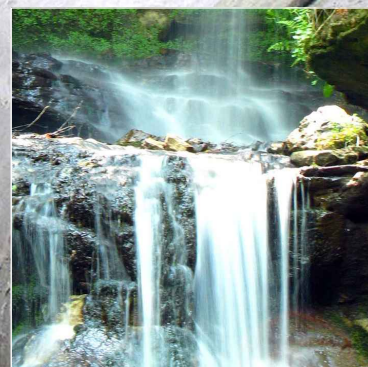


Evaluation des politiques d'intervention de l'Agence



Evaluation de la politique qualité des réseaux d'assainissement

Rapport final

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, expert « 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-dintervention.html>

Avant-propos



L'Agence de l'Eau évalue ses politiques d'intervention depuis 2003. Fin 2007, le choix du Conseil d'Administration s'est porté sur la politique menée en faveur de la qualité des réseaux d'assainissement (0,3% du montant des aides consacré à ces ouvrages) et qui accompagne le financement des réseaux (25% des aides à l'investissement de l'Agence).

Motivée par l'intérêt d'un bilan après plus de 10 ans de mise en œuvre et par les enjeux économiques et environnementaux, tant pour l'Agence que pour les autres partenaires financiers et les collectivités maîtres d'ouvrage, l'évaluation a porté sur l'efficacité, l'efficience et la cohérence interne et externe de cette politique.

Amorcée dès 1995, la politique qualité des réseaux d'assainissement est axée autour de deux leviers principaux :

- un levier financier, basé essentiellement sur le conditionnement du versement du solde des aides pour les travaux de réseaux à la production des résultats conformes des essais réglementaires préalables à la réception des ouvrages (tests de compacité, inspection visuelle, essais d'étanchéité) ;
- un levier d'accompagnement et d'animation à destination des partenaires techniques, opérationnels et financiers, concrétisé notamment par l'élaboration, la signature et le suivi de chartes régionales dédiées à la qualité des réseaux.

Cette évaluation conduite sur un an par deux prestataires - Ginger Environnement Infrastructures et Contrechamp - a été suivie par un comité de pilotage présidé par Gabrielle Fournier, Directrice de la délégation de l'Agence à Marseille et constitué d'acteurs de l'assainissement internes et externes à l'établissement.

Je tiens à remercier l'ensemble des personnes qui ont participé à ce travail de qualité et qui a permis à nos instances décisionnelles d'avoir un regard distancié sur cette politique : les membres du comité de pilotage, les prestataires ainsi que les partenaires et les agents de l'Agence sollicités (soit, au total plus de 200 personnes consultées par enquêtes téléphoniques, envois de questionnaires, réunions de 8 groupes focus, un atelier prospectif et 15 études de cas).

Suite à la présentation de ce rapport, le conseil d'administration de l'Agence a acté, début 2010, la nécessité de poursuivre cette politique qualité des réseaux d'assainissement, aux effets globalement positifs et dont les objectifs et les enjeux demeurent d'actualité : poursuite de la réduction des rejets au milieu, construction d'ouvrages durables et bonne utilisation des fonds publics.

En revanche, le mode d'action de l'Agence doit être renforcé et rénové afin de l'adapter aux évolutions du contexte et à l'émergence de nouveaux enjeux.

Ainsi, l'Agence doit :

- crédibiliser la conditionnalité des aides en la rendant plus opérationnelle et plus équitable ;
- mieux partager cette politique, en particulier avec les petites et moyennes collectivités et s'appuyer sur des partenaires relais pour communiquer ;
- adapter les messages aux enjeux actualisés, en les situant dans la gestion patrimoniale des équipements (70 000 km de réseaux sur les bassins Rhône Méditerranée et Corse d'une valeur de 20 milliards d'euros, cinq fois la valeur des stations d'épuration), en sensibilisant les élus aux aspects économiques liés à la qualité, en soutenant le recours à des opérateurs spécialisés et qualifiés comme des assistants à maîtrise d'ouvrage, des maîtres d'œuvre ou des organismes de contrôle ou en sensibilisant à l'importance des études préalables ;

- engager des études, analyses et réflexions permettant d'affiner le contexte dans lequel se positionnera le 10ème programme de l'Agence avec les objectifs suivants :
 - avoir une meilleure connaissance de l'intercommunalité sur les bassins Rhône Méditerranée et Corse et son évolution potentielle avec la réforme en cours des collectivités territoriales permettant de déterminer les moyens d'appuyer la structuration de la maîtrise d'ouvrage ;
 - évaluer l'impact effectif du retrait de l'ingénierie publique sur les petites et moyennes collectivités, ainsi que l'évolution des départements sur l'assainissement et ainsi mieux appréhender les besoins en matière d'appui de la maîtrise d'ouvrage ;
 - identifier la faisabilité d'un renforcement des exigences de la conditionnalité à l'application complète des prescriptions de la charte qualité ;
 - évaluer les enjeux financiers associés à cette politique dans un contexte de réflexion autour de la question du renouvellement des ouvrages de manière générale et en zone rurale en particulier.

Cette politique en faveur de la qualité des réseaux d'assainissement, rénovée, devrait continuer à concourir à la bonne utilisation des fonds de l'Agence et participer au principe de non dégradation de l'état des milieux aquatiques, une des orientations fondamentales du nouveau Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux, en application de la directive cadre sur l'eau.

Alain PIALAT
Directeur Général de l'Agence de l'Eau
Rhône Méditerranée et Corse

*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
QUALITE DES RESEAUX
D'ASSAINISSEMENT DE L'AGENCE
DE L'EAU RHONE MEDITERRANEE
ET CORSE**

Rapport Final

Sommaire

A	INTRODUCTION	5
B	CADRE GENERAL ET REFERENTIEL DE L'EVALUATION	7
I.	A PROPOS DE L'ASSAINISSEMENT ET DES RESEAUX.....	8
I.1.	Notions sur les réseaux d'assainissement et leur qualité.....	8
I.2.	Principaux enjeux liés à la qualité des réseaux d'assainissement.....	9
I.2.1.	Un enjeu évident pour l'état des milieux et les usages de l'eau	9
I.2.2.	Un enjeu technique central.....	10
I.2.3.	Un enjeu économique important et clair	11
I.2.4.	Un enjeu social, culturel et politique peu mis en avant.....	12
I.2.5.	Autres enjeux	13
I.3.	Les acteurs des opérations sur les réseaux d'assainissement	13
II.	LA POLITIQUE DE L'AGENCE EN FAVEUR DE LA QUALITE DES RESEAUX	14
II.1.	La politique de l'Agence en faveur des réseaux d'assainissement	14
II.2.	Présentation et évolution de la politique de l'Agence en faveur de la qualité des réseaux d'assainissement.....	16
II.2.1.	Les chartes de qualité	16
II.2.2.	Conditionnement du versement du solde des opérations aidées	17
III.	LE REFERENTIEL DE L'EVALUATION ET LA LOGIQUE D'ACTION	20
III.1.	Le champ de l'évaluation	20
III.2.	Cadre logique	20
IV.	LES 4 QUESTIONS EVALUATIVES	22
C	METHODOLOGIE DE L'EVALUATION	23
I.	METHODOLOGIE MISE EN OEUVRE	24
II.	METHODES ET OUTILS MIS EN OEUVRE	25
II.1.	Les études de cas	25
II.2.	Synthèse des acteurs contactés.....	26
D	ANALYSE DE L'EVOLUTION DU CONTEXTE ET DES POSITIONS DES ACTEURS CONCERNES	27
I.	DIX ANNEES D'EVOLUTION DU CONTEXTE : 1997-2009	28
I.1.	La réglementation	28
I.2.	L'évolution normative.....	29
I.3.	Le code des marchés publics.....	29
I.4.	Les changements organisationnels et stratégiques de l'Agence de l'eau	30

I.5. L'évolution des maîtrises d'œuvre publique et privée	31
I.6. La montée en puissance du fait intercommunal	31
I.7. L'influence récente de la crise économique	32
II. POSITION DES ACTEURS VIS-A-VIS DE LA POLITIQUE QUALITE DES RESEAUX ET EVOLUTIONS	33
II.1. La maîtrise d'ouvrage (MO)	33
II.2. La maîtrise d'œuvre (MOe)	35
II.3. Les entreprises de pose	36
II.4. Les fabricants	37
II.5. Les organismes de contrôle	37
II.6. Les exploitants	38
II.7. Les Conseils généraux	39
II.8. Les chargés d'intervention de l'Agence	40
E REPONSES AUX QUESTIONS EVALUATIVES	45
I. QUESTION 2 : PERTINENCE, EFFICACITE DES CHARTES SUR LES REPRESENTATIONS, LES PRATIQUES ET LES RELATIONS ENTRE LES ACTEURS	46
I.1. Dynamique acteurs et effets en termes de création de réseaux d'acteurs	46
I.2. Notoriété des chartes et liens avec l'animation	47
I.3. Valorisation et utilisation des chartes	48
I.4. Effets des démarches chartes	50
II. QUESTION 3 : PERTINENCE, EFFICACITE DU CONDITIONNEMENT DU VERSEMENT DU SOLDE SUR LES PRATIQUES DES ACTEURS ET LA QUALITE DES OPERATIONS	51
II.1. Modalités et niveau d'application des mesures de conditionnalité	51
II.2. Effets sur l'amélioration de la qualité des réseaux	54
III. QUESTION 1 : COHERENCE ET EFFICIENCE GLOBALE DE LA POLITIQUE QUALITE DE L'AGENCE DE L'EAU	55
III.1. Cohérence des leviers d'actions de la politique qualité	55
III.2. Cohérence avec les autres politiques de l'Agence	56
III.3. Cohérence avec l'organisation et les moyens mis en place par l'Agence	57
III.4. Efficacité, efficacité et durabilité des effets des leviers de la politique qualité	59
III.4.1. Mesure de conditionnalité	59
III.4.2. Politique d'animation et d'accompagnement	59
IV. QUESTION 4 : COHERENCE INTERNE ET EXTERNE DE LA POLITIQUE DE L'AGENCE DE L'EAU	61
IV.1. Synergie avec la politique réglementaire et normative	61
IV.2. Synergie avec les politiques d'aides aux réseaux d'assainissement des départements	62
IV.3. Cohérence et synergies avec les autres catégories d'acteurs	63
F PROPOSITION DE RECOMMANDATIONS	65
I. CADRE ET OBJECTIFS	66
II. ARGUMENTAIRE SOUTENANT LA STRATEGIE DE RENOVATION PROPOSEE	66
II.1. Rappel des enjeux liés à la qualité des réseaux	66

II.2. Analyse de deux hypothèses extrêmes : maintien en l'état ou retrait de la politique qualité	67
II.3. Principes de construction d'une stratégie de rénovation de la politique qualité de l'Agence de l'eau.....	70
III. PROPOSITIONS POUR UNE POLITIQUE EN FAVEUR DE LA QUALITE ET DE LA GESTION PATRIMONIALE DES RESEAUX	73
III.1. Propositions pour l'évolution du levier financier	73
III.1.1. Propositions pour l'évolution des mesures de conditionnalité	73
III.1.2. Propositions de mesures financières incitatives.....	75
III.1.3. Mesures d'accompagnement	76
III.2. Propositions pour l'évolution de la politique d'animation	78
III.2.1. La cible des collectivités maîtres d'ouvrage.....	78
III.2.2. La cible des maîtres d'oeuvre.....	81
III.2.3. Les autres opérateurs techniques	81
III.2.4. Le devenir des dynamiques charte	82
III.3. Autres propositions	83
G ANNEXES	85
Annexe 1 : Mandat d'évaluation.....	86
Annexe 2 : Liste des participants à l'atelier prospectif.....	89
Annexe 3 : Liste des participants aux groupes focus Chartes.....	90
Annexe 4 : Liste des participants aux groupes focus maîtres d'ouvrage.....	92
Annexe 5 : Liste des participants au groupe focus chargés d'intervention de l'Agence de l'Eau RM&C.....	93
Annexe 6 : Liste des Conseils généraux enquêtés.....	94
Annexe 7 : Liste des organismes de contrôle enquêtés.....	95
Annexe 8 : Listes des maîtres d'œuvre, fabricants, entreprises de pose, et exploitants enquêtés.....	96
Annexe 9 : Liste des études de cas.....	98

A

INTRODUCTION

INTRODUCTION

Dans le cadre de l'évaluation des différentes politiques menées par l'Agence de l'eau Rhône Méditerranée et Corse (AERM&C), celle-ci 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 7^{ème}, 8^{ème} et 9^{ème} programmes d'intervention.

Les opérations relatives aux réseaux d'assainissement représentent en effet des enjeux économiques et environnementaux importants, qui ont motivé notamment la mise en place par l'AERM&C, depuis une dizaine d'années, d'une politique spécifique visant l'amélioration de la qualité des réseaux. Cette politique en faveur de la qualité des réseaux est axée autour de la mise en œuvre de deux leviers principaux :

- un levier coercitif, basé essentiellement sur le conditionnement du versement du solde des aides de l'Agence à la présentation de résultats conformes des contrôles réglementaires préalables à la réception des ouvrages d'assainissement (tests de compactage, inspection visuelle ou télévisuelle, essais d'étanchéité) ;
- un levier d'accompagnement et d'animation de cette politique, auprès des partenaires techniques, opérationnels et financiers, passant en particulier par l'élaboration, la signature et l'animation de chartes régionales dédiées à la qualité des réseaux d'assainissement. Des journées d'information et des formations ont aussi été organisées, à différentes échelles.

Cette politique, mise en œuvre depuis le 7^{ème} programme, a connu des modifications, liées à des changements intrinsèques à l'Agence (notamment la réorganisation structurelle de l'Agence de l'eau en 2004), et aussi aux évolutions du contexte régional et national, en termes réglementaire, technique, institutionnel ou économique.

Dans ce cadre, l'étude d'évaluation recouvre à la fois une approche interne de la politique de l'Agence et une prise en compte de l'évolution des contextes dans lesquels elle s'inscrit, en mettant un accent particulier sur la position relative des différents acteurs partenaires ou bénéficiaires de cette politique, qui revêt un caractère partenarial fort.

L'évaluation consiste principalement à :

- dresser un bilan de cette politique,
- évaluer la pertinence, la cohérence et l'efficacité des différents types de mesures mises en œuvre et la durabilité de leurs effets, tant en matière de qualité des réseaux que d'évolution des pratiques propres et collectives des acteurs concernés.

La mission d'évaluation a en outre une logique instrumentale forte, visant à terme à définir des adaptations de la politique de l'Agence, dans le cadre de la révision de son 9^{ème} programme en cours, et plus largement dans le cadre du 10^{ème} programme.

La mission a été suivie par un Comité de pilotage composé de représentants de l'Agence de l'eau RM&C et des autres catégories d'acteurs impliqués dans les opérations relatives aux réseaux d'assainissement (voir liste en page de couverture).

Elle a été réalisée par Edith VIER, de GINGER Environnement et Jean-Baptiste CHEMERY, de CONTRECHAMP, assistés de Pierre FILLATRE (CONTRECHAMP), Alix JEANJEAN et Florent SIBENALER (GINGER).

B

CADRE GENERAL ET REFERENTIEL DE L'EVALUATION

I. A PROPOS DE L'ASSAINISSEMENT ET DES RESEAUX

I.1. Notions sur les réseaux d'assainissement et leur qualité

C'est suite à la seconde guerre mondiale, en lien avec le développement progressif du traitement des eaux usées domestiques, que la mise en place des réseaux d'assainissement a connu un essor sans précédent. Le linéaire de réseaux n'a depuis pas cessé d'augmenter, en lien avec la croissance démographique ; il a doublé entre 1962 et 1998 à l'échelle nationale, pour atteindre 330 000 km au début des années 2000. Les systèmes collectifs recueillent ainsi près de 80 % de la pollution des ménages.

Quelques chiffres relatifs au bassin Rhône - Méditerranée :

d'après l'Etat des lieux établi en 2004 dans le cadre de la DCE

- 13,6 millions d'habitants
- 70 000 km de réseaux d'assainissement
- 4315 stations d'épuration, représentant une capacité de 22 millions d'EH.

Les réseaux fonctionnent le plus souvent de façon gravitaire ; lorsque la configuration du terrain ne permet pas un écoulement gravitaire, le réseau comporte des stations de relèvement et l'écoulement se fait sous pression.

Les types de matériaux les plus utilisés sont :

- le PVC (Polychlorure de Vinyle) : près de 80% des canalisations en place actuellement,
- le béton, réservé aux diamètres importants : armé ou non, ou amiante ciment ; de nombreux réseaux réalisés dans ce dernier matériau, interdit depuis 1996 (décret n°96-1133 du 24/09/1996) équipent encore les collectivités.
- la fonte : 5 à 8 % des réseaux,
- le PRV (résine Polyester Renforcé Fibres de Verre), le PE (polyéthylène) et le PP (polypropylène) : matériaux plus récents, en développement.

Les réseaux sont en théorie séparatifs ou unitaires (collectant à la fois les eaux usées et les eaux pluviales) ; depuis plusieurs décennies, les réseaux sont construits en séparatif, mais il subsiste encore des réseaux en tout ou partie unitaires dans nombre de villes et villages. Une régulation des flux est alors assurée par des déversoirs d'orage, par lesquels se déversent au milieu naturel les débits excédentaires lors des pluies, et par des bassins d'orage, qui stockent temporairement les arrivées d'eau et permettent de limiter les perturbations du fonctionnement des stations d'épuration.

Les réseaux séparatifs captent fréquemment des volumes importants d'eaux parasites, provenant soit du ruissellement pluvial (gouttières mal raccordées notamment) soit du drainage de nappe, lorsque les collecteurs ne sont pas étanches. Ces dysfonctionnements, plus ou moins importants, concernent la majorité des réseaux d'assainissement.

Deux types de causes expliquent qu'actuellement, **l'état des réseaux d'assainissement des collectivités est globalement médiocre** :

- sachant que la longévité d'un réseau est de l'ordre de 50 à 60 ans, les nombreux réseaux posés dans l'après-guerre sont arrivés en fin de vie ; le renouvellement des dizaines de milliers de km de réseaux désormais vétustes constitue un chantier énorme ; malgré l'obligation qui leur en est faite au titre de l'instruction budgétaire et

comptable M 49, mise en application en 2003, de nombreuses collectivités gestionnaires n'ont pas provisionné les moyens financiers suffisants pour assurer ce renouvellement.

- dans le courant des années 70 et 80, période marquée par une urbanisation rapide, de nombreux réseaux ont connu des défauts de conception et de réalisation, réduisant leur durée de vie.

C'est d'ailleurs ce dernier constat qui a motivé dans les années 1990 l'émergence de politiques en faveur de la qualité des réseaux, dans plusieurs régions de France.

Les chartes de qualité des réseaux, éditées dans le bassin RM&C et ailleurs, rappellent toutes les mêmes **principes pour garantir la qualité des réseaux** ; on peut retenir quatre points clefs :

- la réalisation d'études préalables,
- le respect de la règle de la mieux-disance,
- la préparation du chantier,
- la réalisation dans les règles de l'art des 3 types de contrôles réglementaires préalables à la réception des ouvrages : tests de compactage, inspection visuelle ou télévisuelle et essais d'étanchéité.

1.2. Principaux enjeux liés à la qualité des réseaux d'assainissement

1.2.1. Un enjeu évident pour l'état des milieux et les usages de l'eau

Les réseaux sont un maillon essentiel des systèmes d'assainissement. Leur fonction de transport des effluents est caractérisée par des **risques évidents de rejets au milieu naturel. Ces rejets sont d'autant plus impactants qu'il s'agit d'eaux usées brutes non traitées.**

Le caractère souterrain des réseaux, en lien avec des contraintes diverses et difficilement maîtrisables, ne favorise pas le contrôle de désordres éventuels, qui tendent à s'accroître avec leur dégradation liée au temps, voire à apparaître dès leur mise en service en raison de défauts de conception ou de réalisation.

Ces dysfonctionnements sont à la fois **sources de rejets directs d'eaux usées dans les milieux naturels** (fuites dans les sols ou débordements par surverse, par temps sec et/ou par temps de pluie) et de **traitements dégradés au niveau des stations d'épuration par dilution excessive** des effluents.

On considère généralement que **20 à 25% de la pollution collectée n'arrive pas aux stations d'épuration** ; cette valeur représente des charges de pollution très importantes qui rejoignent plus ou moins directement les milieux aquatiques superficiels et souterrains. Les substances dont il est question sont des matières fécales en fortes concentrations, mais également des substances diverses issues des usages domestiques (produits d'entretien, détergents,), et industriels (effluents des établissements raccordés au réseau).

Pour faire une estimation modérée, considérons que 15 % de la pollution brute collectée (soit environ 3 millions d'EH sur le bassin RM&C) ne parvient pas aux stations d'épuration

du fait du mauvais état des réseaux ; en faisant l'hypothèse d'une performance moyenne des stations d'épuration de 80 % sur la pollution organique (soit un rejet global des stations d'épuration de l'ordre de 3 millions d'EH), il apparaît qu'en masse, **les flux de pollution rejetés par les réseaux d'assainissement sont du même ordre de grandeur que ceux rejetés par les stations d'épuration.**

On constate ainsi dans de nombreux bassins versants que malgré les efforts de mise aux normes des stations d'épuration (notamment dans le cadre de la Directive Eaux Résiduaires Urbaines), la qualité physico-chimique des cours d'eau peut être altérée en aval des traversées d'agglomérations. Les partenaires techniques évoquent souvent les insuffisances de l'assainissement (existence de rejets directs non raccordés) et les dysfonctionnements des réseaux comme la cause de ces altérations.

Même si, compte tenu du caractère dispersé des pollutions dues aux réseaux d'assainissement et aussi de leur grande variabilité (les flux rejetés sont souvent liés aux épisodes pluvieux), les impacts locaux sont difficilement quantifiables, **le lien entre qualité des réseaux d'assainissement et bon état écologique et chimique des masses d'eau doit être souligné.**

Les problèmes liés aux réseaux impactent en particulier la qualité bactériologique des cours d'eau, car les rejets d'eaux usées sont très chargés en germes de contamination fécale. Ils constituent ainsi une des origines majeures des situations de non-conformité à l'usage baignade. Les loisirs liés à l'eau représentent des enjeux importants sur de nombreux bassins versants en Rhône-Méditerranée et en Corse. **Les politiques locales visant un objectif de conformité à la baignade sur un cours d'eau se heurtent souvent au défaut de fiabilité des réseaux d'assainissement.**

I.2.2. Un enjeu technique central

Les défaillances techniques des réseaux peuvent être dues à la vétusté des ouvrages, lorsqu'ils dépassent 50 à 60 ans et doivent alors être renouvelés. Mais **les réseaux récents,** qu'il s'agisse d'ouvrages neufs ou réhabilités, **sont également le siège de désordres liés à des défauts de conception et/ou de réalisation.**

Les phénomènes de contre-pente sont les anomalies les plus fréquentes ; ils favorisent les problèmes d'obstruction et génèrent des poches d'eaux usées qui entraînent la formation de sulfure d'hydrogène, gaz très corrosif pour les canalisations et très toxique. Les branchements pénétrants, également à l'origine de problèmes d'obstructions, sont des défauts souvent rencontrés. D'autres anomalies sont à signaler : joints fuyards, qui provoquent des fuites d'eaux usées vers les nappes phréatiques et a contrario l'infiltration des eaux de nappe ou de sources ; mauvais branchements, c'est-à-dire raccordement d'eaux pluviales sur le réseau d'assainissement ou rejets d'eaux usées dans les réseaux pluviaux. Les défauts de pose, les choix inadaptés de matériaux pour les conduites, la mauvaise qualité de certains regards et surtout les mauvaises conditions de compactage peuvent provoquer des phénomènes d'ovalisation, de fissuration, de déboîtement, d'effondrement ou de perforation des canalisations.

Toutes ces anomalies sont sources de difficultés et de surcoûts dans l'exploitation des réseaux et aussi dans le fonctionnement et l'exploitation des stations d'épuration.

L'origine de ces défaillances est à rechercher dans chacune des étapes qui jalonnent la réalisation d'un réseau ou sa réhabilitation :

- conception du projet, intégrant les études amont (diagnostic de réseau et schéma directeur) et les études techniques préalables aux travaux (études géologiques, géotechniques, étude des contraintes d'exécution, etc.) ;
- consultation : élaboration du Dossier de Consultation des Entreprises et choix des prestataires ;
- préparation du chantier ;
- exécution des travaux ;
- contrôles préalables et réception des travaux.

I.2.3. Un enjeu économique important et clair

■ Un enjeu économique général lié à l'importance du patrimoine

L'assainissement représente globalement un enjeu économique majeur pour la collectivité. En effet, l'ensemble des équipements nécessaires à la collecte et au traitement des eaux usées représente un **patrimoine national** évalué entre 80 et 90 milliards d'euros¹. **Le patrimoine constitué par les réseaux est 5 fois plus élevé** (65 à 75 milliards d'euros) **que celui des stations d'épuration** (14 milliards d'euros).

L'évaluation des **besoins en renouvellement des réseaux**, suivant une méthode visant à calculer l'investissement nécessaire pour compenser la dépréciation du capital, sur la base de 65 à 75 milliards d'euros et d'une durée d'utilisation de 60 à 80 ans, représente un **investissement annuel compris entre 800 millions et 1,3 milliard d'euros**, à la charge de la collectivité.

Au niveau de la politique d'aide de l'AERM&C, le soutien à **l'assainissement constitue** un enjeu de taille. Il s'agit en effet du **premier poste d'aide en termes de montant financier**. Ainsi dans le cadre de son 8^{ème} programme (2003-2006), les aides concernant l'assainissement, intégrant réseaux et stations, ont constitué 58 % du montant total des aides (1,3 Md €), soit un total de 763 millions d'euros, très supérieur à tous les autres postes, dont le premier concerne l'eau potable pour une part de 14 %.

L'investissement de l'AERM&C sur les réseaux (études et travaux) a atteint près de 276 millions d'euros au 8^{ème} programme, soit 36 % des aides à l'assainissement des collectivités (deux fois moins que la part des stations d'épuration) et **21 % du total des aides**.

Par ailleurs, le montant annuel des aides attribuées par l'Agence aux réseaux d'assainissement est sensiblement le même depuis le 7^{ème} programme, avec une moyenne de 72 M€/an (62 M€/an pour les seuls travaux).

■ Un enjeu économique lié spécifiquement à la qualité des réseaux d'assainissement

Une étude réalisée dans les années 90 par l'Agence de l'eau Rhin-Meuse mettait en avant que **25 % des réseaux neufs étaient non conformes dès réception et 25 % des réseaux âgés seulement de quelques années étaient défectueux**.

1 Inventaire et scénario de renouvellement du patrimoine d'infrastructures des services publics d'eau et d'assainissement – Etude conduite par l'OIEAU pour le compte du MEDD - 2002

Outre les conséquences évidentes sur l'état des milieux aquatiques, les impacts économiques liés à la qualité insuffisante des réseaux sont à souligner :

- la non qualité des travaux sur les réseaux provoque une dégradation rapide des ouvrages et entraîne un **surcoût pour la collectivité** qui doit réhabiliter ou améliorer des réseaux relativement récents ; a contrario, l'amélioration de la qualité des réseaux permet l'augmentation de leur durée de vie et donc la diminution du provisionnement pour renouvellement ;
- la mauvaise qualité des réseaux entraîne également des **surcoûts d'exploitation**, liés notamment aux problèmes d'obstruction qui nécessitent des interventions fréquentes de l'exploitant, et aussi aux volumes importants d'eaux parasites qui perturbent le fonctionnement des stations d'épuration ;
- des **surcoûts** sont également induits **au niveau des chantiers**, en raison d'une mauvaise définition initiale des besoins et des contraintes, débouchant fréquemment sur la nécessité de contracter des avenants aux travaux.

L'enjeu économique lié à la qualité des réseaux est d'autant plus important qu'il concerne un patrimoine énorme dont le renouvellement va peser lourdement sur les finances publiques.

I.2.4. Un enjeu social, culturel et politique peu mis en avant

Bien qu'aujourd'hui, on puisse estimer que plus de 8 français sur 10 bénéficient des services d'un système d'assainissement collectif, cette problématique ne dispose pas d'une lisibilité et d'une audience développées au sein de la population. Comme le souligne Bernadette de Vanssay, « **la perception des réseaux** peut être biaisée du fait de leur caractère caché et souterrain, ce qui constitue un obstacle à la prise de conscience »².

Dans ce contexte, le personnel politique communal ou désormais souvent intercommunal et notamment les élus, en charge de la compétence assainissement, se trouvent donc face à **une problématique à assumer « peu rentable » sur un plan politique** au regard des investissements qu'elle appelle de la part de la collectivité. En outre, l'impératif de qualité ne paraît pas forcément plus favorable, car il ne s'appréhende, sauf dysfonctionnements majeurs, que sur un long terme très éloigné du pas de temps de la vie électorale.

Les difficultés que peuvent occasionner les travaux pour les riverains pénalisent encore ce type d'opérations : elles sont non seulement peu valorisables car peu visibles une fois réalisées, mais elles peuvent être facteurs de nuisances pendant le déroulement des chantiers.

Le dernier obstacle à l'appropriation de la problématique est relatif à sa tonalité technique, qui la rend difficile à appréhender par les élus. Cet enjeu d'appropriation par les élus se pose de façon très différente pour des collectivités urbaines ou rurales, disposant ou non de services techniques.

I.2.5. Autres enjeux

Pour être complet, il convient d'ajouter aux enjeux déjà exposés :

2 Les représentations de l'eau - Colloque international de Cogolin – Ethique et éducation des populations - juin 2003

- des **enjeux réglementaires déterminants**, liés notamment aux exigences de mise aux normes portées par la Directive européenne sur le traitement des eaux résiduaires urbaines (DERU) datant de 1991, et plus récemment, aux exigences de bon état des masses d'eau liées à la Directive Cadre européenne sur l'Eau (DCE) ;
- des **enjeux de sécurité et de santé publique**, liés à l'encombrement du sous-sol par des canalisations de nature diverse dans les zones fortement urbanisées et à la production de sulfure d'hydrogène ;
- un **enjeu « nuisances, cadre de vie »** lié aux dysfonctionnements des réseaux qui peuvent générer des problèmes de débordements et d'odeurs mais aussi aux dégradations des voiries qui peuvent survenir suite à un chantier mal réalisé. Les opérations sur les réseaux peuvent du reste engendrer des travaux importants, à l'origine de gênes pour les riverains.

1.3. Les acteurs des opérations sur les réseaux d'assainissement

Une opération de création ou de réhabilitation d'un réseau d'assainissement mobilise différents acteurs, qui ont chacun un rôle spécifique dans son déroulement. Les chartes de qualité des réseaux ont notamment contribué à rappeler et préciser les rôles de chaque type d'intervenants. L'étude d'évaluation s'est attachée à recueillir les positionnements de chaque catégorie d'acteurs sur la question de la qualité et de la politique de l'Agence de l'eau en faveur de la qualité (voir chapitre D II).

Le schéma page 19 illustre les fonctions des différents types d'intervenants dans les étapes successives d'une opération.

Le maître d'ouvrage est l'acteur politique central, dans la mesure où il décide, porte le projet et réceptionne les ouvrages.

Il est assisté par un maître d'œuvre (fonction qui peut aussi être assurée par un service interne, dans le cas de collectivités importantes) et éventuellement par un assistant à maîtrise d'ouvrage.

Outre le maître d'œuvre, qui définit techniquement le projet et suit la réalisation des travaux, les autres intervenants techniques sont l'entreprise de travaux, le coordonnateur de sécurité et de protection de la santé, l'organisme de contrôle, l'exploitant du réseau, et aussi le fabricant des canalisations et autres ouvrages constitutifs des réseaux.

L'Agence de l'eau et les Départements sont des partenaires financiers, mais aussi dans une certaine mesure (variable en fonction des secteurs) des partenaires techniques.

