organisation et les moyens déployés sont-ils les plus efficaces pour atteindre les objectifs de qualité des milieux récepteurs et de durabilité des ouvrages ? En quoi les instruments/leviers d'action utilisés sont-ils à la fois performants et cohérents entre eux ?

Fortement corrélée aux analyses qui ressortent des deux questions précédentes, ces questions visent essentiellement à évaluer la cohérence et l'efficacité des principaux moyens mis en œuvre pour renforcer la qualité et la pérennité des réseaux. Elles renvoient également et plus précisément à la façon dont l'Agence s'est donné les moyens de partager en son sein la charte de qualité et la mise en œuvre de la mesure de conditionnalité du solde des aides qu'elle gère directement.

Les leviers mobilisés par l'Agence dans le cadre de cette politique associent donc étroitement une logique d'animation et d'accompagnement et une logique de coercition plus affirmée. Le recours à ces leviers est justifié par l'existence préalable d'une politique de financement importante de l'Agence dédiée aux opérations sur les réseaux d'assainissement, représentant de l'ordre d'un quart de ses aides à l'investissement pour un montant annuel moyen de 62 millions d'euros, qui tend d'ailleurs à augmenter. Ces trois leviers développent entre eux une synergie incontestable, permettant à la fois d'espérer des effets sur les représentations, les connaissances, les compétences et les pratiques individuelles et relationnelles des acteurs ciblés. La politique d'animation et d'accompagnement a en effet permis de faciliter la compréhension et l'acceptation de la mesure de conditionnalité, qui constituait à l'époque une première pour l'Agence, non rééditée d'ailleurs jusqu'à aujourd'hui. Dans cette optique, l'Agence apparaît comme le catalyseur d'une dynamique en faveur de la qualité des réseaux.

Ce volet d'intervention s'est trouvé interrogé par le repositionnement de la politique globale de l'Agence au cours des années 2000, induit notamment par les exigences de la Directive cadre sur l'eau, centrées sur des objectifs de "bon état" des masses d'eau et confortant une approche centrée sur les "milieux". Si le développement de nouveaux axes d'intervention (restauration physique des milieux, réduction des contaminations par les toxiques,...) n'affecte pas aujourd'hui financièrement des lignes telles que celles des réseaux, il n'en est pas de même en terme d'affichage politique, aujourd'hui extrêmement réduit par rapport à ces sujets. Il en résulte une forme de contradiction, ressentie jusqu'au niveau des chargés d'intervention, qui hésitent à s'investir sur des dossiers réseaux, bénéficiant d'attentes fortes des collectivités et généralement maîtrisés, et d'autres dossiers, fortement promus par l'Agence mais avec un moindre écho sur le terrain et dont le soutien est jugé plus complexe.

Sur le plan de l'investissement humain de l'Agence, la période évaluée peut être découpée en deux phases. Au cours de la première, correspondant à l'élaboration des chartes et à la mise en place de la mesure de conditionnalité, il reposait sur un agent spécialisé du siège, en lien avec les délégués régionaux et un agent référent au sein de chaque délégation. A dater de 2003, l'Agence a connu une importante restructuration de ses services, reposant sur une décentralisation d'une part importante de ses missions et personnels au sein de ses délégations. Si cette évolution apparaissait a priori favorable à une plus forte régionalisation de l'intervention de l'Agence sur l'animation et le suivi des chartes et un rapprochement avec les acteurs de terrain, elle a consacré une "déspecialisation" des chargés d'intervention, qui, ajoutée à l'évolution des priorités politiques de l'Agence, a affecté les compétences internes. Et ce n'est que courant 2008 que l'Agence a nommé au sein de chaque délégation des correspondants "réseaux", à la fois personnes ressources internes et en charge des liens avec les partenaires. La cohérence avec la politique qualité des réseaux a nécessairement pâti de cette évolution, comme en témoigne le ressenti de la plupart des partenaires historiques de l'Agence.

Question 4

En quoi la politique globale de l'Agence de l'Eau en matière de réseaux d'assainissement (aides + politique qualité) est-elle complémentaire aux politiques nationales (réglementation) ? Est-elle en synergie ou en contradiction avec les politiques des autres acteurs de l'assainissement et des Conseils Généraux en particulier ?

