

MC2 consultants



Réf : RF_AESN_Evaluation 9ème programme

Version : V1.1

Date : 4 avril 2011

AGENCE DE L'EAU SEINE NORMANDIE

Évaluation de la sélectivité et de l'incitativité du 9ème programme au regard des objectifs de la DCE

SYNTHESE DE L'ÉVALUATION

<http://www.mc2consultants.fr>

contact@mc2consultants.fr



MC2 Consultants :
16, rue Félix Lavit 31500 - TOULOUSE
Tél : 05 61 00 98 80
Fax : 05 34 25 21 80

SARL au capital de 20 000€ SIRET 417 494 853 00050 RCS TOULOUSE 417 494 853

1. CONTEXTE ET OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION

1.1. UN QUESTIONNEMENT EVALUATIF CIBLE

En fixant l'objectif d'atteindre le « bon état » écologique et chimique de toutes les masses d'eau d'ici 2015, la DCE implique le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats. Les modalités d'intervention du 9^{ème} programme, approuvé le 30 novembre 2006, ont été conçues dans cet objectif.

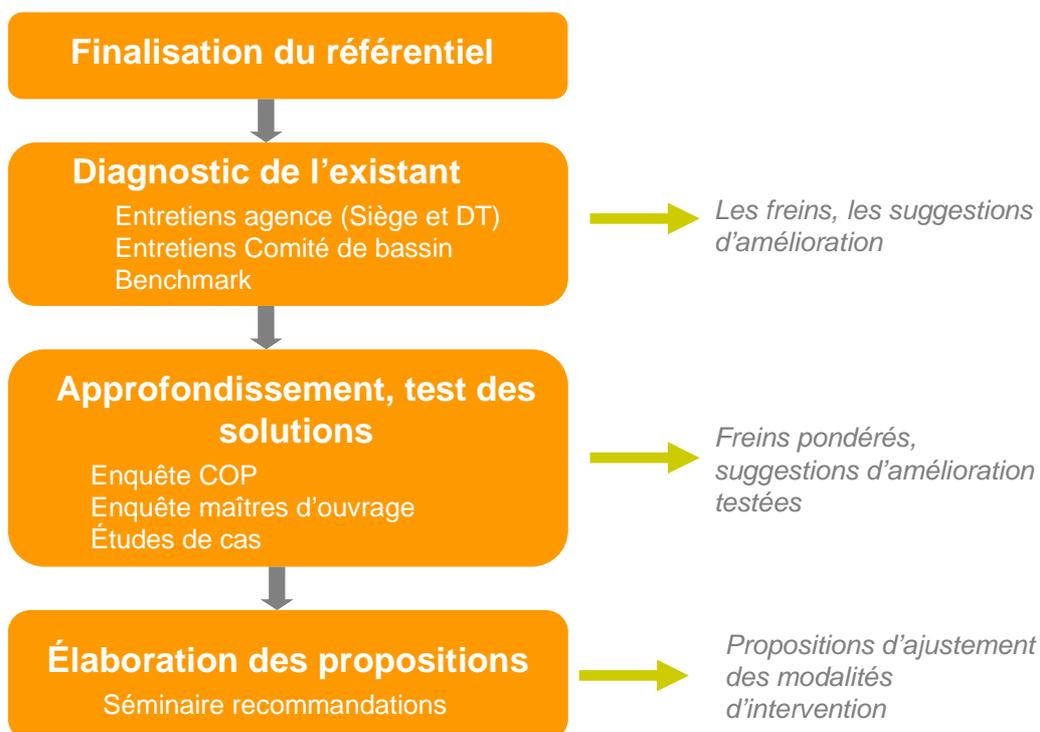
En prévision des travaux de construction du 10^{ème} programme, l'objectif de cette évaluation est d'apprécier dans quelle mesure ces nouvelles modalités se traduisent par une plus grande sélectivité et incitativité des interventions de l'agence.

Elle porte plus spécifiquement sur le programme territorial d'actions prioritaires (PTAP), outil de sélectivité, le zonage et les conditionnalités, outils d'incitativité. A titre d'exemple, l'examen de la sélectivité et de l'incitativité est approfondi dans le domaine des aides industrielles. Enfin, cette évaluation aborde de façon plus transversale la question de la lisibilité de la stratégie d'intervention de l'agence.