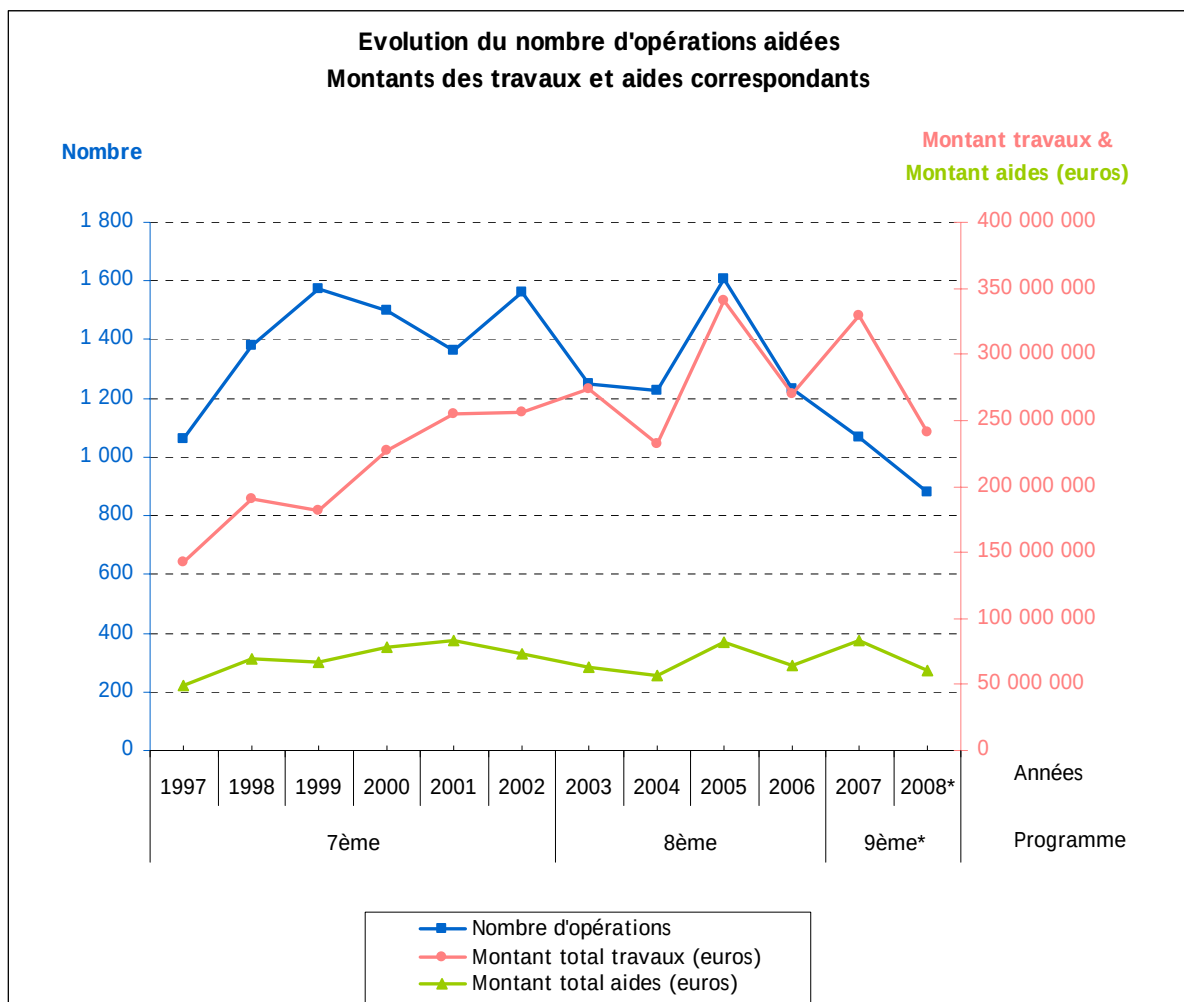
Les services de Police de l'eau sont de fait peu impliqués ; ils peuvent parfois jouer un rôle en amont des projets, essentiellement via la pression qu'ils exercent sur les collectivités dans le cas d'un impact avéré sur les milieux aquatiques des insuffisances de l'assainissement.

II. LA POLITIQUE DE L'AGENCE EN FAVEUR DE LA QUALITE DES RESEAUX

II.1. La politique de l'Agence en faveur des réseaux d'assainissement

Les investissements liés aux réseaux d'assainissement constituent un poste de dépense important pour l'Agence Rhône Méditerranée & Corse : ils représentent en moyenne ces dix dernières années **24 % des aides à l'investissement, et un montant d'aide moyen annuel de près de 72 millions d'euros (schémas, études et travaux).**

Le graphe suivant montre l'évolution des aides, des montants des travaux et du nombre d'opérations subventionnées entre 1997 et 2008.

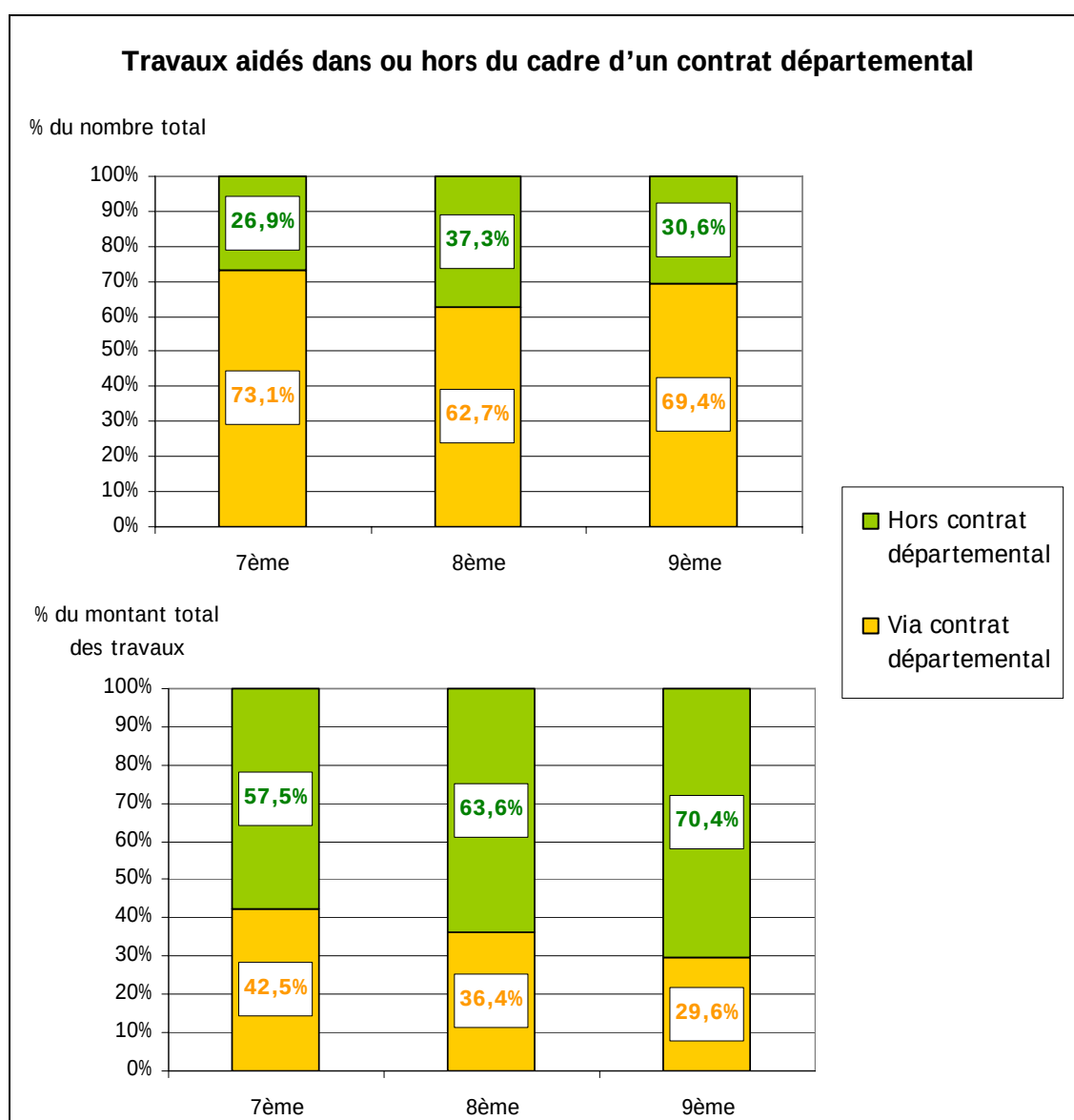


Le montant des aides en moyenne annuelle a augmenté du 7^{ème} au 9^{ème} programme, de 71 à 74 M€ (pour les 2 premières années du 9^{ème} programme). Le montant des travaux aidés a augmenté de façon plus importante, ce qui met en évidence une baisse globale de la part des aides de l'Agence dans le montant total des opérations sur les réseaux d'assainissement (passage d'une aide à hauteur de 50%, soit 40% en équivalent subvention au 7^{ème} programme, à 35% (30% en équivalent subvention) au 8^{ème} programme et 30% en subvention au 9^{ème} programme).

Les données de l'Agence de l'eau distinguent les opérations de création et les opérations d'amélioration des réseaux ; les opérations de création représentent selon les programmes entre 53 et 57 % des montants de travaux aidés.

Le graphe ci-dessous montre qu'en nombre, **les opérations traitées dans le cadre des partenariats Agence - Départements** restent prédominantes ; en revanche, l'évolution des montants des travaux et des aides montre une réduction sensible, en pourcentage : de 39 % à 29 % du montant total des aides à la création ou l'amélioration des réseaux.

En valeur absolue, la baisse n'est réelle qu'entre le 7^{ème} et les 2 programmes suivants : on est passé d'une moyenne annuelle des aides octroyées dans le cadre des accords départementaux de 21 M€ à environ 17 M€ / an.



La répartition des opérations aidées en fonction de la taille des collectivités maîtres d'ouvrage montre qu'en cumul sur les 3 programmes, les collectivités de plus 10 000 habitants représentent 52 % des montants de travaux présentés. Mais, en nombre, la contribution des « petites collectivités » est plus importante : les collectivités de moins de 2000 habitants sont les bénéficiaires de près de la moitié des opérations.

L'analyse de la répartition du nombre d'opérations aidées en fonction de leur montant apporte également des éléments sur l'évolution de l'intervention de l'Agence. Une tendance d'évolution s'affiche clairement : **les opérations aidées sont de plus en plus grosses**. La part des opérations de plus de 500 k€ est multipliée par deux entre le 7^{ème} et le 9^{ème} programme.

II.2. Présentation et évolution de la politique de l'Agence en faveur de la qualité des réseaux d'assainissement

La démarche « charte de qualité des réseaux » a commencé en 1990, suite au colloque « Eau 2000 » où l'Agence de l'eau Artois-Picardie avait projeté une vidéo réalisée à l'intérieur de différentes canalisations, dont certaines à réception des travaux, et montrant des anomalies flagrantes ; cette projection a frappé les esprits et contribué à initier une démarche qui a rapidement pris une envergure nationale.

Consciente comme les autres Agences de l'eau des coûts induits à plus ou moins long terme par la non qualité, soucieuse de sa responsabilité de gestionnaire de l'argent public, de l'efficacité et de la pérennité des investissements qu'elle soutient, l'Agence RM&C s'est engagée dans **deux types d'actions** incitant à l'amélioration des ouvrages de collecte des effluents :

- un **rôle d'animation et de sensibilisation** avec la rédaction de chartes pour la qualité des réseaux d'assainissement ;
- **l'introduction dans ses aides financières de modalités spécifiques** incitant à la réalisation de réseaux d'assainissement de qualité.

L'amélioration de la qualité des réseaux d'assainissement a été affichée comme un objectif de la politique de l'Agence de l'eau dès son 7^{ème} programme (1997 - 2002).

Les points essentiels des chartes :

- Réalisation d'études préalables soignées, nécessaires et prises en compte pour la bonne définition du projet,
- Rédaction d'un DCE, clair, précis et donnant tous les éléments nécessaires à l'expression du savoir faire de l'entreprise,
- Choix de l'entreprise au « mieux disant »,
- Temps de préparation du chantier prévu et isolé par un ordre de service distinct de celui de l'exécution,
- Obligation de résultats avec la réalisation des essais réglementaires préalables à la réception des ouvrages par des organismes de contrôle compétents et levée des non conformités par le maître d'œuvre avant réception des travaux par le maître d'ouvrage.

II.2.1. Les chartes de qualité

L'objectif de la rédaction des chartes était de fédérer les différents acteurs d'un chantier de réseau (maîtres d'ouvrage, maîtres d'œuvre, fournisseurs et fabricants de matériaux, entreprises de pose, organismes de contrôle, exploitants et partenaires financiers) autour d'un document définissant les bonnes pratiques et les responsabilités de chacun. Le contenu des chartes est le résultat de la concertation des différents acteurs d'une opération de réalisation de réseaux.

Pour une meilleure appropriation, la démarche a été conduite sur un plan régional et a abouti à la **signature sur le bassin Rhône Méditerranée de 4 chartes** :

- Rhône-Alpes en juin 1997,
- Languedoc-Roussillon en décembre 2000,
- Franche-Comté en juin 2001,

- Marne - Meuse - Haute-Marne en octobre 2003 (en partenariat avec l'Agence Seine Normandie).

Bien qu'entrepris également sur la région Provence Alpes Côte d'Azur, le projet s'est soldé par un échec en septembre 2000.

Outre sa participation et son rôle d'animation dans l'élaboration des chartes, l'Agence a également organisé des **journées d'information et d'échanges** sur le thème de la qualité des réseaux, à destination de l'ensemble des acteurs de l'assainissement, et participé à la **rédaction et la diffusion de documents techniques et d'outils** de mise en œuvre de la démarche qualité.

II.2.2. Conditionnement du versement du solde des opérations aidées

En parallèle à l'accompagnement pédagogique lié aux chartes, l'Agence a décidé de s'impliquer directement en tant que partenaire financier, en instaurant une obligation de résultat sur les contrôles de réception, qui constituent un moyen de vérifier la bonne exécution des travaux. Cette mesure a en fait relayé les exigences réglementaires relatives à la procédure de réception des travaux, instaurée par l'arrêté du 22/12/1994 et reprise dans l'arrêté du 22/06/2007.

■ 7^{ème} programme :

L'Agence a donc **conditionné à partir de 1997 le versement du solde de ses aides attribuées aux travaux de réseaux** à la présentation **des résultats satisfaisants des essais**, soit, au minimum, inspection visuelle ou télévisuelle et tests d'étanchéité, réalisés par un opérateur qualifié et indépendant de l'entreprise chargée des travaux, sur l'ensemble du linéaire posé.

La mise en œuvre de la mesure de conditionnalité a été volontairement progressive, avec au départ une application marquée par la tolérance et l'accompagnement. L'Agence a tenu compte du fait que certains protocoles techniques devaient être précisés (c'est pourquoi le test de compactage n'a pas été imposé avant 2004), et aussi que la profession du contrôle, au départ inexistante, devait se structurer et se développer.

Il faut souligner que ce type de mesure qui prévoit le non versement du solde en cas de non présentation des justificatifs attestant de la conformité des essais est unique dans la politique d'aide de l'Agence ; aucun autre type d'intervention ne prévoit cette forme de conditionnalité débouchant sur le retrait éventuel du solde de l'aide.

L'instructeur de l'Agence informe le maître d'ouvrage de la nécessité de prévoir les contrôles dès l'accusé de réception de la demande d'aide.

Pour obtenir le versement du solde des aides, les bénéficiaires doivent adresser à l'Agence le rapport relatif à l'inspection télévisuelle ou visuelle (réseaux visitables) conduite sur l'ensemble du linéaire de canalisation posée, et le rapport relatif aux essais d'étanchéité conduits sur la totalité du linéaire réalisé et sur l'ensemble des ouvrages construits (canalisations, branchements, regards, boîtes de branchement).

Les modalités d'intervention du 7^{ème} programme prévoient l'affichage de l'exigence de qualité de la mise en œuvre des réseaux d'assainissement dans les politiques conjointes Département – Agence. La convention type relative à l'assainissement des communes rurales indique que « le Département informe les collectivités de la nécessité de procéder à des contrôles préalables à la réception des travaux et d'en produire les résultats avant le solde des aides ».

La politique de l'Agence en matière de qualité des réseaux a été renforcée au 8^{ème} puis au 9^{ème} programme.

■ 8^{ème} programme :

- Exigence d'un troisième test pour le versement du solde : le **test de compacité** (à compter du 1^{er} janvier 2004), demandé seulement pour les travaux de création de réseaux ; les tests de compacité doivent être effectués sur l'ensemble du linéaire de canalisation posée, à raison d'un test tous les 50 m et au moins un test par tronçon.
- Pour la vérification des clauses liées aux travaux sur les réseaux, les maîtres d'ouvrage doivent produire non plus les rapports d'essais, mais un **procès verbal des essais**, qui précise notamment les modalités de réalisation des trois essais, les résultats et les suites données aux tests négatifs ; ce document permet de faciliter le traitement du solde par l'Agence ; le procès-verbal comporte 1 fiche spécifique pour chacun des 3 essais et une fiche récapitulative ; il fait partie des pièces transmises au maître d'ouvrage avec l'accusé de réception de la demande d'aide.
- Il est précisé que les modalités de réalisation des essais doivent suivre les prescriptions de la réglementation, de la normalisation en vigueur et du fascicule 70 du CCTG.

■ 9^{ème} programme :

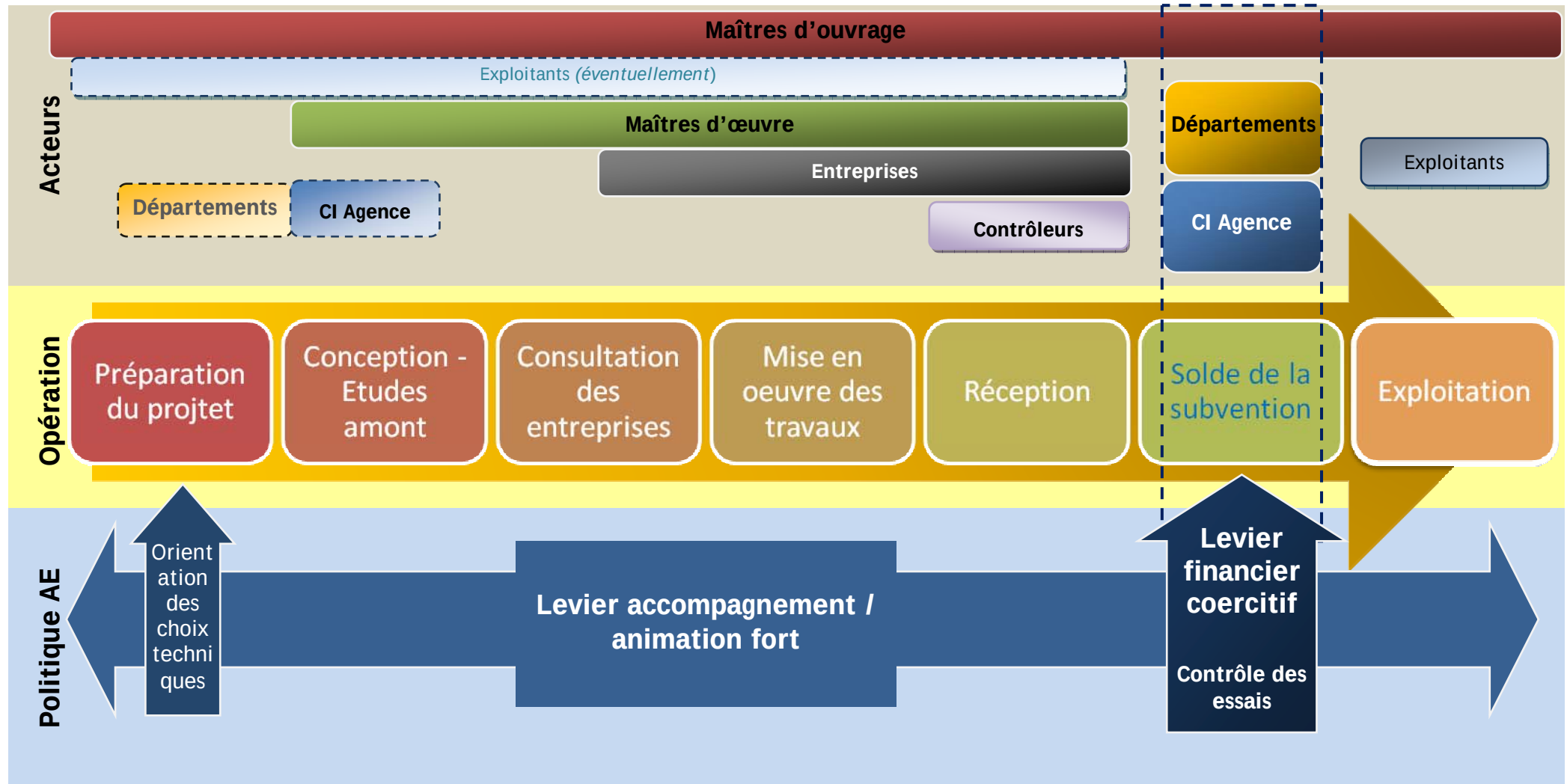
- Pour des travaux de réseaux d'un montant supérieur à 500 K€ HT (en général, opérations hors contrats départementaux), engagement de la collectivité, lors de la signature de la convention d'aide, à **respecter la charte qualité** des réseaux en vigueur.
- Pour des travaux d'un montant supérieur à 1 M€, production par les collectivités, au moment du solde de l'aide, du **bilan qualitatif de l'opération** (le modèle du rapport de bilan a été élaboré par le Comité de suivi de la charte Franche-Comté).
- A compter du 1^{er} janvier 2009, réalisation des essais par un **organisme de contrôle accrédité par le COFRAC (Comité français d'accréditation)** ou par des organismes d'accréditation signataires des accords dit « European Agreement », ou par des organismes ayant fourni la preuve de leur conformité aux normes NF EN 45000.

Par ailleurs, le guide des règles d'intervention du 9^{ème} programme précise qu'il peut être dérogé à l'obligation de fournir les justificatifs des essais pour les dossiers sous contrats départementaux. Dans cette hypothèse, un contrôle a posteriori peut être mis en oeuvre par l'Agence.

Cette mesure dérogatoire a en fait rarement été introduite dans les accords cadre avec les départements.

Il est ainsi possible d'établir un schéma synthétique des leviers de la politique actuelle en faveur de la qualité de l'Agence et de la position des acteurs au niveau d'une opération type.

Diagramme synthétique des leviers de la politique qualité Agence et de la position des acteurs au niveau d'une opération type - Politique actuelle



III. LE REFERENTIEL DE L'EVALUATION ET LA LOGIQUE D'ACTION

III.1. Le champ de l'évaluation

La présente évaluation concerne la politique de l'AERM&C en faveur de la qualité des réseaux d'assainissement, mise en place à partir de son 7^{ème} programme d'intervention. Dans ce cadre, elle concerne l'ensemble des opérations relatives aux réseaux d'assainissement aidées par l'AERM&C sur ses 7^{ème} (1997-2002), 8^{ème} (2003-2006) et début de 9^{ème} programmes (2007-2012). L'évaluation a concerné aussi bien les opérations aidées en direct par l'AERM&C, que celles aidées dans le cadre des accords liant l'AERM&C aux Conseils généraux.

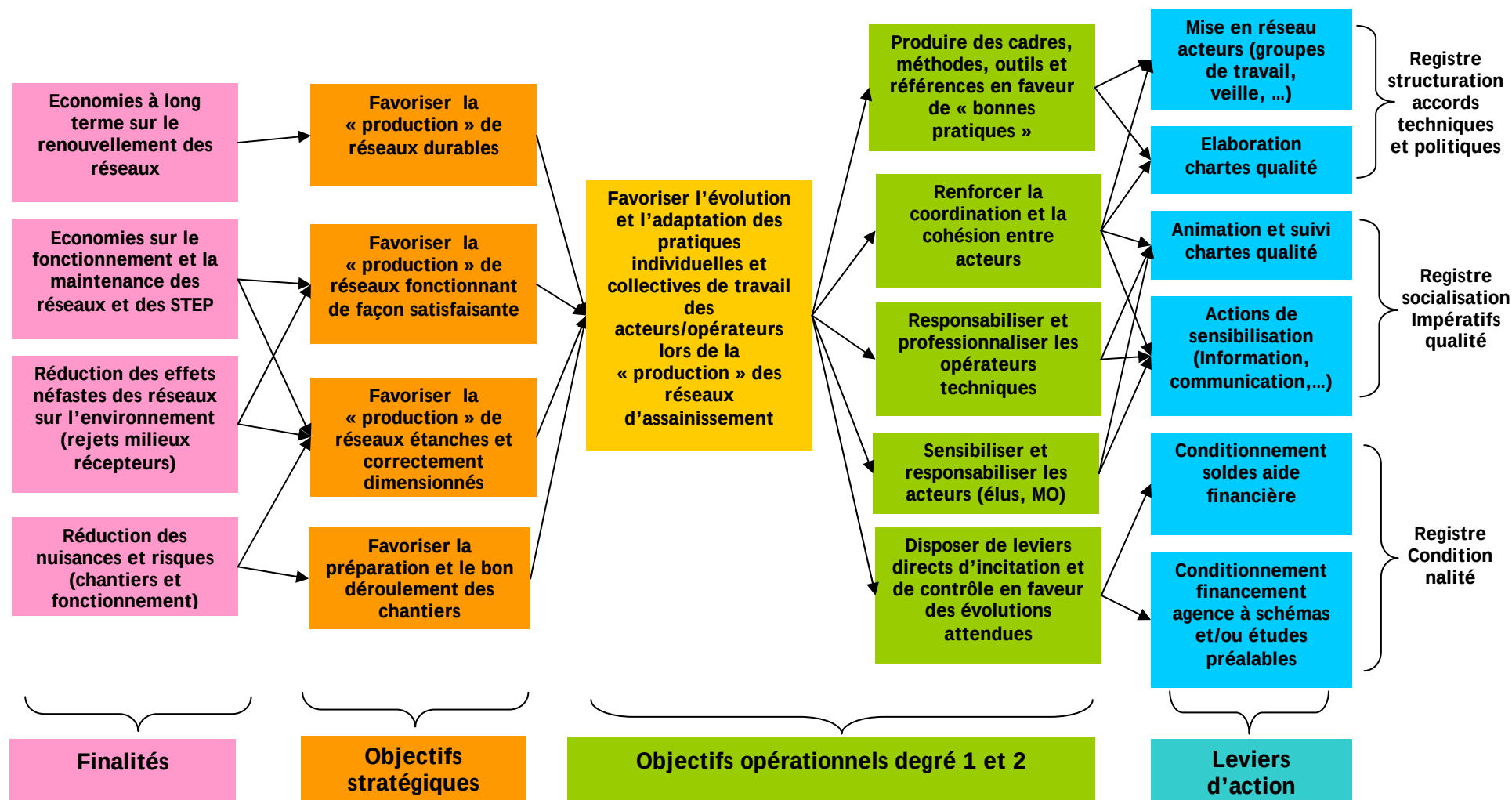
III.2. Cadre logique

Le cadre logique, présenté page suivante, offre une représentation visuelle de la logique d'action de la politique de l'AERM&C en faveur de la qualité des réseaux d'assainissement. Il résulte de l'analyse des documents relatifs à la politique de l'Agence de l'eau. Y sont distingués de droite à gauche :

- **Des leviers d'actions**, correspondant aux principales actions et mesures mises en œuvre par l'AERM&C au titre de sa politique. Ceux-ci s'inscrivent dans 3 registres complémentaires. Nous avons choisi d'intégrer à ces leviers, la conditionnalité préalable de l'Agence relative à l'existence de schémas d'assainissement. Même si celle-ci est formellement liée à la politique générale d'aide aux réseaux d'assainissement, l'écoute des acteurs amène à considérer que ces études préalables constituent une des clefs de la pertinence et de la qualité des opérations sur les réseaux.
- **Des objectifs opérationnels**, en lien étroit avec ces leviers d'actions. La présentation en deux degrés permet de souligner l'importance accordée à l'évolution des pratiques individuelles et collectives des acteurs/opérateurs concernés.
- **Des objectifs stratégiques**, caractérisant plus précisément les différentes dimensions de la qualité attendue au niveau des réseaux à proprement parler.
- **Des finalités**, renvoyant aux impacts attendus de cette amélioration de la qualité des réseaux, tant en termes d'économie que de milieux récepteurs. Ces impacts à moyen et long terme sont pour la plupart impossibles à appréhender au regard de la durée de la politique étudiée (impacts économiques) et de leur complexité technique d'appréhension (effets sur milieux récepteurs).

Remarque : dans le cadre logique qui suit, le terme générique « production » de réseaux recouvre les opérations d'amélioration et de création de réseaux.

Cadre logique de la politique en faveur de la qualité des réseaux d'assainissement de l'AERM&C

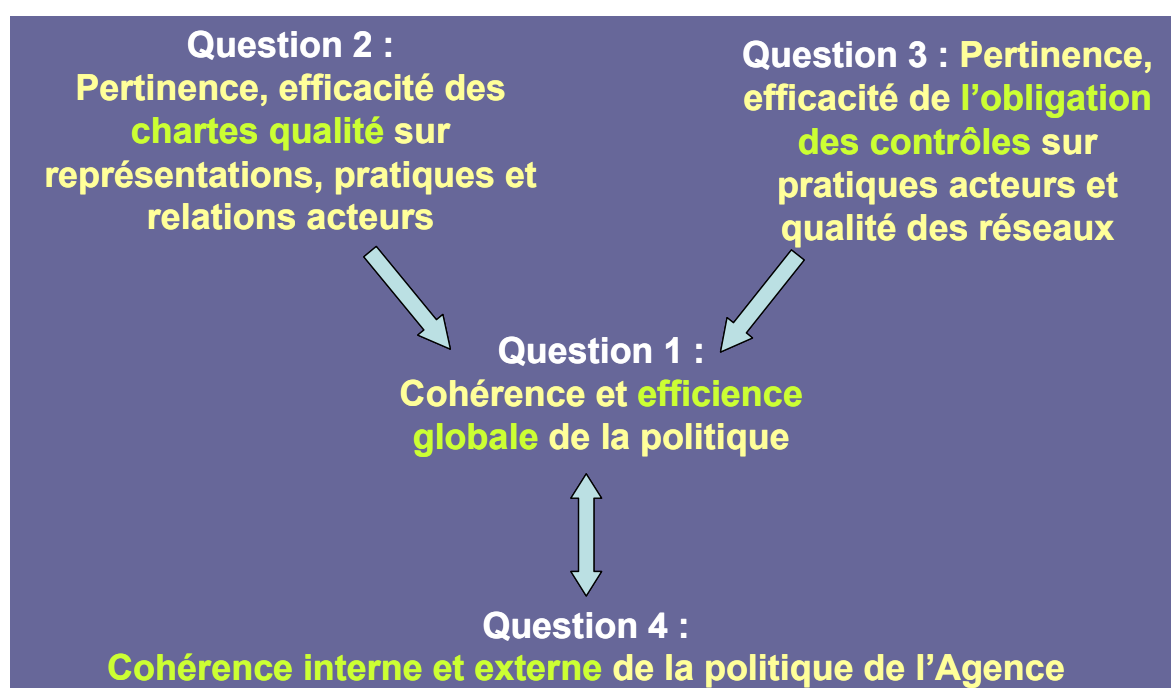


IV. LES 4 QUESTIONS EVALUATIVES

Au-delà de la prise en compte d'un ensemble de critères génériques (cohérence, efficacité, efficience et impact), la mission d'évaluation a été structurée autour d'une série de quatre questions évaluatives, témoignant plus précisément des interrogations prioritaires de l'AERM&C et des partenaires associés au Comité de pilotage de l'évaluation, quant à cette politique.

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 ?
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 ?
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 ?
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 ?

Les questions 2 et 3 concernent l'évaluation des 2 principaux leviers de la politique qualité de l'Agence de l'eau : l'élaboration des chartes et l'animation autour des chartes (question 2) et la conditionnalité du versement du solde à la remise et à la conformité des résultats des essais (question 3). Elles alimentent les questions 1 et 4, qui traitent respectivement de la cohérence et de l'efficience de cette politique, et des cohérences interne et externe. C'est pourquoi les questions 2 et 3 seront abordées en premier lieu.



C

METHODOLOGIE DE L'EVALUATION

Cette évaluation vise à produire **un bilan général de la politique de l'AERM&C en faveur de la qualité des réseaux d'assainissement, à en évaluer la pertinence, la cohérence, l'efficacité 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, subventions, ...) ainsi que les actions des autres acteurs, dans l'optique d'en appréhender la cohérence interne et externe.

I. METHODOLOGIE MISE EN OEUVRE

➔ **La phase 1 - Structuration** - concernait la construction du référentiel d'évaluation :

- définition des critères et des indicateurs qui permettent de répondre aux 4 questions évaluatives ;
- identification des outils et modalités de recueil de données et d'informations mis en œuvre dans le cadre de la phase d'observation.