La politique de l'Agence apparaît en étroite synergie avec la politique réglementaire relative à la qualité des réseaux. Elle fait directement écho à l'emboîtement réglementaire, associant principalement la directive européenne eaux résiduaires urbaines (DERU) et les prescriptions techniques de 1994 et 2007 relatives aux ouvrages de collecte et de traitement des eaux usées. Le conditionnement du versement du solde des aides de l'Agence à la présentation des résultats conformes des essais renvoie en effet directement à ces exigences, de même que la plupart des adaptations suivantes. Il en est de même pour la traduction des évolutions réglementaires relatives au Code des marchés publics et notamment à la promotion apportée à la notion de "mieux disance" dans les chartes. L'investissement de l'Agence et de ses partenaires a alimenté les réflexions présidant à la production d'instructions et de normes techniques, qui a suivi. Cette cohérence amène cependant à se demander si l'Agence n'assure pas indirectement au travers de la conditionnalité une mission de contrôle réglementaire, du ressort des services de l'Etat. Dans cette optique, la plus value spécifique de l'Agence semble devoir être davantage associée aux chartes et à l'animation du travail important réalisé en matière de traduction pratique de ces exigences réglementaires.

Conseils généraux

Concernant la cohérence avec les politiques des Départements, la situation est contrastée dans la mesure où les politiques d'aide aux réseaux diffèrent selon les Départements. Une moitié des départements du bassin a une politique qualité très semblable à celle de l'Agence et appliquée à l'ensemble des opérations qu'ils aident seuls. A contrario, au moins un tiers des départements n'applique pas de mesure de conditionnalité. Sur certaines régions, les Départements ont contribué aux dynamiques des chartes et au financement de leur animation. In fine, pour une majorité des départements, l'influence de l'Agence sur leur politique qualité apparaît déterminante, même si une majorité de ces Départements se montre plus suiviste que moteur, sans que l'existence de conventions avec l'Agence ou la richesse du département soient des garanties de dynamisme.

Cette synergie est également limitée au niveau des services départementaux par le faible niveau d'application des mesures de conditionnalité, notamment en raison de pressions politiques, de craintes de pénaliser les petites collectivités en bloquant le versement du solde et de nécessité de consommer les budgets alloués. Par ailleurs, les questions de moyens humains sont déterminantes, et il semble évident que certains départements ne peuvent pas matériellement vérifier pour chaque dossier la bonne réalisation des essais. Même si le blocage du solde est pratiqué par une quinzaine de départements du bassin, il est souvent considéré comme une mesure mal adaptée à leur positionnement vis-à-vis des communes. Le retrait du solde est inenvisageable pour une grande majorité de départements. L'Agence a d'ailleurs pris acte de ces difficultés, puisqu'elle dispense désormais les maîtres d'ouvrage de fournir les justificatifs des essais. Cette dispense signifie implicitement que les Conseils généraux n'auront plus à pratiquer le blocage du solde, et encore moins le retrait du solde, sauf si leur volonté est de continuer à appliquer ces mesures.

Autres acteurs

Concernant les autres catégories d'acteurs, la politique qualité de l'Agence a d'abord fait écho aux démarches pionnières engagées par les "Canalisateurs de France" et aussi par quelques collectivités qui avaient, dès le début des années 1990 instauré des outils en faveur de la qualité de leurs opérations. Sa mise en œuvre a ensuite eu des effets différenciés suivant les types d'acteurs :

Le maître d'ouvrage, de par son rôle de décideur des modalités de conception et de mise en œuvre des travaux, joue un rôle central et déterminant en terme d'exigences. On constate une position relativement consensuelle des maîtres d'ouvrage, favorable à une prise en compte des enjeux de qualité des réseaux, mais entamée par une variabilité de mise en œuvre des préconisations. Les "petits" maîtres d'ouvrage (communes < 5000 habitants et sans services techniques) sont

très dépendants de la qualité des prestations de la maîtrise d'œuvre publique et affectés par sa disparition. Seul le développement de l'intercommunalité permettra aujourd'hui de faire face aux exigences de qualité. Les maîtres d'ouvrage "moyens" (communes de 5000 à 15000 habitants et services techniques généralistes) ont une approche de la qualité des réseaux très hétérogène. Ce type évolue lui aussi, à vitesse variable, vers l'intercommunalité. Les "gros" maîtres d'ouvrage, représentés par des collectivités plus importantes, disposant de services techniques compétents et spécialisés, ont généralement adopté des pratiques favorables à la qualité depuis de nombreuses années.

