

n°- 006956-01

Novembre 2010

AUDIT DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI SUR L'EAU ET LES MILIEUX AQUATIQUES

AGENCES DE L'EAU
SEINE-NORMANDIE
ARTOIS-PICARDIE
ADOUR-GARONNE

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

Présent
pour
l'avenir



**CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE**

Rapport n° : 006956-01

**AUDIT DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI SUR
L'EAU ET LES MILIEUX AQUATIQUES**

AGENCES DE L'EAU

**SEINE-NORMANDIE
ARTOIS-PICARDIE
ADOUR-GARONNE**

Rapport établi par :

Michèle JOIGNY

Inspectrice générale de l'administration du développement durable

Christian d'ORNELLAS

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Denis PAYEN

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

avec les contributions de

Jean-Alfred BEDEL

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Guy BARREY

Inspecteur général de l'Administration du Développement Durable

Philippe RATTIER

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Novembre 2010

TABLE DES MATIÈRES

PRÉAMBULE	3
1. RÉSUMÉ SYNTHÉTIQUE	5
2. LA RÉFORME DES REDEVANCES	7
2.1. La réforme ménage-t-elle les moyens financiers de la politique de l'eau ?.....	8
2.2. La réforme respecte-t-elle le principe pollueur-payeur ?.....	9
3. LA RÉFORME INSTITUTIONNELLE	13
3.1. Fonctionnement des instances de bassin, les mesures nouvelles liées à la LEMA	13
3.2. La nécessité de relayer sur les territoires.....	14
3.3. La représentation et le rôle de l'État	14
4. LA RESTAURATION DES MILIEUX AQUATIQUES	17
4.1. La directive-cadre sur l'eau met la nature au cœur de la politique de l'eau	17
4.2. Les 9èmes programmes des agences de l'eau consacrent des moyens importants aux milieux aquatiques.....	17
4.3. La diffusion de la connaissance, une priorité de l'ONEMA	18
4.4. Des résultats contrastés.....	18
4.5. Un manque de doctrine sur les modes d'action	20
4.6. Réagir face à des échéances très proches.....	21
5. LES EAUX RÉSIDUAIRES URBAINES	23
5.1. La France condamnée, des risques non écartés de nouvelles condamnation.....	23
5.2. Une responsabilité largement partagée entre les acteurs.....	23
5.3. Les clés du rattrapage.....	24
5.4. Impacts budgétaires pour les agences.....	25
5.5. Un cas emblématique en cours de résolution.....	25
5.6. Une situation sous contrôle, mais qui appelle à une réelle vigilance.....	26

5.7. Quels enseignements ?.....	27
6. GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET ORGANISATION	29
6.1. Le nouveau statut.....	29
6.2. La mobilité	30
6.3. La mutualisation et les chantiers de la RGPP.....	33
6.4. L'organisation : territorialisation et redéploiements.....	34
6.5. Conclusions.....	36
ANNEXES.....	37
1. Note du 3 avril 2009.....	38
2. Cahier des charges de l'audit.....	39
3. Liste des personnes rencontrées.....	45
4. Glossaire des acronymes.....	48

PRÉAMBULE

Sur la proposition du directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature, le vice-Président du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a inscrit à son programme la réalisation d'un audit de la mise en œuvre de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 par les trois agences de l'eau de Seine-Normandie, Artois-Picardie et Adour-Garonne (note du 3 avril 2009 – annexe 1).

Cette mission a été confiée à Madame Michèle JOIGNY, inspectrice générale de l'administration du développement durable et messieurs Christian d'ORNELLAS et Denis PAYEN, ingénieurs généraux des ponts, des eaux et des forêts. Ont en outre été désignés dans chaque mission d'inspection générale territoriale du CGEDD, des correspondants qui ont participé à l'audit de l'agence située dans le ressort territorial : Paul LEMPEREUR puis Guy BARREY pour Seine-Normandie, Philippe RATTIER pour Artois-Picardie, Jean-Alfred BEDEL pour Adour-Garonne.

Une première réunion s'est tenue le lundi 22 juin 2009 entre la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) et le CGEDD pour préciser les attentes de la DEB vis à vis de cet audit. Un cahier des charges de l'audit a ensuite été élaboré par les missionnaires et soumis à l'avis de la DEB qui en a validé les termes en novembre 2009 (annexe 2).

Cinq thèmes ont été retenus et constituent la trame d'organisation du présent rapport :

- les redevances ;
- la réforme institutionnelle ;
- la restauration des milieux aquatiques ;
- les conventions «eaux résiduaires urbaines» ;
- l'organisation et la gestion des ressources humaines.

Après un travail important de documentation, la mission a tenu dans chaque bassin une réunion préparatoire, avec le directeur général de l'agence d'une part, avec le directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ou le directeur régional de l'environnement (cas de l'Île-de-France) d'autre part. Les audits de terrain se sont principalement déroulés entre le 22 et le 26 février 2010 à l'agence de l'eau Artois-Picardie, entre le 15 et le 19 mars à l'agence Seine-Normandie, entre le 26 et le 30 avril 2010 à l'agence Adour-Garonne. Ils ont permis d'avoir des entretiens avec la direction, les responsables de services et des agents de chacune des agences, les préfets de bassin et les présidents des conseils d'administration et des comités de bassin, les services de l'État (missions inter-services de l'eau notamment) ou de ses établissements publics (office national de l'eau et des milieux aquatiques,...), des élus et représentants des instances de bassin. La liste des personnes rencontrées figure en annexe 3.

Les principales conclusions de la mission ont fait l'objet d'une réunion de restitution à la direction de l'eau et de la biodiversité, le 2 juillet 2010, réunion visant également à préparer la suite de cet audit qui portera en 2010-2011 sur les trois autres agences de l'eau, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse et Rhône-Méditerranée-Corse.

1. RÉSUMÉ SYNTHÉTIQUE

L'audit relatif à la mise en œuvre de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques réalisé en 2010 par le conseil général de l'environnement et du développement durable met en lumière les évolutions observées sur les cinq thèmes retenues pour cet audit et les questions qui restent posées.

En ce qui concerne la réforme des redevances, la loi sur l'eau et les milieux aquatiques a défini précisément la nature fiscale des redevances des agences de l'eau et en a réformé l'économie. Les agences ont mis en œuvre sans accident le système nouveau, qui est bien rodé depuis la fin de 2009, pour peu que les systèmes informatiques soient adaptés. Le principe pollueur-payeur reste dans la loi l'un des fondements des redevances. Or, on observe généralement que les taux appliqués restent loin des plafonds votés par le parlement, singulièrement en Adour-Garonne et pour l'irrigation. Ainsi, si les redevances appliquées suffisent pour financer les 9^{èmes} programmes, beaucoup reste à faire pour qu'elles contribuent à modifier les comportements des agents économiques, notamment en agriculture, comme l'a relevé le rapport de la Cour des comptes pour 2010.

La réforme institutionnelle, touchant particulièrement la composition et les compétences des comités de bassin s'est opérée sans difficulté, les agences ayant bien souvent anticipé les mesures formalisées par la loi. L'augmentation du nombre de membres des comités de bassin a eu un effet positif en favorisant un certain rééquilibrage (représentations des communes urbaines, des zones littorales,...) et un renouvellement permettant de nouveaux échanges au sein de ces instances. Subsistent cependant des décalages dans l'organisation des différents collèges et une difficulté pour assurer de façon pleinement efficace le relais de l'action des agences sur leur territoire.

L'atteinte du bon état écologique des eaux, objectif de la DCE, passe en priorité par la restauration des milieux aquatiques, principalement en redonnant à l'hydromorphologie un caractère plus naturel. Les 9^{èmes} programmes des trois agences auditées y consacrent entre 4 et 7 % de leurs crédits d'intervention, ce qui est très important en valeur absolue. En dépit d'une identification précise des actions à mener sur chaque masse d'eau, les résultats sur le terrain sont inégaux. Les ambitions en Artois-Picardie pour effacer les ouvrages sur les cours d'eau seront difficiles à atteindre ; en Seine-Normandie, on use largement de la maîtrise foncière, sans doute efficace à court terme, mais difficile à garantir dans la durée ; l'animation de terrain est intense, mais lente à faire sentir ses effets en Adour-Garonne. On doit constater que ni les agences, ni l'ONEMA ne disposent de méthodes communes pour agir concrètement sur les masses d'eau. Il y a là un réel sujet de préoccupation pour le succès de la DCE. L'effort en cours dans les services déconcentrés de l'État et dans les agences de l'eau est intense, mais sera-t-il suffisant ? Il est en tout cas hautement souhaitable que la piste envisagée par un haut responsable de la politique de l'eau, – associer *sur le terrain* les grands opérateurs privés de l'eau et de l'assainissement, – soit explorée sérieusement.

La mise en œuvre de la directive européenne du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux résiduaires urbaines, qui a accumulé des retards importants jusqu'au début des années 2000, a fortement mobilisé après 2005 les agences et les services de l'État. C'est en effet la circulaire interministérielle du 8 décembre 2006, demandant aux préfets de mettre en demeure les collectivités retardataires, qui a donné l'élan du rattrapage nécessaire. Au prix d'une action très énergique pour la mise au point et le suivi du programme de mise en conformité et d'un impact budgétaire important pour les agences comme pour les collectivités maîtres d'ouvrages, la situation apparaît aujourd'hui sous contrôle. Mais la vigilance reste nécessaire, non seulement pour assurer l'achèvement du programme de mise en conformité, mais également par la suite sur des solutions provisoires retenues en l'attente de travaux parfois lourds de mise en conformité « définitive » comme sur l'apparition de nouvelles « non conformités ». Les enseignements à tirer des défaillances constatées et des actions correctives doivent aussi servir la réflexion sur les méthodes à mettre en œuvre pour

atteindre les objectifs de la directive cadre sur l'eau.

En matière de gestion des ressources humaines et d'organisation, l'audit montre que le nouveau statut de 2007, s'il n'a pas réglé tous les problèmes de personnel, a apporté des avancées certaines. Il aura permis l'harmonisation des recrutements (même si les modalités sont différentes d'une agence à l'autre), et en tout cas une clarification salutaire sur le niveau des recrutements. Le nouveau statut a également permis d'harmoniser les conditions de promotion. Le statut, qui est plus strict, a incontestablement rendu plus homogènes les promotions dans les différentes agences de l'eau.

La mobilité suscite plus de questions. Elle est faible depuis longtemps, et les conditions nouvelles de mobilité obligatoire pour l'accès aux catégories 1 et 1bis, si elles apparaissent nécessaires aux auditeurs, ne sont pas encore perceptibles. Il est vrai que le recul est nettement insuffisant. Les auditeurs ont bien identifié des difficultés potentielles, et il conviendra aux futurs auditeurs et à la tutelle de les réexaminer avec plus de recul.

Les chantiers de mutualisation et de la RGPP ont été réalisés ou sont en cours, certains à leur rythme, mais dans ce domaine il est parfois nécessaire de donner du temps à l'appropriation. Les limites de la mutualisation dans le domaine de la formation, par exemple, doivent se comprendre en intégrant le temps et les frais de déplacement.

Après avoir souligné l'importance de la politique de territorialisation, les auditeurs encouragent les agences à continuer méthodiquement à procéder aux organisations et aux redéploiements nécessaires, pour mener à bien leurs projets territoriaux avec leurs partenaires afin d'atteindre les objectifs de la DCE.

2. LA RÉFORME DES REDEVANCES

Les redevances des agences de l'eau tiennent une place importante dans la loi du 30 décembre 2006¹. Désormais, leur nature juridique, incertaine dans la loi de 1964, dégagée depuis par la jurisprudence, est clairement affirmée : c'est purement et simplement un impôt². Mais la LEMA a en outre réformé le système, notamment pour les collectivités en mettant fin au mécanisme généralement mal compris de la « contre-valeur ». Le système, qui continue à mettre en œuvre des outils compliqués, a connu un bouleversement, et il est remarquable que les agences auditées aient réussi sans accident majeur l'exercice périlleux de l'année de transition 2008 et que les redevances réformées aient pu s'appliquer pleinement au 1^{er} janvier 2009.

Il va de soi que l'efficacité dans la perception des redevances repose sur la qualité des systèmes d'information et la sécurité de l'informatique de chaque établissement. On doit relever la situation particulière de l'agence Seine-Normandie : lors du passage de la mission, les factures pour 2008, qui auraient dû être émises en 2009, ne l'avaient pas été ; les industriels recevront en année 2010 les factures 2008 et 2009, et il est recommandé par les associations professionnelles de les provisionner. Le représentant des industriels au comité de bassin souligne que, face à des difficultés informatiques graves, anciennes et persistantes, l'agence de l'eau Seine-Normandie gagnerait à s'inspirer des méthodes drastiques que pratiquent de nos jours les grandes entreprises privées quand elles connaissent de telles situations.

La nature fiscale des redevances a des implications juridiques précises et des conséquences pratiques contraignantes. Leur recouvrement relève maintenant du livre des procédures fiscales (repris en partie dans le texte de la LEMA), qui encadre solidement la délimitation des assiettes, les délais, les pénalités, et qui offre aux assujettis des garanties sérieuses de protection de leurs droits. Certes, les agences n'ignoraient pas précédemment la méthode et la rigueur, mais elles ne doivent pas méconnaître que l'esprit du nouveau système est fondamentalement différent. Le secrétaire général de l'agence de l'eau SN a longuement développé ces aspects devant la mission, alors que ses collègues de Douai et de Toulouse n'y voient pas de difficultés particulières. La question aurait assurément mérité d'être approfondie. Mais, confronté à un objet en définitive très vaste, la mission a dû concentrer ses analyses. En l'occurrence, elle a choisi de répondre à une interrogation de fond : qu'en est-il du principe pollueur-payeur (PPP) dans la réforme et dans son application ?

On ne peut échapper à des considérations générales sur le sujet. En tant qu'impôts, les redevances sont concernées par le débat sur la pression fiscale : toute augmentation appelle très légitimement la critique des redevables, des élus, des économistes. Sur le plan du consentement à payer, l'expérience historique a montré que, lorsque le niveau des taux marginaux d'imposition bouleverse l'économie des actes économiques soumis (échanges, épargne, travail), il est vain de vouloir combattre efficacement l'évasion, et même la fraude. « Assiettes larges, taux faibles », telle pourrait être la devise des fiscalistes³.

Or, ces vues sont directement contraires au PPP, qui veut précisément faire changer les agissements : « La redevance doit dévoiler le comportement des acteurs », a-t-on soutenu devant la mission. Pour la LEMA (art. 84 codifié par le code de l'environnement, art. L.213-10), c'est « *en application du principe de prévention et du principe de réparation des dommages à l'environnement* » que les agences de l'eau établissent et perçoivent les redevances. Le PPP implique des assiettes ciblées en fonction des perturbations visées et de l'état local des milieux aquatiques. Une taxe PPP est faite non pour alimenter des budgets, mais pour empêcher de nuire. Elle montre son plein effet quand le fait générateur meurt, et donc quand elle n'est plus perçue !

¹ On peut même y voir la justification première de la LEMA.

² Le terme « redevance », conservé par égard pour l'acception courante, ne convient pas exactement, car il ne s'agit pas de rémunérations de services rendus, mais d'une taxe sans contrepartie obligatoire.

³ Elle inspire inégalement les politiques.

L'expérience française, en dépit de ses succès dans la lutte contre les pollutions, conduit à un dilemme : d'un côté, il faut faire rentrer les ressources financières pour ne pas casser les programmes en cours, indispensables au regard de la directive-cadre de l'eau ; d'un autre, s'écarter exagérément du PPP, serait ignorer la loi, se priver d'un outil efficace et même remettre en cause le rôle des agences⁴. La LEMA a trouvé un compromis. Il ne revient pas au présent rapport de le critiquer, mais de voir ce que les agences en font.

