

Synthèse - Évaluation de la politique de gestion intégrée et durable des eaux pluviales de l'agence de l'eau Artois-Picardie

Note de contexte :

Cette synthèse a été réalisée à partir des résultats de l'étude d'évaluation de la politique de gestion intégrée et durable des eaux pluviales de l'agence de l'eau Artois-Picardie. Cette étude avait pour objectifs de mettre en perspective les résultats de cette politique avec les moyens mobilisés, et d'identifier les éventuels angles morts de la politique publique. En conclusion, des pistes d'amélioration pour la mise en œuvre de cette politique au cours du 11^{ème} programme ont été esquissées.

Cette étude d'évaluation a mobilisé plusieurs outils : une analyse quantitative, une enquête qualitative auprès des EPCI à fiscalité propre réalisée par l'ADOPTA (réponses de 40 collectivités), des entretiens téléphoniques auprès de 30 interlocuteurs (maîtres d'ouvrage publics et privés, personnel de l'agence de l'eau), ainsi que des échanges collectifs visant à vérifier la complétude du diagnostic et valider les réponses aux questions évaluatives. **Cette étude n'aurait pu aboutir sans la contribution des acteurs sollicités et nous tenons à remercier la cinquantaine d'interlocuteurs mobilisés pour le temps qu'ils ont bien voulu nous consacrer.**

Contexte de la gestion intégrée des eaux pluviales sur le bassin Artois-Picardie

La pression de l'assainissement des agglomérations est identifiée dans le SDAGE 2016-2021 du bassin Artois-Picardie comme l'un des **facteurs responsables du déclassement de l'état des masses d'eau**. Cette pression est fréquemment attribuée à des failles dans la gestion des eaux pluviales, parmi lesquelles des défauts de desserte et/ou de raccordement,

Les enjeux liés à la gestion des eaux pluviales sont majoritairement localisés sur le département du Nord et une partie de la façade du Pas-de-Calais, à proximité des principales agglomérations. Ces enjeux sont à la fois quantitatifs et qualitatifs (inondations, débordements de réseaux, rechargement des nappes par infiltration).

La Gestion Intégrée des Eaux Pluviales Urbaines (GIEPU) est une partie de la gestion des eaux pluviales qui est définie par le CGCT¹ comme le service public administratif correspondant à *la collecte, au transport, au stockage et au traitement des eaux pluviales des aires urbaines*.

Si elle est une compétence à part entière, la partie intégrée est à la croisée de nombreux enjeux et doit s'inscrire dans une politique globale et locale de l'eau (petit et grand cycle, aménagement du territoire, urbanisme, etc.). En effet, elle s'articule entre différents acteurs, maîtres d'ouvrages, animateurs, financeurs et prescripteurs. Les opérations qui y sont relatives, sont portées par les MO publics et privés et peuvent être financées par l'AEAP. Pour certaines thématiques ((adaptation au CC, biodiversité, etc.), la région Hauts de France ou l'ADEME peuvent également apporter des financements. Sur le bassin, l'animation est portée par l'ADOPTA et les animateurs au sein des structures porteuses des SAGE. L'Etat, par le biais des DREAL et des DDT assure le rôle de prescripteur et d'instructeur pour le contrôle de la protection de la ressource.

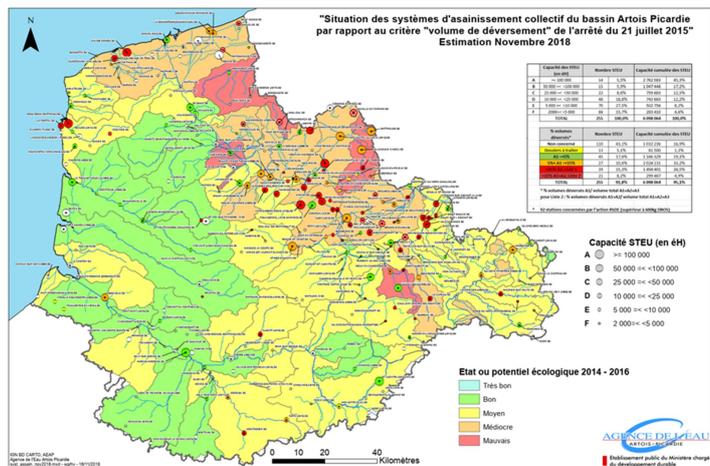


Figure 1: Situation des systèmes d'assainissement collectif et état écologique des masses d'eau sur le bassin Artois-Picardie