L'outil contrat et l'animation font l'objet de deux autres évaluations spécifiques en cours.

1.2. UNE METHODE VISANT LA PRODUCTION DE RECOMMANDATIONS CONCRETES

La méthode d'évaluation a été conçue avec l'objectif de repérer les pistes d'amélioration très en amont, de façon à pouvoir progressivement les tester et les approfondir. Elle s'est déroulée en 4 phases de la façon suivante :



2. LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DE L'ÉVALUATION

2.1. LE 9^{ÈME} PROGRAMME EST-IL SELECTIF ?

2.1.1. Le PTAP, un outil innovant pour identifier les « actions prioritaires »

La sélectivité du 9^{ème} programme repose principalement sur le « programme territorial d'actions prioritaires », le PTAP, qui a pour objectif d'identifier, pour chaque UH, les actions à engager en priorité au regard des objectifs DCE.

L'élaboration du PTAP dans chacune des directions territoriales (DT) a donné lieu à une réflexion participative et transversale. Le choix des actions prioritaires s'est appuyé sur une analyse fine des enjeux territoriaux et sur l'expertise de chacun des COP et a généralement fait l'objet d'un consensus.

Perçu comme « un début de changement culturel », ce travail pluridisciplinaire a été particulièrement apprécié, en particulier par les services « milieux ». Mené principalement sur l'année 2007 il a facilité l'élaboration du programme de mesures (PDM) puis dans un second temps celle des Plans d'Actions Opérationnel et Territorial (PAOT).

2.1.2. Son niveau d'ambition diffère selon les DT

Le PTAP a été mis en place au 8^{ème} programme dans un contexte de pénurie financière. Il a été poursuivi au 9^{ème} programme, sans que sa finalité soit clairement explicitée : s'agit-il d'identifier les actions sur lesquelles l'agence doit « faire porter son effort », ou de les hiérarchiser pour le cas où les demandes d'aide excèderaient les moyens de l'agence ?

L'élaboration des PTAP ayant été peu encadrée par le siège, la notion « d'action prioritaire » a été diversement interprétée et les PTAP ont des niveaux d'ambition variables par rapport au nombre d'actions identifiées ou à la difficulté à les faire émerger. Cet exercice de priorisation a aussi été partiellement « pollué » par des craintes sur l'usage éventuel du PTAP, comme outil d'évaluation individuelle par la hiérarchie dans les DT ou par le siège. Cette crainte a pu limiter l'ambition et conduire à chercher à « sécuriser » le PTAP ou certaines de ses parties, par exemple en affichant des projets déjà en stock de la fin du 8^{ème} programme ou probables, ou encore en restant vague sur les actions « milieux », indépendamment du manque de connaissances parfois sur ce champ particulier.

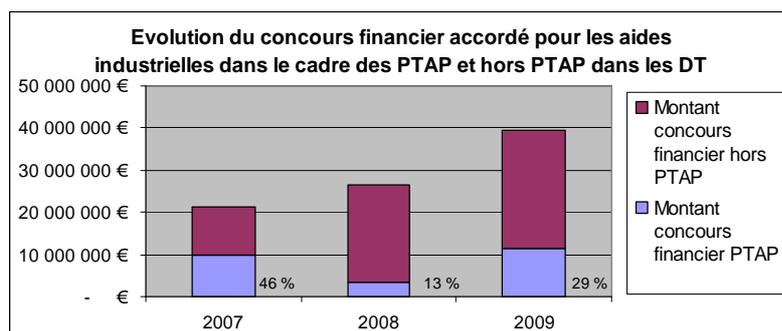
2.1.3. Ses effets sur la « sélectivité » restent limités

52% des COP considèrent que la PTAP ne se traduit pas par une plus grande sélectivité.

L'utilisation du PTAP diffère selon les domaines et l'afflux plus ou moins important des dossiers. Le PTAP est jugé central dans le domaine industriel et dans les services « milieux », dans lesquels les projets n'émergent pas « spontanément ».

Dans les autres domaines, la priorité est donnée à la gestion quotidienne des dossiers, dans un contexte où ce traitement se complexifie et devient de plus en plus chronophage. « On oublie le PTAP » ... tant qu'on a les moyens de financer. La préoccupation actuelle est davantage de « faire des AP » (autorisations de programme).