2.1. LA RÉFORME MÉNAGE-T-ELLE LES MOYENS FINANCIERS DE LA POLITIQUE DE L'EAU ?

Tableau 1 - Les volumes des redevances									
en k€	Adour-Garonne			Artois-Picardie			Seine-Normandie		
	2008	2009	écart	2008	2009	var. en %	2008	2009	var. en %
prélèvements industrie	8 907	11 911	+ 34 %	4 248	3 463	- 18 %	5 163	9 273	+ 80 %
- dont énergie	4 966	4 840	- 2,5 %	0	0		0	0	
pollutions non domestiques	11 865	6 999	- 41 %	10 876	9 278	-15 %	19 613	33 254	+ 66 %
- dont modernisation des réseaux de collecte	5	668		0	1 129		0	9 003	
Total industrie	20 772	18 910	- 9,0 %	15 124	12 741	- 16 %	24 776	42 527	+ 72 %
prélèvements collectivités	25 174	35 152	+ 34 %	6 007	16 633	+ 177 %	58 253	83 763	+ 44 %
pollutions domestiques	109 129	107 708	- 1,3 %	125 234	93 415	- 25 %	623 641	645 617	+ 3,5 %
- dont modern. réseaux collecte	22 124	39 781	+ 80 %	24 071	32 283	+ 34 %	0	298 081	
Total collectivités	134 302	142 859	+ 6,3 %	131 241	110 047	- 16 %	681 894	729 380	+ 6,9 %
prélèvements agriculture	3 242	4 920	+ 52 %	124	263	+ 113 %	1 351	1 630	+ 21 %
pollutions agriculture	695	12 829		242	4 220		453	10 790	
- dont pollutions diffuses	0	12 627		0	3 933		0	9 861	
Total agriculture	3 937	17 749	x 4,5	366	4 483	x 12,3	1 804	12 420	x 6,9
protection milieu aquatique	978	1 994		0	565		0	1 384	
obstacles & stockage en étiage	37	116		0	0		0	38	
TOTAL ind.-coll.-agri.	159 011	179 519	+ 12,9 %	146 730	127 271	- 13,3 %	708 474	784 326	+ 10,7 %
part industrie sur total	13,1%	10,5%		10,3%	10,0%		3,5%	5,4%	
part collectivités sur total	84,5%	79,6%		89,4%	86,5%		96,2%	93,0%	
part agriculture sur total	2,5%	9,9%		0,2%	3,5%		0,3%	1,6%	

source : DEB

⁴ La mutualisation, dont le souci reste très présent dans l'esprit des acteurs de la politique de l'eau, vient encore compliquer le problème : on ne s'y étendra pas dans ce rapport.

Le tableau 1 (volume des redevances) donne l'évolution des recettes en redevances entre 2008 et 2009 :

- les recettes des agences Adour-Garonne et Seine-Normandie augmentent de plus de 10%, tandis que celles de l'agence Artois-Picardie baissent de 13% du fait du recul sur l'industrie et sur les collectivités ;
- les redevances payées par les agriculteurs augmentent fortement partout, mais plus en Artois-Picardie qu'en Adour-Garonne et Seine-Normandie ;
- pour autant, la part relative des redevances agricoles dans le total reste hors de proportion avec les problèmes posés par les pollutions diffuses agricoles et l'irrigation (Adour-Garonne a la part la plus élevée avec 10 % à peine, ce qui n'est pas à la hauteur des difficultés aiguës dues en particulier à l'irrigation ou aux phytosanitaires) ;
- les redevances obstacles et stockage en étiage, difficiles à concevoir et à mettre en œuvre, ne rapportent rien (le taux nul en Artois-Picardie étonne quand on sait combien le problème des seuils et barrages divers est prégnant sur ses rivières) ou très peu (les 2 M€ collectés par cette agence en 2009 sont modestes face à la situation du bassin).

À ce stade, on peut admettre que les agences Adour-Garonne et Seine-Normandie n'ont pas de difficulté pour maintenir et même accroître les actions lancées dans leurs 9^{èmes} programmes révisés. La question peut se poser en Artois-Picardie.

A court terme, il ne semble pas que la baisse de la consommation amorcée depuis plusieurs années (de l'ordre de 1% par an selon diverses sources), fruit de l'action même des agences (impact des redevances, économie d'eau, évolutions techniques) pèsent sur les programmes en cours, mais la question devra être abordée dans un avenir assez proche.

2.2. LA RÉFORME RESPECTE-T-ELLE LE PRINCIPE POLLUEUR-PAYEUR ?

On se risquera ici à tenter de donner une appréciation sommaire du degré de respect du PPP par les différentes redevances (dans leur principe) :

- nul pour la modernisation des réseaux de collecte ;
- faible pour la pollution domestique⁵ ;
- fort pour les prélèvements d'eau, les phytosanitaires, la pollution industrielle.

⁵ Relevons un progrès appréciable sur l'ancien système (contre-valeur) : la redevance n'augmente plus quand la consommation diminue.

	plafond	Adour-Garonne				Artois-Picardie				Seine-Normandie			
	LEMA	2008	2009	écart	2012	2008	2009	écart	2012	2008	2009	écart	2012
pollution de l'eau d'origine non domestique													
- DBO	0,40 €/kg	0,100 €/kg	0,103 €/kg	+ 3,0 %	0,146 €/kg	0,200 €/kg	0,200 €/kg	+ 0 %	0,212 €/kg	0,232 €/kg	0,232 €/kg	+ 0 %	0,232 €/kg
- phosphore	2 €/kg	0,270 €/kg	0,278 €/kg	+ 3,0 %	0,394 €/kg	1,000 €/kg	1,000 €/kg	+ 0 %	1,061 €/kg	0,316 €/kg	0,370 €/kg	+ 17 %	0,414 €/kg
- métox	3 €/kg	0,470 €/kg	0,484 €/kg	+ 3,0 %	0,685 €/kg	2,000 €/kg	2,000 €/kg	+ 0 %	2,300 €/kg	2,610 €/kg	2,610 €/kg	+ 0 %	2,610 €/kg
pollution de l'eau d'origine domestique													
	0,50 €/m ³	0,190 €/m ³	0,195 €/m ³	+ 2,6 %	0,293 €/m ³	0,315 €/m ³	0,315 €/m ³	+ 0 %	0,315 €/m ³	0,321 €/m ³	0,334 €/m ³	+ 4,0 %	0,348 €/m ³
pollutions diffuses (famille chimique minérale)	0,90 €/kg	0,375 €/kg	0,600 €/kg	+ 60 %	0,90 €/kg	0,38 €/kg	0,60 €/kg	+ 58 %	0,90 €/kg	0,38 €/kg	0,50 €/kg	+ 32 %	0,90 €/kg
modernisation des réseaux de collecte domestique	0,30 €/m ³	0,15 €/m ³	0,16 €/m ³	+ 6,7 %	0,22 €/m ³	0,21 €/m ³	0,21 €/m ³	+ 0 %	0,24 €/m ³	0,277 €/m ³	0,288 €/m ³	+ 4,0 %	0,30 €/m ³
prélèvement irrigation non gravitaire eaux de surface	2 c€/m ³	0,163 c€/m ³	0,180 c€/m ³	+ 10 %	0,245 c€/m ³	0,55 c€/m ³	0,55 c€/m ³	+ 0 %	0,65 c€/m ³	1,458 c€/m ³	1,580 c€/m ³	+ 8,4 %	1,643 c€/m ³
prélèvement pour l'eau potable	6 c€/m ³	1,04 c€/m ³	1,07 c€/m ³	+ 2,9 %	1,16 c€/m ³	0,695 c€/m ³	0,695 c€/m ³	+ 0 %	1,71 c€/m ³	4,800 c€/m ³	4,992 c€/m ³	+ 4,0 %	5,192 c€/m ³
prélèvement pour refroidissement industriel	0,35 c€/m ³	0,030 c€/m ³	0,032 c€/m ³	+ 6,7 %	0,036 c€/m ³	0,092 c€/m ³	0,092 c€/m ³	+ 0, %	0,10 c€/m ³	0,240 c€/m ³	0,250 c€/m ³	+ 4,2 %	0,260 c€/m ³
prélèvements pour autres usages	3 c€/m ³	0,259 c€/m ³	0,272 c€/m ³	+ 5,0 %	0,314 c€/m ³	0,592 c€/m ³	0,592 c€/m ³	+ 0 %	0,900 c€/m ³	0,970 c€/m ³	0,970 c€/m ³	+ 0 %	1,010 c€/m ³
installations hydro-électriques													
(par million de m ³ et par mètre de chute)	1,8 €	0,510 €	0,525 €	+ 2,9 %	0,861 €	-	-	-	0,300 €	-	-	-	0,5 €

pollution de l'eau d'origine domestique ou non : en Z2 pour SN

prélèvement des eaux de surface pour irrigation non gravitaire : en 1.3b pour AG

prélèvements des eaux de surface l'eau potable, le refroidissement et autres usages : en zone 1.3b pour AG, en cat 1 superf zone 2 pour SN

source : DEB

À partir de cette classification, le tableau 2 (taux votés), qui donne pour les principales redevances les plafonds fixés par la LEMA (code de l'environnement, art. L.213-10-1 à L.213-10-12) et les taux de 2008, 2009 et 2012 (procédure pluriannuelle), appelle plusieurs commentaires.

1) Les taux visés pour 2012 n'atteignent les plafonds de la LEMA que pour les pollutions diffuses⁶.

2) C'est en Adour-Garonne, que les écarts des taux votés au taux plafonds sont les plus forts ; ce rapport y culmine pour le prélèvement des eaux de refroidissement (de 1 à 9,7). Mais dans chacune des trois agences, on observe un rapport 1/9,6 sur les prélèvements pour les usages économiques autres que l'irrigation, l'AEP et le refroidissement.

3) Pour les métox en pollution de l'eau d'origine non domestique, Adour-Garonne a un rapport 1/4, alors que le bassin reste marqué par la présence de métaux lourds (cadmium). Les deux autres agences sont proches des plafonds. Pour le phosphore, le rapport est élevé en Adour-Garonne (1/5,1) et Seine-Normandie (1/4,8), faible en Artois-Picardie (1/1,3).

4) En modernisation des réseaux de collecte, Seine-Normandie a atteint le plafond ; Adour-Garonne et Artois-Picardie en sont proches. Ce choix pourrait se discuter, puisque, on l'a vu,

⁶ L'article L.213-10-2 impose un taux unique de 3 € par unité de gros bétail.

cette nouvelle redevance⁷ l'apparente à un impôt pur (aucun effet sur les comportements).

5) Les taux votés pour l'irrigation sont environ 8 fois inférieurs aux plafonds en Adour-Garonne et 3 fois en Artois-Picardie, presque égaux en Seine-Normandie, ce qui ne reflète guère la réalité des problèmes dans chacun des bassins.

6) La redevance de prélèvement pour l'irrigation est 4,7 fois supérieure à celle de la redevance pour l'AEP en Adour-Garonne : l'écart de 1 à 3 entre le taux voté et le plafond a été aggravé alors que l'irrigation est plus douloureuse pour les milieux aquatiques que l'AEP, puisqu'elle ne redonne à la nature qu'une part beaucoup plus faible de l'eau puisée que les autres usages⁸. Les deux autres agences sont proches du rapport entre les plafonds.

7) Le zonage des taux est poussé en Adour-Garonne pour les prélèvements sur la ressource en eau (12 zones en irrigation non gravitaire, 14 en AEP, 12 pour le refroidissement industriel et les autres usages économiques), plus simple en Artois-Picardie (4 zones) et en Seine-Normandie (*id.*), ce qui est en harmonie avec la situation des bassins.

En résumé :

- les taux appliqués ont crû avec l'entrée en application de la réforme ;
- ils diffèrent sensiblement entre les bassins (c'est normal, d'abord parce que leur géographie est distincte, ensuite parce que la procédure entre les propositions initiales des agences⁹, le premier vote en conseils d'administration, le débat en comité de bassin et le vote définitif en conseil d'administration laisse sa place à l'action politique, dans l'esprit de la loi) ;
- Adour-Garonne se distingue par des taux plus éloignés des plafonds qu'en Artois-Picardie et en Seine-Normandie ;
- au fur et à mesure que l'on descend vers le Midi, de Douai à Toulouse, l'irrigation est plus épargnée, au rebours de ce que peuvent inspirer le bon sens et les problèmes rencontrés ;
- le zonage est convenablement appliqué ;
- l'écart entre les taux votés et les plafonds LEMA laissent une large marge pour financer les programmes au-delà de 2012.

On peut conclure que le principe pollueur-payeur demeure au cœur du système des redevances ; que les débats dans les comités de bassin ne l'ont pas dénaturé ; qu'il faut encore progresser en ce sens, singulièrement pour l'irrigation et en Adour-Garonne.

La mission tient à citer ici le rapport public annuel de la cour des comptes pour 2010, qui recommande que les redevances mettent plus résolument en œuvre le principe pollueur-payeur.

⁷ Dans l'ancien système, on appliquait un « coefficient d'agglomération » à la redevance pour pollution de l'eau d'origine domestique. La redevance créée par la LEMA a le mérite de la simplicité.

⁸ À l'exception des aéro-réfrigérants.

⁹ L'exercice a été fait pour l'AEAG sans apporter d'enseignement utile. On relève sur le *Power Point* présenté au conseil d'administration du 8 juin 2009 consacré à la révision du 9^{em} programme que « *l'essentiel, c'est de relever les redevances à un niveau acceptable pour pouvoir financer les choses importantes* » : cette considération est certes pragmatique, mais paraît bien étrangère au PPP, d'autant plus qu'il est proposé plus loin d'augmenter la redevance d'irrigation de 0,5%, ce qui est pour le moins timide.

3. LA RÉFORME INSTITUTIONNELLE

3.1. FONCTIONNEMENT DES INSTANCES DE BASSIN, LES MESURES NOUVELLES LIÉES À LA LEMA

La LEMA a modifié de façon substantielle les comités de bassin. Dans la définition de leurs compétences, tout d'abord, en étendant la nécessité de leurs avis conformes, auparavant requis sur les seuls niveaux de redevances, aux programmes d'interventions des agences et, plus largement, en précisant les points sur lesquels ils sont consultés. C'est une clarification utile, mais dans les faits, les agences avaient largement anticipé ce point et consultaient les comités de bassin sur l'ensemble des orientations de leur action. C'est sans doute ce qui a fait dire à de nombreux interlocuteurs rencontrés dans le cadre de l'audit que la LEMA sur ce point n'avait guère bouleversé la vie des instances de bassin.

La LEMA a eu ensuite un impact important sur la composition des comités de bassins, en augmentant le nombre de leurs membres et en mettant fin, en contrepartie, au dispositif de suppléance. Ce dernier point est contesté par quelques uns des acteurs rencontrés, considérant que la fonction de suppléant permettait «d'avoir le temps de se former». Avec une composition de 80 membres en Artois-Picardie, 136 en Adour-Garonne et 185 en Seine-Normandie, il paraît difficile d'aller au delà. L'augmentation du nombre de membres a, et cela a été très largement souligné par l'ensemble des acteurs rencontrés, eu un effet très positif. L'arrivée de nouveaux membres très motivés et impliqués a permis dans certains cas d'élever les débats au dessus de la défense d'intérêts territoriaux ou catégoriels qui sont encore très présents dans les échanges au sein des instances. Certains acteurs notent aussi une évolution des prises de positions au sein du collège des élus, moins enclins à relayer uniquement les voix du monde agricole. Certains rééquilibres territoriaux ont également pu être opérés, avec une représentation un peu plus élevée des élus des zones littorales, une meilleure représentation également des communes urbaines et des groupements de communes, rééquilibres qui restent cependant considérés comme insuffisants. La question de la représentation des secteurs littoraux est clairement posée par les travaux consécutifs au «Grenelle de la mer». Celle des groupements de communes peut-être illustrée par l'exemple de la communauté urbaine de Bordeaux (CUB) dont nous analysons plus loin les retards pris pour l'application de la directive eaux résiduaires urbaines. Pendant une très longue période, il n'y a pas eu de représentants de la CUB au comité de bassin ; depuis le renouvellement des instances, le vice-Président en charge de l'eau et de l'assainissement y siège, mais en tant que maire, et non au titre de l'agglomération. Pour la communauté urbaine, la représentation des grandes villes au sein des instances reste un problème.

