MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DE L'ENERGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

MINISTERE DE L'AGRICULTURE, ET DE LA PECHE

CONSEIL GENERAL
DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

CONSEIL GENERAL DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION ET DES ESPACES RURAUX

CGEDD n ° 006632-01

CGAAER n ° 1838

Rapport du groupe de travail sur les missions d'ingénierie dans le domaine de l'eau





MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DE L'ENERGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE

Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable

Conseil Général de l'Agriculture, de l'Alimentation, et des Espaces Ruraux

Rapport du Groupe de travail sur les missions d'ingénierie dans le domaine de l'eau

présenté par Jean-Marie ANGOTTI, Ingénieur général du Génie Rural, des eaux et des Forêts, C.G.A.A.E.R.

> et François LENOËL, Ingénieur général des Ponts et Chaussées, C.G.E.D.D.

> > mission CGAAER n° 1838 mission CGEDD n° 006632-01

> > > 1

Table des matières

1	Introduction	5
	1.1 Historique des missions effectuées dans le domaine de l'eau	
	1.2 Les évolutions en cours	6
	1.2.1 Une contradiction à lever	6
	1.2.2 Un contexte de réorganisation en cours	7
	1.2.3 L'état d'esprit des personnels et des collectivités	
^	L'innépie in publique de l'Etat du chara consumential	
2	L'ingénierie publique de l'Etat du champ concurrentiel	
	2.1 Le cas général	c
	2.2 Les services publics d'eau et d'assainissement	٥
	2.3 Le retrait des services déconcentrés territoriaux de l'ingénierie concurrentielle .	8
3	Les perspectives d'évolution	g
	3.1 La nouvelle ingénierie de l'Etat dans le champ de l'eau	
	3.2 Le cas particulier des services publics d'eaux et d'assainissement	
	3.3 Les objectifs à porter auprès des collectivités territoriales	
	3.4 L'articulation avec les autres acteurs de l'Etat, l'Agence de l'Eau et l'ONEMA	
	3.5 Les autres partenaires	12
1	Les conditions pour une mise en courre réugeie	10
4	Les conditions pour une mise en œuvre réussie	
	4.1 Les conditions vers les collectivités territoriales	
	4.3 Organisation, management et pilotage	
	4.3.1 Au niveau national	
	4.3.2 Aux niveaux régional et départemental	
	4.5.2 Aux filveaux regional et departemental	17
5	Synthèse et Conclusion	15
Αı	nnexe I - Tableau des missions en ingénierie eau	18
Αı	nnexe II - Lexique	26
_		
Αı	nnexe III - Lettre de mission du 23 décembre 2008	28
Αı	nnexe IV - Liste des présents au groupe de travail aux deux réunions	
	les 9 décembre 2008 et 23 janvier 2009	30
۸.	nnexe V - Note conjointe CERTU CETE de l'Est	31
\rightarrow	INCAE V FINOIG COMOUNIC CERTO CETE OCTES!	ו כ.



1- Introduction

Les secrétaires généraux du MEEDDAT et du MAP par lettre en date du 23 décembre 2008 ont demandé aux

Vice-Présidents des Conseils Généraux de désigner deux rapporteurs chargés d'animer un groupe de travail pour définir, dans le cadre du retrait du champ concurrentiel d'ingénierie publique, les missions sensibles¹ du domaine de l'eau dans lesquelles les services déconcentrés territoriaux de l'Etat doivent encore s'impliquer.

Il est demandé notamment de définir :

- les missions assurées dans le champ concurrentiel présentant un caractère stratégique pour l'Etat ;
- celles qui ont vocation à être exercées par d'autres acteurs (privés, semi-publics, publics) ;
- celles qui doivent être encore exercées par les services de l'Etat ;
- l'accompagnement des acteurs et agents concernés par ces évolutions.

Le présent rapport a été élaboré après concertation au sein d'un groupe de travail composé de représentants de services déconcentrés, d'administrations centrales et des réseaux scientifiques et techniques que nous tenons à remercier pour la qualité de leur contribution, ainsi que François MARIE (IE) et Pascal HERVE (IDAE) pour leur aide à la mise en forme de nos propositions et du document. Il faut souligner le dialogue constructif qui s'est manifesté dans le groupe de travail, et l'intérêt des apports des différents participants (DDEA, Directions d'administration centrale (DAC) des deux ministères, le réseau scientifique et technique (RST)), tout en regrettant que les DREAL et DRAAF n'aient pas apporté de contribution.

Il faut aussi indiquer que, durant les réunions, les positions sont apparues de plus en plus convergentes et intégrées entre les structures et personnels d'origine Equipement et Agriculture.

Les missions d'ingénierie assurées par les services de l'Etat dans le domaine de l'eau dans les départements d'Outre-Mer n'ont pas été abordées dans le cadre du groupe de travail.

1 Historique des missions effectuées dans le domaine de l'eau

Après la deuxième guerre mondiale, l'obligation d'équiper les communes s'est avérée primordiale. C'est pourquoi il était nécessaire d'assurer à la fois une bonne technicité pour la mise en place des travaux d'équipement, mais aussi l'accompagnement réglementaire, financier, économique pour la réalisation et l'exploitation de ces travaux.