L'intervention de l'AEAP pour la gestion intégrée des eaux pluviales urbaines



Figure 2: Evolution des interventions de l'agence entre le 9^{ème} et 11^{ème} programme

Au total, depuis 2007, l'agence a accompagné financièrement 611 projets relatifs à la GIEPU. Initialement réservées aux collectivités publiques, les aides de l'agence ont été ouvertes aux activités économiques en 2013, dans le cadre du X^{ème} programme.

Les financements de cette politique ont été **démultipliés** entre le 9^{ème} et le X^{ème} programme. Pour le 11^e PI, une enveloppe de 100 M€ est prévue pour la politique pluviale, en général. Néanmoins, cet accroissement des financements traduit indirectement une nette volonté de l'agence de l'eau Artois-Picardie d'intervenir dans la gestion intégrée des eaux pluviales urbaines sur le bassin.

¹ Code Général des Collectivités Territoriales

Synthèse - Évaluation de la politique de gestion intégrée et durable des eaux pluviales de l'agence de l'eau Artois-Picardie

Réponses aux questions évaluatives

L'évaluation s'est structurée autour de cinq questions évaluatives dont les principales conclusions sont présentées ci-dessous.

1 LES MAITRES D'OUVRAGE SONT-ILS CONCERNÉS PAR LA PROBLÉMATIQUE DES EAUX PLUVIALES ? [PERTINENCE]

Le « concernement » des maitres d'ouvrages est fonction de 3 catégories de facteurs : réglementaires, « opportunistes » et « altruistes », ce dernier facteur dépend de la sensibilité politique des MO. Ces facteurs sont résumés dans le tableau ci-dessous :

Maitres d'ouvrage publics	Maitres d'ouvrage privés
Aspects réglementaires	
<ul style="list-style-type: none"> - Exigences de conformité. - Compétence EP et compétences liées - Documents réglementaires 	<ul style="list-style-type: none"> - Obligation de limiter l'imperméabilisation. - Conventions de rejets pour les STEP industrielles, arrêtés préfectoraux.
Enjeux des territoires	
<ul style="list-style-type: none"> - Inondations. - Qualité AEP et eaux de baignade. - Adaptation au changement climatique. 	<u>Intérêts privés :</u> <ul style="list-style-type: none"> - Gestion des pollutions accidentelles. - Gestion des eaux pluviales : infiltration et bassins de rétention, économies d'eau, recyclage, réserve incendie.
Sensibilité politique	
Mobilisation de plus en plus forte des élus pour les problématiques environnementales (CC, biodiversité) en lien avec les revendications citoyennes pour l'amélioration de leur cadre de vie	<u>Responsabilité sociale des entreprises (RSE) :</u> Empreinte écologique de l'activité, sensibilité des salariés aux orientations de production, etc. Motivations secondaires par rapport aux motivations réglementaires et économiques

2 LES OBJECTIFS VISÉS PAR L'AGENCE SONT-ILS EN PHASE AVEC LES OBJECTIFS DES MAITRES D'OUVRAGE ? [COHÉRENCE]

De façon globale, les objectifs de l'agence sont en phase avec ceux des MO publics, mais il demeure néanmoins un écart dans l'horizon temporel des enjeux. Les différents objectifs des MO publics et privés sont résumés dans le tableau ci-dessous :