Partenaire essentiel de la maîtrise d'ouvrage, **la maîtrise d'œuvre** est un acteur clef, vivant depuis quelques années une dégradation forte de ses conditions d'intervention, liée à la réduction des budgets et à l'apparition de nouveaux intervenants non spécialisés. Cette situation est incompatible avec les exigences liées aux politiques en faveur de la qualité des réseaux. Ces effets sont renforcés par la disparition récente de la maîtrise d'œuvre publique.

Les entreprises de pose sont des entreprises plus ou moins spécialisées, dont l'évolution en faveur de la qualité des réseaux s'est faite en parallèle de celle des matériaux, des exigences réglementaires. Cette profession souffre des mêmes maux que la maîtrise d'œuvre (non-respect de la mieux-disance, apparition de nouveaux intervenants non qualifiés, baisse des prix,...) et regrette notamment que les études préalables et les phases de préparation de chantier ne soient pas plus largement mises en œuvre.

Les grosses entreprises (souvent nationales ou internationales) qui fabriquent et distribuent les matériaux de construction de réseaux sont associées aux démarches de l'Agence en faveur de la qualité depuis leur origine. Elles soutiennent notamment les chartes qualité, qu'elles voudraient voir davantage appliquées sur le terrain, leur positionnement reflétant leur intérêt à ce que la qualité soit mieux reconnue et plus mise en œuvre sur le terrain.

La profession de contrôleur s'est développée dans les années 90 en réponse à l'exigence réglementaire de contrôles avant réception. Elle souffre encore d'un manque d'indépendance, lié notamment au déficit de séparation des marchés des contrôles de celui des travaux et des pressions de certains partenaires, et défend la politique de l'Agence, tout en regrettant son déficit d'application sur le terrain.

Les exploitants sont relativement éloignés de cette politique, dont les différents leviers ne les touchent pas directement. Il semble pourtant qu'ils pourraient jouer un rôle de conseil intéressant dans le cadre de la préparation voire du suivi des opérations, en lien avec la valorisation de leur technicité et connaissance et le développement de l'autosurveillance des réseaux.

4. PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS STRATEGIQUES

Ces propositions sont définies en faisant l'hypothèse d'un maintien de l'aide financière aux réseaux d'assainissement sur le 9ème programme, à budget constant. Sa finalité demeure la qualité des opérations sur les réseaux soutenus financièrement par l'Agence, toujours pertinente au regard de l'évolution du contexte et des pratiques. Dans ce cadre, est proposée ici une réflexion stratégique prospective en deux temps recouvrant :

- a. l'examen de deux scénarios extrêmes, renvoyant respectivement à l'abandon des leviers créés par l'Agence en faveur de la qualité (scénario "retrait") ou au maintien de la politique suivant ses modalités actuelles (scénario "statu quo")
- b. l'examen des possibilités d'adaptation des leviers existants, au regard des constats réalisés sur leur efficacité et de l'évolution des enjeux.

Les incidences d'un scénario "retrait"

Il résulte de la régression actuelle à l'égard de la qualité, en lien avec la baisse des moyens publics et des coûts des prestations, accentuée par les tensions actuelles sur les finances publiques. Dans ce cadre, la mesure de conditionnalité, même imparfaitement respectée, apparaît comme un garde-fou, surtout pour les petites collectivités qui ont perdu le soutien de la maîtrise d'œuvre publique et restent trop peu sensibilisées aux impératifs de qualité. Sa suppression risquerait d'accroître rapidement cette dérive déjà sensible.