Ainsi l'Etat a mis en place le FNDAE qui permettait aux collectivités territoriales d'être subventionnées pour assurer leur propre maîtrise d'ouvrage en matière d'eau et d'assainissement. Ce FNDAE fut complété au cours des années par les subventions des Départements, et par les aides des Agences financières de bassin. C'est ainsi que, sur une soixantaine d'années, plus de 150 milliards d'euros de travaux ont été réalisés dans les communes.

Les collectivités territoriales, individuellement ou regroupées, ont assuré la maîtrise d'ouvrage des

^{1 « ...} Dans le cadre de ces orientations générales, il conviendra que certaines missions sensibles d'expertise et de conseil puissent continuer à être assurées, tant que d'autres modes d'intervention ne permettront pas de les mettre en œuvre en dehors du champ concurrentiel. Le groupe de travail national sur l'ingénierie s'attachera à définir pour ces missions sensibles (notamment observatoire de l'eau, GSP / DSP, accessibilité, économies d'énergies, eaux résiduaires urbaines) les conditions d'exercice de ces activités, qui permettront de maintenir l'expertise acquise. ... » (Extrait de la circulaire du 22 juillet 2008)

opérations, et les services de l'Etat la maîtrise d'œuvre. Celle-ci était souvent précédée d'assistance à maître d'ouvrage pour l'élaboration des programmes ainsi que pour les schémas départementaux qui étaient une obligation pour les services de l'Etat. La maîtrise d'œuvre privée était peu présente et de façon inégale sur le territoire.

L'Etat a assuré la formation de nombreuses générations d'ingénieurs dans le domaine de l'eau et de l'assainissement pour qu'ils puissent répondre à la fois à la demande de l'Etat pour la réalisation de ses politiques publiques prioritaires, et à la demande des collectivités locales qui avaient besoin de s'équiper.

Ainsi, pendant près de 60 ans, les services de l'Etat ont réalisé en complément de leurs missions régaliennes :

- l'élaboration des programmes départementaux pour le compte de l'Etat et des départements ;
- les conseils, les études et la conduite de travaux pour le compte des collectivités territoriales:
- le contrôle d'exploitation.

Depuis les lois de décentralisation, les Départements ont repris à leur compte la programmation et la répartition des aides financières. Les communes et groupements de communes se sont structurés en responsabilités et compétences. Les Agences de l'Eau se sont substituées à l'Etat pour les subventions. L'ingénierie privée s'est à son tour développée, et a apporté aux collectivités territoriales des prestations d'ingénierie.

Parallèlement les actions menées à l'initiative de l'Etat pour une meilleure qualité de l'eau, une gestion plus économe de la ressource, la maîtrise des inondations, une meilleure prise en compte de l'eau et plus globalement de l'environnement dans l'aménagement se sont renforcées, soit du fait d'initiatives nationales (lois sur l'eau de 1992 et de 2006 notamment), soit en raison de l'application des directives européennes. Les enjeux se sont ainsi modifiés : de l'équipement du territoire, on passe progressivement à l'aménagement durable du territoire, et les missions menées pour aider les collectivités font place à une implication des services de l'Etat pour mettre en œuvre ses propres orientations, notamment en matière de développement durable et de bonne gestion du milieu naturel.

Aujourd'hui, la plupart des missions en ingénierie concurrentielle peuvent être assumées soit par les collectivités territoriales organisées, soit par le privé en forte évolution.

Depuis plusieurs années, les services de l'Etat départementaux, qu'ils soient d'origine DDE ou DDAF, se sont engagés dans l'abandon de la maîtrise d'œuvre (en application de la Directive nationale d'orientation (DNO) pour l'ingénierie publique du 7 février 2005), et dans un repositionnement sur les missions d'Etat.

La réorganisation des DDE de 2007 avec le transfert des routes et la suppression de subdivisions, ainsi que la fusion DDE/DDAF en DDEA et bientôt en DDT, avec une réflexion sur les nouvelles priorités, ont accéléré le processus. La situation reste différente suivant les régions et départements, mais l'évolution et le rapprochement des positions se font très vite. Cette évolution s'accentue depuis les annonces du CMPP du 4 avril 2008, avec l'objectif d'atteindre un arrêt complet pour la fin 2011.

Les activités d'ingénierie concurrentielle dans le domaine de l'eau constituent une charge de travail importante, qui mobilise, aujourd'hui, des effectifs en quantité significative :

- en DDE, environ 500 ETP
- en DDAF, environ 1160 ETP

Aussi, pour mener à bien le désengagement souhaité, tout en assurant la permanence des

missions d'intérêt général liées à l'eau, il est important d'examiner la manière dont ces missions sont assurées aujourd'hui, et pourront l'être demain, selon des modalités de coordination et de contrôle nouvelles. Ainsi s'agissant des personnels qui les exercent aujourd'hui, il convient de rechercher les modalités de leur reconversion conformément à la circulaire du 23 février 2009.