Une autre question qui reste posée, et parfois de façon très insistante, c'est celle de faire évoluer les différents collèges, leur organisation et leur mode de fonctionnement. Si certains sont très organisés, comme le collège des industriels qui mettent les moyens nécessaires pour être présents dans les débats à un niveau élevé de compétence sur les sujets traités, ou celui des agriculteurs (dans lequel la domination des chambres d'agriculture fait cependant écran à une expression plus diversifiée des milieux agricoles), la représentation des usagers, très éclatée entre les divers usagers de l'eau (et non des milieux) et celle des associations de protection de l'environnement peine beaucoup plus à s'organiser. Cela fait dire à certains membres de comités de bassin qu'ils ressentent une «hiérarchie» dans le fonctionnement des comités. Le constat est celui d'une très grande hétérogénéité, en particulier dans la représentation des associations. L'agence Seine-Normandie, confrontée à une fragilité du milieu associatif qui peut paraître paradoxale, mais qui est bien réelle sur le bassin, a tenté, avec la DIREN, d'aider les représentants du monde associatif à se former et s'organiser, mais la question appelle sans doute une réponse plus large. L'augmentation du nombre de membres des comités a en tous cas renforcé une « comitologie » déjà complexe, ce qui fait dire à certains qu'en définitive «c'est la technostucture qui tient la main».

On notera que, si la LEMA a créé les conditions d'une plus grande ouverture des comités de bassin, celle-ci ne s'est pas traduite par une féminisation des instances. La politique de l'eau en France paraît rester largement une affaire d'hommes.

3.2. LA NÉCESSITÉ DE RELAYER SUR LES TERRITOIRES

La nouvelle composition des comités de bassin crée, on l'a vu, une implication renforcée en nombre des élus, qui ont un rôle essentiel dans la mise en œuvre effective de la politique de l'eau : à 80% la réalisation du SDAGE relève de leur action. Ce renforcement ne semble pas suffire cependant pour assurer un relais efficace sur le territoire, faire connaître et partager les politiques et les actions conduites par les agences dans leur bassin. Les agences sont de ce fait trop souvent décrites comme «déconnectées des acteurs de terrain» voire comme des sortes de boîtes noires qui «manquent de visibilité, on n'en connaît pas les règles, il n'y a pas de cadrage écrit ». S'exprime même le sentiment que les règles ne sont pas appliquées partout de la même manière.

L'orientation prise par les agences de Seine-Normandie et d'Adour-Garonne de déconcentrer davantage les compétences et de renforcer les directions territoriales est sur ce point tout à fait judicieuse.

La mise en place des commissions territoriales, qui préexistaient dans certaines agences sous des formes diverses, a été légitimée et organisée par la LEMA. Pour les acteurs rencontrés, ces commissions territoriales correspondaient à un réel besoin et permettront d'impliquer beaucoup plus les élus des conseils d'administration et des comités de bassin en relais sur leurs territoires et de renforcer les liens entre les acteurs des territoires (élus, usagers mais aussi services de l'État et des directions territoriales des agences). Leur mise en place n'a pas posé de difficulté dans les bassins du périmètre de l'audit, en dépit des restrictions apportées par la LEMA à leur composition, claire émanation des instances de bassin, alors que les «commission géographiques» préexistantes étaient ouvertes à de nombreux autres acteurs. D'autres organisations, comme des «forums de l'eau» ont été créées en complément pour garder cette ouverture vers un cercle élargi d'acteurs.

Il reste à conforter et à faire vivre ces commissions territoriales et à consolider les outils permettant de définir, de suivre et d'évaluer les priorités d'action de l'agence sur chaque territoire.

3.3. LA REPRÉSENTATION ET LE RÔLE DE L'ÉTAT

La question de la posture de l'État dans le mode de gouvernance des instances, précurseur de la «gouvernance à cinq» grenellienne a été soulevée par un certain nombre d'acteurs. La LEMA n'a pas apporté d'évolution réelle sur la représentation des services de l'État dans les instances : 20% des sièges au comité de bassin, 1/3 des sièges au conseil d'administration. Selon les termes d'un préfet de bassin, également président du conseil d'administration de l'agence, la question n'est pas celle du nombre de représentants de l'État, l'essentiel c'est qu'il parle clair. Mais des élus ont exprimé une certaine gêne du fait que les services de l'État ne s'expriment pas dans les instances. Les services départementaux de l'État, s'ils ont d'autres occasions de contact et de travail avec les agences expriment de leur côté le sentiment de rester éloignés des structures de décisions.

La réorganisation des services de l'État au niveau régional comme au niveau départemental impose quoi qu'il en soit de revoir leur représentation et de structurer leur intervention. Leur rôle de relais de la politique de l'eau sur les territoires comme leur action de police est un élément clé de la bonne mise en œuvre de la politique de l'eau et on verra, à propos de la mise en application de la directive ERU, combien la bonne articulation entre agences et services de l'État est nécessaire à l'efficacité de l'action publique. Il est important que la présence des services départementaux dans les comités de bassins leur permettent d'être

également présents et actifs dans les commissions territoriales.

Enfin, la réorganisation des services de l'État pose aussi la question de la représentation de nouveaux organismes, comme les agences régionales de santé (ARS) dont le rôle est très attendu sur l'articulation environnement/santé.

4. LA RESTAURATION DES MILIEUX AQUATIQUES

4.1. LA DIRECTIVE-CADRE SUR L'EAU MET LA NATURE AU CŒUR DE LA POLITIQUE DE L'EAU

Dès la loi sur l'eau de 1992, dont l'objet était le «*développement de la ressource utilisable dans le respect des équilibres naturels*» (art. 1), les agences de l'eau étaient incitées à financer la protection de la ressource, la restauration de zones humides, le rétablissement de la libre circulation des poissons migrateurs. Avec la directive-cadre sur l'eau de 2000, le milieu naturel, d'une orientation souhaitable, devient la *condition* première de l'objectif à atteindre: le bon état écologique des eaux en 2015.

Sur les écosystèmes aquatiques, le travail théorique, conduit avec une particulière intensité en France (universités, Cemagref, Conseil supérieur de la pêche), a fait évoluer la doctrine : l'accent se porte sur l'*hydromorphologie*, la continuité écologique, le transfert des sédiments. L'action pour la nature doit s'étendre continûment le long des cours d'eau. C'est tout l'esprit (et la lettre) de la DCE. Le projet français de *trame verte et bleue* est une traduction sur le terrain de cette orientation de fond.

La LEMA donne un contenu concret et financier à ces considérations : les 9^{èmes} programmes d'intervention des agences de l'eau pour 2007-2012 devront, pour se conformer aux fins de la directive, «*mener et favoriser des actions de préservation, de restauration, d'entretien de d'amélioration de la gestion des milieux aquatiques et des zones humides*» (art. 93, I - 7°).

Les 9^{èmes} programmes ont été révisés en 2009 (dans le même temps que les SDAGE), afin de renforcer le dispositif DCE (libre circulation, transport des sédiments) et de mettre en œuvre le Grenelle de l'environnement (biodiversité, trame bleue). La révision augmente les taux d'aide et permet de dépasser le plafond des 80 % d'aides publiques.

La circulaire MÉÉDDM du 25 janvier 2010¹⁰, qui se réfère à la DCE, au Grenelle de l'environnement, au plan européen pour l'anguille¹¹, veut, pour s'attaquer à la «segmentation» des cours d'eau, «*coordonner au mieux les politiques portées par l'État et ses établissements publics*» : les agences et l'ONEMA sont directement visés au même titre que les services de l'État. Le ministère fixe un objectif pour la France entière de 1200 ouvrages à aménager entre 2009 et 2012, «*en cohérence avec le plan de gestion anguille qui a identifié un peu moins de 1500 ouvrages à aménager pour 2015*».

4.2. LES 9^{ÈMES} PROGRAMMES DES AGENCES DE L'EAU CONSACRENT DES MOYENS IMPORTANTS AUX MILIEUX AQUATIQUES.

Les 9^{èmes} programmes 2007-2012, centrés sur la DCE, ont tous mis en avant les milieux naturels, plus précisément l'hydromorphologie et la continuité écologique.

Dans les budgets des agences, le programme 153 (gestion des milieux et bio-diversité), outre la gestion quantitative de la ressource (ligne 21), la protection de la ressource (l. 23), la planification et la gestion par bassin et sous-bassin (l. 29), les études générales (l. 31), les connaissances environnementales (l. 32), l'action internationale (l. 33), l'information et la communication (l. 34), thèmes liés aux milieux naturels, comprend la ligne 24 sur la «*restauration et gestion des milieux aquatiques*». Les crédits retenus dans les programmes révisés se répartissent ainsi :

¹⁰La circulaire est signée du ministre et de la secrétaire de l'État.

¹¹ Règlement du Conseil du 18 septembre 2007 pour la reconstitution du stock d'anguilles européennes, décision de la Commission européenne du 15 février 2010 approuvant le plan de gestion français.

en M€	Ligne 24	Total des interventions	Part ligne 24
AEAP	42	1088	3,9%
AESN	224	5227	4,3%
AEAG	103	1552	6,6%

Les montants pour la nature sont sensiblement supérieurs à ceux des 8^{èmes} programmes (2003-2006). Ainsi, à l'agence de l'eau Adour-Garonne, qui était déjà en pointe, ils quadruplent. Élevés en valeur absolue, ils n'en représentent pas moins une place assez modeste dans les budgets des agences, qui restent dominés par les actions classiques pour l'eau potable et la dépollution. Quoiqu'il en soit, on ne peut plus dire que la finance est un facteur limitant de l'action en ce domaine (si tant est que ce fut jamais le cas).

4.3. LA DIFFUSION DE LA CONNAISSANCE, UNE PRIORITÉ DE L'ONEMA

Créé par la LEMA, l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) a reçu du contrat d'objectifs 2009-2012 ses «orientations stratégiques» pour quatre domaines d'activité, dont le premier (*recherche et développement, expertise¹² et formation*) comprend deux objectifs directement liés à la DCE :

- «conduire des projets de recherche-développement pour soutenir les politiques de l'eau et des milieux aquatiques» (objectif 2) ;
- «mettre les savoirs à la disposition des acteurs de l'eau» (objectif 4).

L'objectif 2 prévoit «un dispositif de programmation coordonnée avec les agences de l'eau afin de rationaliser les actions respectives»; l'objectif 4 retient d'élaborer et diffuser des «produits opérationnels de transfert des connaissances» destinés aux acteurs de l'eau¹³.

En recherche et développement, le thème 2 (*dynamique physique des milieux aquatiques*) a pour finalité de «développer des méthodes de restauration durable des systèmes aquatiques fondées sur les processus hydromorphologiques»¹⁴.

Dès sa création¹⁵, l'ONEMA a lancé toutes sortes d'initiatives : conventions avec les préfets de bassin et les agences sur la restauration, recueil d'expériences de restaurations hydromorphologiques, colloque européen à Avignon (août 2009), financement d'emplois dans les agences, journées techniques ONEMA-agences en 2009.

4.4. DES RÉSULTATS CONTRASTÉS

Il est sans doute prématuré de dresser un bilan d'ensemble des actions entreprises. L'effet d'une action de restauration peut d'ailleurs être long à se manifester sur le terrain, et il faut se défier des évaluations hâtives (positives comme négatives). Cependant, il y a à peine plus de deux années à courir avant la fin des 9^{èmes} programmes et l'échéance de 2015 que fixe la DCE oblige à repérer sans trop attendre les difficultés et les défaillances.

Les trois agences auditées sont sans conteste fortement engagées sur les milieux naturels

¹²Il faut sans doute comprendre ce terme au sens que la langue anglaise lui donne pour «compétence» ou «savoir-faire», mais ce n'est pas très clair.

¹³ Brochure de présentation du contrat d'objectifs, MÉÉDDM & ONEMA, pages 11 et 13.

¹⁴*Ibid.*, p. 8.

¹⁵L'ONEMA recevait en héritage le travail théorique et appliqué d'une grande richesse conduit par l'ex-CSP tout au long des années 1990.

aquatiques. L'état des lieux de la DCE, l'examen de chaque masse d'eau ont été des exercices fructueux. Désormais, les agences, et les DREAL de bassin, connaissent assez précisément les facteurs limitants vis-à-vis du bon état : une station dépuratoire défaillante, une autorisation de rejet inadaptée, une zone humide coupée du cours d'eau, un obstacle au transit des sédiments, etc. On sait donc clairement *où* et *que* faire, et l'on peut se fonder sur une doctrine pour l'action et sur une expérience.

L'**agence de l'eau Artois-Picardie (AEAP)**, confrontée à deux paramètres déclassants dans le bassin, la ripisylve et la continuité écologique et sédimentaire, se donne comme priorité d'effacer les barrages sur les fleuves côtiers et les rivières classés pour les poissons migrateurs (Authie, Canche, Ternoise). Elle coopère dans des conditions favorables avec la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) du Pas-de-Calais, qui incite les collectivités à avoir des plans de gestion. Dans ce seul département, il y a 800 obstacles à l'écoulement, ce qui donne une idée de l'étendue de la tâche !

Les opérations progressent lentement : en 2009, il n'a été dépensé que 5 M€ en travaux, soit moins que le rythme moyen du 8^{ème} programme (5,5 M€/an). L'agence prévoit 7,5 M€ en 2010 et 10 M€ en 2011 : qu'en sera-t-il ?

L'**agence de l'eau Seine-Normandie (AESN)** s'est fixé des indicateurs pour le programme, dont trois pour les milieux aquatiques et les zones humides :

	2007	2008	2009	Prévision 2010	Objectif 2012
Actions sur le cours d'eau - linéaire en km/an - AP engagées en M€	4992 11,3	3925 6	6861 8,9	6500 13,4	6700km
Zones humides restaurées - en ha/an - AP engagées en M€	2190 3,2	4019 2,1	2005 2,9	1800 6,3	14000 ha cumulés
Ouvrages rendus franchissables - nombre cumulé * - AP engagées en M€	2418 1,1	2455 3,5	2517 9,0	2540 3,1	2660 ouvrages

AP = autorisation de programme

*donc 37 ouvrages en 2008, 62 en 2009, 23 (prévus) en 2010

Globalement, le directeur de l'eau, des milieux aquatiques et de l'agriculture de l'agence de l'eau Seine-Normandie considère qu'il sera difficile de consommer les 60 M€ d'autorisation de programme ouverts pour 2010 : il faut «pousser les affaires avec des financements débridés (*sic*)», s'engager résolument sur les 280 ouvrages à effacer (pour un total de 400), quitte à ce que l'agence prenne la maîtrise d'ouvrage (en dernier recours¹⁶). Dans ce sens, l'agence a lancé l'expérience des «sites-ateliers» sur des tronçons de rivière pour des opérations «emblématiques». À l'issue d'un concours interne à l'agence, 10 projets ont été retenus (sur 25 présentés) : rétablissement de «fuseaux de continuité», réaménagement de berges (en Haute-Marne). L'opération la plus importante coûte 1 M€. L'ONEMA en assure le suivi.

L'agence de l'eau Seine-Normandie a l'expérience de la maîtrise foncière, puisqu'au fil des ans, elle a acquis 800 ha sur le territoire de La Bassée, à la confluence de la Seine et de l'Yonne, pour protéger la réserve d'eau potable de Meaux. Elle en a confié la gestion à l'ONF et à une association naturaliste. Mais est-ce vraiment sa vocation que de rester un propriétaire foncier (pour le compte des autres) ?

Le Conservatoire du littoral bénéficie des aides de l'agence de l'eau Seine-Normandie pour

¹⁶Des études juridiques sont lancées à l'agence de l'eau Seine-Normandie pour approfondir les conséquences d'un tel choix.

acquérir des terrains sur les rivages de la Manche et des grands lacs de Seine. Il conclut des baux environnementaux¹⁷ avec les agriculteurs.