Il n'est pas fait de suivi financier de la part des aides de l'agence relatives aux actions du PTAP. Elle peut cependant être appréciée sur des exemples (voir ci-contre).



De façon générale, le virage du « changement de cap » n'a pas vraiment été pris, et la « sélectivité » ne semble prendre vraiment son sens que lorsque la situation financière impose des choix.

2.1.4. Le PTAP n'a pas vraiment impacté l'organisation du travail

L'élaboration des PTAP dans les DT a donné lieu à un travail participatif et consensuel, qui a généralement été vécu comme un moment de réflexion collective intéressant.

Cependant, dans la phase de mise en œuvre, on est majoritairement « retombé » dans une logique thématique : « *le COP qui rencontre une collectivité pour l'assainissement n'a pas le réflexe de lui parler de rivière* ». La nouvelle démarche de management par objectif, qui fixe des objectifs avant tout individuels, n'encourage pas l'approche transversale indispensable pour accompagner l'émergence des projets prioritaires.

Il n'y a généralement pas de consignes claires dans les DT pour « aller chercher » les projets prioritaires et on observe une tendance à « traiter les dossiers qui arrivent », dans un contexte où des règles « tatillonnes » rendent ce traitement de plus en plus chronophage.

65% des COP considèrent que davantage de temps devrait être consacré à l'émergence des actions prioritaires.

Les questions suivantes restent posées : Quelle stratégie si un projet n'émerge pas ? Quelle part des moyens humains et financiers devrait être consacrée à l'émergence des actions prioritaires ? Comment gérer la double injonction de « faire des AP » et aider les projets les plus impactants au regard de la DCE ?

2.1.5. Le PTAP est cependant jugé utile

55% des COP jugent utile de maintenir un PTAP au 10^{ème} programme.

Bien qu'il n'ait pas joué pleinement son rôle, le PTAP est majoritairement considéré comme un outil utile.

Toutes les DT font un suivi des réalisations prioritaires (plus ou moins artisanal et qui reste à harmoniser entre les DT), et ont établi un bilan des premières années de mises en œuvre du PTAP. En posant les bases d'une communication « technique » sur les résultats du 9^{ème} programme, ces bilans contribuent à faire passer le « message DCE ».

Par ailleurs, si l'agence n'est pas aujourd'hui dans une situation de pénurie financière, les moyens humains sont eux limités. Ces moyens devraient être en partie consacrés à la démarche proactive annoncée dans le préambule du 9^{ème} programme.

2.2. LE « ZONAGE POLLUTION » EST-IL INCITATIF¹ ?

2.2.1. Au 9^{ème} programme, une nouvelle logique jugée plus cohérente

Jusqu'au 8^{ème} programme, le « zonage pollution » des aides et des redevances était défini dans une logique de préservation des milieux de bonne qualité. Le 9^{ème} programme inverse cette logique en prévoyant les taux les plus élevés dans les zones où les efforts à faire pour obtenir le bon état sont les plus importants. En donnant le signal : « voilà où il faut faire porter les efforts », ce nouveau zonage est jugé plus cohérent. Cependant, son périmètre, qui résulte d'arbitrages entre critères techniques, financiers (avec l'objectif d'assurer l'équilibre financier par des redevances plus élevées en région parisienne), géographiques (mise en cohérence à l'échelle de l'unité hydrographique) et politiques est fréquemment contesté : « ce n'est pas le reflet de l'état des masses d'eau ».

2.2.2. Le « zonage pollution » a peu d'effets sur l'émergence des projets...

Le zonage n'est que l'un des paramètres (prix de référence, prix plafond, critères de majoration, ...) du calcul des taux d'aide et leur combinaison «brouille» le zonage. Les écarts de taux réels peuvent ainsi être différents des taux théoriques.

Nature des travaux	Taux d'aide réel par zone		
	1	2	3
1111. Création et modernisation d'ouvrages de traitement	30%	31%	35%
1212-Réhabilitation de réseaux d'assainissement	19%	22%	22%

De plus, les cofinancements peuvent masquer la modulation des taux de l'agence.