➔ **La phase 2 - Observation** a exploité différentes modalités d'observation de la politique de l'AERM&C et de sa mise en œuvre, en lien avec la diversité des acteurs et opérateurs concernés. Dans ce cadre, ont été réalisées 15 études de cas ; en parallèle, l'équipe d'étude a organisé des groupes focus, rassemblant d'une part les partenaires des chartes et d'autre part les maîtres d'ouvrage, et des enquêtes individuelles menées sous forme d'un entretien ou par questionnaire pour les autres catégories d'acteurs : conseils généraux, maîtres d'œuvre, entreprises, fabricants, organismes de contrôle et exploitants.

➔ **La phase 3 - Analyse** valorise les acquis de la phase observation en présentant un diagnostic de la situation, et en tenant compte des questions évaluatives.

L'objectif de l'analyse est de confronter la politique de l'Agence au contexte social, réglementaire, technique et politique, en considérant notamment les évolutions de ce contexte, les positions des différentes catégories d'acteurs et leurs évolutions sur la période étudiée (1997 - 2008). L'analyse vise également à évaluer la mise en œuvre de la politique qualité de l'Agence de l'eau, ses effets sur les représentations et les pratiques dans le cadre des opérations sur les réseaux d'assainissement, ainsi que la cohérence interne et externe de cette politique.

Une dernière partie présente d'autres pratiques existantes en dehors du territoire de l'Agence de l'eau.

➔ **La phase 4 - Jugements et recommandations** comporte en premier lieu une synthèse des réponses aux questions évaluatives, fondée sur l'analyse et sur les éléments factuels recueillis en phase d'observation et permettant de renseigner les indicateurs définis en phase 1. Sur la base de ces jugements évaluatifs portant sur l'efficacité et la cohérence de la politique qualité actuelle, et aussi à partir des propositions formulées lors d'un atelier de réflexion rassemblant une quarantaine d'acteurs de toutes catégories, un argumentaire justifiant le choix d'une stratégie de rénovation de cette politique, puis une série de recommandations relatives à l'évolution des différents leviers sont proposés.

Chacune de ces phases a débouché sur la rédaction d'un rapport faisant la synthèse des informations recueillies, des analyses faites puis des conclusions.

II. METHODES ET OUTILS MIS EN OEUVRE

La mission d'évaluation s'est appuyée sur différents moyens d'observation de la politique de l'AERM&C, en lien avec la diversité des acteurs concernés et les disparités rencontrées dans la mise en œuvre de la politique de l'Agence, notamment au niveau des chartes. Dans ce cadre, plusieurs outils ont été mobilisés conjointement :

- **Des études de cas**, correspondant à une analyse monographique d'opérations localisées de création ou de réhabilitation de réseaux, permettant de constater au plus près du terrain les effets de la politique de l'Agence, sa prise en compte et ses interactions avec les politiques des autres acteurs.
- **Des groupes focus**, associant soit des acteurs de même nature jouant un rôle central dans la mise en œuvre des opérations, soit des acteurs impliqués autour d'un même objet (chartes).
- **Des enquêtes individuelles**, conduites soit en face à face, soit par téléphone, concernant en priorité les acteurs que nous jugeons a priori plus difficiles à mobiliser en un lieu et un temps précis. Néanmoins, la plupart des acteurs seront concernés par ce type d'enquête dans le cadre des études de cas.
- **Des enquêtes par questionnaires** adressées par courrier, à partir desquelles il est possible d'envisager de réaliser un traitement quantitatif des réponses. Elles seront systématiquement complétées par des entretiens individuels ciblés sur des acteurs, reconnus pour être impliqués de façon approfondie et ancienne sur ces questions, afin de disposer de clefs d'interprétation des questionnaires.
- **Un atelier multi-acteurs**, en fin de l'évaluation, qui a permis de recueillir et de confronter positions et points de vue d'une quarantaine d'acteurs relativement aux enjeux actualisés de la production de réseaux de qualité en 2009 et aux pistes d'amélioration envisageables en faveur de la qualité des réseaux.

Les listes des personnes qui ont participé aux groupes focus et à l'atelier, et de celles interrogées en entretien individuel figurent en annexes.

II.1. Les études de cas

Les 15 études de cas sont notamment destinées à observer la façon dont la politique de l'Agence impacte au plus près du terrain l'action des principaux acteurs concernés, ainsi que la cohésion du système d'acteurs dans son ensemble.

Afin de tenir compte de la diversité des situations, le choix de cas à étudier a été fait à partir d'une série de critères comprenant notamment : la localisation géographique (délégations AERM&C, départements), la taille de la collectivité maître d'ouvrage, le type de travaux concernés (création, réhabilitation), le montant des travaux aidés, le type de maîtrise d'œuvre (privée, publique), le caractère pilote ou non de l'opération, le type d'exploitation (affermage, régie).

Par ailleurs, une diversité a également été recherchée dans la qualité des opérations : on a sélectionné à la fois des opérations où a priori les bonnes pratiques ont été respectées, d'autres où des difficultés ont surgi pendant et/ou après les travaux, et d'autres où on ne dispose pas de prime abord d'information sur la qualité de l'opération.

Chaque étude de cas a fait l'objet d'un rendu sous forme d'une fiche synthétique au plan normalisé. La liste des études de cas est portée en annexe 8.

II.2. Synthèse des acteurs contactés

Types d'acteurs	Modalités d'écoute	Nombre de personnes rencontrées
Acteurs impliqués dans la définition et le suivi réussis ou non des chartes régionales	4 groupes focus chartes	47 acteurs présents, toutes catégories
Maîtres d'ouvrage de taille importante (agglomérations et communautés urbaines)	1 groupe focus commun aux délégations de Marseille et Montpellier 1 groupe focus commun aux délégations de Lyon et Besançon	5 MO présents 5 MO présents
Maîtres d'ouvrage de taille plus restreinte	1 groupe focus pour la délégation de Besançon + études de cas	6 MO présents 15 MO rencontrés
Maîtres d'œuvre	1 groupe focus maîtres d'œuvre d'envergure nationale + enquêtes auprès de maîtres d'œuvre privés + études de cas	1 MOe présent 13 MOe interrogés 12 MOe interrogés
Poseurs et Fabricants	enquêtes individuelles + études de cas	6 entreprises et 3 fabricants interrogés 7 entreprises
Exploitants privés	enquêtes individuelles + études de cas	5 entretiens 6 exploitants interrogés
Organismes de contrôle	67 envois de questionnaires dont 7 interrogés par téléphone	19 organismes de contrôle ont répondu <i>Taux global de participation de 30%</i>
Conseils généraux	Enquêtes individuelles auprès de 13 CG, concernant : – 4 CG dont la collaboration est jugée favorable par l'AERM&C – 4 CG dont la collaboration est jugée défavorable par l'AERM&C – 5 CG dont la collaboration est jugée intermédiaire ou inconnue + questionnaires écrits à 16 autres CG + études de cas	13 CG interrogés directement + 6 réponses aux questionnaires <i>Taux global de participation de 66%</i> 8 CG interrogés
Services de Police de l'eau	Entretiens individuels	9 entretiens
Chargés d'intervention de l'Agence de l'eau	Réunion collective + entretiens individuels dans le cadre des études de cas	6 présents 11 entretiens
NOMBRE TOTAL D'ACTEURS CONTACTES POUR LA MISSION D'EVALUATION		203

D

ANALYSE DE L'EVOLUTION DU CONTEXTE ET DES POSITIONS DES ACTEURS CONCERNES

Les phases d'investigation ont permis de disposer de nombreux éléments permettant de produire une analyse des positions et rôles des principaux acteurs et opérateurs associés à différents titres aux opérations sur les réseaux, et de leur évolution. Cette évolution s'inscrit dans les changements du paysage normatif, technique, institutionnel, voire économique qui entoure la production des réseaux.

La politique de l'Agence visant essentiellement à renforcer leur coordination et la cohérence des interventions de ces acteurs, l'analyse des évolutions de contexte et des positions des acteurs est essentielle, à la fois dans une perspective évaluative et prospective. Cette approche d'ordre sociotechnique donne lieu pour certaines catégories d'acteurs à des approches typologiques, qui sont reprises en fin de partie dans une synthèse globale du système d'acteurs, de son évolution et des enjeux actualisés auxquels il est confronté aujourd'hui.

I. DIX ANNEES D'EVOLUTION DU CONTEXTE : 1997-2009

1.1. La réglementation

La directive européenne eaux résiduaires urbaines (DERU) de 1991 constitue le texte fondateur en matière d'assainissement des collectivités ; elle impose la mise en place de systèmes de collecte et de traitement des eaux urbaines résiduaires pour les agglomérations de plus de 2000 EH, selon des échéanciers fixés et précise notamment les prescriptions relatives aux systèmes de collecte des eaux urbaines résiduaires.

Sa transposition en droit français date de **la première loi sur l'eau de 1992**, puis la DERU a été traduite par un décret et un arrêté, publiés en 1994. Ainsi dès cette date, sont posées les principales règles relatives à la qualité des réseaux, prévoyant notamment la responsabilité de la commune Maître d'ouvrage vis-à-vis de la qualité d'exécution des travaux et de leur réception, sur la base d'essais réalisés par un opérateur qualifié et indépendant de l'entreprise chargée des travaux avant. L'entreprise chargée des travaux, les services chargés de la police de l'eau et l'Agence de l'eau sont destinataires du procès-verbal correspondant.

La DERU et ses textes de transcription en droit français conduisent à statuer sur la conformité du traitement et aussi de la collecte ; **la question de la conformité des réseaux** interroge les acteurs, qui considèrent généralement qu'elle n'est pas très bien définie et que les outils ne sont pas encore en place pour l'évaluer.

Ainsi, pour la période nous concernant, le cadre réglementaire est clairement posé et ne sera caractérisé ensuite que par des compléments, relatifs notamment à la référence aux fascicules normatifs correspondants et publiés entre temps, ainsi qu'à l'accréditation des organismes de contrôle (arrêté du 22 juin 2007).

Ce même arrêté précise **les modalités de surveillance des réseaux d'assainissement** (et des stations d'épuration) **qui s'imposent à tous les réseaux**, et varient en fonction de l'importance de la pollution véhiculée. Cette surveillance concerne en priorité l'estimation des périodes de déversement et des débits rejetés par les déversoirs d'orage et dérivations éventuelles situés sur un tronçon destiné à collecter une charge brute de pollution organique par temps sec supérieure à 120 kg/j de DBO5.

Enfin, l'arrêté du 2 mai 2007 relatif aux **rapports annuels sur le prix et la qualité des services publics d'eau potable et d'assainissement** et la circulaire d'application du 28 mai 2008 précisent le contenu du rapport du Maire et identifient en particulier des indicateurs relatifs au fonctionnement et aux performances des réseaux à évaluer annuellement :

- taux moyen de renouvellement des réseaux ;
- indice de connaissance et de gestion patrimoniale, dont l'évaluation dépend notamment de la connaissance des réseaux, et de l'existence de suivis formalisés des interventions, des auscultations des réseaux et des travaux de réhabilitation ou de renouvellement ;
- nombre de points du réseau de collecte nécessitant des interventions fréquentes de curage par 100 km de réseau ;
- conformité de la collecte.

Ces textes inaugurent la nécessaire mise en place d'une véritable **gestion patrimoniale des réseaux d'assainissement**.

1.2. L'évolution normative

Les obligations réglementaires ont été au fil du temps assorties d'instructions techniques et de dispositions normatives, d'origine européenne en particulier. De très nombreux documents techniques, guides ou normes ont ainsi été élaborés ou actualisés depuis une trentaine d'années, sur la conception, la réalisation et la gestion des réseaux, les essais de contrôle et les assurances qualité.

En 2003, la **publication du fascicule technique 70** du Cahier des Clauses Techniques Générales, qui s'applique à tous les marchés publics relatifs à la conception ou à l'amélioration d'ouvrages d'assainissement, a apporté des précisions quant à la nature et la qualité des produits et matériaux, aux études préalables, au compactage, à l'assurance qualité des entreprises et aux conditions de réception. Il a été complété par un guide technique publié en 2006, qui précise la répartition des rôles et responsabilités des acteurs, en étroite cohérence avec le contenu des chartes, qui l'ont alimenté. Ce guide technique a servi de référentiel pour l'accréditation COFRAC.

Depuis 2003, une trentaine de nouvelles normes ont été éditées, concernant en priorité les produits (matériaux de construction ou de remblais, regards, canalisations).

1.3. Le code des marchés publics

En droit français, le code des marchés publics regroupe les procédures que les services de l'État ou les collectivités locales doivent respecter lorsqu'ils passent une commande. Traditionnellement, la procédure privilégiée de passation des marchés publics était l'adjudication, avec attribution automatique au moins-disant.

A dater de 2004, ce code a connu différentes réformes, visant notamment à assurer la transposition des textes européens. Dans ce cadre, la notion d'« offre économiquement la plus avantageuse », reposant sur une prise en compte conjointe de la qualité et du prix a constitué un tournant essentiel. En écho, les critères, relatifs notamment au mémoire technique et aux références des candidats, prennent davantage de poids, même si

l'importance accordée aux références sera significativement réduite lors de la réforme de 2006, en réponse à des impératifs relatifs à la concurrence.

En décembre 2008, les décrets liés au Plan de relance économique conduisent à de nouvelles évolutions, essentiellement au rehaussement des seuils de procédures adaptées ; le but est de faciliter et d'accélérer le montage des opérations.

En ce qui concerne les opérations sur les réseaux, cette évolution est dans l'ensemble considérée comme favorable aux impératifs de qualité, notamment au travers de la reconnaissance nouvelle de la qualité technique de l'offre. En revanche, le recul concernant les références est jugé contradictoire avec la prise en compte des compétences techniques spécifiques et nécessaires à ce type d'opérations. Il a favorisé la percée dans le marché de bureaux d'études et d'entreprises de travaux non spécialisés dans les opérations sur les réseaux, ce qui a conduit à baisser à la fois le coût et la qualité des prestations. De plus la réduction de la portée des références a conduit à une multiplication des recours officiels ou pas, de la part des prestataires non retenus.

L'affichage de la règle du mieux-disant semble finalement d'une efficacité limitée ; les textes actuels ne permettent pas de garantir son application. En réalité, les maîtres d'ouvrage décident du mode d'attribution et du poids des critères, et il y a souvent moyen d'argumenter pour retenir le prestataire souhaité. Un spécialiste du Code des Marchés Publics, interrogé à ce propos considère que « les maîtres d'ouvrage font ce qu'ils veulent ».

1.4. Les changements organisationnels et stratégiques de l'Agence de l'eau

Initialement, la majeure partie des politiques de l'Agence était conduite à partir de son siège. Ses principaux volets d'intervention concernaient l'adduction en eau potable et l'assainissement. A partir de 2003 et de son 8^{ème} programme d'intervention, l'Agence a connu une réforme importante de son organisation, essentiellement en écho avec **la plus forte territorialisation de son intervention et la multiplication des domaines d'intervention**, avec à la fois :

- Une décentralisation importante des services de l'Agence et de la gestion des dossiers d'aide à l'échelle de ses quatre délégations.
- Une évolution majeure des métiers au sein de l'Agence. Plus ou moins aboutie suivant les délégations, celle-ci reposait sur la distinction entre des chargés d'intervention généralistes proches du terrain et en charge du suivi de l'ensemble des politiques de l'Agence à l'échelle de bassins versants (approche horizontale), et des experts thématiques, attachés au siège de l'Agence (approche verticale).

Cette évolution a à la fois pris du temps pour être mise en œuvre et intégrée dans les pratiques des personnels de l'Agence et les relations entre siège et délégations. Elle a encore connu des évolutions récentes avec une re-spécialisation partielle de certains chargés d'intervention sur certains volets de la politique de l'Agence. Ainsi à partir de 2007/2008, chaque délégation a confié à un de ses agents le suivi de la question des réseaux, en lien avec le siège et avec les représentants des différents acteurs concernés et en appui à leurs collègues.

Cette évolution a eu nécessairement des répercussions sur la mise en œuvre de la politique de l'Agence et sur l'appréhension qu'en ont ses partenaires de terrain. Elle est à relier aux constats et ressentis de certains acteurs, relatifs à l'évolution de la place de l'Agence.

Par ailleurs, en lien étroit avec les évolutions fondamentales en matière de gestion de l'eau instaurées par les lois sur l'eau et les SDAGE récemment révisés, en application de la directive cadre sur l'eau, **la politique d'intervention de l'Agence a été progressivement modifiée, au profit d'une logique d'action répondant à des « objectifs milieux » territorialisés.** Cette évolution se traduit par une réorientation des priorités, une mise en exergue de certaines thématiques telles que la restauration physique des milieux ou la lutte contre les substances prioritaires. Dans la mesure où ce repositionnement s'opère à budget constant, le développement de nouveaux champs d'intervention aura logiquement des répercussions sur les aides financières des domaines d'interventions plus anciens.

La réorganisation des services précédemment évoquée trouve d'ailleurs une justification dans la promotion des approches territoriales désormais bien cadrées en fonction des objectifs de résultats à satisfaire (le bon état ou le bon potentiel des masses d'eau) et des mesures définies par le PDM (Programme de mesures associé au SDAGE) pour atteindre ces objectifs.

Dans ce cadre, les compétences des chargés d'intervention, en lien direct avec les élus et maîtres d'ouvrage locaux, ont évolué en faveur d'une approche généraliste et leurs capacités à suivre les dossiers d'assainissement s'en trouvent aujourd'hui réduites.

1.5. L'évolution des maîtrises d'œuvre publique et privée

Un phénomène marquant la fin de la période concerne **l'abandon définitif de la maîtrise d'œuvre publique réalisée par les services de l'Etat à l'horizon 2012.** En effet, pour les réseaux, celle-ci occupait une place prépondérante, notamment auprès des petits maîtres d'ouvrage ruraux.

Même si le caractère récent de cette disparition ne permet pas d'augurer l'ensemble de ses conséquences, elle n'est pas sans poser un certain nombre de questions aux acteurs de terrain concernés. Les maîtres d'ouvrages ruraux subissent de plein fouet ce désengagement qui les prive d'un soutien technique et méthodologique historique. De nouvelles questions se posent, relatives à la capacité de la maîtrise d'œuvre privée à répondre à des sollicitations sur des opérations, à la perte de mémoire et d'approche globale et généralement suivie dans le temps, dont disposait la maîtrise d'œuvre publique.

Par ailleurs, ce retrait a créé un appel d'air pour la maîtrise d'œuvre privée, avec l'entrée sur le marché des réseaux de prestataires à la recherche de nouveaux marchés, mais ne disposant généralement pas d'expérience sur ce type d'opérations. L'ensemble de ces bouleversements participe enfin à une **baisse significative des prix pratiqués par la maîtrise d'œuvre**, qui apparaissent aujourd'hui défavorables à une intervention adéquate et répondant aux exigences de coordination et de suivi, nécessaire à la qualité.

1.6. La montée en puissance du fait intercommunal

La période 1997-2008 est également caractérisée par le développement de l'intercommunalité, notamment suite à la loi dite Chevènement de 1999. Sans que cela soit systématique, l'assainissement est souvent l'une des compétences confiées par les communes à leurs EPCI ou syndicats intercommunaux plus ou moins spécialisés.

Dans ce cadre, la mutualisation des projets et des moyens des communes et l'intégration en interne de compétences techniques offrent un nouveau cadre à l'action en modifiant le paysage de la maîtrise d'ouvrage.

1.7. L'influence récente de la crise économique

Sans que ses effets soient aisément mesurables, l'écoute des différents types d'acteurs permet de penser que la crise économique en cours pourrait avoir des répercussions sur la qualité des opérations sur les réseaux, au travers de différents phénomènes défavorables, parmi lesquels :

- La baisse des moyens propres des collectivités, qui pourraient les détourner de ces opérations, n'apparaissant pas nécessairement de première nécessité sur le court terme, face à des mesures jugées plus utiles socialement et plus porteuses politiquement. La poursuite de la qualité est souvent jugée plus coûteuse et pourrait aussi pâtir de ce phénomène.
- La réduction des subventions publiques accordées à ces opérations et la difficulté pour les financeurs à maintenir leur niveau d'exigence quant à la qualité de celles-ci.
- En lien avec les deux facteurs précédents, le retour à des pratiques de moins-disance pour l'attribution des marchés publics de maîtrise d'œuvre, de travaux et de contrôle.
- Favorisée par le point précédent, par l'évolution du Code des Marchés Publics, et faisant notamment suite à la disparition de la maîtrise d'œuvre publique, l'entrée de nouveaux prestataires à la recherche de nouveaux marchés mais sans compétences spécifiques et pouvant provoquer des phénomènes de concurrence à la baisse, déjà observés pour la maîtrise d'œuvre mais également sur les travaux dans certaines régions.

II.POSITION DES ACTEURS VIS-A-VIS DE LA POLITIQUE QUALITE DES RESEAUX ET EVOLUTIONS

On constate ces 10 dernières années des changements dans les modes d'intervention des groupes d'acteurs investis dans la production des réseaux. Ces changements sont plus ou moins profonds et généralement liés à ceux du contexte, présentés ci-dessus.

Les positions, perceptions et pratiques des différentes catégories d'acteurs, ainsi que les évolutions identifiables, sont présentées dans ce chapitre sur la base d'une synthèse de l'ensemble des investigations de la phase d'observation.

II.1. La maîtrise d'ouvrage

Les différents contacts avec les maîtres d'ouvrage (MO) ont mis en évidence une prise en compte générale, bien qu'à des degrés variables, des enjeux de la qualité des réseaux. Les positions observées relèvent souvent, surtout pour les collectivités importantes, de **l'expression d'une « expertise d'usage » dont le constat consensuel est que la qualité des réseaux est et doit être au centre des préoccupations des maîtres d'ouvrage.**

Cependant, l'analyse des pratiques laisse apparaître une **variabilité importante du degré de mise en œuvre** de la qualité dans les opérations sur les réseaux. Dans ce cadre, deux critères essentiels viennent structurer cette diversité :

- la première relative à la **taille des services porteurs de la maîtrise d'ouvrage**, qui impacte le degré de connaissance technique, la présence ou l'absence de moyens, la place donnée à la qualité et l'étendue de la marge de manœuvre, notamment en termes économiques ;
- la seconde relative à la **nature des services porteurs de la maîtrise d'ouvrage**. On distingue ainsi, dans les petites communes ou collectivités, des élus sans connaissances techniques porteurs des démarches et, dans les moyennes et les grosses collectivités, des services techniques spécialisés ou non, et plus ou moins dissociés des élus. Ces différents groupes ont des postures et des pratiques différentes par rapport à la qualité des réseaux.

► Proposition de typologie

Une typologie sommaire est proposée, qui constitue une clef de lecture des analyses qui suivent :

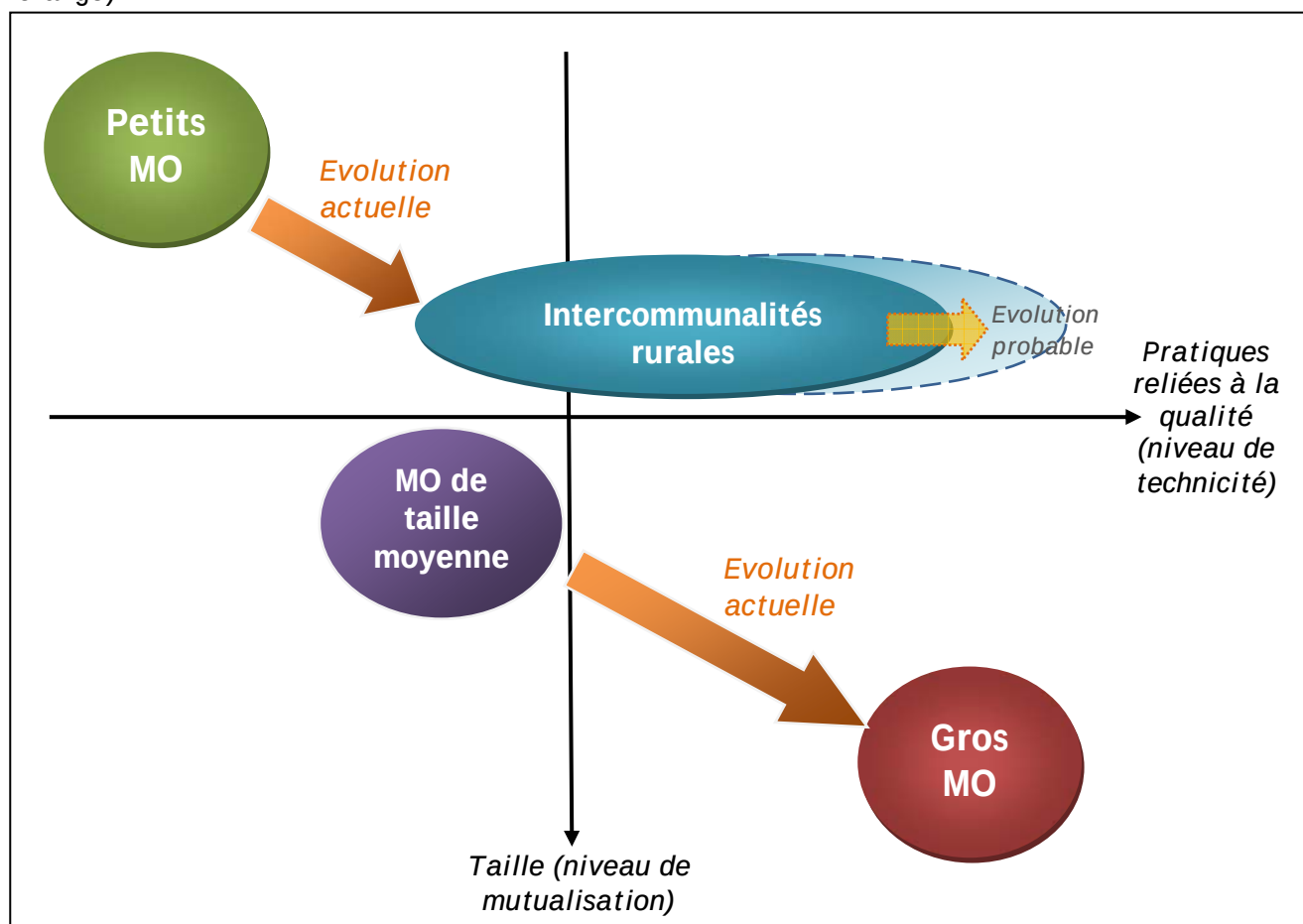
- **les « petits » MO**, représentant des communes rurales (< 5000 habitants), seules ou en groupement et sans services techniques. Il s'agit souvent de communes de petite taille à caractère rural et isolé. Le Maire ou un de ses adjoints assure seul le portage des opérations sur les réseaux, le plus souvent sans connaissances techniques associées. Si ce type de maître d'ouvrage est parfois conscient des enjeux inhérents à la mise en œuvre de réseaux de qualité, c'est en général dans une logique patrimoniale se rapprochant d'une logique « bon père de famille ». Ses choix techniques restent cependant le plus souvent dépendants des prix des prestations et conditionnés à la qualité de la prestation du maître d'oeuvre. Aujourd'hui, les petits MO doivent de plus faire face à la disparition de la maîtrise d'oeuvre publique qui jouait jusqu'alors un rôle important dans le pilotage des opérations.

- **les « moyens » MO**, constitués des collectivités de 5000 à 15000 habitants, possédant des services techniques le plus souvent non spécialisés. Les services techniques qui portent les opérations réseaux sont le plus souvent non spécialisés et manquent de moyens humains, financiers et/ou techniques. Ils reposent sur les compétences des maîtres d'œuvre associés, et, plus largement, sur les choix d'élus disposant de plus ou moins de lisibilité et plus ou moins acquis à la cause de la qualité des réseaux. Ce type de maîtrise d'ouvrage a de ce fait des pratiques hétérogènes plus ou moins favorables à la qualité des réseaux.
- **les « gros » MO** sont des collectivités importantes (agglomérations, communauté d'agglomérations, communauté de communes ou syndicats) avec des services techniques spécialisés sur l'assainissement. Ces maîtres d'ouvrage, ou du moins leurs services techniques sont conscients des enjeux liés à la qualité des réseaux et historiquement ont mis en œuvre des pratiques favorables à la qualité depuis de longues années. Leurs capacités techniques sont en général développées. La position des preneurs de décision (élus) est plus délicate à cerner ; si les techniciens portent bien le message des enjeux liés à la qualité à leurs élus, certains reconnaissent qu'ils ne sont pas toujours entendus, surtout quant au respect de règle de la mieux-disance.

► Pratiques et évolution

Une représentation graphique de la classification décrite ci-dessus est proposée. Elle fait apparaître une typologie des maîtres d'ouvrage axée sur la taille et sur le degré de mise en œuvre des pratiques liées à la qualité.

L'évolution de la maîtrise d'ouvrage se fait donc suivant un gradient allant vers la mutualisation et la spécialisation des compétences d'assainissement. Cette tendance se matérialise par un gradient rapprochant les petits maîtres d'ouvrage et les services techniques non spécialisés des formes plus spécialisées de maîtrise d'ouvrage (flèches orange).



Position relative et évolution des différents types de maîtres d'ouvrage

► Points de vue des Maîtres d'ouvrage sur la politique de l'Agence

L'Agence de l'eau est un acteur majeur aux yeux de toutes les catégories d'intervenants. Mais c'est pour les maîtres d'ouvrage, qui dépendent d'elle pour le montage financier de leurs opérations d'assainissement, qu'elle a le poids le plus important.

Les maîtres d'ouvrage, comme tous les types d'acteurs soulignent le rôle déterminant de l'Agence dans la qualité des réseaux et reconnaissent unanimement les effets positifs de cette politique (voir réponses aux questions évaluatives). Certaines critiques, qui relèvent plus globalement de l'intervention de l'Agence sur l'assainissement, sont néanmoins formulées.

Les maîtres d'ouvrage relèvent une perte de contact avec l'Agence, liée à la diminution du contact des chargés d'intervention avec le terrain, et qui se traduit notamment par un manque de soutien technique. Ce recul de la présence de l'Agence se fait plus sentir en zone rurale ; les petites collectivités de ces secteurs peuvent se sentir déconsidérées et abandonnées.

Le second constat fait par les maîtres d'ouvrage est **la baisse des aides de l'Agence** ; les acteurs expriment ainsi à la fois une diminution des taux d'aides au fil des programmes (liée à l'évolution des modalités d'aides, à l'existence de coûts plafonds, etc.) mais surtout une sélectivité accrue des opérations aidées. Cette sélectivité, fondée sur un critère de gain pour les milieux, si elle paraît techniquement fondée, conduit aux yeux des acteurs à favoriser les « mauvais élèves ». Les évolutions trop fréquentes des modalités d'aides, la complexité des critères et le manque de lisibilité des décisions d'aides de l'Agence sont également pointés.

Un certain manque de cohérence dans la politique de l'Agence est relevé par certains maîtres d'ouvrage : les exigences augmentent (notamment du fait des objectifs de milieux), la règle s'est durci, mais les aides techniques et financières se réduisent. Les maîtres d'ouvrage comprennent et acceptent d'être contrôlés, mais voudraient une contrepartie en termes de soutien technique et financier.

II.2. La maîtrise d'œuvre

Le maître d'œuvre (MOe) définit le projet sur la base des besoins identifiés en amont (le plus souvent dans le schéma directeur), assiste le maître d'ouvrage dans la consultation et la sélection de l'entreprise et des autres intervenants (contrôleurs, géotechniciens, etc.) et assure le pilotage et le suivi du chantier ; il est responsable devant le maître d'ouvrage du bon déroulement de la réussite de l'opération.

Le Maître d'œuvre est sans conteste, avec le Maître d'ouvrage, l'acteur clef de la mise en œuvre des opérations sur les réseaux et l'acteur déterminant pour la qualité des opérations.

Un constat fait l'unanimité de l'ensemble des acteurs consultés et pèse sur la qualité des réseaux, c'est celui de la **dégradation des conditions d'intervention des MOe**. Les taux sont passés de 7 à 8 % du montant des travaux il y a environ 5 ans à 2 à 4 % actuellement. Parmi les causes de ce phénomène, la plupart déjà évoquées dans l'analyse de l'évolution du contexte : réduction des budgets publics, non respect de la règle de mieux-disance, crise économique, concurrence accrue entre MOe privés, comme effet des facteurs précédents et de la disparition de la MOe publique.