L'agence de l'eau Adour-Garonne (AEAG) s'était lancée dès la fin des années 1980 sur les milieux aquatiques (malgré un intérêt mesuré de son conseil d'administration). Le bassin d'Adour-Garonne a été précurseur pour les passes à poissons¹⁸. Il y a assez longtemps déjà que l'on y est passé du curage à l'entretien «doux». Dans la conduite de la DCE, la coopération est solide entre la DREAL de bassin (Midi-Pyrénées), les MISE départementales et l'agence. Pour la trame bleue, il y a 130 seuils à traiter (suppression ou effacement).

Les conseils généraux ont créé des cellules d'assistance à l'entretien des rivières (CATER), qui vont au-delà du simple entretien. Elles emploient 200 techniciens de rivière, dont l'agence finance la moitié des salaires. Contrairement aux deux autres agences, la ligne 24 est surconsommée, avec une priorité sur l'hydromorphologie (rétablissement de la mobilité du lit de l'Adour) ; il est vrai que l'agence a majoré ses taux d'aide de 35 % à 50 %.

4.5. UN MANQUE DE DOCTRINE SUR LES MODES D'ACTION

Même sur un sujet relativement nouveau comme l'hydromorphologie, les progrès accomplis depuis quelques années sur la connaissance, la pratique, le suivi sont considérables. Quand les agences de l'eau et les DREAL veulent lancer une opération concrète, l'ONEMA est en état de dresser un diagnostic, de proposer un plan d'action et des outils, d'assurer un suivi. Certes, ça et là, il y a encore des difficultés de dialogue entre les représentants locaux de l'ONEMA et les agences¹⁹, certes le rôle des délégués interrégionaux de l'ONEMA vis-à-vis des agences n'est pas encore totalement clarifié, mais l'élan donné par la création de l'ONEMA pour diffuser la connaissance et l'expérience est réel.

En revanche, les agences de l'eau paraissent quelque peu démunies sur la *méthode*. Restaurer des milieux naturels, ce n'est pas seulement agir sur des cours d'eau, des nappes souterraines, des zones humides, mais c'est d'abord convaincre des riverains, des propriétaires et des agriculteurs, des collectivités locales. Tout ce monde, perturbé de longue date par la disparition des équilibres ruraux, atteint par les évolutions divergentes de ses revenus et des impôts locaux, plus ou moins conscient de ses devoirs, néanmoins soucieux de ses intérêts patrimoniaux et économiques, peine à se mobiliser pour des actions tout à fait nouvelles, dont il mesure mal le bienfait («la nature le donnait gratuitement à nos pères»). Les collectivités locales, très inquiètes de leur avenir financier (en dehors même des perspectives de réforme), hésitent à prendre en main des opérations qui restent plus compliquées et délicates que la construction de châteaux d'eau ou de stations d'épuration. Faute d'un *modus operandi*, les agences tâtonnent. Deux sujets témoignent de leurs difficultés et de leurs hésitations.

Que faire vis-à-vis des titulaires de droits fondés sur titre ou en titre sur les ouvrages à rendre transparents ? Dans les agences, on cerne inégalement la nature juridique du problème²⁰, guère mieux sa nature sociale (diversité des titulaires, de leurs ressources, de leurs intérêts) ; on pense parfois qu'il suffit que la police de l'eau règle d'autorité le problème.

L'autre sujet a trait à la «maîtrise foncière», longtemps présentée par les défenseurs de la nature comme une panacée, une solution «pour l'éternité». Les faits dissipent peu à peu ces vues. La «rente foncière» devient de nos jours une *charge*, que les collectivités sont bien aises de laisser aux particuliers.

¹⁷La loi d'orientation agricole de 2006 a créé nouveau type de bail, mais en le réservant aux personnes morales de droit public et aux associations, excluant ainsi l'immense majorité des bailleurs.

¹⁸La délégation du CSP pour le Sud-Ouest et l'école d'hydraulique de Toulouse (aujourd'hui ÉNSÉÉIHT) ont fortement développé la connaissance dans cet art difficile.

¹⁹Ce semble être le cas avec certaines délégations territoriales de l'AESN.

²⁰L'AEAG ne se satisfait pas des réponses de la DEB.

4.6. RÉAGIR FACE À DES ÉCHÉANCES TRÈS PROCHES

La méthode du cas par cas, le pragmatisme dont font preuve les agences ne sont pas sans résultats comme le montrent les réalisations en cours dans chacun des trois bassins. Mais sont-elles à la hauteur de l'enjeu, c'est-à-dire le bon état en 2015 ? Il est à peu près assuré en tout cas que les objectifs des 9^{èmes} programmes pour 2012 sur les milieux naturels seront très inégalement atteints, et que les délais seront extrêmement brefs avant l'échéance de la DCE. Dans la mise en œuvre sur le terrain, il est sans doute temps de passer à la vitesse supérieure.

Observons que la question des modes d'action vis-à-vis des «acteurs» de terrain ne figure pas explicitement dans le contrat d'objectifs de l'ONEMA. D'autre part, les agences ne semblent pas s'être livrées entre elles (ni même en leur sein) à un retour d'expérience sur la mise en œuvre de la restauration des milieux. C'est aujourd'hui indispensable.

Il paraît en outre urgent de renouveler les méthodes pour trouver les maîtres d'ouvrage et mobiliser l'ensemble de la population sur les milieux aquatiques. *Natura 2000* apporte à cet égard des enseignements utiles. On se rappelle qu'au début des années 1990 ce projet, lancé de manière trop bureaucratique et avec un partenariat trop limité aux scientifiques et aux associations, avait braqué les milieux agricoles et forestiers. Par la suite, les méthodes du ministère chargé de l'environnement ont évolué vers une démarche plus participative («les contrats, pas la contrainte»), qui a désarmé assez vite (sinon totalement) l'hostilité initiale²¹.

Mais des échanges plus intenses entre l'ONEMA et les agences de l'eau, un renouvellement des méthodes suffiront-ils ? Ici, la mission ne peut s'empêcher de faire part de suggestions très novatrices avancées par l'un des acteurs de poids de la politique de l'eau qu'elle a rencontré. À ses yeux, quelle que soient les subsides engagés ou la bonne volonté des agences et de leurs partenaires, «on n'y arrivera pas», car les délais sont beaucoup trop courts. Or, les grands groupes français de l'eau ont une implantation dense sur le terrain, ils sont seuls capables de travailler à perte pendant quelques années pour investir un marché nouveau, ils ont les moyens d'engager et de former le personnel de terrain (en profitant des nouvelles «filières vertes»). L'idée peut paraître utopique, elle peut être ressentie comme une privatisation abusive de l'action publique, mais les auditeurs estiment qu'elle ne doit pas être écartée *a priori*.

²¹Il y a encore des progrès à faire. Ainsi, ignorer les propriétaires ruraux en ne pas traitant qu'avec les organisations agricoles, selon l'exemple ancien du ministère de l'agriculture, conduit à des échecs assurés.

5. LES EAUX RÉSIDUAIRES URBAINES

5.1. LA FRANCE CONDAMNÉE, DES RISQUES NON ÉCARTÉS DE NOUVELLES CONDAMNATION

La directive européenne 91/271/CEE du 21 mai 1991, relative au traitement des eaux résiduaires urbaines (DERU) impose aux États membres des obligations de collecte et de traitement des eaux usées. Elle fixe, en fonction de la sensibilité des milieux récepteurs des rejets de stations d'épuration et de la population desservie, les niveaux de traitement requis et les échéances de mise en conformité.

Transposée en droit français par la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 et le décret n°94-469 du 3 juin 1994 relatif à la collecte et au traitement des eaux usées, cette directive a tardé à être mise en œuvre. A la fin 2006, au regard des obligations de la directive, 522 grandes stations d'épuration n'étaient toujours pas conformes aux normes communautaires dont 146 définies comme prioritaires. Encore, au 1^{er} avril 2010, et malgré les efforts de rattrapage réalisés depuis ces dernières années, 42 de ces 146 stations étaient non conformes.

Les retards accumulés par la France dans la mise en œuvre de ses obligations ont fait qu'elle s'est trouvée à plusieurs reprises condamnée par les juridictions communautaires : le 23 septembre 2004 pour avoir identifié de manière jugée comme excessivement restrictive les zones sensibles en termes de capacité de réception des milieux, en 2005 pour n'avoir pas transmis à la commission l'ensemble des informations relatives au respect de la directive ERU par les agglomérations concernées par l'échéance du 31 décembre 1998. Au surplus, d'autres procédures d'infraction, portant sur les zones dites normales et les échéances des 31 décembre 2000 et 2005 ont été engagés par la commission pour retard dans la mise aux normes.

Le Sénat, dans un rapport de mai 2006 estimait à 94 millions d'euros le montant, hors astreinte, des amendes susceptibles d'être prononcées à l'encontre de la France au titre des manquements à la DERU (arrêt relatif aux zones sensibles) et à 79 millions d'euros celle pouvant l'être au titre de la non requalification des stations d'épurations des collectivités liées par les obligations de l'échéance du 31 décembre 1998.

Nous verrons les efforts engagés pour rattraper les retards accumulés. Cependant, du fait de délais jugés trop long par la commission, celle-ci a adressé à la France un avis motivé le 31 janvier 2008 portant sur le délai d'exécution de l'arrêt du 23 septembre 2004. De plus, le 20 novembre 2009, elle a renvoyé la France devant la cour de justice des communautés européennes pour l'absence de mise en conformité de 64 collectivités concernées par l'échéance du 31 décembre 2000.

Ces actions communautaires témoignent de la persistance de la pression exercée sur la France pour le respect de ses engagements.

5.2. UNE RESPONSABILITÉ LARGEMENT PARTAGÉE ENTRE LES ACTEURS

Si c'est bien l'État qui est responsable de la politique menée en matière de collecte et de traitement des eaux usées devant les autorités communautaires, il est largement tributaire, pour la mise en œuvre de ses obligations, de l'action des opérateurs que sont les collectivités locales. L'État ne manque cependant pas des moyens réglementaires, financiers, coercitifs pour inciter à l'action. Le sursaut observé depuis les cinq dernières années montre bien que la combinaison de ces moyens peut être parfaitement efficace. Mais force est de constater que la prise de conscience, par les différents acteurs, de leurs obligations respectives a longuement tardé à émerger et que la coordination des moyens a aussi longuement été déficiente. Pendant une dizaine d'année après la transposition de la DERU, les actions de mise en conformité n'ont pas connu d'accélération sensible. Les

collectivités comme leurs délégataires, n'ont pas mis un grand empressement à répondre aux incitations molles de l'État, s'agissant de travaux de mise aux normes d'un coût extrêmement élevé. Alors que la directive ERU s'inscrivait à l'évidence dans une logique de résultats à atteindre, les acteurs de l'eau en France en sont restés à une logique de moyens mis en œuvre. L'État lui-même a tardé à organiser la coordination entre ses services. Cette observation vaut pour les services en charge de la police de l'eau, une mission dont on constate qu'elle était très éclatée durant toute cette période entre différents services déconcentrés : directions départementales de l'agriculture et de la forêt, directions départementales de l'équipement, services maritimes, services de navigation... Il y avait par ailleurs très peu de liens entre l'action «installations classées» des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) et la police de l'eau. La mise en place progressive des missions inter-services de l'eau (MISE) dans cette même période n'a visiblement pas suffi pour appuyer et relayer l'action des directions régionales de l'environnement (DIREN) qui n'avaient elles-mêmes pas assez d'ascendant sur les MISE. La même observation vaut également pour les agences de l'eau qui ont été insuffisamment mobilisées par leur tutelle pour décliner et tenir les objectifs de la directive. On y ajoutera une coordination également faible voire parfois une forme de méfiance ou de rivalité entre les agences et les services de l'État et une grande prudence dans l'utilisation des moyens de pression disponibles pour pousser à l'action les collectivités.

Il convient cependant de tempérer ces constats en regard de différences notables dans la situation des trois bassins sur lequel a porté l'audit. En Artois-Picardie, où les taux d'aide étaient très incitatifs et où une bonne articulation agence/services de police s'était déjà mise en place, le nombre de stations non conformes était relativement peu élevé. Il était en revanche très important sur le bassin Seine-Normandie qui affichait le plus grand retard (59% des stations non conformes au titre de l'échéance 1998) du fait notamment du reclassement du bassin en zone sensible qui impliquait un traitement plus poussé des rejets.

5.3. LES CLÉS DU RATTRAPAGE

C'est à partir de 2005 que l'État s'est réellement mobilisé pour répondre à ses obligations. Une circulaire ministérielle du 19 octobre demande aux collectivités territoriales d'établir un échéancier de mise en conformité pour chacune des stations concernées. Mais c'est surtout, **la circulaire interministérielle du 8 décembre 2006**, qui demande aux préfets de mettre en demeure les collectivités retardataires de se mettre en conformité, sous peine de consignation des fonds nécessaires aux travaux à réaliser et de sanctions financières et pénales qui a créé une mise en tension salutaire.

Dans un mouvement qui rompait avec certaines réticences du passé, les services de l'État et les agences se sont organisés pour combiner l'action règlementaire des services de l'État, les capacités financières des agences de l'eau et les actions de police. Au prix d'une très forte dépense d'énergie, ils ont ensemble conduit un plan d'action extrêmement volontariste : mises en demeure en nombre important sur certains bassins, accompagnement efficace des collectivités maîtres d'ouvrage, signatures de conventions pour mise en conformité, comportant un échéancier détaillé de leurs travaux et des conditions d'aides dégressives en cas de retard. Un suivi précis de la mise en œuvre de ces conventions est effectué.

Un plan de mise en conformité des 146 stations prioritaires non conformes a en outre été arrêté le 4 octobre 2007, avec un effort d'investissement, chiffré à 7 milliards d'euros, soutenu par les agence de l'eau (2,3 milliards d'euros) et la caisse des dépôts et consignations (prêt de 1,5 milliard d'euros). Il s'agit donc d'un effort financier considérable, même si, nous le verrons par la suite, la question de sa répartition par bassin et des équilibres dans chaque bassin entre les mesures d'aides des agences et les prêts de la caisse des dépôts et consignations se posent de manière assez contrastées.

5.4. IMPACTS BUDGÉTAIRES POUR LES AGENCES

Les 9^{èmes} programmes d'intervention des agences pour les années 2007 à 2012 ont bien entendu pris en compte la nécessité de rattraper le retard de réalisation des objectifs fixés par la DERU. Pour la seule ligne 11, le tableau ci-dessous récapitule pour chacune des trois agences les montants prévisionnels de travaux et les montants prévisionnels des crédits d'intervention des agences

		2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
Agence de l'eau Seine-Normandie	9 ^{ème} programme Ligne 11 : prévision d'autorisation de programme	209	219	227	244	245	219	1363
Agence de l'eau Artois-Picardie	9 ^{ème} programme Ligne 11 : prévision d'autorisation de programme	56	31	75	67	18	16	263
Agence de l'eau Adour-Garonne	9 ^{ème} programme Ligne 11 : prévision d'autorisation de programme	42	42	78	61	50	37	310

(chiffres en millions d'euros)

Ce tableau fait apparaître que l'effort financier de rattrapage des objectifs de la DERU, loin d'être une question du passé va encore peser lourdement sur les engagements des agences jusqu'à la fin de leurs 9^{èmes} programmes d'intervention en 2012... et au delà car dans un certain nombre de cas, et pour de très grosses stations, des travaux complémentaires très importants resteront nécessaires après la mise en conformité DERU.