L'analyse de la répartition géographique des aides montre un effet plus dissuasif dans les zones peu aidées (qui sont également les zones à faible potentiel fiscal), qu'incitatif dans celles qui le sont davantage (voir ci-contre).

Évolution 8 ^{ème} - 9 ^{ème} programme	
du zonage	du concours financier
Communes passées du taux maximum au taux minimum	-62%
Communes passées du taux minimum au taux maximum	2%

2.2.3. ... et un effet pédagogique limité

61% des MO ignorent à quelle zone pollution ils appartiennent.

La portée symbolique et pédagogique du « zonage pollution » est souvent évoquée par l'agence pour justifier le zonage. Elle est pourtant limitée car les COP communiquent peu sur le zonage auprès des maîtres d'ouvrage et ne le considèrent généralement que comme un paramètre de calcul.

Les PTAP, qui sont la déclinaison locale du programme, n'y font pas référence.

¹ Le zonage ZAR a également fait l'objet d'une analyse qui n'est pas développée dans cette synthèse

Selon le principe de « parallélisme », les taux de base des redevances de pollution domestique et non domestique sont modulés en fonction du « zonage pollution ». Compte tenu de la faible lisibilité du prix de l'eau, ces redevances ne permettent guère de faire jouer l'effet incitatif du principe « pollueur – payeur ».

Pour **87%** des COP, la modulation des redevances n'a aucun impact sur le comportement des usagers en particulier domestiques.

2.2.4. D'autres mécanismes sont proposés

En prévoyant une bonification des aides industrielles inscrites au PTAP, le programme révisé introduit une nouvelle approche qui interroge sur son articulation avec les modulations liées au zonage.

Seuls **36%** des COP sont favorables au maintien du zonage pollution des aides.

90% des maîtres d'ouvrage trouveraient logique que les aides de l'agence soient majorées en fonction du caractère prioritaire du projet vis-à-vis du milieu, ainsi que pour les actions préventives. Ils soulignent néanmoins que le financement n'est pas le seul levier de l'agence et affirment l'importance de l'accompagnement et de la sensibilisation.

En application du principe « pollueur-payeur », une majorité trouve logique d'acquitter une redevance plus élevée dans les zones où la qualité du milieu est la plus dégradée.

2.3. LE DISPOSITIF DE CONDITIONNALITES EST-IL INCITATIF ?

2.3.1. Une définition à clarifier

La notion de « conditionnalité » est peu précise, avec une certaine confusion entre les critères « d'éligibilité », les « conditionnalités » qui accompagnent certaines aides, les contrats globaux et les « conditions négociées » qui résultent de négociations au cas par cas avec les maîtres d'ouvrage.

La condition « curatif/préventif » prévoit que pour les travaux rendus nécessaires par la dégradation de la qualité de l'eau des captages, l'aide est conditionnée à la mise en place d'actions préventives, qui doivent avoir débuté dans les trois ans suivant l'attribution de l'aide. Au 8^{ème} programme, elle impliquait la réalisation d'une étude BAC et a été étendue au 9^{ème} avec l'exigence d'engager les actions. Elle concerne un petit nombre d'aides : de l'ordre de 35 par an sur la période 2007-2009.

2.3.2. La conditionnalité curatif/préventif est en partie respectée

L'évaluation a montré que, dans 2 cas sur 3, une étude BAC est réalisée à la suite des travaux. La mise en oeuvre du programme d'action pose davantage de difficultés, notamment du fait que le maître d'ouvrage n'a pas toujours les moyens de mettre en place des actions qui ne dépendent pas que de lui, sur des parcelles dont il n'est généralement pas propriétaire.

Il n'est pas fait de suivi de cette condition et aucune sanction n'a été appliquée, alors que le 9^{ème} programme prévoit le remboursement de l'aide si le maître d'ouvrage ne respecte pas ses engagements.

Pour **82%** des MO, la sanction devrait être appliquée.

2.3.3. La plupart des COP et maîtres d'ouvrage les jugent incitatives

Les conditionnalités sont plébiscitées : 92% des COP et 88% des maîtres d'ouvrage les considèrent comme un bon moyen d'incitation, surtout vis-à-vis des collectivités.

Ce dispositif pourrait être élargi sous réserve :

- que la condition soit réaliste, c'est-à-dire faisable pour le maître d'ouvrage ;
- qu'il en soit fait un suivi et, le cas échéant, que la sanction prévue soit appliquée.