La baisse de la rémunération des MOe se répercute inévitablement sur la qualité des prestations. De leur propre aveu, les MOe sont obligés de s'adapter, en réduisant les fréquences de visites des chantiers, en allant plus vite sur l'étape de conception du projet, ou encore en faisant intervenir du personnel moins cher et moins expérimenté.

Les répercussions du manque de moyen des MOe sont néfastes pour la qualité des opérations, dans la mesure où elles affectent des étapes jugées déterminantes par l'ensemble des acteurs : la réalisation de toutes les études préalables nécessaires, en particulier les études géotechniques, la définition précise du projet, la préparation et le suivi du chantier. A noter que les syndicats professionnels se mobilisent contre la dégradation des conditions d'exercice de la maîtrise d'œuvre privée.

La disparition de la maîtrise d'œuvre publique a un autre impact important qui contribue à déstabiliser la maîtrise d'œuvre privée : elle conduit à un manque important d'Assistance à Maîtrise d'Ouvrage (AMO), qui nuit à l'élaboration et à la pertinence des projets.

Les MOe privés sont restés globalement en retrait dans le cadre de l'élaboration des chartes et n'ont pas constitué un public assidu des animations ; c'est regrettable dans la mesure où ils sont au cœur de la problématique qualité. Mais certains considèrent que la qualité des opérations dépend surtout du MOe et de l'entreprise, et relèvent plus du respect des règles de l'art que de l'intervention de l'Agence de l'eau.

Les MOe ont avant tout une vision de l'Agence en tant que partenaire financier. Ils ont en général peu de contacts avec elle et regrettent un déficit de communication et un manque de lisibilité de sa politique.

II.3. Les entreprises de pose

Les entreprises de pose sont responsables de la mise en œuvre des chantiers de création, réhabilitation ou rénovation de réseaux. Ce sont des entreprises de travaux publics spécialisées dans la pose de réseaux ou non spécialisées (entreprises de TP).

Les entreprises spécialisées ont beaucoup évolué depuis les années 1990. Elles ont fait évoluer leurs techniques et leurs méthodes de travail en cohérence avec les évolutions des contextes réglementaires, techniques et normatifs.

Les entreprises de TP présentent des profils variables ; on peut distinguer schématiquement :

- o les grosses entreprises, spécialisées ou non, qui pour ces dernières, ont pu développer des compétences dans la pose de canalisations, même si elles ne sont pas reconnues comme des entreprises spécialisées ;
- o les petites entreprises de TP locales, qui peuvent avoir des relations privilégiées avec les élus des collectivités.

Dans certains secteurs, et en fonction de l'état des marchés locaux, le recul du respect de la règle du mieux-disant et la réduction du poids des références dans les appels d'offres ont favorisé le choix d'entreprises de TP aux dépens des entreprises spécialisées. Les entreprises de TP ont alors contribué à une baisse des prix des travaux de pose de réseaux. La qualité de leur travail est généralement considérée comme inférieure à celle des travaux réalisés par les entreprises spécialisées.

Les entreprises de pose spécialisées se sont depuis le milieu des années 90 largement investies dans des démarches qualité.

Ces entreprises et leurs représentants (fédérations, syndicats) font partie des organismes initiateurs des efforts de fédération et de communication autour de la qualité des réseaux ; **ils ont eu un rôle précurseur et moteur dans l'élaboration des chartes qualité** et restent preneurs de ce type de démarche.

II.4. Les fabricants

Il s'agit de grandes entreprises (le plus souvent des groupes internationaux) qui fabriquent et distribuent l'ensemble des produits nécessaires à la création des réseaux. Ces sociétés de fabrication des canalisations et des ouvrages sont spécialisées dans l'utilisation d'un matériau : fonte, grès, PVC, PRV, béton, etc.

Les fabricants ont activement participé aux dynamiques chartes dès leur origine, dans tous les bassins, aux côtés des représentants des canalisateurs, dont ils sont proches. Les commerciaux de ces sociétés sont très présents auprès des opérateurs techniques, mais leur logique commerciale peut limiter les partenariats. Ils les visitent régulièrement pour les informer de l'évolution des produits et organisent périodiquement des journées d'information.

Le rôle des fabricants apparaît déterminant dans l'évolution de la qualité des opérations sur les réseaux, dans la mesure où on leur doit l'essentiel des progrès technologiques ; en effet, les progrès des matériaux et aussi des techniques de pose associées sont systématiquement cités comme un facteur important de l'évolution positive de la qualité.

II.5. Les organismes de contrôle

La particularité de cette catégorie d'acteurs est qu'elle est relativement récente, cette profession s'étant développée essentiellement dans les années 90, suite à l'obligation réglementaire de réalisation des essais et à la mise en place de la règle de conditionnalité du solde.

La principale difficulté de cette profession est qu'elle souffre d'un **manque d'indépendance qui nuit à la fiabilité des contrôles** ; les deux causes identifiées sont :

- le respect encore insuffisant de la règle de **séparation entre marché de travaux et marché des contrôles**, pourtant obligatoire depuis 1994, et bien que l'ensemble des acteurs s'accorde à dire que la séparation des marchés est un facteur important de la qualité des opérations. La situation s'est progressivement améliorée ; mais 20 % des contrôleurs déclarent intervenir la plupart du temps en sous-traitance de l'entreprise, et 50 % déclarent que les situations sont variables.
- **les pressions dont les contrôleurs font l'objet**, en priorité de la part des entreprises, en particulier en cas de non-conformité.

L'ensemble des acteurs, et les contrôleurs eux-mêmes, ont donc une vision quelque peu altérée de la profession du contrôle ; tous considèrent qu'il y a des fraudes dans les pratiques de certains contrôleurs, tout en reconnaissant que la responsabilité est en fait collective.

La profession rencontre deux autres types de difficultés : le manque d'informations en amont des interventions et les difficultés de mise en œuvre et d'interprétation de certains tests ; les

essais de compactage en particulier sont considérés par beaucoup d'acteurs comme mal maîtrisés.

L'accréditation des organismes de contrôle a été rendue obligatoire par la réglementation en juin 2007. L'Agence en a fait une condition du versement des aides depuis début 2009. Les $\frac{3}{4}$ des organismes de contrôle interrogés dans le cadre de l'évaluation disposent de l'accréditation COFRAC ou sont en cours d'accréditation.

La majorité des acteurs est favorable à cette mesure, qui devrait permettre d'assainir la profession. Toutefois, les contrôleurs émettent certaines réserves liées au formalisme et à la lourdeur administrative de la procédure, ainsi qu'au coût de l'accréditation et à sa répercussion sur les coûts de revient des contrôles, dans un contexte de baisse des prix pratiqués sur le marché.

Les contrôleurs sont logiquement des défenseurs de la politique qualité, dont ils dépendent directement ; comme d'autres acteurs, ils regrettent le manque de proximité de l'Agence de l'eau et son absence sur le terrain.

II.6. Les exploitants

Le premier constat est que **les exploitants ne sont pas systématiquement présents dans le déroulement des opérations sur les réseaux** (l'analyse a été menée uniquement sur les exploitants privés). En réalité, leur rôle dans les travaux n'est le plus souvent pas défini ; il dépend des positions du maître d'ouvrage et du maître d'œuvre, qui peuvent ou pas le solliciter. A quelques exceptions près (grosses collectivités urbaines), les conventions passées avec les collectivités ne comportent aucune précision sur ce point. Aux yeux des différentes catégories des acteurs et des exploitants eux-mêmes, ce rôle n'est pas central.

Les exploitants formulent peu d'exigences dans le cadre de la réalisation de travaux sur les réseaux qu'ils exploitent ; ils demandent généralement les plans de récolement, mais pas systématiquement les résultats des essais de réception. Le faible niveau d'association de l'exploitant dans les opérations entre en contradiction avec le fait que le manque de qualité impacte directement l'exploitation.

Pourtant, l'exploitant a certainement un rôle potentiel intéressant à jouer en faveur de la qualité :

- pour valoriser sa connaissance des réseaux en place et limiter les difficultés ultérieures d'exploitation,
- pour s'appuyer sur son rôle de conseil auprès du maître d'ouvrage et faire ainsi passer le message relatif à la qualité,
- pour améliorer la cohérence avec les questions en pleine évolution de gestion du patrimoine ; les textes réglementaires récents sur l'autosurveillance des réseaux et sur le rapport annuel sur le prix et la qualité des services publics d'eau potable et d'assainissement, conduisent les collectivités et leurs exploitants à s'impliquer davantage dans le suivi du réseau et de son exploitation.

Les exploitants ont été peu associés aux dynamiques chartes. Ils ont peu de contact direct avec l'Agence de l'eau et la voient prioritairement comme un partenaire financier qui impose en retour des contraintes administratives.

II.7. Les Conseils généraux

Depuis 10 ans, de manière graduelle, l'Agence a tissé des partenariats étroits avec 24 Conseils généraux (presque tous ceux de son territoire), sur divers volets de sa politique, dont celle en faveur de la qualité des réseaux d'assainissement. Les modalités de coopération sont formalisées dans des accords cadre, qui prévoient que **l'Agence délègue aux services des départements la gestion des dossiers pour lesquels l'aide de l'Agence est inférieure à 150 k€** (soit 500 k€ en montant de travaux). Pour ces opérations, qui ont représenté 63 % du nombre d'opérations et 36 % du montant de travaux aidés sur le 8^{ème} programme, les départements prennent en charge la gestion administrative et financière des dossiers d'aides.

Les Départements sont des partenaires forts de l'Agence dans la mise en œuvre de sa politique qualité : ils sont avec l'Agence les seuls financeurs des collectivités pour les opérations sur les réseaux et donc les seuls partenaires susceptibles de relayer efficacement le levier relatif à la conditionnalité des aides. Les pratiques de mise en œuvre de la mesure de conditionnalité par les Départements sont décrites au chapitre E II (réponse à la question évaluative n°2).

Les trois quarts des Conseils généraux interrogés dans le cadre de l'évaluation **déclarent avoir une politique en faveur de la qualité des réseaux**. Cette politique s'est mise en place dans les départements vers la fin des années 1990, le plus souvent à travers celle de l'Agence, et sous l'impulsion des dynamiques régionales qui ont abouti aux chartes.

La majorité des acteurs considèrent que l'appui financier conjoint des départements et de l'Agence est indispensable pour le financement des opérations dans les petites collectivités. **Cette aide conjointe rend possible et justifie le développement des exigences de qualité**. De même, 90% des Conseils généraux interrogés estiment que l'appui de l'Agence de l'eau en matière de réseaux est cohérent avec leur propre politique. Ils relèvent notamment des objectifs communs en termes de finalités de leur politique, le gain environnemental étant cité en premier lieu.

Les liens étroits tissés entre l'Agence et les départements les rendent interdépendants. Cette dépendance mutuelle peut éventuellement constituer un frein lors de certaines négociations (prises de décisions concernant les modalités d'application, etc.).

Tous les départements subventionnent la création de réseaux de transport et l'amélioration ou la réhabilitation de réseaux ; la grande majorité des Conseils généraux interrogés peuvent aussi aider les extensions de réseaux de collecte en domaine public, que l'Agence ne subventionne pas (sauf cas exceptionnel via le Fond de Solidarité Rurale).

Il existe néanmoins **certaines hétérogénéités dans la politique des Départements**.

Ainsi, la part des opérations aidées par les Conseils généraux sans l'appui de l'agence varie énormément d'un département à l'autre (de moins de 10 % à 90 %), avec une moyenne se situant à environ 40 % ; elle dépend dans une large mesure des moyens économiques des Départements, les plus riches pouvant subventionner un grand nombre d'opérations non aidées par l'Agence de l'eau. Les opérations aidées sans l'appui de l'agence concernent essentiellement les réseaux de collecte, les extensions et la réhabilitation des réseaux.

Par ailleurs, 80 % des Conseils généraux enquêtés estiment que la part des travaux aidés par l'Agence a évolué, à partir du milieu du 8^{ème} programme, vers plus de sélectivité, de contraintes et d'exigences plus fortes, avec le renforcement d'une approche centrée sur la qualité des milieux, définissant des zones prioritaires.

Une minorité de Départements n'a pas de politique en faveur de la qualité. Dans les autres, **la mise en œuvre de la mesure de conditionnalité est plus ou moins effective** (voir

chapitre E II). L'hétérogénéité des pratiques renvoie cependant à celle qui existe au sein de l'Agence, au niveau des chargés d'intervention (Cf. paragraphe suivant) ; elle est liée notamment :

- au contenu des accords cadre signés avec l'Agence de l'eau, qui peuvent différer d'un département à l'autre et être peu explicites sur les modalités d'application de la conditionnalité ;
- à la volonté politique des élus des Départements, et à la pression qu'ils peuvent exercer sur les services techniques pour assouplir la règle et ne pas imposer de contraintes aux collectivités ;
- aux moyens techniques et humains très variables selon les départements.

L'Agence n'exerce aucun contrôle sur les opérations dont elle délègue la gestion aux Départements. Ce point, ainsi que le déficit de présence et de suivi des opérations sur le terrain, appellent quelques critiques de la part des personnes interrogées. Certains Conseils généraux estiment que le conventionnement des aides avec l'Agence provoque un surcroît de travail important pour eux, sans réelle contrepartie, dans une période de réduction des moyens humains et financiers à leur niveau.

Ces constats ne peuvent effacer **une complémentarité des visions et des politiques de la majorité des Départements et de l'Agence** sur l'essentiel : objectifs communs de réduction des impacts sur les milieux, approche patrimoniale des infrastructures justifiant les exigences de qualité, complémentarité dans les types d'opérations aidées permettant de soutenir l'ensemble des collectivités.

II.8. Les chargés d'intervention de l'Agence

Les chargés d'intervention (CI) gèrent les dossiers des opérations traitées en direct par l'Agence et suivent aussi, de manière plus lointaine et globale, l'ensemble des dossiers délégués aux Départements.

Le nombre de dossiers à traiter en direct est variable : plusieurs opérations importantes chaque année sur les grosses agglomérations, à moins d'un dossier par an, pour les CI intervenant sur des territoires ruraux. Ce point est important, car pour certains CI, la gestion de ce type de dossier très technique est anecdotique dans leur plan de charge.

En dépit de ces différences, tous partagent le sentiment de se trouver concernant la mise en œuvre de cette politique, face à **une forme d'injonction contradictoire par rapport à la hiérarchie de l'Agence**. Ils relèvent en effet que si les réseaux constituent encore un des principaux volets d'aide en montant financier, ils ne font plus partie des priorités affichées de l'Agence et du SDAGE en cours de finalisation. Les dossiers relatifs aux réseaux demandent du temps, pour être bien suivis ; or, leur hiérarchie directe leur demande généralement de ne pas consacrer trop de temps à ces opérations classiques et de s'investir sur des dossiers plus novateurs pour l'Agence.

Dans ce contexte, l'attention qu'ils apportent à ces dossiers dépend de facteurs personnels, tenant à leur intérêt, leurs compétences relatives à ces questions et à leur disponibilité, expliquant l'hétérogénéité des pratiques. Cela renvoie aussi à la variété des profils et des formations initiales et aux formations internes à l'Agence de l'eau, organisées en général en début de programme pour expliciter les nouvelles modalités d'intervention, et qui ne profitent pas ainsi aux nouveaux venus. Certains CI citent le fait qu'on leur demande de

valider des essais tels que des essais de compactage alors qu'ils n'ont pas d'idée de ce que peut être, concrètement, un essai de compactage.

Les approches et les pratiques des chargés d'intervention de l'Agence en matière de qualité des réseaux sont en conséquence relativement hétérogènes (voir chapitre EII pour l'analyse de ces pratiques).

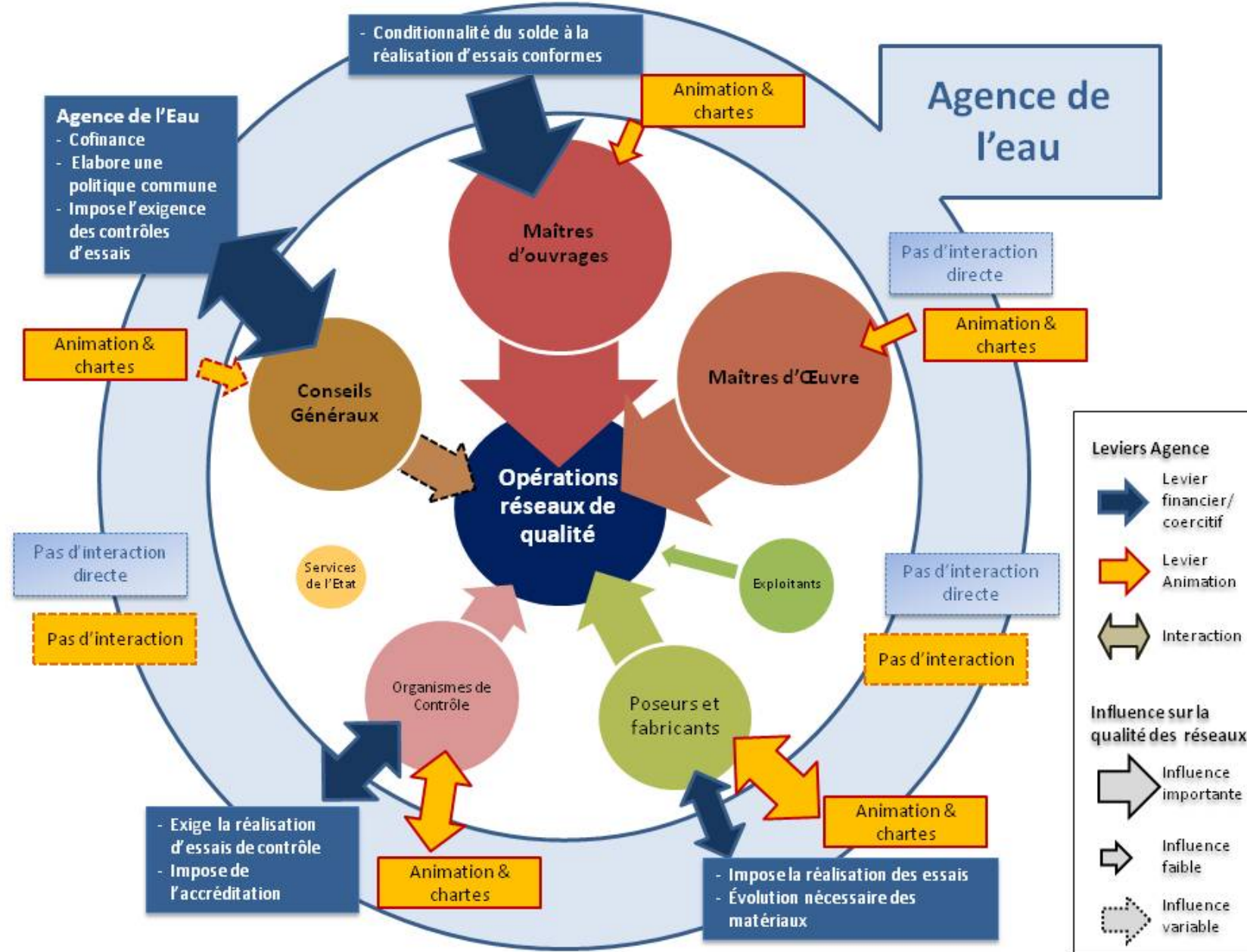
La vérification des résultats des essais est source de beaucoup de difficultés et aussi d'appréhension : la gestion des dossiers s'effectue en collaboration avec les Unités « Affaires Générales Administratives et Financières » (AGAF), qui ordonnent le versement du solde de l'aide et qui sont généralement encore moins en capacité d'interpréter les PV d'essais, en cas par exemple de contrôles non réalisés pour des raisons techniques ou encore d'essais non conformes ne concernant pas la partie du réseau financé. L'enjeu pour les CI est d'éviter l'expression d'une réserve de la part de l'Agence, situation jugée complexe à gérer dans le cadre d'un partenariat portant sur des projets complexes sur lesquels une forme de souplesse et de négociation est indispensable.

De fait, **les chargés d'intervention n'ont pas les moyens de mettre en application de façon rigoureuse la mesure de conditionnalité selon les modalités définies en l'état actuel.**

Position des acteurs par rapport à la politique qualité des réseaux selon les différentes périodes et enjeux actualisés auxquels ils font face actuellement			
Acteurs	Période préalable à l'établissement de la politique qualité de l'Agence	Période d'émergence et de mise en place de la politique qualité	Période actuelle et enjeux actualisés
Conseils généraux	Aucune politique qualité.	- Mise en place de politiques qualité propres plus ou moins marquées, essentiellement en lien avec celle de l'Agence de l'eau. - Ressources suffisantes pour financer les opérations réseaux sans restrictions réelles.	- Les évolutions de l'Agence impactent les Conseils généraux dans leur manière d'opérer. - Baisse des finances publiques et baisse des aides pour ces opérations.
Agence de l'eau	- Prise en compte des problèmes de qualité des réseaux au vu des premiers contrôles par passage caméra en lien avec mobilisation des autres Agences de l'eau. - Services de l'Agence essentiellement centralisés.	- Qualité des opérations réseaux au centre des préoccupations de l'Agence et affichée comme telle. - Calage de la politique Agence sur l'évolution réglementaire (Chartes régionales, conditionnalité du solde de l'aide). - Investissement important dans l'animation des dynamiques charte régionale, avec des succès différenciés. - Première et unique politique de l'Agence comportant un volet conditionnalité. - CI spécialisés et développant un suivi des opérations réseaux important.	- Renforcement des exigences portant sur la conditionnalité du solde, en lien avec évolutions réglementaires (compactage, agrément contrôleurs) - Fortes disparités régionales dans l'animation de la dynamique charte. - Baisse de l'affichage de la politique en faveur des réseaux, au profit de politiques davantage orientées en faveur de la protection/valorisation des milieux (cf. DCE) et en dépit du poids financier de ce volet d'aide de l'Agence. - Suite à la réorganisation des services de l'Agence, évolution du « métier » des CI en faveur d'une approche essentiellement généraliste et territoriale + disponibilité plus faible sur le suivi des opérations réseaux.
Maîtres d'ouvrage	- Premières dispositions réglementaires régissant les opérations réseaux ou les imposant aux collectivités mais sans application. - Services techniques peu existants (petits MO) ou non spécialisés dans les réseaux (moyens et gros MO).	- Forts retards structurels concernant les réseaux et leur qualité. - Initiation d'une dynamique de renforcement des compétences techniques internes pour les MO les plus importants. Les plus petits MO demeurent extrêmement dépendants de la MOe publique. - Bénéfice de la création de cadres et d'outils de travail commun avec les opérateurs techniques, en lien avec la politique de l'Agence (charte et suivi charte), avec intégration de ses exigences pour les MO importants et plus disparate pour les petits MO	- Tendance générale à la mutualisation des moyens et des compétences au sein d'intercommunalités avec création ou renforcement de services techniques plus spécialisés. - Disparition du soutien technique apporté par la MOe publique aux petits MO (fin de période). - Fortes craintes quant à la diminution des finances publiques accordées à ces opérations (petits MO). - Freins à l'application de la clause de « mieux disance » du code des marchés publics.

		(dépendante de la MOe). • Importance des soutiens financiers et techniques apportés par les partenaires financiers.	
Maîtres d'œuvre	• Existence de la maîtrise d'œuvre publique (DDE, DDAF) et de maîtres d'œuvre privés.	• Forte proximité de la MOe publique avec les petits MO, avec capacité d'accompagnement sur la durée. • Faible investissement de la MOe privée sur la dynamique charte.	• Disparition de la MOe publique et des capacités d'accompagnement associées. • Apparition de nouvelles entreprises peu ou pas spécialisées dans la pose de réseaux. • Forte chute des prix ne permettant pas aux MOe de faire valoir leur rapport à la qualité.
Entreprises	• Existence d'un marché associant des petites entreprises non spécialisées (entreprise de BTP, etc.) et des entreprises spécialisées. • Les entreprises spécialisées de pose sont déjà investies dans des démarches qualité.	• Les entreprises ont du s'adapter à l'accroissement des exigences et aux évolutions des contextes normatifs et techniques. • Période plutôt favorable aux entreprises spécialisées, qui se sont investies activement dans les démarches charte pour faire valoir leur expertise et ont vendu leurs services en conséquence.	• Concurrence entre des entreprises spécialisées porteuses de préoccupations et des entreprises importantes et généralistes, entrant sur le marché, avec des capacités d'intégrer la qualité, mais qui ne le font pas systématiquement. • La récente chute des prix ne permet pas aux entreprises spécialisées de rester concurrentes face aux entreprises non-spécialistes.
Organismes de contrôle	• Apparition en lien avec l'évolution de la réglementation.	• Création d'une profession spécialisée dont l'évolution s'est faite en parallèle des évolutions normatives, technique et à l'évolution de la politique de l'Agence. • Des difficultés à faire respecter l'ensemble des cadres du contrôle, en lien avec les intérêts respectifs des acteurs concernés.	• Existence d'organismes de contrôle assez variés (entreprises spécialisées et d'envergure, petits contrôleurs indépendants, etc.) ne jouissant pas de la même renommée. • Doivent s'adapter une nouvelle fois aux exigences réglementaires (accréditation COFRAC), ce qui n'est pas facile dans le contexte actuel : difficultés pour les petites structures, augmentation du prix des contrôles.
Exploitants		• Investissement faible sur la dynamique charte, en lien possible avec faible sollicitation des autres acteurs.	• Investissement sur l'approche patrimoniale des réseaux.

Diagramme synthétique du positionnement des acteurs dans la politique « qualité des réseaux » de l'AERM&C





E

REPONSES AUX QUESTIONS EVALUATIVES

Ce chapitre présente les réponses aux 4 questions évaluatives, basées sur une valorisation et une synthèse des phases précédentes de l'étude, en particulier de la phase 3 - Analyse.

Pour chaque question évaluative les réponses comportent une synthèse des appréciations qui intègre, outre les résultats des indicateurs, les informations plus qualitatives tirées de l'ensemble des observations de phase 2 et de l'analyse de phase 3.

I. QUESTION 2 : PERTINENCE, EFFICACITE DES CHARTES SUR LES REPRESENTATIONS, LES PRATIQUES ET LES RELATIONS ENTRE LES ACTEURS

I.1. Dynamique acteurs et effets en termes de création de réseaux d'acteurs

Si les chartes ont joué de façon incontestable un rôle déterminant sur la dynamique des acteurs et le renforcement des relations entre eux, il est nécessaire d'opérer deux types de distinctions sur ce point :

- La première consiste à **différencier la période d'élaboration des chartes de celle de leur animation et suivi.**
- La seconde exige de **distinguer les différents types d'acteurs concernés**, notamment les opérateurs techniques spécialisés et les collectivités maîtres d'ouvrage de ces opérations sur les réseaux.

Même si l'élaboration de ces chartes renvoie aujourd'hui à une dizaine d'années en arrière, il apparaît que **la phase d'élaboration a essentiellement marqué les acteurs et opérateurs techniques** engagés dans les groupes de travail correspondants. Cette initiative entraine en étroite résonance avec leurs priorités face à l'évolution récente du contexte réglementaire, technique et professionnel (engagement de certains acteurs dans des politiques de qualité internes, souci des organismes de contrôle de légitimer leur intervention, volonté de relayer l'évolution réglementaire). Le fait d'avoir à **produire un document finalisé** à destination d'un public large a favorisé des échanges de points de vue entre eux et permis d'**aboutir à des accords formels sur les conditions de production de réseaux de qualité**. Les groupes ont apparemment bien fonctionné, à partir du moment où ils associaient des personnes informées et motivées. En revanche, **ce temps d'élaboration a peu mobilisé les MO** (à l'exception de quelques collectivités importantes) **et les MOe privés**, moins impliqués ou moins structurés pour disposer de représentants dans cette phase de travail.

Ainsi, quelque soit le devenir ultérieur des chartes, **leur élaboration a joué un rôle essentiel en matière de mise en réseau de la plupart des opérateurs techniques**, autour d'une problématique marquée par d'importants enjeux de coordination et de cohérence de leurs interventions respectives.

Enfin, il est nécessaire de souligner que **l'Agence apparaissait à l'époque et encore aujourd'hui comme l'acteur le mieux situé pour assurer la cristallisation des énergies** à ce stade, à la fois sans doute parce qu'elle intervient à une échelle suffisamment vaste pour pouvoir rentabiliser cet investissement significatif, qu'elle n'a pas d'intérêt économique dans la démarche, à la différence de l'ensemble des opérateurs techniques et que les collectivités territoriales (Communes, groupements, Départements, Régions) ne disposent que très rarement d'organisations collectives, en capacité de porter et animer ce type de démarche.

Enfin, contrairement aux collectivités territoriales dont les compétences portent sur de nombreux domaines, l'Agence, elle, est spécialisée sur les questions liées à l'eau et a toujours été identifiée comme un partenaire majeur pour tout ce qui concerne l'assainissement des collectivités.

1.2. Notoriété des chartes et liens avec l'animation

Si **la notoriété des chartes est indéniable auprès des opérateurs techniques**, c'est essentiellement en lien avec l'investissement amont de leurs organisations professionnelles dans l'élaboration des chartes et au fait que la plupart d'entre eux ont trouvé un intérêt à la prise en compte accrue de la qualité.

En revanche, **la notoriété auprès des collectivités maîtres d'ouvrage, peu impliquées en amont, est nettement moins évidente**. Celles-ci ont essentiellement été considérées comme les principales cibles des phases de lancement et d'animation. Cette notoriété dépend donc largement de la dynamique de ces phases ultérieures. Ainsi, sur les régions où l'animation et le suivi des chartes n'ont pas eu de suites ou connu un assez rapide essoufflement (Languedoc Roussillon, Rhône-Alpes)³, le déficit de notoriété et de valorisation des chartes auprès des maîtres d'ouvrage pose clairement question.

Sur ce point, il est cependant nécessaire de distinguer :

- **les plus petits d'entre eux**, c'est-à-dire les maires ruraux, **sachant que ceux-ci manquent apparemment de compétence ou de motivation pour s'approprier seuls l'ensemble du contenu de la charte**. Il faut d'ailleurs noter que certains acteurs estiment que la charte est trop exigeante au regard des besoins et moyens de ces petits maîtres d'ouvrage. En outre, dans le meilleur des cas, les renouvellements d'élus intervenus en 2001 et 2008 auraient réclamé « des piqûres de rappel », qui n'ont été qu'exceptionnellement réalisées (régions Languedoc Roussillon et Franche-Comté) ;
- **et les plus importants, chez lesquels l'intérêt du personnel technique était sans doute plus évident**, notamment en faveur d'arguments leur permettant de convaincre leurs élus d'investir dans la qualité.

Concernant les maîtres d'œuvre privés, peu ont été associés à l'élaboration des chartes, les MOe publics étant globalement mieux représentés dans cette étape. La majorité des MOe privés disent connaître les chartes mais ne les utilisent pas dans l'exercice de leurs missions. Leur position est que le principal document de référence est le fascicule 70 et que les chartes, qui ne font que reprendre de façon synthétique ces recommandations, n'apportent guère de plus-value pour un maître d'œuvre qui connaît son métier. Cependant, les messages des chartes ne sont sûrement pas inutiles pour certains MOe nouvellement entrés dans la profession ou d'autres dont le professionnalisme est discutable.

Hormis ces facteurs propres à ces acteurs, il faut retenir que **les événements organisés autour du lancement et de la signature des chartes** ont le plus souvent été appréhendés comme nécessaires mais essentiellement formels, associant les acteurs déjà impliqués dans

3 L'absence de signature de la charte en région PACA semble être liée à deux obstacles spécifiques. D'une part, l'existence d'une forte dichotomie entre les acteurs de la partie littorale essentiellement urbaine et ceux de l'arrière-pays rural, les seconds estimant que les exigences portées par la charte outrepassaient leurs besoins et leurs moyens. D'autre part, une culture et une rationalité locales apparemment défavorables à un engagement écrit, synonyme de perte d'autonomie.

l'élaboration et n'apportant donc pas nécessairement une plus-value significative. Par ailleurs, il est difficile de disposer d'une analyse de l'écho rencontré par les envois postaux en nombre de la charte auprès des acteurs et opérateurs de terrain, tout en émettant un doute sur le degré d'autosuffisance de ce support pour effectivement déclencher une sensibilisation suffisante et susciter in fine des changements de pratiques de leur part, notamment chez les maîtres d'ouvrage.