Maitres d'ouvrage publics	Maitres d'ouvrage privés
Objectifs identifiés	
<p>En premier lieu, répondre à des enjeux de court terme (inondations, respect de la DERU). Prise de conscience des enjeux de moyen/long terme (biodiversité, changement climatique, etc.)</p> <p>La plupart des objectifs restent dans la lignée des orientations du SDAGE : réduire les apports de matières polluantes dans les milieux, maîtriser les rejets, limiter le ruissellement.</p>	<p>Les Intérêts privés coïncident avec l'intérêt général par opportunisme. Les actions (réutilisation d'eaux pluviales, réserve incendie, etc.) sont engagées lorsqu'elles participent à une réduction des coûts de production.</p>
Enjeu principal	
Faire comprendre les bénéfices liés aux investissements en GIEPU.	Convaincre et démontrer les bénéfices socio-économiques de la gestion des eaux pluviales aux industriels du territoire.

3 LES MAITRES D'OUVRAGE S'APPROPRIENT-ILS LES OUTILS FINANCIERS QUI SONT MIS À LEUR DISPOSITION PAR L'AGENCE ? [APPROPRIATION]

L'appropriation des outils de l'agence par les MO dépend de différents facteurs. La taille et la structuration des services reste le facteur majeur car en étroite corrélation avec les capacités techniques des MO. Les principales conclusions de cette question sont présentées ci-après :

Limites de l'appropriation des outils financiers	
<i>Subventions/Avances</i>	⇒ Les avances sont parfois refusées pour des raisons comptables, mais restent un levier apprécié par une partie des maîtres d'ouvrages.
<i>Procédures d'instruction</i>	⇒ Les procédures d'instruction sont jugées lourdes. Des blocages peuvent survenir au cours du processus de financement.
Non recours aux aides de l'agence	
<i>Manque de connaissance ou d'intérêt</i>	⇒ Manque de connaissance des outils financiers et des modalités d'accès aux aides de l'agence. ⇒ Manque d'intérêt pour la GIEPU
<i>Compétences des services</i>	⇒ Blocages liés aux compétences en ingénierie technique et financière des maitres d'ouvrage.
<i>Critères d'éligibilité</i>	⇒ Critères d'éligibilité et les délais des AAP restreints.

Synthèse - Évaluation de la politique de gestion intégrée et durable des eaux pluviales de l'agence de l'eau Artois-Picardie

4 QUELS SONT LES MOYENS DE L'AGENCE POUR JUGER DE L'EFFICACITÉ DES OUTILS DE SA POLITIQUE ? SONT-ILS SUFFISANTS ET ADAPTÉS ?

Les entretiens avec le personnel de l'agence ont permis de mettre en exergue les moyens de l'agence pour juger de l'efficacité des outils de sa politique. Les principales conclusions tirées de ces entretiens sont les suivantes :

Le suivi de la politique d'animation

L'atout de l'ADOPTA Le suivi régulier assuré par une **politique d'animation avec l'ADOPTA jugée efficace.**

Les outils de suivi internes de l'agence

Base de données des aides **Le suivi régulier des dossiers d'aides financières**, par année, par type d'action, par maître d'ouvrage. Une réflexion serait à mener sur la typologie des aides recensées pour affiner le suivi et les retours d'expérience.

Outils de surveillance Ils alimentent le rapportage et définissent les conditions d'éligibilité aux aides. Il est nécessaire (sans surcoût budgétaire significatif) de **capitaliser sur les retours d'expérience** des dossiers financés.

Rapportage technique et financier 4 documents font l'objet d'un rapportage. À ce jour, le suivi des données se limite au strict réglementaire.

Plusieurs effets cumulés contraignent cette mission de suivi : la réduction des effectifs de l'agence, l'augmentation des besoins en matière de suivi de la politique, et certaines procédures non optimales (externalisation des services informatiques). Compte tenu de toutes ces difficultés et à effectif constant, il paraît difficile d'ajouter de nouveaux suivis.