Cet effort financier semble avoir été généralement bien anticipé. La situation de l'agence Adour-Garonne appelle cependant un commentaire particulier. En effet, cette agence qui avait un retard important et des dossiers lourds et complexes (dont celui de Bordeaux) a été mise en situation financière tendue, la nécessité de mise en conformité ERU ayant un impact très fort sur l'équilibre de son programme. Elle a dû négocier, dans des conditions difficiles un relèvement progressif, mais significatif, des taux de redevances (3 x 9%) pour faire face à un afflux de dossiers des stations d'épuration dès le début du 9^{ème} programme. Elle a dû également réaffirmer ses priorités vis à vis des engagements de la DERU, ce qui laisse en suspens les dossiers de nombreuses communes rurales. C'est un changement de cap à l'évidence nécessaire mais mal vécu par les collectivités locales, communes rurales et conseils généraux dont certains étaient très engagés et ont poussé les communes à élaborer leurs dossiers, maintenant en attente.

Dans ces conditions, pour l'agence Adour-Garonne qui avait un niveau de trésorerie faible, l'emprunt négocié dans le cadre de la convention générale d'emprunt avec la caisse des dépôts et consignations (CDC) présentait un intérêt réel, en permettant aussi de lisser dans le temps l'augmentation des redevances. Le besoin est de 95 millions d'euros sur la durée du 9^{ème} programme. Dans les deux autres agences auditées, l'analyse relative au recours à cet emprunt est plus critique. L'agence Seine-Normandie fait en particulier valoir une complexification de son dispositif d'aides, alors qu'elle avait été préalablement contrainte d'abandonner le dispositif de prêts à taux zéro qu'elle octroyait par le passé.

5.5. UN CAS EMBLÉMATIQUE EN COURS DE RÉOLUTION

Le cas de l'agglomération bordelaise illustre assez bien les retards pris dans la mise en œuvre de la directive. Dans cette agglomération dont la «platitude» constitue déjà en elle-même une difficulté technique, soulignons tout d'abord que, dans un passé pas si lointain, l'assainissement était traité dans de multiples petites stations, le plus souvent communales, et ce n'est que depuis la création de la communauté urbaine de Bordeaux (CUB) que le

problème est traité dans sa globalité. Après la publication de la DERU, les services de la CUB ont engagé l'élaboration d'un schéma directeur de mise en conformité des équipements de traitement des eaux usées qui portait sur sept stations d'épuration, pour un coût estimé à 166 millions d'euros. Il a fallu du temps pour convaincre de la nécessité de ces investissements, le schéma directeur n'a été approuvé qu'en octobre 1998, plus de sept ans après la parution de la directive.... et deux ans avant l'échéance 2000 à laquelle était soumise la collectivité.

S'est ensuivie une période longue de négociation entre la communauté urbaine et l'État. La CUB qui avait d'autres lourdes priorités (tramway, aménagement des quais de Garonne, gestion dynamique des eaux pluviales pour limiter les risques d'inondations liés à des intensités orageuses beaucoup plus élevées que par le passé) a sollicité des dérogations pour pouvoir étaler les travaux, dérogations qui ont été refusées. Dans la période 1998-2003 ont été réalisés la reconstruction de deux stations et des aménagements sur l'une des deux plus importantes stations de la zone urbaine dense, aménagements insuffisants pour la mise en conformité avec la DERU.

Un premier arrêté de mise en demeure a été pris en 2002. Il restait alors, les travaux cités ci-dessus étant largement engagés, à traiter les deux principales stations de la zone urbaine dense, Clos de Hilde (avec extension de 150 000 à 410 000 Eh) et Louis Fargue (300 000 Eh) et à construire une station nouvelle en rive droite pour capter des rejets directs d'effluents en Garonne. La communauté urbaine a priorisé l'aménagement de la station de Clos de Hilde, pensant pouvoir de ce fait améliorer la situation de la station Louis Fargue. A la mise en service de la station Clos de Hilde en 2006, il a été constaté que ce n'était pas le cas. Après une nouvelle mise en demeure en 2007 les travaux viennent de démarrer pour un achèvement prévu en octobre 2011.

Le projet de station en rive droite a quant à lui rencontré des difficultés du fait de l'inscription de son emprise au patrimoine mondial de l'UNESCO et ne sera pas prêt avant 2014. La suppression des rejets directs en Garonne visée par la mise en demeure de 2007 va nécessiter dans cette attente un dispositif provisoire de collecte pour amener les effluents vers la station de Clos de Hilde, dispositif dont le coût est estimé par la communauté urbaine à 1 million d'euros.

Le cas de l'agglomération bordelaise est somme toute assez emblématique de celui des 146 stations prioritaires qui faisait dire à un chef de service d'une agence, dans un autre bassin «on avait bien conscience des non-conformités et on sentait bien que les collectivités nous menaient en bateau, mais d'un autre côté on ne croyait pas vraiment à l'effectivité des pénalités financières». Il explique aussi pourquoi de lourds investissements sur les eaux résiduaires urbaines seront encore nécessaires dans les années à venir.

5.6. UNE SITUATION SOUS CONTRÔLE, MAIS QUI APPELLE À UNE RÉELLE VIGILANCE

Ainsi trois ans après le choc qu'a créé, de l'avis de nombre d'acteurs rencontrés, la circulaire du 8 décembre 2006 et les mises en demeure effectives qui ont suivi, la mise en mouvement générale a bien fonctionné et paraît avoir les effets escomptés. Sur les 146 stations prioritaires, 104 avaient été mises en conformité en avril 2010, 36 étaient en travaux, pour 6 stations seulement les travaux n'avaient pas démarré dont, dans les trois agences objet de l'audit, celle de Versailles pour laquelle des mesures provisoires de mise en conformité ont été définies dans l'attente des travaux lourds qui restent nécessaires. Partout un suivi extrêmement précis est assuré par les préfets et les services de l'État, à la fois sur la tenue des échéances pour les stations en travaux et sur les modalités de réalisation des travaux pour celles qui n'ont pas démarré. Dans les quelques mois du déroulement de l'audit, la mission a d'ailleurs constaté une évolution positive du point de vue des acteurs rencontrés sur la perspective d'achèvement de la mise en conformité avant la fin 2011. Il demeure évidemment indispensable de maintenir la pression sur les opérateurs jusqu'à ce terme.

Mais la vigilance demeure aussi nécessaire sur le suivi des stations considérées comme conformes ou récemment mises en conformité dont certaines posent des problèmes récurrents de dysfonctionnement, voire apparaissent comme «non conforme» dans la base de données ERU. Les services, agences et MISE suivant de près ces stations, mais s'interrogent aussi sur la manière dont est renseignée la base de donnée.

Vigilance également sur les solutions provisoires de mise en conformité, comme on l'a vu sur les exemples de la communauté urbaine de Bordeaux ou de Versailles, qui appelleront encore par la suite des travaux lourds pour des mises en conformité plus «définitives».

Vigilance enfin sur la mise en conformité des stations «non prioritaires» et les stations de la strate < 2000 et les projets restant à financer dans les communes rurales, comme on l'a vu en particulier sur le bassin Adour-Garonne. On souligne sur ce point l'initiative prise par l'agence Adour-Garonne d'une évaluation des politiques d'assainissement. Bien au delà de la mise en œuvre de la DERU il s'agit d'objectiver les connaissances en termes de coût et d'efficacité, d'évaluer l'impact réel du traitement des eaux résiduaires urbaines sur l'état des masses d'eau et d'aider à la décision sur les choix d'assainissement des communes rurales.

5.7. QUELS ENSEIGNEMENTS ?

Analyser les défaillances dans la mise en œuvre de la DERU et l'importance du retard pris pour l'atteinte de ses objectifs, c'est aussi s'interroger sur les actions à mener pour qu'une telle situation ne puisse pas se reproduire dans le cadre des engagements pris par la France en matière de politique de l'eau. La mission comme l'ensemble des acteurs rencontrés avait bien en tête les objectifs ambitieux fixés pour la mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau. Il serait particulièrement regrettable que l'histoire se répète et que ce soit le choc d'un contentieux qui fasse effectivement bouger les lignes. Or, 2015 est une échéance très proche sans qu'aujourd'hui on puisse avoir de certitude sur l'atteinte de ces objectifs (voir le chapitre 4 ci-dessus).

Certes, on l'a vu, les services de l'État et ses établissements publics ont avancé, ensemble, dans l'acquisition d'une culture du résultat. L'efficacité d'une action coordonnée, faisant intervenir tous les moyens, règlementaires, financiers, coercitifs si nécessaire a été amplement prouvée dans le cadre de la DERU et de bonnes habitudes de travail en commun ont été prises. Il reste à les renforcer, certaines articulations entre les diverses politiques publiques étant encore insuffisamment traitées : on citera pour exemple les liens entre politique de l'eau et politique des installations classées, entre politique de l'eau et urbanisme, ce n'est certainement pas limitatif. La réorganisation des services déconcentrés de l'État va sur ce point dans le bon sens en permettant de mettre en place de nouvelles synergies. Elle ne règle pas tout et si l'audit a mis en évidence des relations nouvelles de confiance et de coopération entre DREAL et agences par exemple, il n'en va pas de même pour les relations entre DRAAF et agences, ne faisant que traduire sur le terrain la mise en cohérence difficile de la politique agricole et de la politique de l'eau.

Mais l'exemple de la DERU a montré également la très grande importance d'une action de police efficace. Or sur ce point, et malgré de bons exemples et de réels efforts pour organiser et piloter les MISE, efforts conjugués des DREAL et des agences, beaucoup de questions s'expriment sur l'efficacité de leur action et beaucoup de voix s'élèvent contre l'insuffisance de l'action répressive – celle de la police elle-même comme les suites données aux infractions constatées. Pour des questions de moyens tout d'abord : même en ayant regroupé les moyens des DDE, des DDAF et des services maritimes dans les DDT(M), ceux-ci restent souvent limités en regard des enjeux. Pour des questions d'organisation et surtout de différences d'approche entre les services de l'État et ceux de l'ONEMA ensuite, qui exercent sur le terrain les missions de police : il est impératif de mieux coordonner leur action respective, en matière d'organisation de la police de l'eau, mais surtout en termes d'avis sur les projets. Les DREAL se disent confrontées sur cette question à des questions d'organisation et de management internes à l'office sur lesquelles elles n'ont pas de prise.

Il est d'autant plus nécessaire de tirer tous les enseignements des difficultés de la mise en œuvre de la directive ERU et de continuer à progresser qu'il s'agit de les transposer dans les champs beaucoup complexes et diffus qui sont ceux de la directive cadre sur l'eau. Les auditeurs insistent à ce propos sur le rôle majeur des préfets de départements, dont la mobilisation après la parution de la circulaire du 8 décembre 2006 a été déterminante dans le dispositif de mise en conformité.

6. GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET ORGANISATION

Ce chapitre porte sur deux thèmes plus transversaux, mais qui découlent aussi directement des attentes nouvelles vis-à-vis des agences de l'eau dans la mise en œuvre de la LEMA. En effet, pour mettre en œuvre les politiques attendues, de nouveaux métiers émergent et de nouvelles compétences doivent être acquises, de plus, des possibilités nouvelles sont permises par le statut des personnels contractuels commun aux six agences adopté en 2007, ce qui justifie l'attention demandée par la DEB à l'analyse du volet de gestion des ressources humaines et des questions d'organisation.

Par ailleurs, la mesure n°154 de la revue générale des politiques publiques (RGPP), s'appliquant à l'ONEMA et aux agences de l'eau, a pour objectif, dans un contexte où les effectifs sont globalement stabilisés, que : « *La rationalisation et la mutualisation des moyens doit permettre d'améliorer l'efficacité et l'efficience de la politique de l'eau, faire en sorte que le maximum des moyens mobilisés, qu'ils soient financiers ou humains, soient effectivement consacrés, au moindre coût, à la mise en œuvre opérationnelle des objectifs de la politique de l'eau et non pas au fonctionnement des établissements* ». Il en a découlé un plan d'actions portant sur 60 mesures, dont la mise en œuvre doit s'échelonner entre 2009 et 2012, et dont plusieurs portent sur les moyens humains et la gestion du personnel.

L'équipe d'audit a donc évalué l'application du nouveau statut des personnels, les mesures de mutualisation, l'homogénéité des pratiques de gestion des ressources humaines entre les trois agences auditées, en particulier en matière de recrutement et de promotion.

Les auditeurs se sont penchés sur les problèmes d'organisation pouvant se poser à l'examen des différents thèmes techniques traités dans les chapitres précédents, en particulier sur la politique de territorialisation et a analysé l'évolution des nouveaux métiers nécessaires pour mettre en œuvre les politiques nouvelles.

6.1. LE NOUVEAU STATUT

Le nouveau statut fixant les dispositions particulières applicables aux agents non titulaires des agences de l'eau, a été pris par décret n° 2007-832 du 11 mai 2007, accompagné du décret n° 2007-834 du 11 mai 2007 relatif au régime indemnitaire des agents non titulaires des agences de l'eau, décrets suivis de huit arrêtés ministériels. Ce statut a apporté de réelles avancées pour les personnels. « *Il a pu cependant créer un choc, car les sauts de catégorie sont dorénavant moins faciles et une mobilité est obligatoire pour accéder à la catégorie 1 ou 1 bis* ». Mais il a le mérite d'exister.

Le secrétaire général de l'agence de l'eau Adour-Garonne par exemple, fait justement observer qu'« *avant le nouveau statut, il n'y avait rien* », et que les pratiques pouvaient être très disparates d'une agence à l'autre, et ceci sur :

- les avancements ;
- le classement des métiers (pour un même métier, les fonctions tenues étaient différentes) ; les chargés d'affaires ou d'interventions avaient des rémunérations différentes, des niveaux de recrutement différents ;
- les modalités et conditions de recrutement.

S'agissant, en particulier, des recrutements, le discours général prévalant à Adour-Garonne était que les emplois de l'agence étaient « *déqualifiés* » par rapport à ceux de Seine-Normandie notamment. Cette dernière agence avait eu, par le passé, probablement de bonnes raisons de recruter à haut niveau, mais l'agence de l'eau Seine-Normandie reconnaît qu'après les reclassements effectués à la création du nouveau statut, elle s'est retrouvée avec 176 ETP en catégorie 1 fin 2007, et a clairement été obligée de dépyramider ; elle sera contrainte de continuer à le faire. Les exceptions seront les recrutements de spécialistes et

le remplacement de certains chefs de service. L'agence de l'eau Seine-Normandie compte encore 154 chefs de service au 31 décembre 2009, alors qu'il ne devrait y en avoir qu'une cinquantaine. Les départs à la retraite potentiels sont cependant importants, ce qui devrait faciliter le dépyramidage. Il y avait 37 personnes de plus de 60 ans sur 487 fin 2009 et dans 5 ans les choses devraient se rétablir selon le directeur des ressources humaines de l'agence.

D'autres agences sont également concernées mais il n'y a pas les mêmes problèmes aux mêmes endroits. Le secrétaire général de l'agence de l'eau Artois-Picardie reconnaît de son côté, fort honnêtement, qu'auparavant, il a pu y avoir des surclassements par le fait que « *la machine s'est emballée* » ; des équivalents assistants se sont retrouvés en catégorie 3 et ceci s'est accentué lors l'application du nouveau statut puisqu'il y a eu des reclassements dans la nouvelle catégorie 2 (niveau d'un ingénieur territorial). Le nouveau statut avec ses clarifications ne le permettra plus, et il est envisagé comme à l'agence de l'eau Seine-Normandie un dépyramidage au fur et à mesure des départs naturels.

La clarification découlant du nouveau statut a donc été salutaire sur le plan des niveaux de recrutement, d'autant plus qu'une grille des emplois-types est en cours de ré-examen en inter-agences, dans le cadre du groupe de travail « ressources humaines » managé par l'agence Loire-Bretagne.

Les conditions de recrutement ont été également harmonisées, mais les modalités restent légèrement différentes d'une agence à l'autre.

Le nouveau statut a également permis d'harmoniser les conditions de promotion. Le statut, qui est plus strict, a incontestablement rendu plus homogènes les promotions dans les agences de l'eau.

Quelques critiques sont cependant émises sur le nouveau statut. Par exemple un cadre d'une des trois agences auditées regrette que la notion d'emploi fonctionnel n'existe pas dans le nouveau statut, suite à l'opposition des organisations syndicales lors de sa négociation.