Le suivi et l'animation des chartes, ayant également connu des destinées différentes suivant les régions, peuvent être appréhendés diversement, tout en démontrant la pertinence d'associer ces deux approches. La journée d'information rassemblant, en octobre 1997, 600 acteurs des bassins RM&C à Lyon, ainsi que les journées organisées avec les Conseils généraux sur la plupart des départements de la région Rhône-Alpes, à l'issue de la signature de la charte RA, ont contribué à la diffusion des messages et à la connaissance des contrôles de réception. Néanmoins, la mise en place ultérieure d'un suivi en Rhône-Alpes, c'est-à-dire de groupes de travail en charge d'élaborer des outils complémentaires à la charte, mais sans animation de terrain associée a provoqué un essoufflement rapide de la dynamique. En Franche-Comté, l'animation assurée par une association régionale a permis de soutenir la dynamique sur une période plus longue et les acteurs ont continué à produire ces outils complémentaires, qui ont également alimenté cette animation. La relance récente en Languedoc-Roussillon tend à confirmer ce constat, puisque la période sans animation n'a été associée à aucun suivi significatif. Ainsi **le suivi et l'animation sont consubstantiels, les deux s'alimentant et se justifiant mutuellement.**

Concernant l'Agence, si celle-ci a su s'investir légitimement et efficacement dans l'animation de la phase d'élaboration des chartes, elle n'est pas parvenue dans toutes les régions à poursuivre cette implication dans le suivi et l'animation des chartes. In fine, cette phase a bénéficié d'une réelle prise en main lorsque l'Agence a su mobiliser à la fois un partenariat de financement associant essentiellement les Départements et une structure externe compétente, en qualité de relais de cette animation. Les raisons présidant à cette difficulté sont sans doute multiples avec des dimensions conjoncturelles et structurelles. Tout d'abord, il apparaît que le suivi et l'animation des chartes, tâche de longue haleine, ne pouvaient pas être essentiellement du ressort du seul siège de l'Agence, comme cela avait été le cas lors de leur élaboration. Or le relais d'animation qui aurait pu être pris par ses délégations, organisées régionalement, n'a généralement pas été pris, sachant que l'Agence se trouvait à cette époque en pleine structuration de celles-ci. De façon plus structurelle, il n'est pas évident que ce type d'animation de réseaux externes à l'Agence lui soit aujourd'hui accessible, même si nombre d'acteurs rencontrés souhaiteraient la voir jouer ce rôle. En effet, l'Agence est une structure importante, qui ne paraît pas nécessairement structurée pour assurer ce type de mission d'animation de réseau et d'interface, tant en terme de mode d'organisation que de culture. La délégation de l'animation à des associations partenaires a également eu pour intérêt d'élargir le partenariat moteur de la démarche, notamment en s'assurant le soutien des Départements.

1.3. Valorisation et utilisation des chartes

Porter un jugement précis sur le niveau d'utilisation pratique des chartes demeure hasardeux.

D'un côté, il est évident que les chartes ont constitué **une base commune et une forme de toile de fond à l'ensemble de la démarche**, offrant l'opportunité d'une définition partagée des exigences relatives à la qualité. L'impact positif de la phase d'élaboration des chartes témoigne de cet effet déterminant. En cela, il est possible de considérer qu'elles ont constitué une mesure essentiellement socio-technique, créant les conditions d'une

acculturation globale et collective des acteurs concernés. La démarche initiée autour des chartes a également constitué **le pendant de la mise en place des mesures de conditionnalité**, qui constituaient une première pour l'Agence.

En revanche, **il ne semble pas que les documents chartes aient fait l'objet d'une utilisation pratique réelle et répandue**, soit de la part des acteurs et opérateurs techniques, soit de la part des maîtres d'ouvrage. En effet, les premiers ont progressivement disposé d'outils méthodologiques plus précis, tels que le fascicule 70, pour cadrer leurs interventions. Quant aux seconds, il n'est pas évident qu'ils aient nécessairement eu accès au support charte, lorsqu'ils en avaient besoin. En outre, l'analyse des chartes a démontré qu'il s'agissait de documents « hybrides », associant un affichage politique marqué (déclaration d'intention, présentation des signataires), destiné à légitimer la démarche et sans doute à réassurer les maîtres d'ouvrage, et d'autre part, un corps technique consacré au processus de production des réseaux et aux rôles respectifs des acteurs dans ce cadre. Dans ce cadre, il est difficile de savoir laquelle de ces deux dimensions a eu le plus d'impact. Mais il est certain que ce document a pu à la fois apparaître complexe et exigeant pour des petits maîtres d'ouvrage et lacunaire à des maîtres d'ouvrage plus importants, disposant de compétences techniques. La création de supports complémentaires autour des chartes ayant disposé d'un suivi témoigne de ce besoin de disposer d'outils plus précis ou mieux adaptés aux différentes cibles.

Par ailleurs, il est possible de considérer que la charte a sans doute **manqué de relais diversifié** vers les acteurs de terrain, puisqu'en dehors d'un tiers de conseils généraux et des canaliseurs, il ne semble pas que la charte ait bénéficié de mesures formalisées de relais au sein de leurs organisations collectives.

Il faut enfin s'interroger sur la décision interne à l'Agence, après débats, de ne pas avoir exigé que l'ensemble des opérations qu'elle finançait soit réalisé conformément aux préceptes de la charte. En effet, seules **les opérations de plus de 500 k€ de travaux sont soumises à une exigence de respect de la charte** depuis 2007 ; néanmoins, toutes les opérations gérées en direct par l'Agence se trouvent ainsi concernées (soit 60 à 70% du montant total des opérations aidées). Cette mesure consiste en un simple engagement de la collectivité et n'est pas une condition pour le versement du solde ; en outre, elle est considérée comme non vérifiable par les chargés d'intervention. Certains départements s'étonnent de la restriction de cette mesure aux opérations de plus de 500 k€, ce qui revient à dire que les travaux gérés sous convention département - Agence ne seraient pas tenus de respecter les principes de la charte. L'obligation du respect de la charte pour toutes les opérations aurait sans doute permis que les recommandations de la charte ne soient pas considérées par certains maîtres d'ouvrage comme simplement indicatives. Elle exigeait cependant un accord avec les Conseils généraux, co-financeurs des opérations.

Il n'en demeure pas moins que **l'existence de chartes régionales constitue une pierre angulaire de la démarche qualité initiée par l'Agence**. Il est en effet toujours possible pour les opérateurs et acteurs qui le souhaitent d'y référer. Elle offre également l'opportunité d'une éventuelle relance de l'animation, comme en témoigne la région Languedoc-Roussillon. De ce point de vue, la région PACA apparaît aujourd'hui manquer de cette base commune et le recours récent possible à une charte nationale, conçue sans interaction avec l'échelon régional, n'offre clairement pas les mêmes perspectives qu'une charte régionale.

1.4. Effets des démarches chartes

In fine, il apparaît que l'existence des chartes a :

- donné corps à la question de la qualité et favorisé **une conscientisation générale des acteurs concernés**, en permettant notamment aux opérateurs et acteurs les plus motivés de défendre et justifier cette préoccupation auprès des autres ;
- offert une vision globale des responsabilités respectives de chaque opérateur et acteur, clarifiant ainsi le processus socio-technique de production de la qualité ;
- **favorisé la clarification des relations entre les opérateurs et acteurs concernés** ;
- **donné l'opportunité aux représentants de ces opérateurs et acteurs de mieux se connaître et de travailler ensemble**, essentiellement dans le cadre de leur élaboration ;
- **complété la mise en place de la mesure de conditionnalité**, qui n'est finalement consacrée qu'à l'exigence de contrôle, stade ultime des opérations, en s'intéressant à l'ensemble du processus de production de la qualité.

Elles ont donc constitué **une mesure d'accompagnement indispensable à la mise en œuvre d'une politique en faveur de la qualité**. Elles ont permis à l'ensemble des représentants des opérateurs techniques de produire et tenir un langage clair et commun. Elles ont offert aux opérateurs et acteurs de terrain, qui le souhaitaient ou y avaient accès, une forme de viatique commun, clarifiant leurs responsabilités respectives et collectives. En revanche, il est certain que **le document ne suffisait pas à lui seul à accompagner une évolution aboutie des pratiques des acteurs** et notamment des petits maîtres d'ouvrage. Elle exigeait en effet l'accès à des outils complémentaires plus précis, sans doute accompagnés de recommandations des opérateurs techniques intervenant auprès des collectivités.

Mais si les chartes ont ainsi fait date, **l'autre limite rencontrée à leur propos concerne la pérennité de la dynamique qu'elles ont suscitée**. Au-delà de leur élaboration, qui a généralement bénéficié d'une réelle mobilisation sur un laps de temps de 2 à 3 ans, il est apparu difficile de la faire vivre durablement, sachant que ce type de problème a été rencontré par l'ensemble des agences de l'eau engagé dans ce type de démarche. Avec à la clef, divers obstacles, tels que la difficulté à identifier une structure relais en charge de l'animation, la mise en place d'un partenariat financier notamment avec les Départements, permettant à l'Agence de partager la responsabilité de cette politique, ou encore le maintien d'une mobilisation active et le renouvellement des acteurs engagés initialement dans leur élaboration, le suivi de cette animation par l'Agence et ses partenaires,... Même la Franche Comté, qui a su faire vivre pendant plusieurs années cette dynamique, témoigne depuis quelques temps d'un certain essoufflement.

II. QUESTION 3 : PERTINENCE, EFFICACITE DU CONDITIONNEMENT DU VERSEMENT DU SOLDE SUR LES PRATIQUES DES ACTEURS ET LA QUALITE DES OPERATIONS

II.1. Modalités et niveau d'application des mesures de conditionnalité

L'obligation réglementaire de la réalisation des 3 essais de réception date de décembre 1994 ; elle a eu un effet très limité jusqu'en 1997, c'est-à-dire jusqu'à l'instauration de la règle de conditionnalité par l'Agence de l'eau, qui dans un premier temps n'a porté que sur 2 tests : inspection visuelle ou télévisuelle et test d'étanchéité.

Les mesures mises en place au début du 7^{ème} programme ont été renforcées en 2004, avec l'exigence du test de compactage ; à la même période un modèle de PV d'essais est élaboré, que le maître d'ouvrage doit fournir en lieu et place des rapports complets des essais, pour recevoir le versement du solde de l'aide. Le modèle de PV d'essais a été considéré comme un progrès par les chargés d'intervention, dans la mesure où il est difficile et contraignant de vérifier les rapports complets des tests.

En 2007, des conditions supplémentaires sont ajoutées :

- engagement écrit de la collectivité au respect de la charte qualité des réseaux pour les travaux d'un montant supérieur à 500 k€ HT, demandé lors de la signature de la convention d'aide ;
- production par la collectivité d'un bilan qualitatif de l'opération pour les travaux d'un montant supérieur à 1 M€ HT, au moment du solde de l'aide.

Enfin, la réalisation des essais par un organisme de contrôle accrédité est exigée depuis début 2009.

La principale règle de conditionnalité, relative à la réalisation et à la conformité des essais est largement connue des différentes catégories d'acteurs ; cependant les élus des petites collectivités dépourvues de services techniques ne sont pas systématiquement au fait de cette mesure, et l'information réalisée au moment de la convention d'aide n'est pas toujours suffisante pour les alerter sur cette question.

Le modèle de PV d'essais, s'il est connu des chargés d'intervention et d'une majorité des organismes de contrôle, est ignoré et non utilisé par la majorité des autres acteurs concernés. Il n'est pas systématiquement diffusé par les chargés d'intervention de l'Agence, rarement par les services des Conseils généraux qui instruisent les dossiers dans le cadre des contrats départementaux.

⇒ Mise en œuvre des mesures de conditionnalité par les chargés d'intervention

Les chargés d'intervention 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 que **les CI ne disposent généralement pas au moment du solde des éléments nécessaires pour vérifier que les essais ont bien été réalisés conformément aux instructions techniques.**

Les analyses effectuées dans le cadre de l'évaluation sur un panel de 68 dossiers soldés (dossiers gérés en direct par l'Agence) l'ont démontré :

- le taux de présence du PV d'essais est de 45 % ;
- 45 % des dossiers ne contiennent aucun document relatif à la réalisation des contrôles (la plupart des dossiers sans PV ne comporte pas non plus les rapports complets des essais) ;
- PV le plus souvent incomplet, peu adapté aux opérations complexes, incohérences sur le descriptif technique de l'opération entre les différentes pièces du dossier, etc.

Dans ces conditions, le travail de vérification est donc impossible pour une part importante des dossiers. Même lorsque certaines pièces relatives aux essais sont fournies, ce travail peut s'avérer infaisable, dans la mesure où les éléments fournis sont souvent inexploitable.

Pour vérifier les résultats mais aussi la bonne réalisation des tests, il faut non seulement du temps et des compétences techniques appropriées, mais aussi avoir une bonne connaissance de l'opération effectivement réalisée, ce qui revient quasiment à faire en doublon le travail du MOE sur la vérification des essais.

La règle stricto sensu étant difficilement applicable avec les moyens actuels des instructeurs, l'application qui en est faite 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. Le niveau d'exigence et de rigueur varie selon les chargés d'intervention ; par exemple, certains appliquent la règle de façon stricte en demandant systématiquement les 3 essais, alors que d'autres se montrent plus souples et débloquent le solde en l'absence de test de compactage, ou même s'ils n'ont pas tous les éléments démontrant que les essais ont été réalisés dans les règles de l'art. En cas de blocage, la collectivité peut aussi justifier l'absence d'un test ou l'acceptation d'une non-conformité et obtenir le versement du solde. La part de dossiers bloqués est très variable, et illustre l'hétérogénéité des pratiques des chargés d'intervention.

Les opérations soldées en retrait sont très rares. La part des dossiers soldés en retrait reste faible sur la période analysée ; aucune évolution notable n'a été signalée ni par l'Agence ni par les Conseils généraux, qui privilégient la négociation avec les collectivités et une certaine tolérance à l'application stricto sensu de la règle. La tolérance est ainsi encore de mise pour le test de compactage, compte tenu de certaines spécificités locales et des difficultés techniques liées à ce type de test. Lors de la sélection des études de cas, on a identifié 2 dossiers soldés en retrait, tous 2 en Rhône-Alpes.

On peut donc considérer que la mesure de conditionnalité du solde à la réalisation et à la conformité des essais n'est pas bien respectée ; elle se réduit la plupart du temps au blocage provisoire du solde, cette décision dépendant notamment de la tolérance ou du pragmatisme des instructeurs (techniques et financiers) et de l'aptitude de la collectivité à négocier. Il s'en suit que les dossiers ne sont pas instruits de façon homogène, ce qui n'est pas équitable pour les collectivités.

Mais si la mesure de conditionnalité n'est pas bien respectée, c'est que les modalités actuelles sont difficilement applicables « à la lettre ». Dans ces conditions, il est finalement assez logique que le retrait du solde soit peu pratiqué.

La mesure de **respect de la charte pour les opérations de plus de 500 k€ HT** – c'est-à-dire pour toutes les opérations gérées en direct par l'Agence – n'est pas assortie d'une conditionnalité ; elle se réduit à un engagement écrit de la collectivité en amont de l'opération. Donc aucun dispositif n'est mis en place par l'Agence pour vérifier si les préceptes de la charte ont bien été respectés pour ces opérations.

La production du bilan qualitatif pour les opérations supérieures à 1 M € de travaux est par contre une condition du versement du solde ; il semble qu'on ne dispose pas encore d'un recul suffisant pour évaluer les conditions et les effets de mise en œuvre de cette mesure.

⇒ Mise en œuvre des mesures de conditionnalité par les départements

24 départements sont signataires de conventions avec l'Agence et tenus d'appliquer les mesures de conditionnalité dans ce cadre. Au 8^{ème} programme la part des dossiers gérés par les départements dans le cadre des conventions avec l'Agence s'élevait à 63 % du nombre d'opérations et 36 % du montant total des travaux aidés.

La mesure de conditionnalité du versement du solde est mentionnée, mais pas toujours de façon très explicite, dans les documents contractuels qui lient les Conseils généraux à l'Agence, assez hétérogènes sur ce point. Depuis 2007, l'Agence a décidé, pour les opérations sous contrats départementaux, de dispenser les maîtres d'ouvrage de remettre les justificatifs relatifs aux essais ; elle se donne la possibilité d'un contrôle a posteriori, dont les modalités n'ont pas encore été détaillées. La majorité des départements semble ne pas être informés de cette nouvelle disposition.

Les 2/3 des Conseils généraux enquêtés demandent aux maîtres d'ouvrage à être destinataires des résultats des essais et déclarent appliquer la règle de conditionnalité (avec souvent une tolérance en cas d'absence des tests de compactage). Parmi les raisons invoquées par les départements qui n'appliquent pas cette mesure :

- pas de volonté du Conseil général d'imposer cette règle aux collectivités,
- manque de directive ferme de la part de l'Agence et/ou de définition précise des règles de versement des aides en interne aux Conseils généraux.

Les pratiques semblent proches de celles des chargés d'intervention de l'Agence : le solde est retenu dans l'attente de la réception des essais, et les Conseils généraux constatent eux aussi l'efficacité du procédé auprès des collectivités. Cependant, si le solde peut être bloqué un certain temps, il n'est quasiment jamais définitivement retenu ; plusieurs raisons sont fournies : pressions politiques, nécessité de consommer les budgets alloués, crainte de pénaliser des communes.

La part des dossiers bloqués est très variable, de 30 % au plus à quelques rares dossiers par an. Seuls 3 Conseils généraux ont déjà appliqué jusqu'au bout la mesure de conditionnement de versement du solde, c'est-à-dire ont déjà retenu le solde d'une opération pour cause de non réception des résultats des contrôles. Les cas sont extrêmement rares (moins d'un dossier par an) et la part retenue est définie différemment selon les Conseils généraux.

Le nombre de dossiers instruits par département est nettement supérieur au nombre de dossiers instruits en moyenne par un chargé d'intervention de l'Agence, et les moyens humains affectés sont quelquefois très faibles (1 à 2 personnes).

Compte tenu de ces contraintes, il est probable que la vérification réelle de la réalisation des tests et de leurs résultats n'est pas toujours effectuée ; certains Conseils généraux reconnaissent qu'ils se contentent de vérifier que des tests ont été faits, sans analyser le contenu des rapports.

L'Agence quant à elle ne réalise jusqu'à présent aucun contrôle sur les opérations traitées dans le cadre des accords départementaux.

II.2. Effets sur l'amélioration de la qualité des réseaux

La mesure de conditionnalité, même si elle se réduit dans la pratique au blocage du versement solde, est une mesure efficace, puisque dans la très grande majorité des cas, elle incite la collectivité à réaliser les essais. Il y a de ce fait un effet de court terme mais surtout **un effet pédagogique plus intéressant et de plus long terme** : les collectivités qui ont été mises en difficulté une fois par le report du versement du solde retiennent la leçon et intègrent plus facilement les essais lors de la prochaine opération.

Même si l'application dans les services départementaux est variable, ils ont dans leur majorité relayé les exigences de qualité, essentiellement via la mesure de conditionnalité du solde aux résultats des essais, et par cette voie, ils se sont appropriés et ont développé une politique de qualité des réseaux d'assainissement.

On en veut pour preuve que **la majorité des départements appliquent la même procédure aux dossiers subventionnés par l'Agence et à ceux qu'ils aident seuls** ; cela démontre que, dans de nombreux départements, il y a indéniablement un effet indirect de la politique qualité de l'Agence sur des projets qu'elle ne subventionne pas.

De façon générale, la conditionnalité du versement du solde est considérée par toutes les catégories d'acteurs 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 que l'Agence a mis en place a été déterminant pour la **généralisation des contrôles de réception**, d'autant que l'obligation réglementaire de réalisation des essais datant de 1994 n'a été accompagnée d'aucune autre mesure incitatrice ou coercitive, notamment de la part des services de l'Etat, en charge du respect de la réglementation.

Cette mesure qui s'applique aux collectivités aidées par l'Agence et les Conseils généraux 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**, le taux de réalisation des essais étant 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 (avec des variations géographiques et une application plus faible en zone de montagne en particulier), du fait notamment de difficultés de mise en œuvre et d'un manque de maîtrise technique.

Bien qu'aucune donnée statistique ne soit disponible sur l'évolution des taux de conformité, la majorité des acteurs estime que les taux de non-conformité ont sensiblement baissé ces 10 dernières années ; ils sont en général inférieurs à 10 %. Les non-conformités les plus fréquentes concernent les tests d'étanchéité des regards (en particulier tests à l'air) et les tests de compactage. Toutefois, certains acteurs constatent un phénomène de régression, avec une hausse des fréquences de non-conformité, imputables à l'ensemble des facteurs défavorables évoqués dans l'évolution du contexte, en particulier la dégradation des conditions d'intervention des maîtres d'œuvre et aussi dans une moindre mesure des entreprises.

Même si la contribution de la généralisation des essais à l'amélioration de la qualité ne fait guère de doute, **elle doit être relativisée** : les spécialistes considèrent en effet que des **essais positifs ne constituent pas une garantie suffisante de la bonne qualité d'une opération**. Cette garantie résulte du respect de l'ensemble des principes rappelés par les

chartes, et ne peut être obtenue qu'en appliquant les bonnes pratiques depuis les étapes amont du projet jusqu'à la réception. Les essais n'intervenant le plus souvent qu'en fin de chantier, il est souvent trop tard pour rattraper l'ensemble des déficiences de l'opération, si celle-ci a été mal conduite.

Les problèmes de fraudes sur les essais de réception, liés aux pressions que subissent les organismes de contrôle, surtout lorsque la règle de séparation des marchés n'est pas respectée, nuisent à la fiabilité des contrôles ; 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 initial, les limites à sa mise en œuvre, progressivement mises au jour, ont quelque peu érodé sa portée. Ce constat peut être mis en lien avec celui d'un relâchement dans les pratiques et d'une dégradation récente de la qualité des opérations, relevés par certains acteurs.

III. QUESTION 1 : COHERENCE ET EFFICIENCE GLOBALE DE LA POLITIQUE QUALITE DE L'AGENCE DE L'EAU

III.1. Cohérence des leviers d'actions de la politique qualité

Les leviers mobilisés par l'Agence dans le cadre de cette politique s'inscrivent à la fois :

- Dans **une logique d'animation et d'accompagnement**, visant à favoriser la cohésion des acteurs concernés dans les opérations réseaux et la cohérence de leur conception de telles opérations. Cette logique est essentiellement portée par l'élaboration, la diffusion et le suivi des chartes régionales.
- Dans **une logique de coercition plus affirmée**, reposant sur la mise en place d'une mesure de conditionnalité spécifique, relative au versement du solde des aides sous condition de production des résultats conformes des essais de réception.

L'analyse de leur cohérence exige cependant de rappeler que le recours à ces leviers et notamment au second est **justifié par l'existence préalable d'une politique de financement de l'Agence** dédiée à ce type d'opérations. Dans ce cadre, 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 le cadre d'autres politiques d'aides. Dans cette optique, **l'Agence apparaît comme le catalyseur d'une dynamique en faveur de la qualité des réseaux.**

III.2. Cohérence avec les autres politiques de l'Agence

C'est l'existence d'une politique d'aide financière aux opérations sur les réseaux qui fonde l'intérêt et la légitimité de l'Agence à s'investir sur une politique spécifique à la qualité des réseaux ; de nombreux acteurs, de toutes catégories, ont souligné ce point. La politique qualité est tout à fait dépendante du soutien financier de l'Agence aux opérations sur les réseaux ; en particulier, **les mesures de conditionnalité n'ont de sens qu'en lien avec l'aide financière de l'Agence.**

Même si la politique qualité a eu des effets au-delà du champ d'intervention de l'Agence, grâce aux actions menées autour des chartes, et aussi grâce au relais effectué par les Conseils généraux, le périmètre de la politique d'aide financière est certainement déterminant pour la portée de la politique qualité de l'Agence. En outre, en interne, cette politique est justifiée par l'importance des aides aux réseaux, qui représentent de l'ordre de 24 % des aides à l'investissement en moyenne sur les 10 dernières années ; elle aurait un intérêt et une portée moindres, pour l'Agence elle-même et ses partenaires, si la part des aides aux réseaux dans le budget de l'Agence baissait significativement.

Relativement à la politique d'assainissement de l'Agence, même si la cohérence de principe paraît évidente, les soutiens aux stations d'épuration ont été privilégiés aux dépens des soutiens aux réseaux, surtout depuis le 9^{ème} programme. En effet, l'injonction européenne face au retard pris sur la mise en conformité DERU a amené l'Agence et les maîtres d'ouvrage à faire passer l'amélioration des ouvrages de traitement en priorité. De nombreux acteurs techniques dénoncent le manque de pertinence de certains investissements lourds sur les stations d'épuration très performantes lorsque les réseaux en amont sont déficients, sachant que non seulement ces réseaux peuvent avoir un impact direct sur les milieux qui limite les impacts bénéfiques du nouvel ouvrage de traitement, mais qu'en plus les dysfonctionnements des réseaux perturbent le fonctionnement des stations.

Quant à la politique globale de l'Agence, elle a connu un profond repositionnement sur la période 1997 – 2008, induit notamment par les exigences de la DCE. L'évolution consiste à orienter les interventions en fonction des objectifs de bon état des masses d'eau, ce qui conforte l'approche « milieux », transversale et territoriale, déjà engagée par l'Agence de l'eau dans les années 1990. Ce repositionnement a une double incidence sur la politique d'aide aux réseaux :

- le budget global de l'Agence étant constant, le développement de certains types d'intervention, tels que la restauration physique des milieux ou la réduction des contaminations par les toxiques (substances prioritaires), conduira à terme à réduire les investissements sur d'autres lignes, notamment les opérations sur les réseaux ;
- l'affichage de la politique d'aide aux réseaux se trouve désormais minimisé au bénéfice de politiques nouvelles qui paraissent plus directement en lien avec les objectifs de la DCE et du SDAGE.

D'autres éléments influencent l'évolution du positionnement de l'Agence vis-à-vis de la politique d'aide aux réseaux (et assainissement dans son ensemble) :

- **L'instruction budgétaire et comptable M 49**, mise en œuvre progressivement dans les années 1990. Elle rend obligatoire pour les collectivités de plus de 3000 habitants fonctionnant en régie, de faire apparaître la gestion des services de l'eau potable et de l'assainissement dans un budget séparé de celui des autres services communaux, où toutes les dépenses — amortissements, annuités d'emprunts, dépenses de fonctionnement, investissements — et recettes doivent être apparentées. Elle doit en théorie conduire les collectivités à établir un prix de l'eau qui permette d'anticiper et d'amortir toutes les

dépenses, notamment celles liées aux travaux sur les réseaux. Toutefois, l'importance des travaux à engager par les communes, notamment pour le renouvellement des réseaux, est souvent énorme, et les répercussions sur le prix de l'eau pourraient être insoutenables pour les usagers.

- La **loi sur l'eau de 2006**, qui autorise les Agences de l'eau à prélever des redevances sans retour aux contributeurs.

La politique d'aide aux réseaux est ainsi progressivement passée en arrière-plan, voire dépréciée ; elle ne fait pas partie des objectifs phares et des priorités porteuses pour l'image de l'Agence. En conséquence, les chargés d'intervention s'investissent moins sur ces dossiers et la politique qualité s'en trouve affectée.

Cette régression peut cependant paraître en contradiction avec la réalité du poids de la politique en faveur des réseaux, qui représente aujourd'hui encore près du quart des montants des aides de l'Agence.

Elle pose aussi une **question de cohérence avec la finalité même du repositionnement de la politique globale de l'Agence**, c'est-à-dire le bon état des milieux ; en effet, les dysfonctionnements des réseaux peuvent avoir un fort impact environnemental, soit directement (rejets d'eaux usées non traitées dans les milieux) soit en perturbant le fonctionnement des stations d'épuration.

L'ensemble de ces constats permet de conclure que la cohérence de la politique de l'Agence en faveur de la qualité des réseaux avec les autres dimensions de sa politique a évolué plutôt défavorablement, essentiellement en lien avec le repositionnement des priorités politiques de l'Agence.

III.3. Cohérence avec l'organisation et les moyens mis en place par l'Agence

Les données sur la période 1997 – 2008 montrent que le montant total des aides consacrées aux travaux sur les réseaux d'assainissement s'élève en moyenne à 62 M€ HT/ an. En contradiction avec l'opinion majoritaire d'une baisse des aides, ce montant a en réalité augmenté du 7^{ème} au 9^{ème} programme ; les résultats pour le 9^{ème} programme, basés sur la période janvier 2007 – octobre 2008, donnent une moyenne annuelle de 65 M€ HT. En revanche, le nombre total d'opérations aidées a diminué depuis la fin du 8^{ème} programme, mettant en évidence une sélection des aides en faveur des grosses opérations.

L'Agence a réalisé une évaluation du temps passé en fonction des tâches réalisées par chaque personne au niveau du siège et des délégations et contribuant à la politique qualité des réseaux. Cette estimation prend en compte :

- l'application de la conditionnalité pour le versement des aides (Directeur, Responsable d'Unité, Chargé d'intervention, AGAF, Secrétaire, etc.) ;
- l'animation (élaboration, suivi des chartes, journées techniques, participation à des études et groupes de travail nationaux) ;
- les coûts des prestations externes (organisation cérémonies signature, journées techniques, routages diffusion chartes, aides pour animation du suivi, ...).

Les résultats sont synthétisés ci-après.

Tâche	Nombre d'ETP moyen	Coût moyen annuel en k€	Coût total sur la période 1997 - 2008 en k€
Gestion conditionnalité des aides	0,45	53	639
Animation politique qualité réseaux	0,85	68	820
Total prestations internes	1,3	121	1 460
Prestations externes	0,9 (Ch. Mission 2004-2008)	28	330
TOTAL	1,7	150	1 790

Le coût de la politique qualité de l'Agence, qui correspond au coût de l'animation et de la gestion des dossiers pour l'application de la mesure de conditionnalité s'élève en moyenne à 150 k€ / an sur la période, soit **0,3 % de la moyenne annuelle des aides aux travaux sur les réseaux**. Le poids de la politique qualité de l'Agence est donc minime en regard des aides consacrées aux opérations.

A son origine, la politique d'animation et d'accompagnement a été portée essentiellement par un agent du siège de l'Agence - référente pour les réseaux d'assainissement -, en lien avec les délégués régionaux et avec un agent référent au sein de chaque délégation.

La référente réseaux s'est largement impliquée dans l'animation de l'élaboration et du suivi des chartes régionales, qui a constitué une de ses missions essentielles. Elle s'est fortement investie à la fois pour mobiliser l'ensemble des partenaires associés aux démarches chartes et en interne, pour diffuser la politique qualité au sein de l'Agence et en particulier auprès des chargés d'intervention.

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 des délégations. En parallèle, de nouvelles missions transversales ont été confiées aux agents du siège, et le rôle de pilote du programme et d'appui technique de la référente réseaux a pris une part plus importante de son temps, réduisant de fait son action d'animation des chartes et de leur suivi.

L'évolution liée à la restructuration aurait sans doute pu être favorable à une plus forte régionalisation de l'intervention de l'Agence sur l'animation et le suivi des chartes régionales et le rapprochement des personnels de l'Agence avec les acteurs de terrain, après un investissement lourd de son siège lors de leur élaboration, mais qui trouvait ses limites.

Mais cette réorganisation a par ailleurs été accompagnée d'une « déspecialisation » des chargés d'intervention, en leur donnant pour mission de suivre l'ensemble des problématiques et des dossiers à l'échelle de bassins versants.

L'évolution du profil des chargés d'intervention vers des compétences plus généralistes, la polyvalence thématique de leurs missions, l'affectation par territoire qui conduit à réduire le nombre de dossiers réseaux à traiter et aussi l'arrivée en nombre de nouveaux chargés d'intervention peu expérimentés en assainissement semblent in fine avoir plutôt défavorisé la mise en œuvre de la politique qualité.

La réorganisation de l'Agence, associée à l'évolution de ses priorités politiques, a joué en faveur d'une perte de compétences et d'un éloignement des acteurs de terrain de l'Agence, ressentie et regrettée par la plupart des partenaires. La cohérence avec la politique qualité des réseaux a nécessairement pâti de cette évolution.

III.4. Efficacité, efficience et durabilité des effets des leviers de la politique qualité

III.4.1. Mesure de conditionnalité

La mesure de conditionnalité du solde aux résultats des essais a indéniablement constitué **un levier très efficace** pour inciter les collectivités à réaliser les contrôles de réception ; ces pratiques sont désormais généralisées, même si des exceptions sont encore signalées et si des difficultés demeurent, notamment pour le test de compactage.