Enfin lorsque la conditionnalité a pour objet d'inciter le maître d'ouvrage à « faire plus » ou ne dépend pas de sa seule volonté (comme lors de la mise en place de programmes préventifs sur les aires de captages ou de la mise en conformité des branchements des particuliers), une bonification semble plus adaptée qu'une sanction.

2.4. ZOOM SUR LES AIDES INDUSTRIELLES

2.4.1. Des aides industrielles en baisse

La part financière des aides industrielles diminue depuis le 7^{ème} programme. Au 9^{ème} programme, 57% des aides concernent de « petits dossiers » (< à 10 000 €).

	7 ^{ème} prog	8 ^{ème} prog	9 ^{ème} prog
Nombre d'aides / an	658	794	506
Part / nb total du prog	11%	15%	13%
Concours financier / an	64 662 104 €	38 682 039 €	32 496 170 €
Part / total du concours financier du prog	9%	6%	5%
Concours financier moyen d'une aide	98 246 €	48 718 €	64 280 €

2.4.2. Plusieurs facteurs explicatifs

Différents facteurs expliquent l'évolution des aides industrielles :

- Certains sont externes à l'Agence : évolution de la demande (nouveaux maîtres d'ouvrage : PME-TPE), nouveaux besoins (renouvellement et améliorations d'ouvrages d'épuration existants, amont des process), réglementation européenne plus restrictive, crise économique.
- D'autres sont davantage liés au fonctionnement de l'agence et relatifs notamment :
 - o à la déclinaison opérationnelle 9^{ème} programme : pour plusieurs COP, il devient difficile de « vendre » un système dans lequel on a soi-même du mal à se retrouver ;
 - o à l'organisation interne : une perte partielle d'expertise avec la décentralisation vers les DT, les COP ont généralement une double fonction « collectivités » et « industries », au détriment de ces dernières ;
 - o à la communication : une mauvaise communication au démarrage, qui a nourri la croyance que « l'agence n'aide plus l'industrie », et une communication insuffisante par la suite.

88% des COP pensent que les aides industrielles devraient être simplifiées.

En DT comme au siège, les agents ont le sentiment que l'agence privilégie les collectivités au détriment des entreprises, avec un programme qui ne répond encore que partiellement à la demande.

3. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

3.1. CONCLUSION : QUELLE LISIBILITE DE LA STRATEGIE ?

Au-delà de l'examen de la sélectivité et de l'incitativité, l'évaluation pose plus globalement la question de la lisibilité de la stratégie et de sa déclinaison dans le dispositif d'aides.

Pour répondre aux enjeux du bassin, le 9^{ème} programme décline, dans son chapitre introductif, une stratégie qui vise d'une part la conformité aux directives DERU, eau potable, baignade, substances dangereuses ; d'autre part le développement de deux nouvelles thématiques : la prévention des pollutions diffuses et la qualité des milieux.

Sa mise en œuvre repose sur 4 principes d'intervention :

- Une modulation des aides fondée sur l'intensité des efforts à faire pour atteindre le bon état ;
- La priorité donnée aux actions préventives ;
- Une sélectivité des projets en fonction des résultats escomptés : « de la logique de guichet à la logique de projet » ;
- Une nouvelle gouvernance qui s'appuie notamment sur une politique d'animation territoriale permettant l'émergence et le suivi des projets les plus pertinents.

Cette stratégie apparaît comme « une évidence » alors qu'elle représente une inflexion majeure dans la politique de l'agence. En effet, les grands chantiers d'équipement ont été mis en œuvre ou sont en phase d'achèvement et l'agence doit aujourd'hui se positionner sur de nouvelles thématiques, aborder de nouveaux métiers.