Concernant la charte, les incidences seraient différentes suivant les dynamiques régionales actuelles, mais il n'est guère évident que les autres partenaires financiers et notamment les Départements compensent la part de l'Agence. Un abandon de la politique d'animation de l'Agence risquerait fort de sonner le glas des démarches régionales en cours et d'obérer toute possibilité de relance ailleurs.

Ce scénario comporte donc deux risques majeurs :

- voir reculer les progrès réalisés en faveur de la qualité au cours des dix dernières années, essentiellement grâce à l'investissement de l'Agence,
- affecter les liens tissés par l'Agence avec l'ensemble des acteurs et opérateurs concernés et notamment les collectivités maîtres d'ouvrage, tant sur le volet assainissement, qui demeure un champ d'intervention important de l'Agence, que sur la plupart des autres volets de sa politique, dans le cadre desquels leur engagement est souvent déterminant.

Les incidences d'un scénario "statu quo"

Si le principe des mesures de conditionnalité n'est pas contestable, leur mise en œuvre n'est pas satisfaisante, en lien étroit avec le déficit de vérification des tests et de la qualité des opérations tant par l'Agence que par les Départements. L'Agence a d'ailleurs commencé à faire évoluer certaines de ses modalités, avec une dispense de fourniture des résultats d'essais pour les opérations sous contrat départemental, sans que cette disposition soit effective et que l'Agence ait mis en place des contrôles a posteriori. Plus globalement, il est clair que l'effet d'annonce dont ces mesures ont bénéficié a aujourd'hui disparu et l'Agence pourrait à terme être affectée par son incapacité à faire respecter des règles édictées par ses soins.

La politique d'animation initiée par l'Agence est actuellement peu active : absente en PACA, suspendue en Rhône-Alpes, en phase d'essoufflement en Franche-Comté. Le statu quo n'apparaît pas satisfaisant sachant que ces démarches ne sont pas forcément durables et que les effets bénéfiques de l'élaboration sont aujourd'hui atténués. Cela n'empêche pas des besoins de s'exprimer, notamment vis-à-vis de la maîtrise d'ouvrage. La poursuite d'une démarche d'animation dédiée appelle donc une remise à plat des options stratégiques associées.

Ce scénario "statu quo" souffre de n'apporter aucune réponse aux faiblesses constatées en matière d'application et d'impact de la politique qualité, tant sur le levier conditionnalité que sur celui de l'animation, ni aucune prise en compte de l'évolution du contexte et des enjeux nationaux.

Examen d'une rénovation de la politique de l'Agence

Exiger la qualité en contrepartie d'un soutien financier implique de mettre en place un contrôle de la qualité. Les services de l'Etat, dont c'est la responsabilité, ne l'assurent pas et ne prévoient pas de changements notables à court ou moyen terme, faute de moyens humains et pour des questions de priorités dans leurs missions.

Dans ce cadre, seuls les partenaires financiers sont en légitimité d'assurer ce type de contrôle. Les disparités de posture des Départements ne permettent pas d'envisager une mise en œuvre homogène. L'Agence apparaît donc comme le seul acteur institutionnel en position d'inciter, voire d'imposer aux collectivités le respect des règles qui contribuent à la qualité des opérations sur les réseaux.

Par ailleurs, la complémentarité entre levier financier et accompagnement n'est plus à démontrer et une perspective de modifications des règles d'attribution des aides de l'agence offre l'opportunité d'une relance de l'information et de la sensibilisation.

Il n'en demeure pas moins que le levier financier, plus efficace sur la durée et s'appliquant équitablement à tous les maîtres d'ouvrage, doit être renforcé par rapport à la situation actuelle. In fine, cette rénovation passe par :

- a. une mesure de conditionnalité plus opérationnelle et assortie de sanctions plus dissuasives qu'actuellement ;
- b. une différenciation des aides financières, avec un dispositif de taux d'aides majorés sous certaines conditions et/ou pour certaines conditions/actions favorables à la qualité ;
- c. un maintien et une adaptation de la politique d'accompagnement et d'animation, favorisant la poursuite de l'acculturation des acteurs concernés.