Certaines limites ou incertitudes doivent néanmoins être relevées :

- au moins un tiers des départements n'appliquent pas cette mesure (dont certains pourtant sont sous convention avec l'Agence) ; dans ces zones, pour les opérations non gérées en direct par l'Agence, il n'y a pas de « garde-fou » et on peut s'interroger sur la qualité des travaux qui sont conduits ;
- on manque d'éléments pour évaluer les effets objectifs de la politique qualité : pas de données quantifiées sur la fréquence et la conformité des essais ; manque d'évaluation objective de l'incidence de la généralisation des contrôles sur la qualité des opérations. De plus, on sait que des essais conformes ne constituent pas une preuve suffisante de la qualité des travaux ;
- des problèmes de faisabilité gênent l'application stricte et complète de la conditionnalité, qui se réduit généralement à un blocage du solde de l'aide en cas de non remise des résultats des essais.

Enfin, si la mise en place de la mesure de conditionnalité a pu au départ jouer sur un effet d'annonce évident, le manque de fermeté et les difficultés rencontrées dans son application indépendante par l'Agence ou conjointe avec les Départements ont pu éroder progressivement ses effets.

La majorité des acteurs insistent sur la **nécessité de maintenir cette règle**, au risque d'une dérive rapide et notable des pratiques ; ils craignent qu'un relâchement de cette « pression » ait rapidement des effets néfastes sur les pratiques des entreprises. Certains reconnaissent que la règle n'est pas suffisamment stricte, et devrait être renforcée.

De plus, au vu des évolutions récentes (entrée sur le marché de MOE et d'entreprises peu compétentes, non respect de la règle du moins disant, baisse des moyens financiers) **la mesure de conditionnalité apparaît comme un garde-fou**, qui, s'il ne garantit pas totalement la qualité des opérations, est indispensable pour maintenir le respect des contrôles de réception.

III.4.2. Politique d'animation et d'accompagnement

La politique d'animation et d'accompagnement mise en place par l'Agence paraît d'abord justifiée par la prise de conscience des problèmes rencontrés en matière de qualité des réseaux d'assainissement et ensuite avec l'évolution du contexte réglementaire et normatif s'appliquant à ces opérations au début des années 90. Etant donné l'importance des réseaux dans la politique de financement de l'Agence, il apparaissait en effet difficile d'envisager que celle-ci ne relaie pas de manière forte ces évolutions.

Dans ce cadre, la politique d'animation et d'accompagnement apparaît comme le pendant nécessaire de la mise en place de la mesure de conditionnalité, à la fois parce que cette dernière constituait une prise de position forte de l'Agence, réclamant d'être accompagnée d'un discours global et cohérent, que sa dimension coercitive appelait une forme d'accompagnement et qu'elle ne jouait que sur une des conditions de la qualité, en l'occurrence la mise en œuvre des contrôles.

Dans cet esprit, la mise en place de chartes partenariales et de démarches d'élaboration collective apparaît comme particulièrement pertinente et efficace, face à une problématique relative essentiellement à une meilleure coordination des interventions des acteurs et opérateurs entre eux. Le choix d'une échelle régionale a également semblé particulièrement adapté à cet impératif de mobilisation de nombreux partenaires, tout en privilégiant la proximité nécessaire au travail commun et à l'appropriation ultérieure. L'Agence a su à ce stade mobiliser les moyens nécessaires à ces démarches, essentiellement sur la base d'une mobilisation d'un agent du siège et sur celles de nombreux partenaires, ayant contribué sans contrepartie à ses travaux, témoignant de l'efficacité de la démarche.

Les chartes produites recouvrent à la fois une dimension politique, marquant l'accord et l'engagement des représentants des différents acteurs concernés et une dimension technique, offrant une lecture globale des facteurs favorables à la qualité et des responsabilités de chaque type d'acteurs. Si les effets de la dimension politique sont indéniables sur la justification des impératifs de qualité, la conscientisation des acteurs concernés et la mise en place d'une dynamique collective, il n'est pas évident qu'il en soit de même sur la dimension technique et sur l'évolution durable des pratiques de l'ensemble des acteurs. La mise en œuvre des préceptes de la charte réclamait en effet la production d'outils complémentaires et sans doute de mesures d'accompagnement dédiées, voire d'une exigence explicite de leur prise en compte, notamment auprès des collectivités bénéficiaires des financements de l'Agence.

L'efficacité de cette politique d'animation sur les différents types d'acteurs appelle des constats différenciés. L'implication active de la plupart des opérateurs techniques concernés, notamment au stade de l'élaboration, témoigne de l'efficacité de cette politique à leur égard, ne serait-ce que parce qu'elle recoupait leurs intérêts économiques. Il semble également que la charte ait répondu aux attentes des agents techniques spécialisés des collectivités maîtres d'ouvrage les plus importantes, et à celle des Conseils généraux. En revanche, en dépit de l'effort nécessaire de diffusion de la charte, réalisé par l'Agence, il n'est pas évident qu'elle ait eu un impact marqué sur les petites collectivités. En effet, intéresser des élus à ces questions techniques reste complexe, étant donné leur effectif et le champ large de leurs responsabilités. Dans ce cadre, les arguments économiques, en faveur d'une bonne gestion du patrimoine communal, pour lesquels ils montrent une certaine sensibilité, n'ont semble-t-il pas été assez cultivés, par rapport à la dimension technique. In fine, il est possible de considérer que **l'efficacité de cette politique a décliné en fonction du niveau de spécialisation sur la question**, sans perdre de vue que la mobilisation des acteurs spécialisés a forcément eu des effets positifs sur les autres.

Enfin, s'il est clair que les chartes existantes ont produit des effets sur plusieurs années, le renouvellement des hommes et notamment des élus tend à estomper progressivement la connaissance partagée de cet outil original. Il n'en demeure pas moins que la difficulté rencontrée à mettre en place un dispositif pérenne de suivi et d'animation et l'essoufflement rencontré dans l'animation de ces dispositifs interrogent sur la durabilité des effets de ce type d'investissement. La relance actuelle de l'animation de la charte en Languedoc Roussillon semble cependant témoigner que celle-ci offre une base possible à un réinvestissement actualisé des acteurs motivés, sans pour autant minimiser les obstacles relatifs à une telle relance (difficulté à mobiliser les Départements en Rhône-Alpes, absence de charte en PACA). Les divergences de points de vue de l'Agence et des autres acteurs sur la

place de celle-ci dans ces processus de relance constituent également un point d'achoppement. En dépit du caractère partenarial que l'Agence a su imprimer dès le départ à cette politique d'animation, il ne semble pas qu'elle ait créé les conditions d'une prise en main partenariale durable de celle-ci et **aucun partenaire n'envisage une politique globale, qui ne repose pas sur son leadership.**

IV. QUESTION 4 : COHERENCE INTERNE ET EXTERNE DE LA POLITIQUE DE L'AGENCE DE L'EAU

IV.1. Synergie avec la politique réglementaire et normative

La politique de l'Agence apparaît **en étroite synergie avec la politique réglementaire** relative à la qualité des réseaux.

En effet, l'Agence a fait directement écho à l'emboîtement réglementaire, associant principalement la directive européenne eaux résiduaires urbaines (DERU) et les prescriptions techniques de 1994 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 directement à ces exigences.

Les adaptations suivantes, concernant par exemple l'accréditation des organismes de contrôle, sont le fidèle écho des évolutions réglementaires. 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.

En parallèle à l'évolution du contexte réglementaire, les réseaux ont connu une dynamique importante autour de la production d'instructions et de normes techniques. Dans ce cadre, il est clair que l'investissement de l'Agence sur la qualité des réseaux et l'ensemble des travaux conduits autour des chartes (rédaction des chartes, productions d'outils complémentaires) ont alimenté la réflexion.

Si cette posture a le mérite d'être claire et en cohérence parfaite avec le contexte réglementaire, elle n'est pas sans susciter certaines interrogations, en particulier concernant la conditionnalité du solde des aides. En effet, le contrôle du respect de ces exigences réglementaires étant en toute rigueur du ressort des services de l'Etat, il peut sembler que l'Agence se substitue à leur mission, ces services n'ayant apparemment pas les moyens d'assurer cette mission. Avec à la clef un questionnement relayé par certains acteurs sur la distinction et la complémentarité des rôles de l'Etat et de l'Agence et au-delà sur la plus-value fondamentale apportée par l'Agence.

IV.2. Synergie avec les politiques d'aides aux réseaux d'assainissement des départements

La situation est contrastée dans la mesure où les politiques d'aide aux réseaux diffèrent selon les départements. Au moins un tiers des départements des bassins RM&C n'appliquent pas la mesure de conditionnalité (y compris certains départements sous convention Agence), et n'ont donc pas mis en place une politique qualité cohérente avec celle de l'Agence. En revanche, une moitié des départements ont une politique qualité à peu près calée sur celle de l'Agence, qu'ils appliquent aussi bien aux opérations aidées en partenariat avec l'Agence que sur celles qu'ils soutiennent seuls (part très variable selon les départements : 10 % à 90%). C'est un des exemples remarquables de la diffusion des effets de la politique qualité de l'Agence au-delà de son périmètre d'intervention.

Les départements, dans la mesure où ils ont été associés aux démarches d'élaboration des chartes, se considèrent également en phase avec le volet animation de la politique qualité de l'Agence. Certains départements ont d'ailleurs mis en place une politique qualité il y a plus de 10 ans, avant ou parallèlement à celle de l'Agence, notamment dans le cadre des premières démarches régionales qui ont abouti aux chartes. Mais pour la majorité des départements, l'influence de l'Agence sur leur politique qualité apparaît déterminante.

Les départements ont contribué aux dynamiques chartes, essentiellement en participant aux comités d'élaboration et de suivi. Certains ont également contribué au financement des postes d'animateurs externalisés mis en place en Franche-Comté et Languedoc-Roussillon. Cependant, les départements ont un positionnement suiviste et plutôt en retrait vis-à-vis des actions d'animation et considèrent qu'ils ne sont pas en mesure de porter une politique d'animation relative à la qualité des réseaux sur leur territoire.

L'échelle départementale est pourtant plus adaptée, en particulier pour toucher les petites collectivités, avec lesquelles les départements ont beaucoup plus de contacts que l'Agence ; par ailleurs, de nombreux départements sont des partenaires financiers plus présents que l'Agence pour les travaux sur réseaux, puisqu'ils peuvent aider des opérations que l'Agence n'aide pas. Tous les enjeux liés à la qualité (économique, environnemental, social, etc.) les concernent donc directement. Evidemment leur champ d'intervention est beaucoup plus large que celui de l'Agence de l'eau ; mais avec les Services d'Assistance Technique (SAT), les départements disposent de certains moyens et d'une proximité du terrain qui pourrait être mieux valorisée en faveur de la qualité.

L'existence d'une convention avec l'Agence n'est pas une condition nécessaire et suffisante pour l'existence d'une politique qualité, puisque des Départements sans convention appliquent certaines mesures dans le sens de la qualité (par exemple ils demandent les résultats des contrôles), alors que d'autres ayant signé un accord-cadre avec l'Agence n'ont aucune politique favorisant la qualité des opérations réseaux qu'ils soutiennent financièrement. L'importance des moyens financiers des départements intervient aussi, dans la mesure où les départements « riches » ont moins besoin d'instaurer des modalités d'aides sélectives et acceptent d'aider les communes avec peu de conditions à la clef.

La synergie entre les politiques qualité des départements et de l'Agence est limitée par le niveau d'application des mesures de conditionnement (Cf. réponses à la question évaluative n°3). On a montré que la mise en œuvre de ces mesures était somme toute assez proche de celle des chargés d'intervention de l'Agence. Néanmoins, des contraintes plus fortes apparaissent pour les instructeurs des dossiers dans les départements : pressions politiques, craintes de pénaliser les petites collectivités en bloquant le versement du solde, 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, il est souvent considéré comme une **mesure mal adaptée aux politiques d'intervention des départements**, notamment compte tenu de leur positionnement vis-à-vis des communes ; le retrait du solde est inenvisageable pour une 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 Départements 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.

IV.3. Cohérence et synergies avec les autres catégories d'acteurs

Dans un premier temps, au moment de sa mise en place, la politique qualité de l'Agence a fait écho aux démarches pionnières engagées par le syndicat professionnel « 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.

La politique qualité de l'Agence a eu des effets bénéfiques sur les pratiques et représentations de l'ensemble des catégories d'acteurs, aussi bien via le levier financier que grâce aux actions d'animation autour des chartes.

Elle a eu prioritairement un impact favorable sur des opérations portées par les collectivités maîtres d'ouvrage, même quand celles-ci n'étaient pas financées par l'Agence, soit parce que ses principes et exigences avaient été portés par les Départements, financeurs parfois indépendant de ces opérations, soit parce que les changements de pratiques induits chez les différents acteurs et notamment les maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre ont été répercutés au-delà de ces opérations.

Les exigences de l'Agence et les bonnes pratiques relayées par les chartes ont permis aux collectivités de faire évoluer la qualité des travaux des entreprises. Celles-ci ont alors développé des démarches de qualité interne et amélioré leurs interventions.

Néanmoins, la majorité des acteurs sont d'avis que les petites collectivités ont été moins touchées par les effets des dynamiques autour des chartes et que de nombreux élus sont totalement déconnectés de la question de la qualité des réseaux. Les maîtres d'œuvre privés se sont relativement peu investis dans les réseaux de partenaires constitués pour l'élaboration et le suivi des chartes. Certes, la réalisation des essais et les autres points clefs de la qualité relèvent en théorie du savoir-faire technique inhérent à leur métier ; malheureusement, la baisse des coûts de la maîtrise d'œuvre et l'arrivée de nouveaux maîtres d'œuvre peu expérimentés ont provoqué une baisse de la qualité des interventions.

Enfin, **l'effet de synergie n'a apparemment pas fait évoluer les pratiques des opérateurs privés**. Les travaux réalisés dans ce contexte sont de moindre qualité ; ils ont des incidences néfastes sur la qualité et les performances des réseaux des collectivités, qui limitent la portée des efforts de qualité réalisés sur les opérations publiques. Les collectivités ne sont pas toujours en mesure d'agir sur cette question (rétrocession au domaine public a posteriori) ; lorsqu'elles le sont, elles ne font pas forcément jouer les leviers dont elles pourraient disposer.

Si dans l'ensemble l'effet d'entraînement de la politique de l'Agence a favorisé une synergie en faveur de la qualité chez les divers acteurs impliqués dans les travaux sur les réseaux, il est possible de **s'interroger sur le maintien de cette synergie dans le cadre d'une restriction significative du périmètre des opérations aidées par l'Agence et plus globalement d'une baisse de moyens publics accordés à ces opérations**, tant par les maîtres d'ouvrage que par leurs partenaires financiers (Agence et Conseils généraux), **qui peuvent amener les maîtres d'ouvrage à négliger en priorité les impératifs de qualité**.

En conclusion, on constate que les différents leviers mis en œuvre par l'AERM&C sont largement liés aux évolutions réglementaires nationales, d'ailleurs également relayées par les autres Agences de l'eau.

Globalement, les politiques menées par les Agences de l'eau en matière de qualité des réseaux sont assez similaires. **L'association de leviers de sensibilisation**, tels que l'élaboration des chartes et leur animation **et de leviers coercitifs** (conditionnement du solde des aides), **a été jugée efficace et est uniformément reconduite dans les politiques actuelles des 5 autres Agences de l'eau**. Les changements qui sont apparus au fil des ans concernent les dernières avancées réglementaires (par exemple exigence de l'accréditation des organismes de contrôle) et marquent la volonté des Agences de l'eau de continuer à relayer la réglementation.

On constate quelques hétérogénéités, avec notamment l'absence de charte dans le bassin Rhin-Meuse, à mettre sans doute en relation avec la faible étendue du territoire, qui autorise des relations de proximité entre le personnel de l'Agence et les acteurs du bassin.

Les Agences de l'eau Rhin-Meuse, Seine-Normandie, Loire-Bretagne et Artois-Picardie ont mis en place des contrôles a posteriori des opérations (en interne ou externalisés). Il est intéressant de relever la stratégie de l'Agence de l'eau Seine-Normandie, orientée vers le développement d'une conscience des collectivités en faveur de la qualité des opérations ; cette Agence ne contrôle pas les résultats des tests de conformité mais elle responsabilise les maîtres d'ouvrage en leur faisant signer une fiche récapitulative des résultats des essais.

F

PROPOSITION DE RECOMMANDATIONS

I. CADRE ET OBJECTIFS

Les propositions de recommandations ont été alimentées par l'ensemble des résultats de l'évaluation ; elles émanent des réflexions stratégiques et de l'expertise de l'équipe d'études.

Ces propositions sont définies en faisant l'hypothèse d'un maintien de l'aide financière aux réseaux d'assainissement sur le 9^{ème} programme, à budget constant, et en intégrant une contrainte de moyens humains et financiers limités pour la politique qualité.

Elles concernent l'évolution de la politique de l'Agence en matière de qualité des réseaux d'assainissement, dans l'optique de la révision de son 9^{ème} programme en cours, et plus largement de la définition du 10^{ème} programme.

Les propositions visent à satisfaire les objectifs suivants :

- améliorer l'efficacité des investissements de l'Agence dans l'aide aux réseaux,
- améliorer le degré de cohérence avec les autres politiques d'intervention de l'Agence, et avec la logique d'intervention axée sur des priorités territoriales visant l'atteinte du bon état des masses d'eau,
- favoriser la synergie avec les autres acteurs, en faveur de la qualité des réseaux.

Pour élaborer des propositions relatives à l'évolution de l'intervention de l'Agence en matière de qualité des réseaux, on a tenté de répondre aux questions suivantes :

- compte tenu des effets de la politique menée depuis 1997, des évolutions des contextes (réglementation, intercommunalité) et de l'évolution de la politique globale de l'Agence, comment doit-elle se positionner vis-à-vis de la question de la qualité des réseaux ?
- la qualité des réseaux mettant en scène divers acteurs et opérateurs et relevant donc d'une organisation collective, quelle plus-value l'Agence apporte t'elle en situation actuelle et peut-elle apporter à l'avenir dans le jeu d'acteurs ?

II. ARGUMENTAIRE SOUTENANT LA STRATEGIE DE RENOVATION PROPOSEE

II.1. Rappel des enjeux liés à la qualité des réseaux

L'argumentaire qui conduit aux adaptations proposées repose en premier lieu sur les enjeux liés à la qualité des réseaux d'assainissement et à leur bonne gestion, enjeux largement exposés au premier volet de ce rapport. On souligne les deux principaux.

⇒ **L'enjeu écologique** lié aux performances et à la bonne gestion des systèmes d'assainissement, dont les réseaux font partie intégrante. Il est important que la politique qui sera menée et les messages et affichages qui l'accompagneront intègrent une prise en compte globale du système d'assainissement et de ses impacts sur le milieu aquatique, sans pour autant omettre les risques écologiques liés aux réseaux : les rejets de pollution dus au mauvais état et aux dysfonctionnements des réseaux d'une agglomération peuvent être équivalents voire supérieurs au rejet de la station d'épuration.

Cet enjeu donne toute sa cohérence et sa pertinence à une intervention de l'Agence en faveur de la qualité et de la bonne gestion des réseaux d'assainissement, dans la mesure où cette intervention s'inscrit bien dans la politique globale de contribution à l'atteinte des objectifs de bon état des masses d'eau.

L'enjeu écologique n'est pas dissociable de ceux liés aux usages : alimentation en eau potable et baignade notamment (enjeu de santé publique, enjeux socio-économiques).

⇒ **L'enjeu économique**, qui concerne directement les collectivités maîtres d'ouvrage des travaux sur les réseaux et leurs partenaires financiers, c'est-à-dire l'Agence et les Départements, est lié à la fois :

- à l'importance du patrimoine : 70 000 km de réseaux dans les bassins RM&C et une valeur 5 fois supérieure à celle des stations d'épuration ;
- et pour l'Agence de l'eau en particulier, à l'importance de ses investissements : en moyenne pour les seuls travaux de réseaux – hors études diagnostic et schémas d'assainissement – 62 millions d'euros par an depuis 1997, soit 740 millions d'euros d'aides depuis le début du 7ème programme, représentant entre 30 et 40 % des aides à l'assainissement selon les années, (donc moins que les aides aux stations d'épuration, cette remarque pouvant être mise en regard de la valeur patrimoniale des réseaux).

L'efficacité de ces investissements dépend directement de la qualité des opérations sur les réseaux, c'est-à-dire du respect de l'ensemble des règles et des bonnes pratiques décrites dans toutes les chartes de qualité des réseaux.

Dans la mesure où l'Agence maintient ses aides aux opérations sur les réseaux (c'est l'hypothèse de travail qui a été donnée à l'équipe d'études), **il est logique et légitime qu'elle maintienne une politique en faveur de la bonne réalisation des opérations sur les réseaux, pour optimiser ses investissements et favoriser la juste utilisation de l'argent public.**

II.2. Analyse de deux hypothèses extrêmes : maintien en l'état ou retrait de la politique qualité

A ce stade, il apparaît donc que le maintien d'une politique en faveur de la qualité des opérations sur les réseaux est cohérent vis-à-vis de la stratégie actuelle de l'Agence, qui relaie celle du SDAGE, et légitime au regard des efforts financiers consentis par l'Agence. On peut ajouter que cette politique a un coût minime (0,3 % du montant des aides aux réseaux entre 1997 et 2008, en intégrant les ETP).

La question de la réelle plus-value de ce maintien pour l'Agence et les partenaires doit néanmoins être approfondie.

Il est indiscutable que les effets de la politique qualité des réseaux engagée en 1997 par l'Agence ont été déterminants dans l'amélioration des opérations. L'Agence a joué un rôle phare dans l'évolution des pratiques et en particulier la généralisation des essais de réception. La synergie de l'accompagnement et de l'animation avec le levier financier et la conditionnalité a été très efficace et a largement contribué à faire évoluer les représentations et les comportements.

Mais ces effets se sont émoussés et une régression dans la qualité des opérations est constatée, qui risque de s'amplifier, liée d'une part à certaines évolutions du contexte

(baisse des budgets publics, dégradation des conditions d'intervention des maîtres d'oeuvre) et d'autre part à une **baisse de l'efficacité des deux leviers mis en place en 1997** :

- la politique d'animation s'est éteinte dans certaines régions, essoufflée dans d'autres ; les messages véhiculés par les chartes se sont éloignés et sont progressivement oubliés ; le relais n'a pas été pris par d'autres acteurs ; l'Agence n'est cependant plus en mesure de recommencer à porter les dynamiques régionales dans les conditions initiales.
- la mesure de conditionnalité est mal respectée, y compris en interne à l'Agence, car de fait difficilement applicable dans ses modalités actuelles, étant donné les moyens disponibles. Elle a en conséquence perdu de sa portée auprès des collectivités et des autres acteurs. Les difficultés d'application étant plus grandes pour les Départements qui gèrent les dossiers aidés par l'Agence, celle-ci les a d'ores et déjà exemptés du respect de la mesure de conditionnalité.

Ainsi, le maintien en l'état de la politique qualité des réseaux est à écarter, puisqu'elle s'avère désormais inadaptée à la fois aux enjeux rappelés plus haut et aux moyens dont dispose l'Agence (et les Départements sous convention).

Son abandon complet peut-il alors être envisagé ? Les conséquences prévisibles sont analysées ci-après pour les deux leviers.

1) Mesure de conditionnalité

Le retrait de la mesure de conditionnalité engendrerait certainement un recul dans la réalisation des essais de réception, et donc un recul de la qualité des opérations. En effet, si la pression qu'exerce aujourd'hui l'Agence sur les collectivités pour qu'elles réalisent les contrôles est levée, il est évident que les collectivités seront tentées de ne plus les demander aux entreprises.

Quelques Départements « vertueux » pourront continuer à exercer cette pression, mais il est clair que les Départements dans leur majorité ne seront pas plus exigeants que l'Agence de l'eau. Les services de Police de l'eau, qui en toute rigueur devraient contrôler les résultats des essais, déclarent ne pas être en mesure de le faire et manquent de visibilité quant à l'évolution de leurs missions à moyen terme.

La qualité dépendrait donc exclusivement de la volonté des collectivités et du professionnalisme des opérateurs techniques. Le risque est variable en fonction des collectivités ; celles qui disposent de services techniques spécialisés et d'une culture de la qualité ne changeront probablement pas leurs pratiques. Le risque concerne avant tout les petites et moyennes collectivités dépourvues de moyens techniques spécialisés, et aussi les collectivités importantes où les élus ne se sont pas appropriés les enjeux liés à la qualité.

Il serait imprudent de compter sur les opérateurs techniques privés – maîtres d'oeuvre et entreprises – qui connaissent depuis quelques années une forte dégradation de leurs conditions d'intervention (surtout pour les maîtres d'oeuvre) pour contenir le risque de dérive des pratiques ; le recul des exigences en matière de qualité pourrait même être une aubaine pour certains prestataires.

Les incidences sur la profession du contrôle ne seraient probablement pas anodines.

2) Politique d'animation

Les conséquences d'un abandon par l'Agence de toute politique d'animation et d'accompagnement seraient différentes selon les régions :

- pas d'incidence en PACA, où la démarche charte a avorté et où rien n'a été fait depuis plusieurs années ; abandon de la relance de la charte en RA, déjà en difficulté ;
- en cas de suppression de l'aide financière de l'Agence pour les postes d'animateurs chartes, ces postes sont condamnés à court terme, la plupart des Départements n'ayant pas la volonté de participer à ce type de démarche interdépartementale sans l'Agence ; de plus, c'est le portage de l'Agence qui ouvre les portes et permet de mobiliser les acteurs dans le cadre des dynamiques régionales.

Aucun acteur ne peut jouer le rôle moteur que l'Agence a eu dans l'élaboration des chartes. On voit bien que lorsque l'Agence n'a plus porté les dynamiques régionales, elles se sont éteintes, car aucun autre partenaire n'a pris le relais. La plupart des départements ont un positionnement en retrait quant à leur contribution à une politique d'animation ; s'ils peuvent accepter une participation financière et une contribution aux groupes de travail, ils ne considèrent pas de leur ressort de porter une telle politique sur leur territoire.

Un abandon de la politique d'animation de l'Agence sonnerait donc le glas à moyen terme des démarches régionales en cours et éliminerait toute possibilité de relance ailleurs.

Des actions ponctuelles d'animation pourraient être organisées sous l'égide de syndicats professionnels ; mais la mise en place de politiques suivies d'animation et d'accompagnement à l'échelle départementale ou régionale n'est pas envisageable sans une participation significative de l'Agence de l'eau.

Ainsi, l'abandon de la politique qualité risquerait en outre d'affecter les liens tissés par l'Agence avec l'ensemble des acteurs et opérateurs concernés. Même si ce risque peut paraître acceptable vis-à-vis des opérateurs techniques, il serait sans doute extrêmement préjudiciable aux relations avec les collectivités maîtres d'ouvrage, tant sur le volet assainissement, qui reste et restera sans doute financièrement, dans les années à venir, un champ d'intervention important de l'Agence, que sur d'autres volets de sa politique, dans le cadre desquels l'engagement des collectivités peut également être déterminant.

En conclusion, **l'affichage d'un abandon de la politique qualité de l'Agence représenterait un signal négatif pour les autres catégories d'acteurs et un risque fort de baisse de la qualité des opérations.** Le retrait de la politique qualité aurait par ailleurs comme effet de réduire la cohérence interne et externe de l'intervention de l'Agence, et aussi de limiter l'efficacité des investissements de l'Agence dans les travaux sur les réseaux.

L'examen de l'hypothèse du retrait de la politique qualité de l'Agence dessine en creux la plus-value qu'elle constitue. En situation actuelle, même si les effets bénéfiques, très significatifs après 1997, se sont estompés, et malgré les problèmes de mise en œuvre (conditionnalité), cette politique conserve une efficacité, en particulier dans le contexte récent de tendance au relâchement des pratiques.

Elle constitue l'unique levier coercitif, qui, même s'il a perdu de sa puissance, joue un rôle de garde-fou et s'oppose à la régression de la qualité des opérations.

II.3. Principes de construction d'une stratégie de rénovation de la politique qualité de l'Agence de l'eau

L'analyse des deux hypothèses extrêmes - statu quo et retrait - conduit à proposer une **stratégie intermédiaire, d'adaptation et de rénovation de la politique en faveur de la qualité des réseaux d'assainissement**.

Ces adaptations visent à répondre aux 3 objectifs déjà cités :

- améliorer l'efficacité des investissements de l'Agence dans l'aide aux réseaux,
- améliorer le degré de cohérence avec les autres politiques d'intervention de l'Agence, et avec la logique d'intervention axée sur des priorités territoriales visant l'atteinte du bon état des masses d'eau,
- favoriser la synergie et la coopération avec les autres acteurs, en faveur de la qualité des réseaux.

⇒ En premier lieu, **un repositionnement de la politique « qualité des réseaux » est à faire, en phase avec la mise en œuvre de la gestion patrimoniale des équipements d'assainissement**, notamment pour améliorer les cohérences internes et externes de la politique de l'Agence. La focalisation sur le terme « qualité des réseaux », qui renvoie notamment à la sectorisation des aides stations d'épuration / réseaux ne paraît plus opportune, si l'on souhaite favoriser une vision globale du système d'assainissement et de ses impacts sur le milieu aquatique et une gestion patrimoniale cohérente de ce système par les collectivités compétentes. **L'objectif technique de qualité des réseaux reste pertinent, mais il est désormais nécessaire**, dans le cadre des politiques publiques et de celle de l'Agence, **de l'intégrer dans une finalité plus large de bonne gestion patrimoniale des équipements d'assainissement**.

⇒ L'amélioration de l'efficacité des investissements passe par l'incitation à la qualité des opérations soutenues financièrement par l'Agence de l'eau.

Exiger la qualité en contrepartie du soutien financier implique de mettre en place un contrôle de la qualité. Comme il a été démontré précédemment, l'absence de contrôle conduirait rapidement à une baisse de la qualité, déjà relevée aujourd'hui dans certaines situations, du fait notamment de l'affaiblissement des mesures de conditionnalité et des évolutions de contexte défavorables : baisse des budgets publics, dégradation des conditions d'intervention de la maîtrise d'œuvre, non respect de la règle du mieux-disant et de celle de la séparation des marchés des contrôles, etc.

Or, le contrôle de la réglementation qui s'applique aux opérations sur les réseaux - notamment la réalisation et la conformité des essais de réception - n'est pas pris en charge par les services de l'Etat et, selon les représentants de ces services, ne pourra pas l'être à moyen terme, faute de moyens humains et pour des questions de priorités dans leurs missions. Certains envisagent au mieux d'avoir un regard sur les PV d'essais dans certains cas particuliers (travaux sur les réseaux intervenant dans une collectivité en situation de non-conformité DERU + impact important sur le milieu).

Par ailleurs, la garantie de la qualité ne passe pas exclusivement par le respect de mesures réglementaires mais aussi par une série de pratiques recommandées par les chartes, notamment la réalisation d'études préalables et la préparation du chantier.

Le contrôle de la qualité ne pouvant être pris en charge par les services de l'Etat, seuls les partenaires financiers sont en légitimité de l'assurer. Les Départements ne gèrent qu'une partie des opérations réseaux aidées par l'Agence ; par ailleurs, on a vu que l'application des mesures de conditionnalité s'y heurte à diverses difficultés, liées aux moyens mis en place et à la volonté politique des Conseils généraux. Le contrôle ne saurait être instauré de façon homogène pour l'ensemble des collectivités à l'initiative des Départements.

L'Agence est donc 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.

La synergie et la complémentarité entre le levier financier et l'accompagnement par des démarches d'information et d'animation ont été largement démontrées ; les dispositifs mis en place par les autres Agences de l'eau conjuguent tous ces deux leviers. Les démarches d'accompagnement des acteurs seront notamment à relancer dans le cas d'une modification des règles d'attribution des aides de l'Agence, pour communiquer sur ces nouvelles conditions.

Pour autant, si l'accompagnement et la mise en réseaux des acteurs représente une plus-value notable pour le partage d'expériences, la diffusion des mesures réglementaires et des bonnes pratiques, la coordination des intervenants sur les opérations réseaux, ces démarches demandent un investissement en temps parfois difficile à soutenir pour certaines catégories d'acteurs et surtout elles s'avèrent peu pérennes dans leur fonctionnement et dans leurs effets. Enfin, les politiques d'animation peuvent difficilement toucher l'ensemble des acteurs concernés.