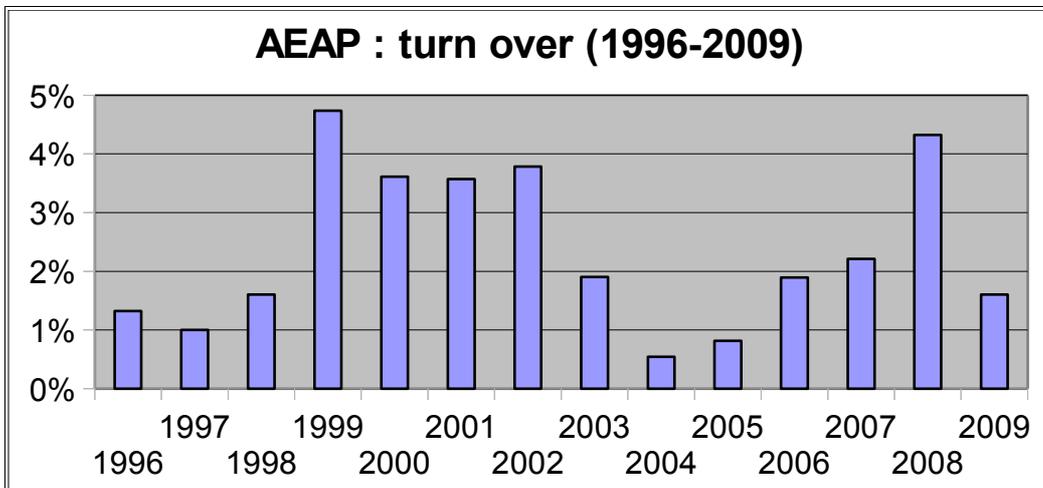
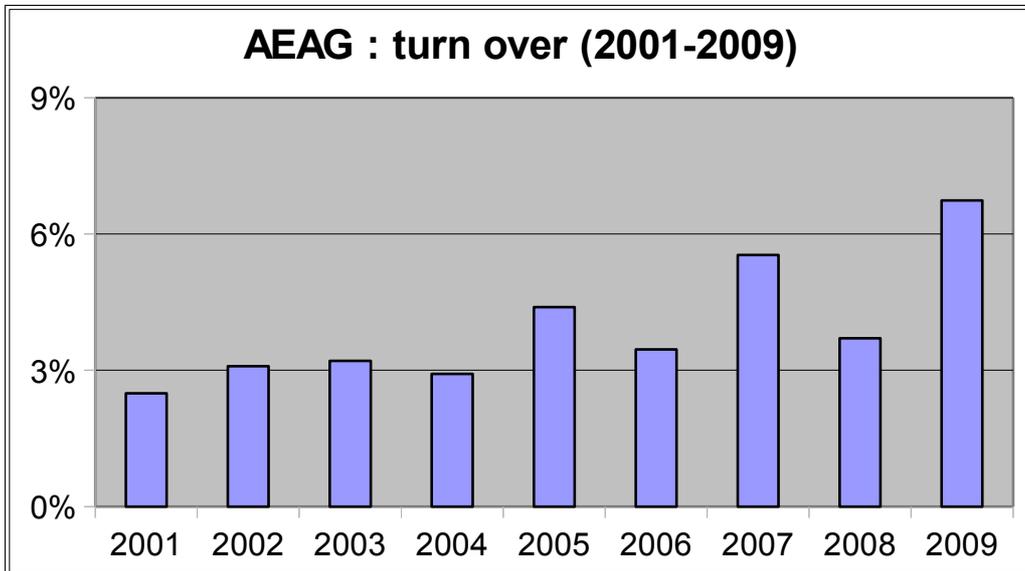
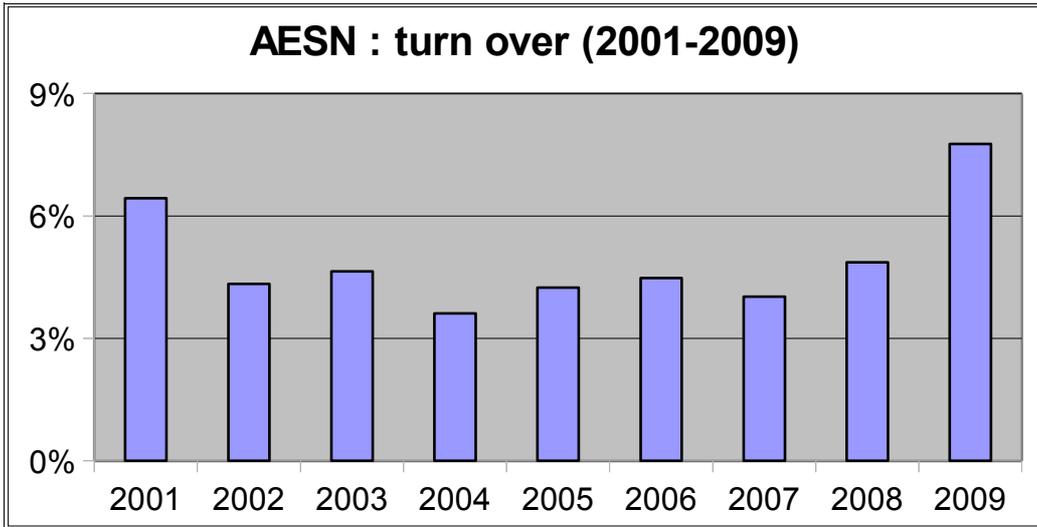
Mais c'est la mobilité qui suscite le plus de questionnements.

6.2. LA MOBILITÉ

Les tableaux ci-dessous montrent que le turn-over, hors création de postes, est très réduit dans les trois agences auditées, il dépasse très rarement les 5%, même dans les agences attractives.

Il est vrai qu'avec l'ancien statut, les contractuels des agences de l'eau ne pouvaient juridiquement pas être détachés ni même mis à disposition, ce qui a été par le passé un frein sévère à la mobilité. Il demeure que, par lettre du 8 juin 1983, le Budget avait donné son accord pour des mises à disposition contre remboursement, accord confirmé en 2000 mais assorti de la condition d'un remplacement par des fonctionnaires ou des contractuels en CDD. Force est de constater qu'en dehors des recrutements au titre de la Mission inter-agences (MIA), ces possibilités ont certes été utilisées, mais pas massivement.

Depuis 2007 et l'adoption du nouveau statut, on ne perçoit pas encore de franc frémissement. Mais le recul est encore nettement insuffisant pour établir des conclusions pertinentes.



Le nouveau statut apporte une réponse juridique, mais concrètement, il risque de ne régler que partiellement le problème de la faible mobilité.

Les auditeurs mentionnent au passage que le Président du Comité de bassin Seine-Normandie, ancien ministre de la Fonction Publique, tout en ne contestant pas le cas particulier des agences de l'eau, leur a fait spirituellement observer que la faible mobilité pouvait également exister dans des secteurs de la Fonction Publique de l'État, malgré tous les textes qu'il avait fait publier.

Les freins à la mobilité sont connus : il s'agit principalement de l'emploi du conjoint, des contraintes familiales et géographiques, et du contexte général qui est à la suppression de postes à peu près partout, et pour l'encadrement supérieur une nette diminution des postes de direction.

Pour les agences de l'eau, s'y ajoutent :

- la tradition dans les agences de l'eau qui est que « à compétence égale on recrutait plutôt en interne » ;
- le décompte des ETPT : les mises à disposition sont certes désormais remboursées, mais elles ne permettent pas de recruter car le poste reste gagé au sein de l'agence ;
- le vrai détachement, avec les mêmes garanties que dans la Fonction publique, n'existe pas ;
- la modulation des primes n'est pas possible, et « *il existe peu d'outils de gestion de ressources humaines pour récompenser la mobilité* ».

Le directeur général de l'agence de l'eau Adour-Garonne, qui est très volontariste sur ce point, indique que, par exemple, le poste de délégué territorial à Rodez a été refusé par trois collaborateurs toulousains, car le nouveau statut n'a pas tout réglé, et qu'il faut des moyens pour assurer la mobilité.

Par ailleurs, les agences demeurent un lieu privilégié en terme de cadre de travail, et les indemnités et les déroulements de carrière y sont plutôt corrects. Des échanges sur le territoire du bassin avec d'autres administrations ou établissements publics sont certes possibles (DREAL, DDT, délégations de l'ONEMA, de l'ONCFS ou des Parcs nationaux par exemple) ou vers la Fonction publique territoriale (FPT), mais il demeure encore des freins à la mobilité, qui rendent difficiles des débouchés extérieurs attractifs.

Le nouveau statut impose une mobilité obligatoire pour l'accès à la catégorie 1 et la catégorie 1bis :

- pour le passage de catégorie 2 en catégorie 1 par recrutement interne, il faut 3 ans de mobilité sur des fonctions correspondant à la catégorie 2, plus une ancienneté de quelques années dans le système agence ;
- pour le passage de catégorie 1 en catégorie 1bis, il faut remplir les conditions précédentes, mais avec au moins trois ans de mobilité hors du système des agences de l'eau.

Les auditeurs pensent qu'il s'agit d'une bonne chose, et que de manière générale **la mobilité est à la fois enrichissante et nécessaire, et qu'elle est même un préalable avant de pouvoir occuper efficacement un poste avec des responsabilités importantes**. Ils ont d'ailleurs constaté, dans les agences de l'eau, des exemples de mobilités avant que le nouveau statut n'existe.

Un cadre supérieur respecté de l'agence de l'eau Seine-Normandie, de catégorie 1bis, leur a fait observer que, même avec l'ancien statut, il avait bien compris que « *s'il n'avait pas bougé, il n'aurait pas pu progresser à ce niveau au sein de son agence* ». Il mentionne également que des cadres de l'agence sont devenus cadres supérieurs dans d'autres agences : tel est le cas du directeur des redevances de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, et d'un ingénieur qui a quitté l'agence de l'eau Seine-Normandie, a pris la tête d'une délégation à l'agence Loire-Bretagne et est devenu cadre dirigeant en tant que

directeur chargé de l'international à l'agence de l'eau Loire-Bretagne.

Plusieurs pensent qu'avec le nouveau statut, avec l'obligation de mobilité de 3 ans hors système agence pour l'accès au 1 bis et compte tenu des freins à la mobilité soulignés plus haut, « *les contractuels seront barrés* ». Ces postes seront occupés par des fonctionnaires détachés, comme il le sont d'ailleurs déjà souvent présentement. La mobilité risque donc d'être illusoire : les agences ne sont pas suffisamment grandes pour une gestion collective et prévisionnelle des cadres supérieurs ; il n'est pas possible de créer des viviers comme dans les grands corps fusionnés. Un agent quittant une agence pour aller par exemple dans la fonction publique territoriale (FPT) aura tendance à y faire définitivement carrière, car il y aura plus de choix. Plutôt qu'un essaimage des agences vers l'extérieur, la crainte exprimée est que les agences deviendront plutôt terre d'accueil pour des fonctionnaires. Les agences auront du mal à retenir leurs talents : « *les gens qui partent ne reviendront pas* ».

6.3. LA MUTUALISATION ET LES CHANTIERS DE LA RGPP

L'équipe d'audit a bien noté que dans le cadre du plan d'actions RGPP, c'est à l'agence Loire-Bretagne qu'a été confiée la responsabilité de conduire en 2009 les trois actions suivantes, portant sur la gestion des ressources humaines :

- mise en place en commun d'un processus favorisant la mobilité (charte de bonnes pratiques sur les parcours professionnels, gestion prévisionnelle des emplois des compétences et des carrières, recensement des souhaits de mobilité, accompagnement de la mobilité géographique, bourse de l'emploi sur serveur et sites internet des sept établissements, contacts avec d'autres établissements publics ou collectivités),
- mutualisation et partage documentaire sur extranet de la veille juridique relative aux ressources humaines,
- achat commun de formations, organisation collective de formations, échanges de cahiers des charges.

Tous les deux ou trois mois, les directeurs des ressources humaines (DRH) des 7 établissements publics (les six agences de l'eau et l'ONEMA) se réunissent. Les agences de l'eau avaient déjà pris l'habitude de le faire pendant la période d'élaboration du nouveau statut, qui avait duré plusieurs (cinq) années. Ils ont mené de manière méthodique et coordonnée les démarches de mutualisation et les chantiers de la RGPP.

Des outils communs sont en place (ou en cours) :

- la bourse de l'emploi : le logiciel est opérationnel, avec la fonctionnalité de télé-candidatures, à l'agence de l'eau Artois-Picardie et l'agence de l'eau Haute-Garonne et devrait l'être fin octobre 2010 à l'agence de l'eau Seine-Normandie ;
- la charte des bonnes pratiques sur les parcours professionnels est devenue le « guide de la mobilité » qui est réalisé à 90 %, et sera présenté prochainement en réunion des directeurs d'agences de l'eau (DAE), l'objectif étant de finaliser le document pour la fin 2010 ;
- le partage documentaire et la veille juridique, qui est désormais possible sur l'extranet depuis octobre 2009, après un pilotage du projet par l'agence de l'eau Loire-Bretagne ;
- l'harmonisation des dispositifs et l'échange des bonnes pratiques (validation des acquis de l'expérience, droit individuel à la formation, formations qualifiantes).

Il y a également eu de la mutualisation en matière d'ingénierie pédagogique : pour l'évaluation des politiques publiques par exemple, ce chantier ayant été conduit par l'agence de l'eau Adour-Garonne notamment. Dans ce domaine, 5 agences ont déjà un logiciel commun.

Un sous-groupe a abordé les questions de la formation, durant la mission d'audit, lors d'une réunion à Metz les 8 et 9 février 2010. Pour la formation la mutualisation a des limites. Les achats communs de formations se heurtent aux contraintes géographiques. Il convient naturellement de faire un bilan économique global intégrant le coût de la formation elle-même, mais aussi les frais de transport et de séjour qu'engendrent les stages.

Les trois agences auditées ont fait observer que beaucoup de travail de mutualisation avait déjà été entrepris avant, mais que cela s'est formalisé, généralisé, professionnalisé, et que « c'est une excellente chose ».

Les auditeurs ont noté que l'**inspecteur Hygiène et Sécurité** est commun à l'agence de l'eau Seine-Normandie, à l'agence de l'eau Artois-Picardie, et peut être bientôt également à l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, ce qui est intéressant car la formation est lourde. C'est un bon exemple de mutualisation réussie. Il s'agit d'un agent de l'agence de l'eau Seine-Normandie, rattaché au directeur délégué de cette agence.

Parmi les actions de la RGPP, il était, en outre, prévu de créer en 2010 dans le cadre de l'ensemble ONEMA-Agences un poste de « chargé de mission ressources humaines » commun, afin de traiter de conseil à la mobilité, ainsi que du suivi des cadres supérieurs. L'efficacité du futur chargé de mission mobilité est mise en doute par plusieurs agences. L'hypothèse de désigner un des DRH des 7 établissements pour exercer ces fonctions n'a visiblement pas l'adhésion des DRH des agences rencontrés, même si cette hypothèse a plutôt paru une bonne idée aux auditeurs.

6.4. L'ORGANISATION : TERRITORIALISATION ET REDÉPLOIEMENTS

Les trois agences auditées sont très différentes par leurs effectifs et leur ressort territorial.

Il n'existe pas de directions territoriales à l'agence de l'eau Artois-Picardie, contrairement aux deux autres agences de l'eau auditées, dont le ressort territorial est beaucoup plus vaste, mais des missions territoriales :

- la mission « Picardie », à Amiens, compétente pour le bassin de la Somme ;
- la mission « Littoral », à Boulogne-sur-Mer compétente pour les eaux littorales et les fleuves côtiers du Nord-Pas-de-Calais ;
- la mission « Mer du Nord », au siège à Douai, pour le reste du bassin.

Les auditeurs confirment que dans un bassin de moins de 20 000 km², des délégations ne sont pas indispensables dans le bassin Artois-Picardie, et que les missions territoriales sont pertinentes. D'autant que ces missions, dont les attributions étaient par le passé limitées à l'assainissement, ont vu leur champ d'action s'élargir depuis le 9^{ème} programme dans le sens d'une approche globale territoriale.