L'évaluation a montré qu'elle n'était pas totalement préparée culturellement et techniquement à ce « changement de cap ». La question est donc moins celle de la pertinence et de la lisibilité de la stratégie que celle de sa « mise en musique » et de « l'accompagnement du changement ». L'évaluation a mis en évidence la nécessité :

- de faire partager et comprendre le « message DCE » aux instances de bassin, et plus largement aux maîtres d'ouvrage, par une communication claire sur la stratégie et sur ses résultats ;
- de décliner cette stratégie dans des dispositifs simples traduisant clairement les priorités de l'agence ;
- d'accompagner davantage les maîtres d'ouvrage, ce qui requiert une plus grande présence sur le terrain et passe notamment par un allègement des tâches administratives
- d'adapter les compétences des personnels de l'agence, en effet eu delà de leur expertise technique, un savoir-faire d'animateur et de chef de projet est aujourd'hui nécessaire pour faire émerger et accompagner les actions prioritaires ;
- enfin, de renforcer l'articulation réglementation / incitation et la cohérence avec les interventions de l'État.

Les recommandations proposées dans la suite de ce chapitre ont été formulées dans cet objectif.

3.2. LES RECOMMANDATIONS DE L'ÉVALUATION

Les recommandations proposées peuvent être positionnées du niveau stratégique au niveau opérationnel de la façon suivante :



R1. Affirmer de façon plus claire et volontariste le « changement de cap »

- Expliciter la stratégie de priorisation des interventions de l'agence : sur quelles masses d'eau faire prioritairement porter les efforts, pour quelle échéance ? (S'agit-il de « faire un peu » sur toutes les masses d'eau ? De « sacrifier » les masses d'eau les plus éloignées du bon état, ou au contraire de concentrer les interventions sur ces dernières ?).
- Traduire cette stratégie en objectifs de résultats quantifiés à l'échelle du bassin : en termes de nombre de masses d'eau et de projets par grandes thématiques DCE (exemple du 9^{ème} programme de RMC qui définit 14 objectifs phare dotés de cibles précises).
- Quantifier les objectifs de moyens que l'agence se fixe pour mettre en oeuvre cette stratégie : Quelle part de ressources humaines et financières devrait-on consacrer aux actions prioritaires ? (exemple de RMC : le management a fixé aux chargés d'opération une cible de 40% de temps consacré à l'émergence de projets).
- Mettre en place un plan de communication interne et externe pour accompagner cette stratégie en portant plus clairement le message : « priorité aux actions DCE ». Ce plan devrait être organisé en deux niveaux : une communication générale d'une part, une communication ciblée sur les types d'actions qu'on souhaite faire émerger d'autre part (exemple de la campagne de communication menée par Artois Picardie sur les branchements de particuliers).



R2. Simplifier les dispositifs pour en améliorer la lisibilité et mieux traduire les priorités de l'agence

- Mettre en place des taux d'aide en nombre limité et suffisamment contrastés en fonction du degré de priorité de l'action. L'agence pourra s'appuyer :
 - Sur l'exemple de RMC, dont la politique de financement s'appuie sur 3 grandes familles de taux :
 - Taux 1 (~30%) pour les opérations les plus classiques (assainissement, eau potable) ;
 - Taux 2 (~50%) pour les opérations prioritaires du PDM ;
 - Taux 3 (~80%) pour les opérations relatives aux nouveaux projets Grenelle (continuité écologique, captages Grenelle, plan de gestion zones humides).
 - Sur l'exemple d'Adour-Garonne, qui met en place :
 - Un taux d'aide de base faible pour les opérations classiques ;
 - Des « bonifications » : majorations significatives en fonction de la contribution du projet aux objectifs DCE.

Ces deux dispositifs sont assez semblables. Notons que le Comité de pilotage a jugé plus pertinent de définir des taux d'aide en fonction de critères traduisant le degré de priorité de l'action, plutôt qu'à une liste finie d'actions (celles qui figurent au PTAP) comme le fait RMC, en soulignant que ces critères devront être clairs et en nombre limité. Cette solution offre plus de souplesse pour prendre en compte les évolutions, elle est également plus pédagogique pour les maîtres d'ouvrage.
- Privilégier les aides forfaitaires chaque fois que c'est pertinent : par exemple pour le branchement des particuliers (cf. Artois Picardie) ou le financement des postes d'animation (cf. RMC).