C'est pourquoi le levier financier, plus efficace sur la durée et s'appliquant indistinctement à tous les maîtres d'ouvrage bénéficiant des aides de l'Agence, doit être renforcé par rapport à la situation actuelle. Cette consolidation passe nécessairement par une rénovation des mesures et un nouvel effet d'annonce sur les conditions d'aide financière de l'Agence.

⇒ Enfin, le renforcement des synergies et cohérences externes passe aussi par la **responsabilisation de tous les acteurs sur les questions de qualité des opérations sur les réseaux et plus largement de bonne gestion patrimoniale des équipements d'assainissement.**

Si l'Agence a un rôle incitatif important à jouer pour la qualité des opérations qu'elle aide, sa seule intervention ne peut suffire à garantir la qualité, les opérations impliquant plusieurs autres catégories d'acteurs.

Par ailleurs, plus de la moitié des travaux concernant les réseaux se font hors partenariat Agence ; c'est pourquoi la responsabilisation des acteurs constitue un enjeu majeur, car elle aura un effet bénéfique sur l'ensemble des travaux réalisés, y compris hors soutien direct de l'Agence aux opérations.

La stratégie proposée se fonde in fine sur les 3 axes suivants :

1) Repositionnement général :

Il est proposé d'inscrire la politique qualité dans une politique plus globale d'intervention de l'Agence en faveur de la gestion patrimoniale des équipements d'assainissement. Cette politique globale intègre les aides aux travaux sur les systèmes d'assainissement, en fonction des objectifs de milieux, des mesures d'incitation à la qualité des opérations, et un appui à l'animation, à la sensibilisation et à la formation, en partenariat avec les autres catégories d'acteurs. *Cette proposition sortant du périmètre de l'évaluation n'est pas déclinée plus précisément dans le chapitre qui suit.*

2) Renforcement du levier financier, en misant à la fois sur des mesures coercitives et incitatives :

- une mesure de conditionnalité plus opérationnelle et plus ferme, c'est-à-dire assortie de sanctions plus dissuasives qu'en situation actuelle ;
- une différenciation des aides financières, avec un dispositif de taux d'aides majorés sous certaines conditions et/ou pour certaines actions favorables à la qualité.

3) Repositionnement de l'Agence dans un rôle d'appui (et non plus de portage) en faveur d'une politique d'animation, de sensibilisation et de formation ciblée et partagée.

Les deux derniers points sont déclinés par des propositions concrètes dans le chapitre suivant.

III. PROPOSITIONS POUR UNE POLITIQUE EN FAVEUR DE LA QUALITE ET DE LA GESTION PATRIMONIALE DES RESEAUX

III.1. Propositions pour l'évolution du levier financier

Les propositions concernent les principes ou les règles, les modalités d'application, les moyens à mettre en œuvre et les mesures d'accompagnement.

III.1.1. Propositions pour l'évolution des mesures de conditionnalité

⇒ Principes

- 1) **Conditionner l'aide financière à la qualité globale de l'opération et non pas à la réalisation et à la conformité des essais.** Il est donc proposé d'élargir le contrôle aux principaux points clefs de la qualité, ce qui implique de réaliser des **bilans ou audits complets et rigoureux des opérations réseaux**. Ces contrôles ne pourront être réalisés sur toutes les opérations aidées (environ 700/an), mais sur un panel d'opérations ; des critères seront proposés dans les modalités d'application. La demande d'envoi des PV d'essais et la vérification par les chargés d'intervention sont supprimées.
- 2) **Assortir la conditionnalité de mesures coercitives plus sévères et ainsi plus dissuasives.**

⇒ Modalités

Nature des contrôles : Contrôle « surprise » intervenant au moment de la réception des travaux, basé sur une grille d'analyse de l'opération et sur des entretiens avec l'ensemble des intervenants. Des grilles de ce type ont déjà été élaborées (bilan qualitatif AERM&C ou autres Agences de l'eau), qui prennent en compte les divers points clefs en faveur de la qualité, y compris bien sûr les conditions de réalisation et les résultats des essais. Un système de notation de l'opération vis-à-vis des items de la grille peut être envisagé.

Critères de sélection des opérations contrôlées : Toutes les opérations sans exception sont contrôlables (point important pour l'effet d'annonce), qu'elles soient sous convention Agence -Départements ou gérées en direct par l'Agence. Le nombre d'opérations contrôlées dépendra des moyens alloués par l'Agence. Pour l'efficacité et la crédibilité des mesures, un ratio minimum doit être fixé, si possible 1/10 (soit 70 opérations par an). Propositions de critères de sélection :

- 1) **au moins une opération par département et par an** ou tous les 2 ans pour les opérations gérées sous Contrat avec les Conseils généraux ;
- 2) **importance des enjeux environnementaux**, à analyser **en synergie avec les services de la police des eaux (SPE)** pour chaque département ; ce critère a l'avantage de **favoriser la cohérence entre la politique qualité réseaux et les politiques territoriales** répondant aux objectifs de bon état des masses d'eau ;

- 3) **situations à risque identifiées en amont** en accord avec les services techniques des Départements et/ou SATESE (collectivité peu sensibilisée à la qualité, entreprise de TP non respectueuse des bonnes pratiques, etc.) ; chaque département pourrait par exemple fournir une liste d'une dizaine d'opérations, identifiant les motifs de sélection ;
- 4) **choix** totalement **aléatoire** pour une partie des opérations contrôlées.

De façon générale, le choix et l'organisation des contrôles des opérations réseaux pourraient se faire dans le cadre d'un **renforcement des synergies entre les délégations de l'Agence de l'eau, les SPE et les Départements (SAT)**, via l'identification de priorités en fonction de la conformité DERU et de l'état des masses d'eau. Dans ce contexte, il pourrait être envisagé un partage des tâches entre l'Agence et le SPE pour les contrôles. Les SPE ne pourront certainement pas prendre en charge des audits complets d'opérations, mais ils pourraient au moins dans certains cas effectuer des contrôles sur les essais de réception.

Une coopération existe déjà, sous forme de réunions de travail plus ou moins fréquentes, entre les délégations de l'Agence de l'eau, les SPE et les Départements (SAT), notamment dans le cadre de la programmation des opérations d'assainissement (conventions Agence - Départements).

Ces collaborations se mettent en place de façon plus structurée, dans le cadre de comités de pilotage autour des structures de gestion des bassins, comités élargis à d'autres partenaires (DIREN, Régions, ONEMA, etc.), pour l'accompagnement des procédures de gestion des bassins : SAGE et Contrats de milieux. Ce type de procédure, à l'échelle des bassins, offre un cadre optimal pour l'identification et la hiérarchisation des actions d'amélioration de l'assainissement des collectivités, et conviendrait parfaitement à la coopération des partenaires techniques en faveur de la qualité des opérations sur les réseaux, non seulement pour la sélection des opérations à auditer, mais aussi pour définir et porter des actions d'animation et de sensibilisation sur la thématique qualité et gestion patrimoniale des infrastructures d'assainissement.

Réalisation des contrôles : Deux variantes sont possibles : externalisation ou réalisation en interne par un technicien spécialisé par délégation, dédié à ces contrôles.

Variante	Avantages	Inconvénients
Contrôle assuré directement par le personnel Agence	– Meilleure fiabilité – Le contrôleur a plus de poids et une meilleure image aux yeux des acteurs qu'un BE privé – Renforcement de la présence de l'Agence sur le terrain	– Nécessité pour l'Agence d'embaucher ou de former des techniciens spécialisés – Conséquences en termes de charges financières et de gestion du personnel
Contrôle externalisé	Organisation plus souple et plus facile pour l'Agence	Risque de connivence entre le BE contrôleur et les opérateurs techniques

Le coût de l'externalisation est évalué à 350 k€ / an, sur la base d'une prestation d'environ 5000 euros HT par audit.

Nature des sanctions : La difficulté est que les résultats des audits ne seront pas positifs ou négatifs, mais plus ou moins bons ; il faudrait donc prévoir des sanctions progressives (mais cela semble complexe). La sanction maximale ne serait appliquée qu'en cas de non respect

d'une mesure réglementaire ; elle serait dans tous les cas plus dure que le retrait du solde. Elle pourrait consister par exemple :

- à la demande de remboursement de 30 % de l'aide ;
- à l'inéligibilité de la collectivité à toutes les aides de l'Agence pour une période de 2 ou 3 ans.

Le remboursement d'une partie de l'aide aurait comme avantage de permettre de couvrir les dépenses liées au contrôle des opérations.

Publication des résultats des contrôles effectués par l'Agence de l'eau sur les opérations réseaux

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 aussi par exemple via des courriers adressés aux Départements, à l'association des maires, etc. Les différents intervenants concernés par chaque opération contrôlée seraient cités. A défaut d'envisager des labels de qualité ou des listes noires d'opérateurs techniques, une certaine médiatisation des résultats des contrôles pourraient permettre aux collectivités de se faire une idée de la qualité des prestataires et inciter l'ensemble des acteurs à de meilleures pratiques. Il s'agirait prioritairement de valoriser les bons résultats, de façon à favoriser l'effet d'exemple.

⇒ Autres propositions de conditions d'éligibilité des opérations

L'Agence pourrait exiger que les collectivités dépourvues de services techniques spécialisés aient recours à un assistant à maîtrise d'ouvrage et à un maître d'œuvre pour toute opération d'un montant supérieur à 100 k€.

III.1.2. Propositions de mesures financières incitatives

L'objectif poursuivi est de favoriser certains facteurs bénéfiques pour la qualité. On identifie principalement :

- le développement de l'assistance à maîtrise d'ouvrage, qui apparaît désormais, compte tenu de l'évolution du contexte, comme une clef essentielle en faveur de la qualité des opérations sur les réseaux (pour les collectivités dépourvues de services techniques spécialisés) ;
- les études préalables et en particulier les études géotechniques, souvent non réalisées, le manque d'études préalables constituant un des écueils principaux pour la conduite des travaux ;
- la maîtrise d'ouvrage par une intercommunalité à compétence intégrale (réseaux de collecte, de transfert et ouvrages de traitement).

⇒ Développement de l'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO)

Parmi les pistes envisagées pour favoriser le développement du recours à l'AMO pour les collectivités sans services techniques spécialisés, on a évoqué le rôle potentiel des Services d'Assistance Technique (mais qui ne pourra toucher qu'une partie des communes rurales), l'instauration de ce recours comme une condition d'attribution des aides de l'Agence

(probablement difficile à appliquer) ; une alternative intéressante serait de mettre en place un système d'aide incitatif (taux d'aide à 70 %) pour les missions d'AMO. Cette mesure serait peu coûteuse, car les prestations d'AMO représentent des montants modestes.

⇒ Etudes préalables

En premier lieu, **il est recommandé que les études préalables fassent l'objet de marchés séparés** de celui de la maîtrise d'œuvre et des travaux. Le fait que ces études soient englobées dans la mission du maître d'œuvre, qui n'est pas compétent pour les définir et les chiffrer au moment de son offre, nuit à leur réalisation.

L'absence trop fréquente des études géotechniques en particulier apparaît fréquemment pénalisante pour la qualité des opérations réseaux. Les autres études (analyse des branchements, levés topographiques, analyse des contraintes du sous-sol liées aux autres réseaux) paraissent plus systématiquement réalisées. **Un taux d'aide relevé à 70 % pour les études géotechniques** aurait sans doute un effet incitatif en faveur de la généralisation de ces études. Ces études permettent notamment de repérer la présence de roches dures ou de poches d'eau, mais aussi d'analyser la possibilité de réutiliser les matériaux en place et de fixer les objectifs de compactage correspondants. Elles sont indispensables à une bonne préparation du chantier et permettent d'éviter les mauvaises surprises, les retards et les surcoûts engendrés (nécessité de passer des avenants et de refaire des demandes d'aide).

⇒ Développement de l'intercommunalité à compétence intégrale

L'évaluation a mis en évidence que les conditions propices à la qualité des travaux sur les réseaux étaient plus faciles à réunir lorsque la maîtrise d'ouvrage est un Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) ou un Syndicat intercommunal qui a pris la compétence intégrale en assainissement. Il pourrait être envisagé, pour motiver les communes à se regrouper, à mutualiser leurs moyens mais sans morceler les compétences assainissement, de bonifier les aides sollicitées par ces collectivités. Notons que d'ores et déjà certains Départements ont choisi de mettre en œuvre ce type de bonification (Savoie). Toutefois, cette disposition présente l'inconvénient de compliquer la gestion des aides.

Une autre possibilité intéressante pourrait être de considérer l'intercommunalité à compétence intégrale comme un critère favorable pour placer une opération en situation prioritaire : à 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, de façon que ceux-ci appliquent des conditions similaires, au moins pour les opérations aidées conjointement avec l'Agence.

L'aide de l'Agence aux études de transferts de compétences, déjà en place, est à développer.

III.1.3. Mesures d'accompagnement

⇒ Il est nécessaire d'obtenir un **effet d'annonce marquant pour l'ensemble des évolutions des modalités d'aides** - contrôles, conditionnalité et aides bonifiées - à l'intention des collectivités mais aussi des opérateurs techniques : voir chapitre suivant relatif à la politique

d'animation ; pour cela, il est nécessaire de communiquer largement sur la nouvelle politique qualité de l'Agence auprès de tous les acteurs concernés :

- élaborer des supports adaptés à chaque catégorie d'acteurs, en priorité les MO et MOe ;
- informer systématiquement les collectivités en amont de toute nouvelle opération ;
- organiser des réunions spécifiques notamment en s'appuyant sur les réseaux charte existants (FC, LR) ou sur les réseaux professionnels ;
- adapter les termes des accords-cadres avec les Départements ;
- profiter des opportunités : commissions Contrats-guide des MOe, séminaires techniques, journées d'information, etc.

⇒ **La nouvelle politique doit faire l'objet d'une démarche spécifique d'information et de formation en interne, en priorité auprès des chargés d'intervention.** En situation actuelle, l'appropriation de la politique qualité par le personnel de l'Agence est insuffisante. La révision de cette politique doit s'accompagner d'une large diffusion en interne, et d'une formation plus ciblée sur les chargés d'intervention qui auront à la mettre en œuvre et à communiquer sur cette politique auprès des autres acteurs, notamment les Départements et les collectivités. En particulier, il est nécessaire que l'information délivrée par les chargés d'intervention aux maîtres d'ouvrage en amont des opérations, au moment de la demande d'aide, soit plus précise et mieux formalisée. Une visite du maître d'ouvrage par le chargé d'intervention paraît souhaitable, surtout dans la période de mise en œuvre des nouvelles modalités d'intervention. Cette information en amont des opérations serait donc prise en charge par les délégations de l'Agence.

⇒ Rôle des Services d'Assistance Technique (SAT)

Compte tenu de la disparition à court terme de la maîtrise d'œuvre publique, le rôle de conseil et d'assistance technique que les SAT sont susceptibles de jouer auprès des collectivités, en particulier les collectivités rurales dépourvues de services techniques spécialisés en assainissement, revêt un grand intérêt vis-à-vis de l'objectif de qualité des réseaux. Dans le cadre de l'aide financière qu'elle continuera éventuellement à apporter aux SAT, l'Agence pourrait intervenir auprès des Conseils généraux pour favoriser la prise en charge de ce type de prestations par les SAT, dans des conditions compatibles avec les derniers textes réglementaires régissant les interventions des SAT. Une limite à cette proposition est qu'elle ne peut concerner que les communes éligibles et volontaires pour bénéficier de l'assistance technique des SAT hors du champ concurrentiel (certes à un moindre coût, mais auparavant cette assistance était gratuite). Par ailleurs, le risque de disparition à terme des départements conduit à rester prudent sur ce type de proposition.

⇒ Adaptation des termes des accords-cadres avec les Départements

En cohérence avec les évolutions des mesures de conditionnalité proposées précédemment, l'Agence ne demanderait plus aucun contrôle de la qualité des opérations aidées conjointement, puisqu'elle mettrait en place un dispositif de contrôle englobant l'ensemble des opérations qu'elle soutient, y compris celles gérées dans le cadre des conventions départementales. En revanche, il serait intéressant que les accords-cadres précisent :

- le rôle que le département pourrait jouer en matière d'information et de sensibilisation des communes et aussi de **formation des élus et de leurs services techniques** sur les questions de qualité des réseaux et de gestion de ce patrimoine : par exemple, l'Agence pourrait mettre au point des documents de communication adaptés pour les collectivités et demander aux départements de les transmettre systématiquement aux collectivités à l'occasion d'une demande d'aide financière pour des travaux sur les réseaux ;
- le cas échéant, le rôle des SAT en matière d'assistance technique dans le cadre des opérations sur réseaux, pour les collectivités éligibles.

III.2. Propositions pour l'évolution de la politique d'animation

Mettre en place une politique de conditionnalité spécifique exige d'en expliciter le sens, les principes et les modalités de mise en œuvre, à l'instar du travail mené par l'Agence au travers de l'élaboration et de l'animation des chartes, lors de la période étudiée. Dans cette optique, l'évolution de la politique qualité de l'Agence exige de définir une démarche d'information spécifique.

Les constats réalisés concernant la politique d'animation existante amènent à proposer une réflexion stratégique sur ce point, à la fois sur les cibles à prioriser, les contenus des messages et les modalités de mise en œuvre, dans l'optique de **démarches mieux partagées, qui impliquent et responsabilisent les différentes catégories d'acteurs, et qui reposent sur des partenariats plus équilibrés entre l'Agence et ses partenaires.**

Il ne s'agit plus de mettre en place des démarches d'animation de l'envergure de celles lancées autour des chartes. En ce qui concerne les démarches régionales en cours, il n'est pas pour autant question de les abandonner ; des propositions sont faites au cas par cas. Ailleurs, des contributions plus ciblées sont envisagées, avec un investissement mesuré de l'Agence et une association plus large des autres partenaires, de façon à ce que l'Agence n'ait plus une position centrale.

De façon générale, **les messages des politiques d'animation et l'affichage des évolutions de la politique de l'Agence devront s'inscrire dans l'objectif élargi de la gestion patrimoniale des équipements des collectivités.**

Ainsi, les actions de sensibilisation et les formations porteront sur l'évolution des modalités d'intervention de l'Agence, sur le rappel des bonnes pratiques en matière d'opérations sur les réseaux, mais en inscrivant ces éléments dans le cadre des obligations des services eau et assainissement des collectivités et de la gestion patrimoniale des infrastructures, avec l'autosurveillance et la conformité DERU des systèmes d'assainissement, en montrant la cohérence de l'ensemble.

III.2.1. La cible des collectivités maîtres d'ouvrage

⇒ La priorisation des petites collectivités

L'évaluation a permis de constater à la fois le rôle déterminant des collectivités maîtres d'ouvrage dans la qualité à l'échelle des opérations et le fait que les élus de ces collectivités ont globalement été peu touchés par les politiques d'animation conduites jusqu'à présent. Il est patent que les plus petites d'entre elles, ne disposant pas de services et d'agents

techniques, demeurent une cible prioritaire en matière de sensibilisation. Les plus importantes ou spécialisées semblent par contre d'ores et déjà sensibilisées pour la plupart d'entre elles.

⇒ Mettre à profit les projets

La sensibilisation des maîtres d'ouvrage doit se faire en priorité en amont des opérations, et en priorité sur les opérations à enjeu, qui auront été sélectionnées conjointement par les chargés d'intervention de l'Agence (délégations), les Services Police de l'Eau et les Services d'Assistance Technique. Ce travail de sensibilisation sera autant que possible partagé entre les différents partenaires, en particulier Agence et Département.

⇒ Contenu des messages à adapter à la typologie des collectivités

Le contenu actuel des chartes peut être considéré adapté aux collectivités importantes, dotées d'un service technique ; en revanche, pour les élus des communes rurales, il est nécessaire d'élaborer de nouveaux supports, allégés par rapport aux documents chartes actuels et élargissant le propos à la bonne gestion des équipements et des services eau et assainissement ; la présentation des nouvelles modalités d'aide de l'Agence de l'eau y serait intégrée. La définition de cette approche pourrait donner lieu à une élaboration à l'échelle des bassins, associant des représentants des acteurs et opérateurs concernés, doublée d'une validation possible aux échelles régionales, qui constituent l'échelon structurant de l'animation.

Pour conduire cette réflexion, sont listées ici un certain nombre d'arguments à travailler dans ce cadre :

- **sensibiliser aux enjeux de la qualité essentiellement via les enjeux économiques**, auprès d'élus prioritairement sensibles aux impératifs de « bonne gestion » ;
- **rappeler les exigences en matière d'auto-surveillance des réseaux** (> 2000 EH), y compris la constitution du bilan annuel intégrant les PV d'essais, à destination de l'Agence de l'eau et du SPE ; rappeler aussi l'obligation d'élaboration annuelle du « rapport du Maire » ;
- exposer les enjeux de la mise en place d'une **gestion patrimoniale du système d'assainissement** et les implications en matière de qualité des opérations sur les réseaux ;
- **recommander le recours à un Assistant à Maîtrise d'Ouvrage** pour aider la collectivité à bien définir les besoins, à réaliser un schéma directeur de qualité et à choisir les prestataires dans le respect de la règle du mieux-disant. Un seuil de taille d'opération pourrait être défini au-delà duquel le recours à un AMO est vivement recommandé ;
- **rappeler le rôle majeur de la maîtrise d'œuvre ;**
- **élaborer et diffuser via les relais départementaux et locaux des cahiers des charges « type » pour les diverses prestations concernées** : schémas directeurs, études préalables, AMO, MOe, travaux. Des exemples sont déjà disponibles (en FC notamment). Il serait souhaitable que les délégations de l'Agence de l'eau, les relais régionaux pour

l'animation, les Départements et les SAT s'investissent dans l'élaboration de ces documents, pour les adapter si besoin aux contextes locaux et contribuer à leur diffusion ;

- **aider les syndicats professionnels de l'ingénierie à diffuser les documents-guides qu'ils sont en train d'élaborer**, en s'appuyant là encore sur les relais régionaux et départementaux ;
- **informer sur l'obligation pour les collectivités de choisir un organisme de contrôle accrédité**, et rappeler la règle de la séparation des marchés. Les sensibiliser sur les répercussions en termes de fiabilité des essais de réception mais aussi de coût des prestations ;
- **valoriser le rôle potentiel des exploitants dans le cadre des opérations sur les réseaux**. Inciter les collectivités à formaliser dans les conventions avec les exploitants leurs attributions lors d'un projet de travaux sur les réseaux. (Et dans le cadre des dynamiques partenariales, inciter les exploitants à mieux définir leurs rôles en faveur de la qualité dans le cadre des opérations, et en cohérence avec leurs missions de gestion du patrimoine).

⇒ Une stratégie partenariale

La principale complexité posée par cette cible est son effectif important, sa dispersion sur le bassin et l'absence d'organisations les associant à quelque niveau que ce soit. Dans ce cadre, la communication à leur égard doit s'appuyer sur une information directe élaborée par l'Agence ou a minima avec sa contribution, assurant de toucher les élus de toutes ces collectivités, doublée de la mobilisation de partenaires situés plus en proximité et en capacité d'accompagner ce message.

- **l'Agence** : elle se chargerait de concevoir, d'éditer et de diffuser un support d'information à l'ensemble de ces collectivités, porteurs des messages évoqués plus haut. Ce support serait également remis aux partenaires relais, chargés de l'accompagner au plus près des intéressés ;
- **les Départements et les services d'assistance technique** : Les liens entretenus par l'Agence avec les Conseils généraux autour de cette politique de financement et leur plus grande proximité avec les élus communaux militent clairement en faveur de leur investissement dans cette politique de communication. Cependant, compte tenu du projet de réforme des collectivités territoriales, il paraît difficile de définir aujourd'hui la contribution future des Départements ;
- **les structures de gestion des milieux aquatiques**, porteuses de SAGE ou de Contrats de milieux, qui sont très proches des élus ruraux et sont généralement bien au fait des projets d'assainissement prévus, notamment lorsqu'ils sont inscrits dans la programmation de ces contrats, ce qui est souvent le cas en zone rurale, où se trouve située la cible des collectivités visées. Dans le cadre du pilotage de ces programmes, les chargés de mission des structures porteuses entretiennent des contacts réguliers avec les collectivités et apportent souvent leur appui au montage des dossiers de financement. En outre, les instances de Commission Locale de l'Eau (CLE) et de Comités de rivière associées sont des lieux privilégiés de partage d'information où les messages relatifs à la qualité des réseaux doivent être portés, et **leur pertinence vis-à-vis des objectifs de bon état des milieux mise en exergue**. Enfin, les financements apportés par l'Agence à ces postes d'animation justifient ce type de sollicitation de sa part.

On a déjà évoqué l'idée que l'identification des projets à risque pourrait être réalisée en associant les structures de gestion. Les chargés de mission de ces structures, qui animent et suivent les programmes d'actions sur leur territoire, sont également bien placés pour contribuer à la sensibilisation en amont des projets.

III.2.2. La cible des maîtres d'oeuvre

⇒ Une cible déterminante

Il semble également important que **l'Agence développe des relations avec les bureaux d'études privés susceptibles d'assurer des missions de MOe ou d'AMO** ; les MOe sont les acteurs-clefs de la mise en œuvre d'une démarche qualité, en particulier lorsqu'ils interviennent pour une collectivité non sensibilisée à ces questions. L'Agence a eu par le passé des contacts réguliers et un bon niveau de collaboration avec la MOe publique ; sa disparition et ses conséquences pour la MOe privée devraient conduire l'Agence à se rapprocher de cette catégorie d'opérateurs techniques. Il faut néanmoins tenir compte du fait que ces acteurs techniques sont relativement difficiles à mobiliser.

⇒ Contenu du message et modalités de la communication

A minima, une information ciblée sur les nouvelles modalités d'aides de l'Agence sera nécessaire. Au-delà de la diffusion de documents d'information, il serait profitable que chaque délégation de l'Agence organise une fois par an ou tous les 2 ans une réunion avec les maîtres d'œuvre qui interviennent sur son territoire, pour les informer des évolutions de sa politique et que les MOe puissent aussi s'exprimer sur les difficultés et contraintes qu'ils rencontrent.

En outre, il est souhaitable que l'Agence participe aux travaux engagés par les syndicats professionnels de l'ingénierie, qui visent à améliorer les conditions actuelles d'intervention des maîtres d'œuvre dont on a montré à quel point elles étaient peu compatibles avec les exigences liées à la qualité, notamment via la production et la diffusion de documents-guides destinés aux maîtres d'ouvrage.

Enfin, une diffusion des documents chartes existants (dont le niveau est assez bien adapté pour les MOe), en particulier aux MOe nouvellement entrés dans la profession ne paraîtrait pas inutile.

III.2.3. Les autres opérateurs techniques

La troisième cible concerne les autres opérateurs techniques, généralement plus motivés face aux enjeux de la qualité et plus impliqués dans sa promotion. Ceux-ci doivent cependant être informés de l'évolution de la politique de l'Agence, soit dans les instances de leurs propres organisations, soit dans le cadre de réunions organisées par l'Agence ou les animateurs des chartes régionales. Les responsables de leurs organisations professionnelles à l'échelle régionale peuvent également être associés à la définition/validation des documents à adapter ou à produire.

Vis-à-vis de ces opérateurs, la position de l'Agence consistera surtout à soutenir leurs initiatives (séminaires techniques, commissions Contrats-guide des MOe, etc.) et les mettre à profit pour entendre les positions des acteurs et communiquer sur la politique de l'Agence.

III.2.4. Le devenir des dynamiques charte

La dernière question clef concerne le devenir de l'animation des chartes. Les disparités constatées au niveau des régions amènent cependant à prendre quelques précautions en la matière, en distinguant notamment :

- **les deux régions, où les chartes disposent d'une animation dédiée et externalisée**, mobilisant un partenariat technique et financier (Franche-Comté et Languedoc-Roussillon). Il semble que ces dynamiques ne doivent pas être remises en cause à court ou moyen terme, au regard de la difficulté rencontrée à les faire émerger, les structurer et les faire vivre. Cela n'empêche pas de notre point de vue de faire un effort de définition du cahier des charges de ces animations, en clarifiant notamment les actions à conduire, tant en matière d'information, d'animation que d'expérimentation, et les liens et la distribution des rôles entre les relais, les équipes de l'Agence et les Départements ;
- **en région Rhône-Alpes, marquée par une relance de la charte récemment avortée**, la relance de la dynamique reste souhaitable, sous condition de la mobilisation des partenaires (il peut être envisagé de travailler sur une partie de la région, avec les Départements volontaires) ; si cette relance n'est pas possible, les propositions seront alors similaires à celles développées ci-après ;
- **les régions Provence Alpes Côte d'Azur (PACA) et Bourgogne ne disposant pas d'une charte régionale** (bien que suppléée aujourd'hui par la charte nationale), il pourrait être intéressant de tester, sur chacune de ces régions, la mise en place d'une réunion annuelle d'information et d'échanges, basée sur une ou plusieurs interventions d'experts. Ces journées pourraient être conçues à l'échelle du siège en partenariat avec les correspondants réseaux des délégations concernées. La première de ces journées pourrait être consacrée à la présentation de l'évolution de la politique de l'Agence. Y seraient invités les opérateurs techniques concernés et les partenaires de la mise en œuvre de la politique de l'Agence. Une autre possibilité est la mise en place de réseaux d'acteurs techniques pour favoriser le partage d'expériences ; les techniciens des collectivités, notamment en PACA ont manifesté leur intérêt pour ce type d'échanges (à l'instar de Swelia en LR). L'Agence pourrait soutenir et accompagner ce type de réseaux, sans se positionner en porteur de la démarche.

En complément, il est envisageable que les correspondants de chaque délégation puissent ponctuellement proposer d'intervenir dans le cadre de réunions des organisations professionnelles concernées. Dans ce cadre, les supports de présentation pourraient également conçus de façon associée par le siège et les correspondants des délégations.

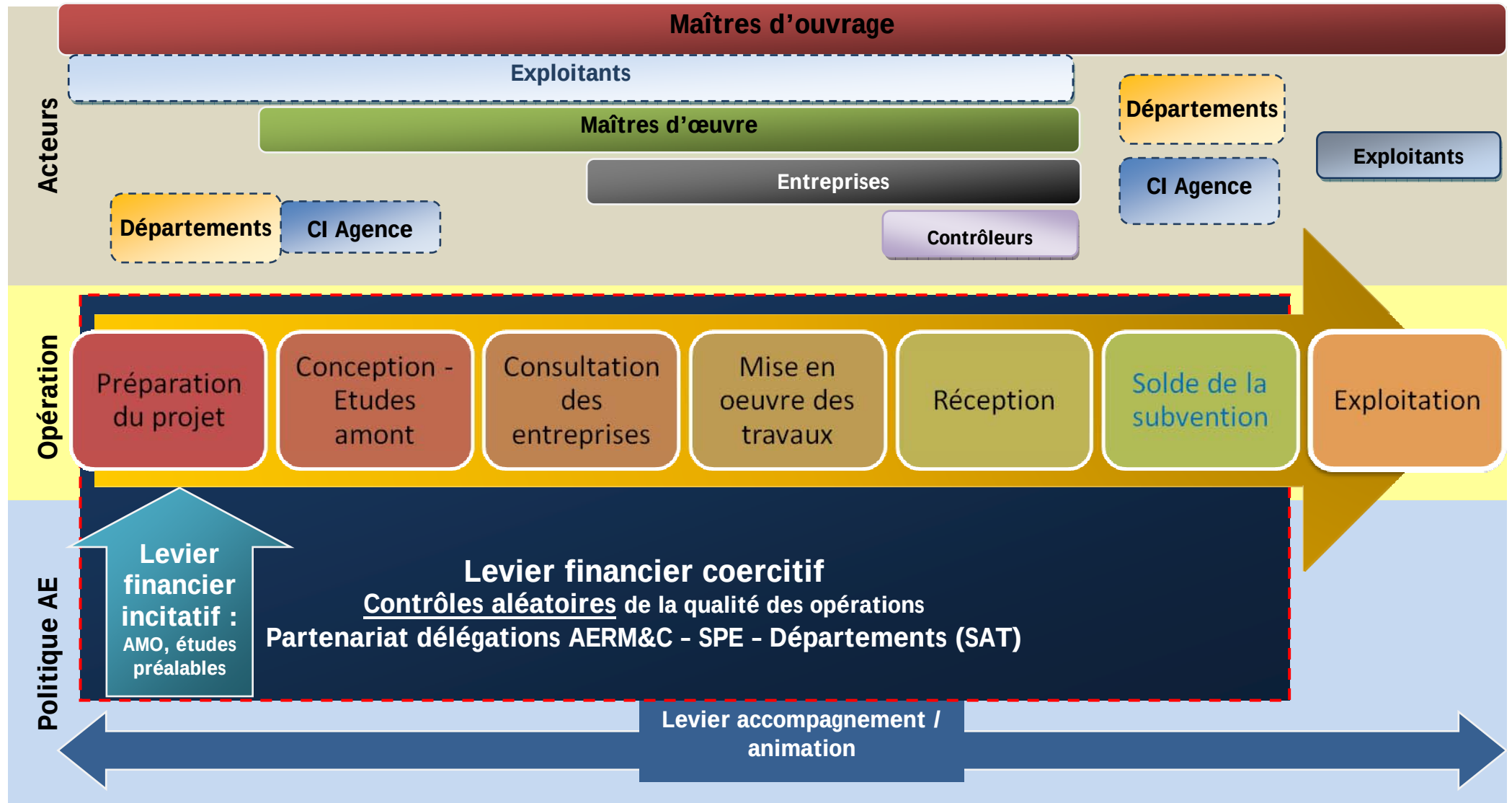
En revanche, il ne nous semble pas souhaitable que l'Agence internalise l'animation d'une charte ou une mission équivalente, pour éviter un investissement trop lourd au regard des moyens humains à y consacrer et de placer l'Agence en position trop centrale au sein du dispositif de promotion de la qualité.