5 LA GESTION DES EAUX PLUVIALES PAR L'AGENCE PERMET-ELLE DE RÉPONDRE AUX OBJECTIFS DE LA DCE ? [EFFICACITÉ, EFFICIENCE]

La politique de l'agence de l'eau est efficace pour répondre aux objectifs de la DCE, compte tenu des moyens financiers mis à disposition de cette politique dans les 9^{ème} et X^{ème} programme. Quant à l'efficacité, il est difficile d'en juger car l'exercice suppose de connaître le coût d'opportunité des fonds de l'agence sur d'autres actions ou des évaluations de politique de la GIEPU sur d'autres bassins.

L'analyse des subventions du X^{ème} programme permet de mettre en lumière *l'effet de levier* des subventions de l'agence : **1€ de subvention accordé par l'agence permet en moyenne de mobiliser 2,67€ de financement d'investissement.**

Les principales conclusions de la question 5 sont résumées dans le tableau ci-dessous :

La politique de gestion des eaux pluviales de l'agence de l'eau Artois-Picardie : d'une approche anthropocentrée à une volonté d'atteinte du bon état des masses d'eau

La politique de gestion des eaux pluviales n'est pas nouvelle à l'agence de l'eau, mais elle résulte d'un certain nombre de points d'inflexion dans la politique de l'agence, qui est passée d'une volonté d'amélioration des réseaux d'assainissement à une politique en faveur de la biodiversité.

La prise en main de cette problématique par les maîtres d'ouvrage du territoire : une clé pour l'atteinte des objectifs DCE

Les réponses aux différentes questions évaluatives ont montré le concernement au travers d'une appropriation de la problématique de gestion des eaux pluviales par les maîtres d'ouvrage du territoire. Les entretiens ont permis de mettre en exergue une prise en compte de plus en plus importante de cette problématique, notamment sur les zones présentant de fortes pressions.

La complexité du lien entre gestion des eaux pluviales et atteinte du bon état

Le lien entre l'atteinte du bon état et la gestion des eaux pluviales est complexe à établir car la GIEPU n'est qu'un des facteurs contribuant à l'atteinte du bon état des masses d'eau. Les retours d'expérience de certains territoires engagés dans une gestion durable des eaux pluviales montrent des bénéfices directs et indirects positifs, tant sur l'état des milieux que sur le plan socio-économique.

Capitaliser sur les retours d'expérience pour mieux analyser le lien entre gestion des eaux pluviales et atteinte du bon état

Ces retours d'expérience sont essentiels pour améliorer la connaissance interne de l'impact des mesures financées par l'agence, et pour communiquer auprès des acteurs du territoire sur les bénéfices directs et indirects de la gestion des eaux pluviales.

Généraliser le passage à l'action sur tout le territoire pour atteindre les objectifs DCE

L'analyse évaluative a permis de dégager un certain nombre de points d'amélioration de la politique de l'agence pour mobiliser plus amplement les maîtres d'ouvrage du territoire et massifier le passage à l'action.

Recommandations et jugements partagés

L'évaluation a pu conclure à une série de recommandations afin d'améliorer la politique de gestion des eaux pluviales sur le bassin Artois-Picardie. L'approche proposée se veut opérationnelle et préconise un certain nombre d'actions, déclinées selon la typologie des actions.