Dès le chapitre consacré à la réforme institutionnelle, les auditeurs ont noté, sous le § 3.2 « la nécessité de relayer sur les territoires », que « L'orientation prise par les agences de Seine-Normandie et d'Adour-Garonne de déconcentrer davantage les compétences et de renforcer les directions territoriales est sur ce point tout à fait judicieuse ». Dans les chapitres suivants, leur conviction de l'**importance de la politique de territorialisation** n'a fait que se renforcer.

Il est arrivé, par le passé, que des agences organisées souvent en fortes directions thématiques, aient pu fonctionner de manière un peu cloisonnée et de façon trop sectorielle, et avec des délégations territoriales « *un peu en seconde ligne* ». Dans le nouveau contexte de la LEMA, il importe de renforcer les délégations régionales, les directions territoriales, ou les missions territoriales, « *avec les services du siège en back-office* », selon le Président du Conseil d'administration d'une des agences auditées.

Les auditeurs ont noté que l'agence de l'eau Seine-Normandie avait bien poursuivi sa

déconcentration²², avec six directions territoriales renforcées et désormais pleinement responsables sur le plan opérationnel, et que parallèlement, le siège avait vu ses directions réduites en nombre. Ils ont également apprécié que la transversalité à l'agence de l'eau Seine-Normandie soit bien assurée par l'organisation de réseaux métiers, par décision n°2008 – 489 de son Directeur Général.

De son côté, L'AEAG vient d'adopter un projet d'établissement qui définit sa stratégie et son évolution pour les six années à venir, dans lequel elle explique sa politique de territorialisation, de même que de transversalité et de pluridisciplinarité. Ce document de qualité est connu de la tutelle et des instances concernées directement, et les auditeurs, en en recommandant la lecture, se garderont donc de le paraphraser.

Même si de lourds dossiers d'assainissement demeurent, la DCE a impliqué un changement de paradigme, le milieu naturel doit être au cœur de la politique des agences (voir § 4.1). Il s'agit pour certains de passer d'une culture de l'assainissement à une culture du milieu aquatique, de devenir pro-actifs, de quitter une logique de guichet pour une logique de projet.

Des compétences horizontales en ingénierie de projets, des capacités de négociation et de management d'équipes, devront être acquises. Cela sera impératif pour traiter des pollutions diffuses, de la restauration des milieux aquatiques, et pour être des interlocuteurs des organismes uniques pour l'irrigation.

Des possibilités de redéploiement existent par les départs naturels, l'informatisation, les gains de productivité et la mutualisation, même si elles seront limitées par la RGPP. En outre, des ingénieurs seront capables d'évoluer en interne, d'autant que dans les délégations les ingénieurs ont déjà une expérience des projets et de la négociation en matière d'assainissement. En terme de compétences, deux profils de métiers existent : ingénieur et naturaliste (dynamique des milieux ou des systèmes). Le deuxième profil est encore sous-représenté et il faudra sans doute rééquilibrer ; comme l'a fait remarquer pertinemment aux auditeurs le directeur général adjoint de l'agence de l'eau Adour-Garonne : « *Le profil type des futurs recrutés ne sera pas uniquement l'ingénieur des travaux de l'agriculture et de l'environnement (ITAE) passé par l'École nationale du génie de l'eau et de l'environnement de Strasbourg (ENGEES)* ».

Par ailleurs, les métiers d'ensemblier et d'analyste économique (coût/bénéfice) vont se développer, de même que les métiers d'ingénierie technico-financière plutôt que ceux de l'ingénierie publique. Des compétences juridiques seront également nécessaires. Toutes ces compétences gagneront assurément à être largement mutualisées.

Les redéploiements demanderont, comme pour la territorialisation, à la fois de la détermination, de la conviction, de la patience et du dialogue.

Des démarches qualité ont été conduites dans les trois agences de l'eau visitées. L'agence de l'eau Artois-Picardie a été certifiée ISO-9001 dès 2002²³ puis ISO-14001 en 2006. L'agence de l'eau Adour-Garonne a été certifiée ISO-9001 fin 2009, et s'engage dans une certification ISO-14001 pour la fin de l'année 2010. Quant à l'agence de l'eau Seine-Normandie, elle a connu un audit à blanc en juin 2010 par le bureau Véritas, et vise à une certification ISO-9001 en juin 2011 pour l'ensemble de son périmètre (y compris les études et l'évaluation).

Les directeurs généraux des trois agences, ainsi que leurs collaborateurs directs, étant tous convaincus que les démarches qualité sont des outils de management et de conduite du changement, en cohérence avec leurs projets d'établissement ou d'entreprise, **les auditeurs sont confiants que ces chantiers difficiles, que sont les réorganisations et les redéploiements, seront conduits méthodiquement et efficacement.**

²² Certains auditeurs se sont cependant demandés s'il fallait aller jusqu'à confier l'émission des redevances aux directions territoriales de l'AESN.

²³ Comme le Service de l'inspection générale de l'environnement (SIGE) l'avait noté dans son rapport de 2005

6.5. CONCLUSIONS

Le nouveau statut de 2007, s'il n'a pas réglé tous les problèmes de personnel, a apporté des avancées certaines. Il aura permis l'harmonisation des recrutements (même si les modalités sont différentes d'une agence à l'autre), et en tout cas une clarification salutaire sur le niveau des recrutements. Le nouveau statut a également permis d'harmoniser les conditions de promotion. Le statut, qui est plus strict, a incontestablement rendu plus homogènes les promotions dans les différentes agences de l'eau.

La mobilité suscite plus de questionnements. Elle est faible depuis longtemps, et les conditions nouvelles de mobilité obligatoire pour l'accès aux catégories 1 et 1bis, si elles apparaissent nécessaires aux auditeurs, ne sont pas encore perceptibles. Il est vrai que le recul est nettement insuffisant. Les auditeurs ont bien identifié des difficultés potentielles, et il conviendra aux futurs autres auditeurs et à la tutelle de les réexaminer avec plus de recul.

Les chantiers de mutualisation et de la RGPP ont été réalisés ou sont en cours, certains à leur rythme, mais dans ce domaine il est parfois nécessaire de donner du temps à l'appropriation. Les limites de la mutualisation dans le domaine de la formation, par exemple, doivent se comprendre en intégrant le temps et les frais de déplacement.

Les auditeurs encouragent les agences à continuer méthodiquement à procéder aux organisations et aux redéploiements nécessaires, pour mener à bien leurs projets territoriaux avec leurs partenaires afin d'atteindre les objectifs de la DCE, et ce malgré le contexte un peu délicat de la RGPP.

Les auditeurs rappellent enfin qu'ils ont mentionné, au chapitre 2 consacré aux redevances, les problèmes de mise en œuvre opérationnelle du système informatique de l'agence de l'eau Seine-Normandie. Ils soulignent l'urgence à les résoudre complètement.

Annexes

1. Note du 3 avril 2009



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Conseil général de l'environnement
et du développement durable

Paris, le 3 avril 2009

Le vice-Président

Le Vice-Président du Conseil Général de
l'Environnement et du Développement Durable

à

Monsieur le Directeur Général de
l'Aménagement, du Logement et de la Nature

Affaire suivie par : Patrick Laporte
Patrick.laporte@developpement-durable.gouv.fr
Tél. 01 40 81 68 57 – Fax : 01 40 81 68 28

Sur votre proposition, j'ai inscrit, au titre du programme d'inspection des services et des établissements pour l'année 2009, les trois agences de l'eau Seine-Normandie, Artois-Picardie et Adour-Garonne en vue de faire l'objet d'un audit de mise en oeuvre de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006.

Cet audit sera coordonné par Mme Michèle JOIGNY, Inspectrice Générale de l'Équipement et M. Denis PAYEN, Inspecteur Général des Ponts et Chaussées, qui prendront votre attache pour déterminer le cahier des charges de cet audit. Ils seront accompagnés, d'une part, par Christian D'ORNELLAS qui assurera le travail de synthèse et d'autre part, par MM. Paul LEMPEREUR, Philippe RATTIER et Jean-Alfred BEDEL qui interviendront respectivement dans les agences Seine-Normandie, Artois-Picardie et Adour-Garonne.

Claude MARTINAND

Transition énergétique et mobilité
Énergie et climat
Prévention des risques
Infrastructures, transports et mer
Développement durable

Présent
pour
l'avenir

www.developpement-durable.gouv.fr

Copie à : Mme. la Directrice de l'eau et de la biodiversité
JY Belotte, M. Joigny, D. Payen, C. d'Ornellas, P. Lempereur,
Ph. Rattier, J.A. Bedel, L. Ruelle

Tour Pascal B – 92055 La Défense cedex – Tél : 33 (0)1 40 81 21 22 – Fax : 33 (0)1 40 81 00 01

2. Cahier des charges de l'audit

CONSEIL GENERAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Audit de la mise en œuvre de la LEMA par les agences de l'eau Seine-Normandie, Artois-Picardie et Adour-Garonne

CAHIER DES CHARGES¹

1. Lancement de l'audit

Lors de la réunion tenue le 9 décembre 2008 à la Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature, il a été convenu d'inscrire au programme d'inspection 2009 du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD) un audit conjoint des trois agences de l'eau Seine-Normandie, Adour-Garonne et Artois-Picardie axé sur la mise en œuvre de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) du 30 décembre 2006. Ce programme d'inspection des services et des établissements a été arrêté par décision du vice-Président du CGEDD du 26 janvier 2009.

Par décision du 3 avril 2009, le Vice-Président a désigné une équipe comprenant Michèle Joigny et Denis Payen (coordonnateurs), ainsi que Christian d'Ormellas, Paul Lempereur, Philippe Rattier et Jean-Alfred Bedel pour réaliser cet audit.

La direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) a précisé au cours d'une réunion conjointe DEB-CGEDD tenue le 22 juin 2009 les thèmes qu'elle souhaitait voir abordés par l'équipe d'audit du CGEDD, à savoir :

- les redevances collectées par les agences,
- la réforme institutionnelle,
- la restauration des milieux aquatiques,
- les conventions ERU (eaux résiduaires urbaines),
- la gestion des ressources humaines (GRH).

Cette réunion a également permis de préciser sur chacun de ces thèmes, qui pouvaient apparaître comme excessivement larges, les attentes prioritaires de la DEB. C'est sur la base de ces priorités qu'ont été établies les problématiques de l'audit décrites au § 3 ci-après.

Compte tenu de la charge très lourde que constitue pour les agences, jusqu'à la fin du troisième trimestre 2009, l'adoption de leurs schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), il avait été convenu que la mission commencerait fin octobre 2009 et qu'elle serait exécutée dans des délais ramassés.

D'autres contraintes étant apparues courant octobre 2009, il a été finalement retenu que les premiers contacts avec les agences seraient pris courant décembre 2009 et janvier 2010 et que les investigations démarreraient à partir du 15 janvier 2010.

¹ validé par la Direction de l'eau et de la biodiversité le 25 novembre 2009

2. Contexte de l'audit

i. le nouveau ministère

La création du MEEDDAT, devenu MEEDDM, et corollairement du CGEDD, a eu pour effet :

- de placer sous la tutelle du nouveau ministère des établissements publics jusqu'alors sous tutelle du ministre chargé de l'environnement, tels que notamment l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) et les Agences de l'eau ;
- d'inscrire ces établissements publics dans le champ d'inspection du CGEDD.

ii. les précédentes inspections

Les six agences de l'eau ont été inspectées par l'ex service de l'inspection générale de l'environnement (SIGE) entre 2001 et 2007, de manière approfondie, par des équipes de quatre (parfois cinq) inspecteurs et sur une période d'une année en moyenne. Il est vrai que depuis leur création au milieu des années 60, les agences d'eau n'avaient jamais été inspectées techniquement, et qu'il a été nécessaire d'en passer par une série d'inspections approfondies. Ce cycle achevé, des audits thématiques sur plusieurs agences réalisés dans des délais plus courts ont été désormais jugés pertinents. Ainsi, une approche transversale sur la déclinaison de la LEMA, est-elle apparue opportune. Les trois agences Seine-Normandie, Adour-Garonne et Artois-Picardie ont été retenues pour un audit par une équipe du CGEDD composée de deux personnes en centrale examinant les trois établissements et une personne dans chaque MIGT examinant l'agence de son ressort territorial.

iii. la LEMA

La LEMA rénove l'organisation des institutions pour une meilleure efficacité, en particulier :

- elle réforme le dispositif des redevances des agences de l'eau, dans le sens d'une mise en conformité avec la Constitution, d'une déconcentration encadrée par le Parlement et d'une simplification ;
- elle conforte et légitime les comités de bassin (CB) à approuver les programmes d'intervention des agences de l'eau et les taux de redevances.

Une des ambitions principales de la LEMA est l'atteinte des objectifs de la directive cadre européenne sur l'eau (DCE) d'octobre 2000, en particulier le retour à un bon état écologique des masses d'eaux d'ici 2015. Pour cela les milieux aquatiques doivent être restaurés et entretenus, et des obligations sont fixées telles que le respect de la continuité écologique (passage des poissons migrateurs et mouvements naturels des fonds des rivières) imposé aux ouvrages sur certains cours d'eau.

La LEMA contient également des mesures de préservation de la qualité des eaux, en complément des dispositions déjà fixées par la directive ERU, et il convient de rattraper de manière urgente les retards pris par la France dans le traitement des eaux résiduaires urbaines.

On comprend donc les quatre premiers thèmes que la DEB souhaite voir abordés, qui sont en lien direct avec les actions à conduire par les agences pour atteindre les objectifs fixés par la LEMA.

iv. les suites de la LEMA

Le cinquième thème est plus transversal mais découle aussi directement des attentes nouvelles vis-à-vis des agences dans la mise en oeuvre de la LEMA. En effet, pour mettre en oeuvre ces politiques, de nouveaux métiers émergent et de nouvelles compétences doivent être acquises, de

plus, des possibilités nouvelles sont permises par le statut des personnels contractuels commun aux six agences adopté en 2007, ce qui justifie l'attention demandée par la DEB à l'analyse du volet GRH.

v. la RGPP

La mesure n°154 de la revue générale des politiques publiques (RGPP), s'appliquant à l'ONEMA et aux agences de l'eau, a pour objectif, dans un contexte où les effectifs sont globalement stabilisés, que : « La rationalisation et la mutualisation des moyens doit permettre d'améliorer l'efficacité et l'efficience de la politique de l'eau, faire en sorte que le maximum des moyens mobilisés, qu'ils soient financiers ou humains, soient effectivement consacrés, au moindre coût, à la mise en oeuvre opérationnelle des objectifs de la politique de l'eau et non pas au fonctionnement des établissements »

Il en découle un plan d'actions portant sur 60 mesures de rationalisation et de mutualisation, dont la mise en oeuvre doit s'échelonner entre 2009 et 2012.

vi. les rapports de la Cour des comptes

Enfin, la Cour des comptes a contrôlé récemment l'ensemble des agences de l'eau. Son rapport de synthèse ainsi que les observations relatives aux trois agences de l'eau faisant l'objet de l'audit, seront naturellement à prendre en compte par les auditeurs.

3. Problématiques de l'audit

L'équipe d'audit s'attachera, au terme des investigations conduites au sein des trois agences et auprès des services et des acteurs de la politique de l'eau dans leur bassin, à répondre aux questions posées par la DEB sur les cinq thèmes mentionnés.

i. Les redevances

Les nouvelles dispositions inscrites dans la LEMA entrent en vigueur pour les redevances de l'année d'activité 2008 et qui seront perçues en 2009. Malgré le peu de recul, l'équipe d'audit cherchera à établir un premier bilan avec les agences, évaluera les conséquences des nouvelles redevances sur l'équilibre financier du IXème programme d'intervention et analysera les différences avec les prévisions.