L'adaptation de la conditionnalité des aides

Il s'agit de conditionner l'aide financière à la qualité globale de l'opération et non pas à la réalisation et à la conformité des essais, en élargissant le contrôle aux principaux points clefs de la qualité et en réalisant des bilans ou audits complets des opérations réseaux. Ces contrôles "surprise" interviennent lors de la réception des travaux et reposent sur un examen documentaire et des entretiens avec les différents intervenants. La demande d'envoi des PV d'essais et la vérification par les chargés d'intervention sont supprimées.

Ne pouvant être réalisés sur toutes les opérations aidées (environ 700/an), ils sont à réaliser sur un panel représentatif de toutes les opérations financées par l'Agence et sélectionné à partir des critères suivants : une opération par département tous les 1 à 2 ans, la prégnance des enjeux environnementaux identifiés avec les services de police de l'eau, les situations à risque identifiées en amont avec les Départements ou les SAT. Pour l'efficacité et la crédibilité des mesures, un ratio minimum doit être fixé, par exemple 1/20 (soit une trentaine d'opérations par an).

Ces contrôles peuvent être réalisés soit par :

- a. un technicien spécialisé de l'Agence, avec à la clef une meilleure fiabilité et un poids plus affirmé mais en possible contradiction avec les priorités de gestion du personnel de l'Agence ;
- b. un prestataire externe, offrant une organisation plus souple et flexible mais des risques de connivence avec certains intervenants.

Concernant les sanctions, l'enjeu est d'envisager des sanctions progressives en fonction du degré de respect des différents points, tout en étant plus sévères que le retrait du solde et pouvant aller jusqu'au remboursement de 30% de l'aide et/ou à l'inéligibilité de la collectivité à toutes les aides de l'Agence pour une période de 2 ou 3 ans.

Par ailleurs, les résultats des contrôles pourraient faire l'objet d'une diffusion systématique, via les supports habituels de l'Agence (site Internet, rapport d'activités, etc.) et de courriers

aux principaux partenaires concernés, afin d'en renforcer l'impact à la fois sur les acteurs/opérateurs contrôlés et sur leurs pairs.

Par ailleurs, l'Agence peut également imposer aux collectivités dépourvues de services techniques spécialisés un recours à un AMO obligatoire pour toute opération d'un montant supérieur à 100 k€ et exiger que les études préalables fassent l'objet de marchés séparés.

La création de mesures financières incitatives et le lien avec les Départements

Certains facteurs apparaissent clairement bénéfiques à la qualité. Il s'agit notamment du développement de l'AMO, des études préalables et en particulier des études géotechniques ou de la maîtrise d'ouvrage par une intercommunalité à compétence intégrale (réseaux de collecte, de transfert et ouvrages de traitement). Dans ce cadre, l'Agence peut prévoir une bonification de ses aides à un taux de 70 % sur ces dossiers. Concernant l'AMO, il importe également de préciser le rôle de conseil et d'assistance technique que les SAT sont susceptibles de jouer auprès des collectivités rurales dépourvues de services techniques spécialisés. Il s'agit pour l'Agence d'intervenir auprès des Départements pour favoriser l'implication des SAT, dans des conditions compatibles avec la réglementation et les moyens de ces collectivités. L'Agence pourrait adopter la position de certains Départements qui ont d'ores et déjà choisi de mettre en œuvre une bonification pour les opérations portées par des intercommunalités. Une autre possibilité, dont l'effet incitatif serait sans doute moins marqué, pourrait être de considérer l'intercommunalité à compétence intégrale comme un critère favorable pour placer une opération en situation prioritaire. A enjeu environnemental équivalent, elle serait aidée en priorité par rapport à une opération portée par une collectivité qui ne remplirait pas ces conditions. Ces points pourraient faire l'objet d'accords avec les Départements, afin que ceux-ci appliquent des conditions similaires, au moins pour les opérations aidées conjointement avec l'Agence.