Synthèse - Évaluation de la politique de gestion intégrée et durable des eaux pluviales de l'agence de l'eau Artois-Picardie

Actions de sensibilisation, information, communication

- **Communiquer sur les techniques de gestion intégrée des eaux pluviales** : prioriser le volet politique en convainquant les élus de l'opportunité des solutions de long terme, travailler sur la sensibilisation des acteurs techniques, maîtres d'ouvrages et bureaux d'études sur les techniques alternatives, organiser des rencontres annuelles de territoire regroupant les communes et les EPCI afin d'améliorer la communication interservices.
- **Améliorer la communication via le site internet de l'agence** : améliorer la connaissance de l'ensemble des thématiques pouvant être financées, clarifier les taux d'aide et les critères d'éligibilité, faire connaître les possibilités de co-financement en réalisant un « mapping » des financeurs pouvant accompagner les projets de gestion des eaux pluviales, notamment auprès des acteurs privés, créer un forum administratif et technique avec une foire aux questions spéciale *Gestion intégrée des eaux pluviales*, anticiper les réponses aux appels à projet : en publiant un calendrier en amont de leur lancement, pour permettre aux maîtres d'ouvrage d'anticiper les délais de réponse.

Actions de formation

- **Former et coordonner les équipes techniques** : former les équipes techniques et les équipes encadrantes pour la conduction et le suivi de travaux de GIEPU, en priorité au sein des structures disposant de moins de ressources, renforcer la pédagogie auprès des différents services en mettant en place des sessions de formation, pour améliorer l'articulation entre les services AC, EP, voirie, etc.

Accompagnement technique

- **Multiplier les supports d'information technique** : développer les formations techniques (par exemple, formations portant sur l'interprétation des résultats des tests de perméabilité et les solutions préconisées selon les cas de figure), créer des guides techniques de bonnes pratiques pour le dimensionnement, la maîtrise d'œuvre, l'entretien des ouvrages, organiser des journées techniques, avec visite de « projet vitrine » et explications techniques, retours d'expériences, etc.
- Accompagner la rédaction de cahiers des charges en incitant le recours aux techniques alternatives.
- **Elaborer une charte qualité pour les aménagements de GIEPU**, qui renforce et harmonise les bonnes pratiques des intervenants techniques (bureaux d'études, maîtres d'œuvre, etc.)
- Inciter à la mise en place de **procès-verbaux de réception** pour valider la conformité des ouvrages, dans la lignée de la charte de bonne pratique.

Renforcement des moyens humains

- **Maintenir un socle d'agents techniques et administratifs pour pérenniser le succès de l'accompagnement des maîtres d'ouvrage.**
- **Optimiser les procédures administratives pour limiter le temps d'instruction des dossiers** : par exemple, limiter le nombre de pièces exigées pour l'attribution des aides, à toutes les étapes de l'instruction, limiter le d'acomptes à verser qui multiplie d'autant le temps d'instruction et de paiement des demandes., renforcer la coopération entre agents pour faciliter la circulation de l'information, des retours d'expérience, et optimiser le pilotage et la mise en œuvre de la politique de l'agence.
- **Engager une réflexion au sujet du pilotage et du suivi de la politique de l'AEAP.**

Outils financiers

- **Simplifier les processus de demandes d'aides** : allonger les délais de réponses, dématérialiser les démarches, etc.
- **Rendre les aides plus incitatives** : augmenter le taux d'aides pour les solutions fondées sur la nature à 80% de sorte à être plus incitatif sur le volet des techniques vertes, proposer le financement de certaines dépenses dites « de fonctionnement » mais qui relèvent d'investissement de court/moyen terme, continuer à valoriser les actions curatives dans l'objectif d'atteinte du bon état, repenser les conditions d'éligibilité ou intégrer une bonification lorsque l'investissement s'inscrit dans un projet de territoire.

Prescriptions réglementaires

- **Accompagner les collectivités pour renforcer l'ambition et les prescriptions en matière de GIEPU dans les documents de planification** et élargir l'intégration des questions pluviales aux autres politiques publiques (documents d'urbanismes, documents de planification environnementales, etc.).
- **Encourager la mutualisation et le partage des coûts de fonctionnement** au niveau des zones d'activités et projets d'aménagements, au travers de convention de gestion.
- A l'échelle nationale, **concourir à la mise en place de normes et labellisations pour les alternatives aux « tout tuyau »**, de sorte à valoriser et conforter les projets d'aménagements innovants.