R3. Alléger l'instruction des dossiers au profit de la « proximité » avec les maîtres d'ouvrage

- Simplifier et assouplir les procédures d'instruction :
 - Différencier les procédures d'instruction de façon à les alléger pour les dossiers les plus classiques ;
 - Laisser une plus grande latitude à la DT et à l'instructeur (le guide de l'instructeur instaure un « contrôle à priori » réduisant la souplesse laissée par le 9^{ème} programme).
- Renforcer l'accompagnement des maîtres d'ouvrage
 - La simplification doit se traduire par un allègement de la charge de travail administratif au profit de la « présence terrain ».
 - L'objectif de « présence terrain » devrait être quantifié (cf **R1**)
- Accompagner les COP dans leurs nouvelles fonctions d'animation et de « prospection », notamment par de la formation.

R4. Encourager l'approche territoriale et le fonctionnement d'équipe

- Mieux organiser, formaliser et animer le travail d'équipe multidisciplinaire sur les territoires dans l'objectif de mettre en œuvre une stratégie collective pour « faire émerger » les projets prioritaires par UH.
L'agence pourra s'appuyer sur les expériences respectives d'Adour Garonne (mise en place de services territoriaux dans les DT et d'une fonction de « coordonnateur territorial ») et de RMC (réunions annuelles par bassin versant pour faire le point sur la stratégie à conduire avec l'ensemble des services).
- Mettre en cohérence le management par objectif avec ces approches en articulant objectifs individuels et objectifs collectifs (le management par objectif actuellement initié s'appuie principalement sur les premiers).

R5. Faire du PTAP un outil central pour accompagner le « changement de cap »

- Établir, au niveau du siège, des règles communes pour une déclinaison homogène de la stratégie de priorisation dans tous les PTAP :
 - Définir une nomenclature des actions homogène (plus fine et plus opérationnelle que celle du PDM), et une typologie des actions en fonction de leur difficulté d'émergence (en distinguant en particulier les actions déjà prévues de celles qu'il faut faire émerger) ;
 - Annexer le PTAP au programme de l'agence pour qu'il suive le même circuit de validation.
 - Préciser les modalités de suivi et définir des indicateurs communs pour le suivi des PTAP (mettre en place des indicateurs plus globaux et financiers pour donner une meilleure vision de l'avancement).
- Veiller à maintenir une part de subsidiarité et de souplesse au niveau de leur élaboration par les DT, afin de faciliter leur appropriation et leur adaptation locale et de ne pas brider les capacités d'initiative.
- La préparation des PTAP dans les DT ne peut être déconnectée d'une réflexion sur les ressources : croiser les critères de priorisation et les moyens mobilisables (notamment les moyens humains) pour optimiser le niveau d'ambition des PTAP.
- Renforcer la cohérence entre les PTAP et les PAOT, de façon à mieux articuler les interventions respectives de l'agence et de l'État : définir un « tronc commun », harmoniser les outils de suivi informatiques.
- Communiquer sur ses résultats (cf. **R1**) :
 - en interne : présenter et discuter périodiquement le bilan du PTAP au sein de la DT de façon à s'interroger collectivement sur la façon de faire émerger les actions prioritaires ;
 - dans les COMITER.
- Faire de la mise en œuvre du PTAP un outil d'animation et de transversalité dans les DT (voir **R4**).

R6. Abandonner le « zonage pollution » des aides et des redevances

- Abandonner le « zonage pollution » appliqué aux aides, au profit d'un dispositif de différenciation des taux en fonction de la valeur ajoutée du projet (voir **R2**).
- Concernant le « zonage pollution » appliqué aux redevances, 3 scénarios peuvent être envisagés : 1/ le supprimer en maintenant le montant global des redevances, 2/ le supprimer en abaissant le montant global des redevances, 3/ le maintenir en augmentant les écarts entre zones pour le rendre plus discriminant.

Il est proposé de supprimer le « zonage pollution » appliqué aux redevances pour au moins 4 raisons :

- une double modulation à la fois par projet sur des critères DCE et par zone sur des critères physico-chimiques serait très peu lisible pour les maîtres d'ouvrages et contraire à la recherche de simplification (voir R2 et les exemple des agences RMC, Adour Garonne et Artois Picardie qui ont abandonné ce zonage principalement pour ce motif) ;
- sa faible incitativité sur le comportement des usagers ;
- le zonage des redevances est historiquement couplé au zonage des aides (il sera difficile politiquement de le maintenir sans un zonage des aides en parallèle) ;
- l'ensemble du bassin est classé en zone sensible à l'eutrophisation (c'est l'argument clé qu'a fait valoir Artois Picardie pour ne pas moduler la redevance par unité géographique cohérente tenant compte de l'état des masses d'eau, comme le demande la LEMA).