Plus globalement, la mise en place de telles mesures de conditionnalité et d'incitation appelle celle d'un effet d'annonce, à relayer dans le cadre de l'adaptation de la politique d'animation, ainsi qu'une adaptation des accords-cadres avec les Départements, en prévoyant notamment que ceux-ci se désengagent du contrôle actuel et s'investissent plus systématiquement dans la sensibilisation et l'information des communes.

L'évolution de l'animation

Ad minima, la rénovation de la politique d'aide de l'Agence exige de la promouvoir et d'en expliciter le sens, les principes et les modalités. La démarche d'animation engagée dans le cadre des chartes doit donc être poursuivie et actualisée, avec à la clef :

- a. Un ciblage prioritaire sur les petites collectivités maîtres d'ouvrage, dont les exigences et les besoins de sensibilisation sont déterminants ;
- b. Une adaptation des messages à la typologie des collectivités, en lien avec l'ensemble des partenaires concernés. Les principaux arguments à développer pourraient renvoyer aux enjeux économiques et sociaux de la qualité, aux enjeux en matière d'autosurveillance des réseaux, au recours à une assistance à maîtrise d'ouvrage, l'obligation du contrôle,... L'élaboration et la diffusion de cahier des charges type fait également figure de priorité.

Par ailleurs, il importe de soutenir certaines initiatives en cours, émanant notamment des syndicats professionnels de l'ingénierie en faveur de l'élaboration de documents guides. Le rôle potentiel des exploitants dans le cadre des opérations sur les réseaux appelle également des développements spécifiques.

En termes de modalités de mise en œuvre de ces actions de communication, il semble intéressant que l'Agence conserve un rôle central, lié à la conception, l'édition et la diffusion des supports d'information. Nous proposons cependant que cette diffusion se fasse au travers de partenaires de l'Agence plus proches des acteurs du terrain. Le rôle des Départements et des Services d'Assistance Technique doit être appuyé dans ce cadre, leur statut de financeurs partenaires de l'Agence sur ces mêmes volets légitimant d'ailleurs leur investissement dans cette diffusion. L'Agence peut aussi se rapprocher des structures de gestion des milieux aquatiques (SAGE, Contrat de milieux), qui constituent des interlocuteurs incontournables des collectivités dans le cadre de la mise en œuvre d'opérations liées à l'assainissement, et sont par ailleurs également financées par l'Agence.

Les dynamiques associées aux chartes doivent être appuyées en tenant compte des spécificités des dynamiques propres à chaque région. En Languedoc-Roussillon et Franche-Comté, le soutien de l'Agence à l'animation et le suivi des chartes qualité doit être maintenu, éventuellement dans le cadre d'une définition d'un cahier des charges plus précis. En Rhône-Alpes, la relance de la dynamique charte demeure souhaitable ; en PACA et dans les autres régions des réunions d'information et d'échange et/ou la mise en place de réseaux de partage d'expériences entre acteurs techniques sont attendues, pouvant à terme déboucher sur des dynamiques collectives.

agence de l'eau rhône-méditerranée et corse

2-4, allée de Lodz 69363 LYON Cedex 07
 Téléphone 04 72 71 26 00 Télécopie 04 72 71 26 01
www.eaurmc.fr

Direction de la Planification et de la Programmation

2-4, allée de Lodz 69363 LYON Cedex 07
 Téléphone 04 72 71 26 51 Télécopie 04 72 71 26 03

Délégation régionale Rhône-Alpes

14, rue Jonas Salk 69363 LYON Cedex 07
 Téléphone 04 72 76 19 00 Télécopie 04 72 76 19 10

Délégation régionale de Besançon

Le Cadran 34, rue de la Corvée 25000 BESANCON
 Téléphone 03 81 25 23 50 Télécopie 03 81 25 23 51

Délégation régionale de Marseille

Immeuble le Noailles 62, La Canebière 13001 MARSEILLE
 Téléphone 04 96 11 36 36 Télécopie 04 96 11 36 00

Délégation régionale de Montpellier

Le Mondial - 219, Rue le Titien CS59549 34961 MONTPELLIER Cedex 2
 Téléphone 04 67 13 36 36 Télécopie 04 67 13 36 00