De plus, ces nouvelles dispositions conduisent à unifier les assiettes des redevances quel que soit le bassin hydrographique, ce qui facilite la mutualisation de systèmes d'information et la création d'outils communs aux six agences. L'équipe d'audit s'attachera à faire le point des travaux confiés notamment à l'agence Artois-Picardie dans le cadre du plan d'actions RGPP et portant en particulier sur :

- la mise en place de fiches Questions/Réponses communes par redevance sur les sites internet des agences (harmonisation des réponses des agences et information des redevables),
- les procédures communes pour le calcul de la pollution évitée, les taxations d'office et les cas particuliers (redressements judiciaires, création ou cessation d'activité, cession d'entreprise...), les contrôles sur pièces et sur place,
- les procédures communes pour les prestations externalisées (cahiers des charges des contrôles, mesures de pollution, délivrance des agréments).

Les auditeurs examineront également le degré d'avancement de l'action confiée à l'agence de l'eau Artois-Picardie conjointement avec l'agence Rhône-Méditerranée-Corse sur la maintenance commune de la plateforme de télé-services et l'élaboration d'outils communs d'information des redevables (modalités de calcul en particulier). Ils compareront les coûts de développement des logiciels de traitement des redevances développés d'une part par les agences Adour-Garonne, Loire-Bretagne et Artois-Picardie, d'autre part par l'agence Seine-Normandie pour son compte et celui de l'agence Rhône-Méditerranée et Corse.

ii. La réforme institutionnelle

L'équipe d'audit s'attachera à répondre aux questions de la DEB sous deux angles :

- la réforme des comités de bassins : comment se mettent en oeuvre les extensions de compétences ?
- la refonte des priorités des agences : apprécier la capacité des agences à mettre en oeuvre le IX^e programme ainsi que les raisons de résultats hétérogènes d'une agence à l'autre, par exemple sur les pollutions agricoles diffuses.

iii. La restauration des milieux aquatiques

L'examen des rapports des précédentes inspections montre qu'un effort financier renouvelé a dû être porté à la restauration des milieux aquatiques, après des années consacrées en priorité à faire face aux urgences de la dépollution. Cependant, la mise en oeuvre des programmes de restauration rencontre des difficultés ou des retards, que l'équipe d'audit analysera, qu'il s'agisse de raisons internes aux agences et portant sur l'organisation, les effectifs consacrés ou les compétences requises, ou qu'il s'agisse de motifs externes liés à la maîtrise d'ouvrage ou aux relations avec les services déconcentrés.

iv. Les conventions ERU

Les obligations de la directive ERU ont impliqué d'importants investissements et ont mobilisé depuis 1992 près de la moitié des aides accordées chaque année par les agences de l'eau. Malgré ces efforts financiers, la France a été condamnée par l'Union européenne pour retards dans la mise en application de cette directive, et le Ministre d'Etat a lancé en septembre 2007 un plan d'action pour les résorber. Fin 2008, 268 stations d'épuration (STEP) , soit 9 %, demeuraient non-conformes en terme de traitement des matières organiques et des nutriments (phosphore et/ou azote) ; le plan prévoit de faire tomber à 4 % fin 2009, à 2 % fin 2010 le pourcentage de STEP non-conformes, et à part quelques unités la totalité devrait être mise aux normes à la fin 2011.

Pour respecter les objectifs de résorption des retards deux conventions cadres de prêts pour la finalisation de la mise aux normes des stations d'épuration ont été conclues le 20 février 2009 entre le MEEDDM et la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Le montant de ces prêts s'élève à 1,2 milliard d'euros pour la Métropole et à 300 millions d'euros pour l'Outre-mer.

Au niveau local, des conventions ont été également été signées avec les collectivités concernées.

Dans ce contexte, l'équipe d'audit examinera la mise en oeuvre de ces conventions ERU entre l'Etat et ces collectivités, en cherchant à identifier d'éventuels problèmes financiers locaux subsistants, ou d'autres difficultés de diverses natures, notamment celles qui seraient liées à la maîtrise d'ouvrage.

Les auditeurs ne limiteront pas leur analyse aux agglomérations d'assainissement les plus importantes. Ils se proposent de rencontrer quelques maîtres d'ouvrage dans chacun des trois

bassins.

Sur cette thématique, l'équipe d'audit analysera également dans chaque bassin l'articulation entre les dispositifs mis en oeuvre par l'agence de l'eau en vue de la mise en conformité des STEP et l'exercice de la police de l'eau par les services qui en ont la charge.

v. La gestion des ressources humaines

L'équipe d'audit a bien noté que dans le cadre du plan d'actions RGPP, c'est à l'agence Loire-Bretagne qu'a été confiée la responsabilité de conduire en 2009 les trois actions suivantes, portant sur la gestion des ressources humaines :

- mise en place en commun d'un processus favorisant la mobilité (charte de bonnes pratiques sur les parcours professionnels, gestion prévisionnelle des emplois des compétences et des carrières, recensement des souhaits de mobilité, accompagnement de la mobilité géographique, bourse de l'emploi sur serveur et sites internet des sept établissements, contacts avec d'autres EP ou collectivités),
- mutualisation et partage documentaire sur extranet de la veille juridique relative aux ressources humaines,
- achat commun de formations, organisation collective de formations, échanges de cahiers des charges.

Les auditeurs examineront dans les trois agences auditées, les bénéfices attendus ou déjà constatés de ces actions, et éventuellement les contributions apportées à l'agence responsable (Loire-Bretagne).

En outre, l'équipe d'audit évaluera l'homogénéité des pratiques de gestion des ressources humaines entre les agences de l'eau, en particulier en matière de recrutement et de promotion, et analysera l'évolution des nouveaux métiers nécessaires pour mettre en oeuvre les politiques nouvelles. Les auditeurs identifieront les éventuelles difficultés d'application du nouveau statut des personnels de 2007.

vi. Organisation

A la demande de la DEB, l'équipe d'audit notera les éventuels problèmes d'organisation se posant à l'examen des différents thèmes abordés ci-dessus, en ne se limitant pas au thème de la restauration des milieux aquatiques.

4. Programme indicatif de l'audit

Pour mémoire les phases suivantes ont été réalisées :

- Documentation et analyse préalable en juillet et fin août début septembre 2009 ;
- Réunion plénière de l'équipe d'audit au siège de la MIGT-2 rue Miollis le jeudi 10 septembre 2009 matin pour proposer un projet de cahier des charges ;
- Réunion DEB et CGEDD le 1^{er} octobre 2009 pour examiner le projet et valider le cahier des charges ;
- Session de formation/discussion sur le sujet sensible et complexe des redevances le vendredi 23 octobre 2009 après-midi tour Pascal B pour toute l'équipe d'audit ;
- Validation définitive du cahier des charges et du calendrier le 25 novembre 2009.

Les étapes suivantes seront :

- Travail de pré-diagnostic avec les auditeurs des MIGT courant novembre et décembre

- 2009 ;
- Élaboration d'un guide de questionnement pour les entretiens sur place ;
 - Prise de contact avec des directeurs et présidents de CA et de CB des agences, des DREAL/ DIREN de bassin et éventuellement les Préfets de bassin courant décembre 2009 et janvier 2010.

Ensuite, l'équipe propose de réaliser l'audit en 5 mois et demi de mi-janvier 2009 à juin 2010, afin de répondre au souhait de la DEB d'une exécution dans des délais « ramassés », selon le calendrier indicatif suivant:

- Investigations : 3 fois 3 jours (à préciser) dans chaque agence et auprès de maîtres d'ouvrage ou partenaires de février à mai 2010 ;
- Évaluation, synthèses, recommandations, rédaction du rapport en mai/juin 2010.

3. Liste des personnes rencontrées

Agence de l'eau Artois-Picardie

Entretiens internes

Alain STRÉBELLE	Directeur général de l'agence de l'eau
Delphine PASSÉ	Directrice déléguée aux redevance
Bruno-Mario LESTANI	Chef de projet redevances
Patrick DIERYCKX	Directeur délégué aux systèmes d'information et aux télécommunications
Vincent DELOBELLE	Secrétaire général
Dany BROQUET	Chef du service des ressources humaines
Stéphane JOURDAN	Chef du service milieux aquatiques
Francis PRUVOT	Directeur des ressources humaines
Vincent VALIN	Directeur Lutte contre la pollution
Dany BROQUET	Chef du service ressources humaines

Entretiens externes

Jean-Michel BERARD	Préfet de région Nord-Pas-de-Calais, Président du conseil d'administration de l'agence
Hervé POHER	Président du comité de bassin Artois-Picardie
Philippe DUPRAZ	PDG de la société des eaux du Nord
Jean-Marc CHARLEMAGNE	SEN – directeur de la distribution
Philippe LALART	DDTM59 – directeur
Didier ROUSSEL	DDTM59 – chef du service eau environnement
Michel STROUMBOFF	DDTM62 – directeur
Hélène LEMOINE	Responsable cellule police de l'eau (ERU)
Valentin LETELLIER	Responsable cellule police de l'eau (MA)
Bernard MATHON	DDTM62, responsable de la mission inter service de l'eau (MISE)
Patrick LEMAY	Directeur environnement Ets ROQUETTE, représentant les industriels
Michel PASCAL	Directeur de la DREAL du Nord

Agence de l'eau Seine-Normandie

Entretiens internes

Guy FRADIN	Directeur général de l'agence de l'eau
Marc COLLET	Directeur délégué de l'agence de l'eau
Rémy FILALI	Directeur territorial Seine-Aval

Pascal MARET	Directeur eau, milieux aquatiques et agriculture
Stéphanie WEILL	Délégué qualité
François COLAS-BELCOUR	Secrétaire général
Laurent BURGUIERE	Délégué à la maîtrise d'ouvrage informatique
Dominique PEYROU	Chef du service formation
Jean-Noël BRICHARD	Directeur du programme et de la politique territoriale
Luc PEREIRA-RAMOS	Directeur conduite du programme et politique territoriale
Dominique DUGELAY	Directeur des ressources humaines
Jacques SICARD	Directeur territorial Paris petite couronne
Philippe LUCAS	Directeur des collectivités et de l'industrie
Nicole DESPOUYS	Directrice des instances de bassin
Katy LUGLI	Agent comptable de l'agence de l'eau

Entretiens externes

André SANTINI	Président du comité de bassin Seine-Normandie
Daniel CANEPA	Préfet de région Ile-de-France, Président du conseil d'administration de l'agence
Bernard DECAUX	Président du syndicat « Vallée de l'Orge Aval »
Jean-Marc BOUCHY	Directeur général des services du syndicat
Louis HUBERT	Directeur de la DIREN Ile-de-France
Christian LECUSSAN	Directeur de l'AFINEGE, représentant les usagers au titre de l'industrie
Dominique JOURDAIN	Conseiller municipal de Château-Thierry, président du groupe de travail SDAGE – 9 ^{ème} programme

Agence de l'eau Adour-Garonne

Entretiens internes

Marc ABADIE	Directeur général de l'agence
Bruno CINOTTI	Directeur général adjoint
Jean-Gabriel McCOOK	Secrétaire général
François SIMONET	Responsable département prospection, planification et évaluation
Aline COMEAU	Responsable département espace rural
Nicolas HEBERT	Adjoint département espace rural
Nicolas BOURETZ	Responsable département collectivités territoriales
Dominique CUAZ	Adjoint département CT
Bernard JAYET	Responsable de l'unité assainissement

Fabien MARTIN	Responsable département affaires budgétaire et financières
Jean-Luc CASES	Contrôle de gestion qualité
Martine GAECKLER	Responsable département industrie
Roselyne ZAPATA	Responsable département ressources humaines
Rémy CODIS	Secrétaire général adjoint
Vincent HAMMEL	Directeur de la délégation régionale de Bordeaux
Marie-Claire DOMONT	Adjointe délégation régionale de Bordeaux
Christophe JUTAND	Chef de service unité de bassin de la Charente
Jérôme MONCOUCUT	Chargé d'intervention eau potable-assainissement départements de la Charente-Maritime et des Deux-Sèvres

Entretiens externes

Pascal BOLOT	Secrétaire général des affaires régionales, préfecture de région Midi-Pyrénées
Marc CAFFET	Président du conseil d'administration de l'agence de l'eau
Michel SALLENAVE	Directeur de la direction régionale de l'agriculture et de la forêt
André CROCHERIE	Directeur régional de la DREAL Midi-Pyrénées
Lucile GREMY	Responsable de la division eau et milieux aquatiques à la DREAL Midi-Pyrénées future déléguée de l'ONEMA à Toulouse
Jean LAUNAY	Député-Maire de Bretenoux, Président de la commission programme et finances
Jean COMBY	Directeur délégué d'EDF, représentant les industriels
Alain VILLOCEL	Directeur général de la compagnie d'aménagement des coteaux de Cascoigne
Frédéric CAMEO-PONZ	Administrateur Nature Midi-Pyrénées, membre du conseil d'administration
Claire LE MERRER	Directrice générale adjointe de la communauté urbaine de Bordeaux
Pierre BOURGOGNE	Direction opérationnelle eau et assainissement de la communauté urbaine de Bordeaux
Mme RABIC	Représentante de la fédération de la pêche
Romain FAGEOT	Chargée de mission fédération de la pêche

Administration centrale

Odile GAUTHIER	Directrice de l'eau et de la biodiversité (DEB)
Jean-Philippe DENEUVY	Sous-directeur de l'action territoriale et de la délégation eau et matières premières (DEB)
Tristan DIEFENBACHER	Chef du bureau des agences et offices de l'eau (DEB)

ONEMA

Alexis DELAUNAY	Directeur du contrôle des usages et de l'action territoriale
Camille BARNETCHE	Chef du département de l'action territoriale
Michel HOLL	Délégué inter-régional de Compiègne

4. Glossaire des acronymes

AEAG	Agence de l'eau Adour-Garonne
AEAP	Agence de l'eau Artois-Picardie
AEP	Alimentation en eau potable
AESN	Agence de l'eau seine-Normandie
AG	Adour-Garonne
AP	Artois-Picardie
ARS	Agence régionale de santé
CA	Conseil d'administration
CATER	Cellule d'assistance technique à l'entretien des rivières
CB	Comité de bassin
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CDD	Contrat à durée déterminée
CEMAGREF	ex Centre d'études du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et des forêts, devenu Institut de recherche pour l'ingénierie de l'agriculture et de l'environnement
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CSP	Conseil supérieur de la pêche
CUB	Communauté urbaine de Bordeaux
DCE	Directive cadre sur l'eau
DDAF	Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DDE	Direction départementale de l'équipement
DDT	Direction départementale des territoires
DDTM	Direction départementale des territoires et de la mer
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité
DERU	Directive eaux résiduaires urbaines
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DIREN	Direction régionale de l'environnement
DPF	Domaine public fluvial
DRAAF	Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRH	Directeur des ressources humaines
DRIRE	Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
EH	Équivalent-habitant

ENGEES	École nationale du génie de l'eau et de l'environnement de Strasbourg
ENSEEIH	École nationale supérieure d'électrotechnique, d'électronique, d'informatique, d'hydraulique et des télécommunications
EP	Établissement public
ERU	Eaux résiduaires urbaines
ETP	Équivalent temps plein
FPT	Fonction publique territoriale
GRH	Gestion des ressources humaines
ITAE	Ingénieur des travaux de l'agriculture et de l'environnement
LEMA	Loi sur l'eau et les milieux aquatiques
METOX	Métaux toxiques
MEEDDAT	Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire
MEEDDM	Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer
MIA	Mission inter-agences
MIGT	Mission d'inspection générale territoriale
MISE	Mission inter-services de l'eau
ONCFS	Office national de la chasse et de la faune sauvage
ONEMA	Office national de l'eau et des milieux aquatiques
ONF	Office national des forêts
PPP	Principe pollueur-payeur
RGPP	Revue générale des politiques publiques
R & D	Recherche et développement
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SIE	Système d'information sur l'eau
SIGE	Service de l'inspection générale de l'environnement
SN	Seine-Normandie
SNDE	Schéma national des données sur l'eau
SPANC	Service public d'assainissement non collectif
STEP	Station d'épuration