III.3. Autres propositions

Il serait nécessaire de conduire une réflexion spécifique pour analyser dans quelle mesure les indicateurs de performance et de fonctionnement des « rapports du Maire » peuvent servir à évaluer la qualité des opérations sur les réseaux.

De façon plus générale, la mise en place d'une politique renouvelée en faveur de la qualité des réseaux doit être accompagnée de la mise en place des moyens d'évaluer ses effets. La prise en charge par l'Agence de l'ensemble des contrôles, sur la base d'une grille qui décline les principaux points clefs de la qualité et évalue à l'aide d'un système de cotation la qualité d'une opération, offre en même temps un dispositif intéressant pour le suivi et l'évaluation de la qualité, sur la base d'un échantillon annuel d'opérations contrôlées.

Diagramme synthétique des leviers de la politique qualité et de la position des acteurs au niveau d'une opération type - Politique renouvelée



G

ANNEXES

Annexe 1 : Mandat d'évaluation

Annexe 2 : Liste des participants à l'atelier prospectif

Annexe 3 : Liste des participants aux groupes focus chartes

Annexe 4 : Liste des participants aux groupes focus maîtres d'ouvrage

Annexe 5 : Liste des participants au groupe focus chargés
d'intervention de l'Agence de l'Eau RM&C

Annexe 6 : Liste des Conseils généraux enquêtés

Annexe 7 : Liste des organismes de contrôle enquêtés

Annexe 8 : Listes des maîtres d'œuvre, fabricants, entreprises de
pose, et exploitants enquêtés

Annexe 9 : Liste des études de cas

ANNEXE 1 - MANDAT D'EVALUATION**CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'AGENCE DE L'EAU
RHONE MEDITERRANEE ET CORSE**

REUNION DE LA COMMISSION DU PROGRAMME DU 17 OCTOBRE 2007

POINT IV : MANDAT POUR DEUX ETUDES D'EVALUATION DE LA POLITIQUE DE L'AGENCE

Conformément au rôle qui lui a été confié par le Conseil d'Administration lors de sa séance du 29 mars 2007, il est convenu que la Commission du Programme valide les mandats définissant les objectifs poursuivis par les études d'évaluation.

Lors de la réunion du 31 mai 2007, la Commission a validé le principe d'engager deux études d'évaluation de la politique d'intervention de l'Agence relatives à :

- la politique d'amélioration de la qualité des réseaux d'assainissement,
- la politique en faveur des zones humides.

A ce titre, les projets de mandats correspondants aux études précitées sont joints ci après pour approbation.

1/ MANDAT POUR L'EVALUATION DE LA POLITIQUE QUALITÉ DES RÉSEAUX D'ASSAINISSEMENT

Dans le cadre de l'évaluation des politiques d'interventions sectorielles de l'Agence de l'Eau, une évaluation de la politique d'amélioration de la qualité des réseaux d'assainissement est proposée.

Contexte

L'Agence de l'Eau Rhône Méditerranée et Corse s'est engagée dans une démarche d'incitation à l'amélioration de la qualité de réalisation des réseaux d'assainissement en 1995.

Cette démarche a été motivée par le constat que, même neufs, ces ouvrages étaient le siège de nombreuses anomalies structurelles et fonctionnelles. Par ailleurs, dans un contexte de concurrence accrue où le marché de pose de canalisations drainait des entreprises non spécialisées, les chantiers étaient généralement attribués avec le prix pour seul critère de choix.

La prise de conscience de cette situation a conduit à établir que les désordres constatés avaient des origines diverses et que la responsabilité pouvait être imputable à chacun des intervenants dans l'acte de réaliser un réseau d'assainissement (depuis la décision du maître d'ouvrage jusqu'à la réception des ouvrages).

Conscientes des coûts induits à plus ou moins long terme par la non qualité, soucieuses de leur responsabilité de gestionnaire de l'argent public, de l'efficacité et de la pérennité des investissements qu'elles soutiennent, les Agences de l'Eau se sont engagées dans diverses actions incitant à l'amélioration des ouvrages de collecte des effluents.

L'action de l'Agence RM & C s'est traduite par :

1. Un rôle d'animation et de sensibilisation avec :

- la rédaction de chartes qualité, dont l'objectif était de fédérer les différents acteurs d'un chantier de réseau (maîtres d'ouvrage, maîtres d'œuvre, fournisseurs et fabricants de matériaux, entreprises de pose, organismes de contrôle, exploitants et partenaires financiers) autour d'un document définissant les bonnes pratiques et les responsabilités de chacun.

Pour une meilleure appropriation, la démarche a été conduite sur un plan régional et a abouti à la signature sur le bassin de 4 chartes : Rhône-Alpes en juin 1997, Languedoc-Roussillon en décembre 2000, Franche-Comté en juin 2001, Marne Meuse Haute-Marne en octobre 2003 (en partenariat avec l'Agence Seine Normandie). Bien qu'entrepris également sur la région Provence Alpes Côte d'Azur, le projet s'est soldé par un échec en septembre 2000. Enfin, l'Agence a contribué à l'élaboration de la charte qualité nationale, signée en septembre 2006 ;

- l'organisation ou la participation à des journées d'information et d'échanges sur le thème de la qualité des réseaux ;
- la rédaction et la diffusion de documents techniques, d'outils de mise en œuvre de la démarche qualité.

2. L'introduction dans ses aides financières de modalités incitant à la réalisation de réseaux d'assainissement de qualité :

- depuis 1997, conditionnement du versement du solde des aides, attribuées pour les travaux de réseaux, à la production des résultats satisfaisants des essais réglementaires préalables à la réception des ouvrages (inspection visuelle et tests d'étanchéité, puis en 2004, essais de compacité) ;
- depuis 2007, pour les travaux d'un montant supérieur à 500 K€, engagement du maître d'ouvrage à respecter la charte qualité en vigueur et pour les travaux d'un montant supérieur à 1 M€, production du bilan qualitatif de l'opération pour le versement du solde de l'aide ;
- à compter de 2009, exigence d'une accréditation pour les organismes de contrôle réalisant les essais de réception.

Concomitamment, ces 15 dernières années ont été marquées par l'évolution de la réglementation et de la normalisation, en faveur d'une meilleure qualité et efficacité des réseaux d'assainissement.

Le choix de ce sujet se justifie par le fait :

- que la qualité des réseaux d'assainissement est un enjeu économique et environnemental important tant pour l'Agence que pour les maîtres d'ouvrage ;
- qu'il importe, après dix années de mise en œuvre, de dresser un bilan de la politique qualité menée par l'Agence ;
- qu'il est nécessaire d'avoir des éléments de réponse sur l'adéquation des objectifs avec les missions et les moyens de l'Agence ;
- qu'il est intéressant de savoir dans quelle mesure les dispositifs mis en place pourraient avoir valeur d'exemplarité pour les autres ouvrages financés par l'Agence.

L'évaluation doit permettre :

- d'évaluer l'impact, l'efficacité, l'efficience et la cohérence des actions menées par l'Agence, notamment en regard de la modification des pratiques des acteurs et de l'évolution de la qualité des ouvrages. Ces objectifs intermédiaires paraissent davantage mesurables que l'impact économique du fait de la réduction du taux de renouvellement des ouvrages ou celui environnemental sur les milieux récepteurs, qui sont des effets à plus long terme ;

- d'identifier d'éventuels outils, procédures ou mode d'organisation, à partir de l'expérience des autres Agences ;
- de proposer, au vu des résultats et des éléments de contexte actuel, les orientations futures de cette politique, en indiquant les moyens nécessaires.

Les questions évaluatives⁴ auxquelles il est demandé de répondre sont :

❶ 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 ?

❷ 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 ?

❸ 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 ?

❹ 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, Conseils Généraux en particulier ?

En terme de calendrier, l'évaluation demandée doit apporter des réponses à ces questions au plus tard fin 2008. Elles seront présentées par le Comité de Pilotage en Commission du Programme du Conseil d'Administration de l'Agence.

Le **Comité de Pilotage** assurera le suivi de l'évaluation. Il sera présidé par Gabrielle FOURNIER, Déléguée de Marseille et constitué de représentants de l'Agence (Siège et Délégations), de deux maîtres d'ouvrage, de deux maîtres d'œuvre (public et privé), d'un responsable de Service Police de l'Eau, de deux Conseils Généraux (Responsables de Service Equipement Rural), de l'ASCOMADE (structure chargée du suivi de la charte en Franche-Comté), d'une autre Agence de l'Eau. Le secrétariat technique de ce groupe sera assuré par la Présidente du Comité de Pilotage et la Direction des Interventions Sectorielles.

Mandat est donné au Comité de Pilotage de l'évaluation pour conduire au titre du programme 2007, l'évaluation de la politique de l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse en faveur de l'amélioration de la qualité des réseaux d'assainissement.

⁴ Ces questions seront précisées dans le cahier des charges de l'étude.

ANNEXE 2 - LISTE DES PARTICIPANTS À L'ATELIER PROSPECTIF

Type acteurs	Nom	Prénom	Service / Fonction	Organisme / Société	Dépt	Ville
Maître d'œuvre	BACHELERY	Jean-François	Directeur	ALPETUDES	38	MOIRANS
Maître d'ouvrage	BEAUMONT	Alain	Directeur des Services Techniques	C. A. Arles-Crau-Camargue-Montagnette	13	ARLES
AE RM & C	BELLON	Alexandre	Chargé d'Intervention	Agence de l'Eau RM&C	25	BESANCON
Entreprise de pose	BENEDETTI	Michel	Directeur Qualité Environnement	EHTP NGE	13	TARASCON
Conseil Général	BEZIAT	Patrick	Responsable du Service d'Assistance Technique (SAT)	Conseil Général de l'Hérault	34	MONTPELLIER
Animateur charte qualité	BOURSIAC	Anne	Chargée de Mission	Association Verseau Développement	34	MONTPELLIER
Organisme de contrôle	CALAFELL	Joëlle	Directrice	Société Monégasque de Contrôles	06	NICE
Organisme de contrôle	CANONE	François		Société Monégasque de Contrôles	06	NICE
Maître d'œuvre	CANONIER	Alain	Service des Equipements Ruraux Responsable cellule ouest	DDAF de l'Ain	01	BOURG-EN-BRESSE
Entreprise de pose	CHADOIN	Pierre	Directeur	SOGEA RHONE ALPES	69	VAULX- EN-VELIN
Maître d'œuvre	CHESEL	Bernard		SOGREAH Consultants SAS	69	LYON
Maître d'ouvrage	COGGIO	Pascal	Responsable travaux Subdivision Centre	GRAND LYON	69	LYON
Organisme de contrôle	COHEN	Bernard	Directeur	TEDECO	38	SASSENAGE
Service Police de l'Eau	DRANE	Laurence	Cellule Police de l'Eau	DDAF de l'Ain	01	BOURG-EN-BRESSE
AE Seine Normandie	FOUILLOUX	René-Claude	Direction des Collectivités	Agence de l'Eau Seine-Normandie	92	NANTERRE
AE RM & C	FOURNIER	Gabrielle	Déléguée de Marseille	Agence de l'Eau RM&C	13	MARSEILLE
Fabricant matériaux	GAUTHIER	Philippe	Ingénieur d'affaires	HOBAS France	95	CERGY PONTOISE
AE RM & C	IWEMA	Arthur	Responsable Unité Pollution Urbaine et Industrielle	Agence de l'Eau RM&C	69	LYON
Organisme de contrôle	LABERTHONNIERE	Clément	Chef d'Agence Rhône-Alpes	SATER	69	VILLEURBANNE
Exploitant	LACOUR	Pascal	Direction Technique Assainissement	VEOLIA-EAU Région Sud-Est	06	NICE
AE RM & C	LAMI	Martine	Direction des Interventions et des Actions de Bassin	Agence de l'Eau RM&C	69	LYON
AE RM & C	LAUTREDOU	Anne	Direction de la Planification et de la Programmation	Agence de l'Eau RM&C	69	LYON
Conseil Général	LEBARON	Guillaume	Technicien assainissement	Conseil Général des Hautes Alpes	05	GAP
Organisme de contrôle	LOZACH	Thierry	Directeur	ALPS	42	ST GEORGES HAUTEVILLE
Conseil Général	MOINE	Anne-Marie	Directrice de l'Aménagement des Territoires, des Politiques et de la Gestion de l'Eau	Conseil Général de la Loire	42	SAINT ETIENNE
Maître d'ouvrage	RAY	Christian	Responsable Technique	SIA du Bassin Cannois	06	CANNES LA BOCCA
AE RM & C	ROBERI	François	Chargé d'Intervention	Agence de l'Eau RM&C	13	MARSEILLE
Animateur charte qualité	TAUVERON	Muriel	Chargée de Mission	ASCOMADE	25	BESANCON
Fabricant matériaux	TIEZZI	Gilbert	Directeur Commercial Sud	BONNA SABLA	69	SAINT PRIEST

ANNEXE 3 - LISTE DES PARTICIPANTS AUX GROUPES FOCUS CHARTES

Groupe Focus charte qualité Franche-Comté

Nom	Organisme / Société	Service / Fonction	Dépt	Ville
GRENIER Régis	Conseil Général de la Haute-Saône	Service Eau et Assainissement	70	VESOUL
HETZEL Audrey	Cté d'Agglomération du Pays de MONTBELIARD	Direction des Infrastructures	25	MONTBELIARD
MARIAGE Alexia	ASCOMADE	Directrice	25	BESANCON
POIRSON Claude	BEJ Ingénierie Comtoise		25	AUDINCOURT
RENAUD Alain	Cté de l'Agglomération BELFORTAINE	Bureau Etudes Eau et Assainissement	90	BELFORT
SINGIER Mehdi	Société SOPRECO S.A.		25	MORTEAU
SUGNY Pascal	Société ACOTER (GAZ et EAU)	Responsable du contrôle des réseaux	25	MAMIROLLE
TAUVERON Muriel	ASCOMADE	Chargé de mission Eau et Assainissement	25	BESANCON
VERMOT Noël	Société SOPRECO S.A.	Directeur	25	MORTEAU

Groupe Focus charte qualité Rhône-Alpes

Nom	Organisme / Société	Service / Fonction	Dépt	Ville
ALSBERGHE Nicole	Régie Départementale d'Assistance		74	METZ TESSY
BOURGEY Fabien	SDEI / Centre Régional Rhône-Saône	Responsable Exploitation assainissement	69	RILLEUX LA PAPE
COFFIN Céline	Chambre Syndicale des Canaliseurs du Sud-Est	Assistante	69	VILLEURBANNE
COHEN Bernard	TEDECO	Directeur	38	SASSENAGE
CREYSSELS André	Entreprise RAMPA TP		69	LYON
DOLMAZON Jacques	S.A. CHAPON	Président de Canaliseurs de France	26	MALISSARD
KAISER Joël	SAINT GOBAIN - PAM	Directeur Commercial	69	MEYZIEU
LABERTHONNIERE Clément	SATER	Chef d'Agence Rhône-Alpes	69	VILLEURBANNE
LEFEBVRE Pascal	SOGREAH Consultants SAS	Directeur d'Agence	69	LYON
LOZACH Thierry	ALPS	Directeur - Président du GICA	42	ST GEORGES HAUTEVILLE
PACCARD Jean-Charles	BONNA SABLA	Service commercial	69	SAINT PRIEST
PATHOUX Grégory	ADTEC		01	VIRIAT
PITAUULT Serge	Syndicat Mixte du Lac d'ANNECY SICRA	Directeur Assainissement Exploitation	74	CRAN GEVRIER
TERPMAN Philippe	SAINT GOBAIN - PAM		69	MEYZIEU

Groupe Focus charte qualité Languedoc-Roussillon

Nom	Organisme / Société	Service / Fonction	Dépt	Ville
ALEXANDRE Olivier	Direction Départementale des Territoires et de la Mer de l'Hérault	Service d'Ingénierie d'Appui Territorial	34	MONTPELLIER
BERGE Jacques	LYONNAISE DES EAUX		34	BEZIERS
BESSIERE Guy	Entreprise BESSIERE		34	CAPESTANG
BOURSIAC Anne	Association Verseau Développement	Chargée de Mission Charte Qualité LR	34	MONTPELLIER
CORTES Bernard	Assainissement 34		34	VILLENEUVE LES BEZIERS
DOURIEZ Nadège	Conseil Général du Gard	Chef du Service Appui Technique aux Collectivités	30	NIMES
FERRIER Pascal	SARP Méditerranée - SOMES	Directeur	34	MONTPELLIER
JEAN Pierre	Conseil Général de l'Aude	Service Eau et Assainissement	11	CARCASSONNE
LEFROU Claude	Association Verseau Développement		34	MONTPELLIER
OLLIER Dominique	BONNA SABLA	Fédération de l'Industrie et du Béton	92	MONTRouGE
VALHORGUE François	SOGEA Sud	Délégué régional canalisateurs LR	34	MONTPELLIER

Groupe Focus charte qualité Provence-Alpes-Côte d'Azur

Nom	Organisme / Société	Service / Fonction	Dépt	Ville
BENEDETTI Michel	EHTP NGE	Directeur Qualité Environnement	13	TARASCON
BRUNET Guillaume	Conseil Général des Alpes de Haute Provence	Technicien Service Equipement Rural	04	DIGNE LES BAINS
CALAFELL Joëlle	Société Monégasque de Contrôles	Directrice	06	NICE
DENIMAL Philippe	Entreprise SADE	Directeur Régional	13	MARSEILLE
DESCLAUX Oliver	Ville de GAP	Service Eau et Assainissement	05	GAP
DESHONS Pascal	Cté Urbaine MARSEILLE Provence Métropole	Direction de l'Eau et de l'Assainissement	13	MARSEILLE
FELOUZIS Louis	Cté Urbaine MARSEILLE Provence Métropole	Direction de l'Eau et de l'Assainissement	13	MARSEILLE
GATTI Jean-Michel	Office d'Equipement Hydraulique de la Corse		2A	BASTIA
GIRY Sylvie	Société des Eaux de Marseille		13	MARSEILLE
LAPLACE Dominique	SERAM		13	MARSEILLE
MAYENC Laurent	Société Monégasque de Contrôles		13	AIX EN PROVENCE
TOUCHE Sébastien	Ville de GAP		05	GAP
VALET Jean-Maurice	Conseil Général des Alpes de Haute Provence	Responsable Service Equipement Rural	04	DIGNE LES BAINS

ANNEXE 4 - LISTE DES PARTICIPANTS AUX GROUPES FOCUS MAÎTRES D'OUVRAGE

Groupe Focus « Gros maîtres d'ouvrage » - Réunion Lyon

Nom	Collectivité	Service / Fonction	Dépt	Ville
COGGIO Pascal	Cté Urbaine du Grand LYON	Responsable travaux - Subdivision "Centre"	69	LYON
MARGUERON Sylvain	Syndicat Intercommunal du Canton de MODANE	Responsable du Service Assainissement	73	MODANE
MARIANI Gérald	Syndicat Mixte du Lac d'ANNECY	Directeur Assainissement Exploitation	74	CRAN GEVRIER
NECIOLLI Didier	Cté d'Agglomération de VILLEFRANCHE SUR SAÔNE	Responsable des Services Techniques	69	VILLEFRANCHE SUR SAONE
WEIGELE Bertrand	S. I. Assainissement de l'Agglomération LEDONIENNE	Directeur du Service Assainissement	39	LONS LE SAUNIER

Groupe Focus « Gros maîtres d'ouvrage » - Réunion Marseille

Nom	Collectivité	Service / Fonction	Dépt	Ville
BRUNET Agnès	Cté d'Agglomération de NIMES Métropole	Service Assainissement	30	NIMES
GREZOUX Michel	Cté de Communes Terre de Camargue	Service Assainissement	30	AIGUES-MORTES
MEDJANI Marc	Cté d'Agglomération TET-MEDITERRANEE	Directeur Service Eau et Assainissement	66	PERPIGNAN
PAILLE Marcel	Cté d'Agglomération du Pays de MARTIGUES	Directeur de la Régie des Eaux et Assainissement	13	MARTIGUES
RAY Christian	SIVOM Assainissement Unifié du Bassin CANNOIS	Responsable Technique Assainissement	06	CANNES LA BOCCA

Groupe Focus « Petits maîtres d'ouvrage » - Réunion Besançon

Nom	Collectivité	Service / Fonction	Dépt	Ville
PERRIN Benoît DECOURCELLES Raymond	Cté de Communes du Pays Vannier 13 communes - 3 500 habitants	Elus	52	FAYL BILLOT
MESSIKA Anthony	Cté de Communes du Mondor et des deux lacs 19 communes - 10 000 habitants	Technicien	25	LES VIEUX HOPITAUX
RATTE Christian	Syndicat de la Bouvière 3 communes - 1 100 habitants	Elu	25	SEPTFONTAINES
SAILLARD André	Commune de SOMBACOUR 600 habitants	Elu	25	SOMBACOUR
STEGRE Michel	SYTTEAU 14 communes - 15 000 habitants Intégré à la Cté d'Agglomération de BESANCON	Elu	25	CHALEZE

**ANNEXE 5 - LISTE DES PARTICIPANTS AU GROUPE FOCUS
CHARGES D'INTERVENTION DE L'AGENCE DE L'EAU RM&C**

Nom	Entité	Unité Territoriale
BELLON Alexandre	Délégation de BESANCON	Unité « Doubs – Ain »
BRET Jérôme	Délégation RHÔNE-ALPES	Unité « Saône-Rhône »
GILBERT Franck	Délégation RHÔNE-ALPES	Unité « Isère – Rhône Aval »
SALINS Maud	Délégation RHÔNE-ALPES	Unité « Savoies – Léman »
ANDRE Eric	Délégation de MONTPELLIER	Unité « Aude – Roussillon »
AMIRATY Alexia	Délégation de MARSEILLE	Unité « Littoral »
MICHELON Bernard	Direction des Interventions et des Actions de Bassin	Unité « Grandes Agglomérations Régionales et Internationales »

ANNEXE 6 - LISTE DES CONSEILS GENERAUX ENQUÊTES

Conseil Général	Nom	Service / Fonction	Entretien	Retour questionnaire
Délégation Rhône-Alpes				
CG de l'Ain (01)	COURTOIS Franck	Directeur Service Environnement	OUI	
CG de l'Ardèche (07)	BENOIT Christine	Responsable Service de l'Eau	OUI	
CG de l'Isère (38)	LAVOISY Cécile	Directrice Adjointe Service de l'Eau	OUI	
CG de la Loire (42)	MOINE Anne-Marie	Directrice de l'Aménagement des Territoires, des Politiques et de la Gestion de l'Eau	OUI	
CG de la Savoie (73)	MOUREMBLES Christian	Adjoint au Directeur Service Environnement	OUI	
CG de la Haute-Savoie (74)	ALSBERGUE Nicole	Syndicat Mixte Départemental Eau et Assainissement		OUI
Délégation de Marseille				
CG des Alpes de Haute Provence (04)	BRUNET Guillaume	Technicien Service Equipement Rural	OUI	
CG des Alpes Maritimes (06)	JAUFFRED Lucie	SATESE		OUI
CG des Bouches du Rhône (13)	ORELLE Béatrice	Responsable Service Eau et Milieux Aquatiques	OUI	
CG du Var (83)	TAPOUL Jean-François	Responsable Service Eau	OUI	
Délégation de Besançon				
CG de la Côte d'Or (21)	BAUDIN Nadine	Service Eau et Assainissement		OUI
CG du Doubs (25)	THEVENET Cyril	Chef Service Environnement		OUI
CG du Jura (39)	CHARLOT Frédéric	Technicien Mission Eau et Assainissement		OUI
CG de la Haute-Saône (70)	GRENIER Régis	Service Equipement Rural	OUI	
CG de la Saône et Loire (71)	BERNON Stéphane	Responsable Service Eau	OUI	
Délégation de Montpellier				
CG de l'Aude (11)	DUPASQUIER Bruno	Responsable du SAT	OUI	
CG du Gard (30)	DOURRIEZ Nadège	Chef Service Appui Technique aux Collectivités	OUI	
	DARBOUSSET Didier	Chef Service Equipement Rural		
CG de l'Hérault (34)	CUBERTAFOND Jean-Paul BEZIAT Patrick	Directeur Départemental Eau Responsable du SAT	OUI	
CG des Pyrénées Orientales (66)	DUMONTIER Marc	Responsable SATESE	OUI	

ANNEXE 7 - LISTE DES ORGANISMES DE CONTRÔLE ENQUÊTES

Nom	Organisme de contrôle	Commune (Dépt)	Enquête directe	Retour questionnaire
CHOPARD-LALLIER Odile	ACOTER / GAZ ET EAU	ETALANS (25) / MANEOLE (25)	OUI	
PATHOUX Grégory	ADTEC	VIRIAT (01)		OUI
LOZACH Thierry	ALPS	ST GEORGES HAUTEVILLE (42)	OUI	
BONNEFOY Bernard	BONNEFOY SA	MONETEAU (89)		OUI
GOMEZ-FLAMANT Brigitte	BONNEFOY SA	MARSANNAY-LA-CÔTE (21)	OUI	
OLIVIER Joël	CITRE	AUBENAS (07)		OUI
HAUSTETE Serge	Caméra Vidéo Inspection 70	PUSEY (70)		OUI
DUPUIS Philippe	COMES	ST CREPIN (05)		OUI
DUCAMP Vincent	DIATOMEE	ST THOMAS-EN-ROYAN (26)		OUI
DORMONT Marc	ID2C	BRIGNAIS (69)		OUI
NUCCI Bernard	MALEZIEUX	WOIPPY (57)		OUI
DOSSET Maxime	ORTEC Environnement	CHARVONNEX (74)		OUI
GUILLOU Thierry	Société d'Assainissement Méditerranéenne	TOULON (83)		OUI
CALAFELL Joëlle	Société Monégasque de Contrôles	NICE (06)	OUI	
LABERTHONNIERE Clément	SATER	VILLEURBANNE (69)	OUI	
ISSERT Yannick	SARP Méditerranée - SOMES	MONTPELLIER (34)		OUI
BOSCHER Jérôme	SOPRECO	MORTEAU (25)	OUI	
FERRAND Jacques	SRA SAVAC	ST CHAMOND (42)		OUI
COHEN Bernard	TEDECO	SASSENAGE (38)	OUI	

ANNEXE 8 - LISTE DES MAÎTRES D'ŒUVRE, FABRICANTS, ENTREPRISES DE POSE ET EXPLOITANTS ENQUÊTES

Enquête maîtres d'œuvre

Société	Dépt	Ville
Cabinet d'Etudes ANDRE (MERLIN)	25	PONTARLIER
Cabinet BLASINI et Fils	2B	BASTIA
EGIS EAU	34	MONTPELLIER
ENTECH Ingénieurs Conseils	34	MEZE
Cabinet GAXIEU	34	BEZIERS
GINGER Environnement & Infrastructures	21	DIJON
HYDRETTUES	74	ARGONAY
IRH Ingénieurs Conseils	69	CHAPONNAY
Cabinet MONTMASSON	74	ANNECY
POYRY	25	BESANCON
Bureau d'Etudes POZZO DI BORGO	2B	BIGUGLIA
SAFEGE	13	AIX EN PROVENCE
SITES	73	SALINS LES THERMES

Enquête fabricants et entreprises de pose

Nom	Organisme / Société	Dépt	Ville
CASTA JérémY CHALEAT Hervé	SAINT GOBAIN - PAM	13	GREASQUE
JOUSSIN Jean-Marie	HOBAS France SAS	95	CERGY PONTOISE
PAULET Michel	WAVIN S.A.	03	VARENNES SUR ALLIER
AUJAS Philippe	SADE	34	VENDARGUES
BASTIEN Patrick	SPIE	69	DARDILLY
BERTHOD Jean-Noël	BERTHOD TP	73	GRIGNON
BIANCO Pierre	BIANCO et Cie	73	UGINE
PAILLOT Christophe	RAMPA TP	69	LYON
TENAN Cédric	BRUNET TP	01	AMBERIEU EN BUGEY

Enquête exploitants

Nom	Société	Site	Fonction / Périmètre d'intervention	Type de collectivités	Ancienneté
AUPETITGENDRE Michel	SDEI Lyonnaise des Eaux	CARPENTRAS (84)	Ingénieur spécialiste assainissement Drôme et Vaucluse	500 EH à 70 000 EH	25 ans
BASCOU Raphaël	VEOLIA Eau	AVIGNON (84)	Responsable réseau d'assainissement sur 4 collectivités dans le Vaucluse, dont AVIGNON Avant : Services Techniques Bureau d'Etudes VEOLIA	1 500 EH à 100 000 EH	5 ans
GERENTET Danielle	VEOLIA Eau	LYON (69)	Directrice Technique Région Centre-Est (RA, FC, B, Auvergne) Avant : Services Techniques process et réseaux	Toutes tailles : de 50 abonnés à des grosses collectivités (VALENCE, CA du Pays de MONTBELIARD, ...)	9 ans
HELE Renan	SAUR	SAINT GELY DU FESC (34)	Responsable Service Expertise et Qualité Produits Région LR ; appui opérationnel sur l'ensemble de LR	Collectivités moyennes à grandes ; la plus importante : SIVOM de l'Etang de l'Or 200 000 EH	30 ans

ANNEXE 9 - LISTE DES ETUDES DE CAS

N°	Maître d'ouvrage et nature de l'opération	Dépt	Nbre habitants	Mode d'exploitation		Maîtrise d'œuvre		Types de travaux		Montant travaux (k€)	Contrats déptaux	
				Régie	Affermage	Privée	Publique	Création	Amélioration		Hors contrat	Sous contrat
1	BEDARIEUX - Réseau de transport vers la nouvelle station de Bédarieux	34	6000							1 800		
2	CA Thau Méditerranée - Assainissement des quartiers Est de SETE (7ème tr)	34	86000							870		
3	PALAJA - Réhabilitation du réseau d'asst (3ème et dernière tranche)	11	1900							156		
4	Venzolasca - Raccordement du village sur réseau du SIVOM	2B	1300							450		
5	SAN OUEST PROVENCE - Elimination des eaux claires parasites à Miramas	13	123000							12 230		
6	SIA COGOLIN GASSIN - Travaux d'élimination des eaux parasites	13	12000							830		
7	CC de TALLARD BARCILONETTE - Assainissement Fouillouse (tranche 2 - transfert vers la Saulce)	05	6500							130		
8	PUPILLIN - Raccordement village sur step arbois	39	260							1 115		
9	GOUX LES USIERS - Réhabilitation et mise en séparatif	25	500							354		
10	CLUNY - Réhabilitation réseau du Médasson (1ère tr - Secteur des tanneries et rue des ravattes)	71	4500							120		
11	CHAMONIX - Amélioration du réseau Monquards Tissières	74	9800							300		
12	SIVOM du CANTON DE MODANE - Collecteur intercom liaison step	73	17500							2 239		
13	SI BOEGE SAXEL - Transfert EU Saxel	74	1970							1 730		
14	SYNDICAT MIXTE EAU ET ASST DES ABRETS ET ENVIRONS - Raccordement Corbelin-transit TBA	38	106700							190		
15	ANNONAY - Réseau de transfert secteur de Plantu	07	18200							490		

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