Le choix entre les options 1/ et 2/ devra s'appuyer sur un calcul de leur incidence financière sur le budget de l'agence d'une part, des redevables d'autre part. Ce passage à une redevance moyenne sur l'ensemble du bassin supposera de réfléchir à un système d'application progressive pour les redevables de l'actuelle zone 1 qui verront leur redevances légèrement augmentée.

- Communiquer en direction des élus : préparer le changement de mentalité des élus et l'abandon du principe de parallélisme aides/redevances.

R7. Augmenter l'efficacité des aides en les conditionnant dans quelques cas ciblés

- Redéfinir clairement le mécanisme de conditionnalité en distinguant :
 - L'éligibilité : les critères auxquels doit répondre le projet pour pouvoir prétendre à l'aide de l'agence (vérifiables au moment de l'instruction) ;
 - La conditionnalité qui vise à inciter le maître d'ouvrage à réaliser des actions qu'il n'avait pas prévu de réaliser et venant renforcer l'efficacité de l'aide ; elle peut concerner soit un seul maître d'ouvrages, soit plusieurs (cas des contrats globaux) ;
 - La bonification éventuelle qui vise à majorer le taux d'aide en fonction de la valeur ajoutée du projet (voir **R2**).

Les recommandations suivantes portent uniquement sur la conditionnalité s'appliquant à un seul maître d'ouvrages (l'évaluation sur les contrats abordera l'autre cas de figure).

- Être pragmatique dans la définition des conditionnalités, en veillant à ce que chaque condition soit :
 - réaliste, c'est-à-dire faisable pour le maître d'ouvrage
 - précise, afin que le maître d'ouvrage sache précisément à quoi il s'engage et que l'agence puisse vérifier cet engagement (cf. le contre-exemple de la conditionnalité

- « curatif-préventif » dont le niveau d'ambition du programme d'action préventif attendu par l'agence est flou)
- proportionnée à l'action de départ, c'est-à-dire ne soit ni trop ni trop peu ambitieuse : par exemple en se fixant comme règle que l'action complémentaire demandée par l'agence représente de l'ordre de 5 à 10 % du montant de l'action de départ attendue par le maître d'ouvrage.
 - o Privilégier la conditionnalité dans quelques cas bien ciblés, notamment :
 1. Pour accompagner une action curative d'une réflexion sur les actions préventives, par exemple : conditionner le financement de travaux de maîtrise des eaux de ruissellement à des actions visant à limiter ces ruissellements à la source, ou encore conditionner les aides au traitement de l'eau à une réflexion sur la protection des captages ;
 2. Pour renforcer l'efficacité de l'aide attribuée en veillant à la cohérence d'interventions « dépendantes » et complexes à mettre en oeuvre, par exemple : la mise en séparatif des réseaux par la collectivité ne sera efficace que si les particuliers mettent en conformité leurs branchements ;
 3. Pour accélérer le rythme de mise en oeuvre de certaines actions réglementaires (comme cela a pu être fait dans le cadre de la DERU).
 - o Définir des modalités de mise en oeuvre adaptées à chacun des cas.

Dans les deux premiers cas, privilégier les bonifications, par exemple :

 - Transformer une avance en subvention : attribuer tout ou partie de l'aide sous forme d'avance convertibles en subvention lorsque la condition est remplie dans le délai imparti.

Ce mécanisme présente l'avantage d'être très attractif financièrement pour les maîtres d'ouvrages tout en étant sans risque politique pour l'agence (contrairement aux sanctions) : l'agence pourra s'inspirer ici du dispositif développé avec succès par Artois Picardie « collectivités partenaires » sur le branchement des particuliers.

Dans le troisième cas où on cherche à pénaliser le retard de mise en oeuvre d'actions réglementaires, prévoir des sanctions « proportionnelles » à ce retard, par exemple :

 - suspendre ou réduire les primes dont bénéficie le maître d'ouvrage si cette action n'est pas engagée dans un certain délai ;
 - Mettre en place des aides dégressives en fonction du délai de réalisation de l'action objet de la condition.