2 Les évolutions en cours

1.2.1 Une contradiction à lever

Deux des grands objectifs de l'action gouvernementale risquent de se contrarier :

- l'application de la réglementation des directives européennes (Directive eaux résiduaires urbaines (DERU)², Directive cadre sur l'eau (DCE) et Directive CE 98/83 ² sur l'eau de consommation), accompagnées des nouveaux enjeux du Grenelle de l'environnement fortement liés à l'eau qui ont des conséquences importantes sur les collectivités territoriales, et sur les activités industrielles et agricoles. C'est à l'Etat d'impulser la prise en compte de ces politiques, ce qui nécessite mobilisation et moyens.
- la réduction des effectifs de l'Etat, qui concerne tous les ministères, et que le MAP et le MEEDDAT ont décidé de faire porter de façon prioritaire sur l'ingénierie concurrentielle.

1.2.2 Un contexte de réorganisation en cours

Une nouvelle organisation des services au niveau local se met en place, dans le cadre de la RGPP .

- les DREAL et DRAAF en région, pour l'animation et le pilotage des politiques de l'Etat ;
- les DDEA, et bientôt les DDT, dans les départements, pour leur mise en œuvre.

D'ores et déjà les fusions entre DDE et DDAF ont montré tout l'intérêt du croisement des métiers et des activités comme de l'interministérialité renforcée pour aborder les facettes multiples de l'aménagement et mieux s'intégrer dans le développement durable.

Cette organisation et l'évolution des missions des services seront évoquées dans les plans de redéploiement de l'ingénierie en région (PRIR), qui devront présenter d'une part, les modalités de l'arrêt de l'ingénierie publique dans le champ concurrentiel en tenant compte des contraintes locales, et, d'autre part, fournir des éléments de cadrage pour les projets de services des futures DREAL, DRAAF et DDT. Ces PRIR doivent être approuvés pour la fin du 1er semestre 2009. La circulaire conjointe des deux ministères MEEDDAT et MAP du 23 février 2009 précise les modalités de réflexion en région et en département sur les redéploiements de l'ingénierie et sur l'accompagnement des personnels à mettre en place.

1.2.3 L'état d'esprit des personnels et des collectivités

Les responsables et les personnels ont compris que cette évolution est irréversible. Ils préfèrent un discours clair assumé politiquement à un retrait silencieux et "honteux" qui met chacun mal à l'aise. Les personnels apparaissent à la fois favorables aux nouvelles orientations du développement durable, portées par le Grenelle, qui constituent pour eux un projet fédérateur, et inquiets de ne pas clairement comprendre ce qui est attendu aujourd'hui concrètement d'eux et de leurs services, notamment des services départementaux. Cette crainte est encore accentuée pour ceux en charge de l'ingénierie concurrentielle qui voient leurs actuelles missions disparaître, comme pour ceux chargés des contacts de proximité avec les élus.

Des collectivités ont compris ce retrait des services de l'Etat du champ concurrentiel, et elles

² Directives au titre desquelles la France a été condamnée par l'Union Européenne

s'organisent en conséquence pour mieux assurer la maîtrise d'ouvrage des études et des travaux. Là où le privé était déjà présent, il s'organise pour assurer la relève. Il reste pourtant que dans les secteurs les plus ruraux, et les moins fortement avancés en termes d'intercommunalité, le retrait complet de l'Etat est difficile à mettre en œuvre.

C'est dans ce contexte que les deux ministères ont engagé des démarches pour préciser les principales missions présentes et futures nécessitant la mobilisation de compétences techniques dans leurs services territoriaux. Ainsi, le MEEDDAT a récemment confié au CGEDD une réflexion qui devrait être disponible pour fin mars 2009, et le MAP finalise une circulaire sur les secteurs d'activités nouveaux et en croissance, et les besoins d'expertise. Le présent rapport apporte également des orientations possibles sur ces missions techniques liées à l'eau.

2- L'ingénierie publique de l'Etat du champ concurrentiel

2.1 Le cas général

Les missions sensibles au titre de l'eau ne concernent pas celles qui ont trait aux phénomènes extrêmes (crues, étiages, pollutions) qui seront traités dans le groupe "risques".

Les missions réellement « sensibles » sont de différentes natures, mais ne constituent qu'une part limitée des missions assurées aujourd'hui par les services de l'Etat en ingénierie concurrentielle :

- les missions d'ingénierie pour la construction ou la réhabilitation d'ouvrages d'assainissement et d'alimentation en eau sont les plus importantes en nombre. Elles ont le caractère de missions sensibles seulement pour celles correspondant aux situations prioritaires (condamnations ou risques de condamnation au titre de la DERU, de la DCE ou de la CE 98/83, maîtrise d'ouvrage trop peu structurée et sécurité insuffisante de l'alimentation en eau des populations).
- de nombreux types de missions à caractère plus amont, plus stratégiques ou techniquement plus délicates, sont assurées par les DDAF, DDE et DDEA, et rentrent ainsi dans la catégorie des « missions sensibles en ingénierie concurrentielle » , notamment :
 - diagnostics de bassins versants ;
 - schémas directeurs d'eau potable, d'assainissement d'eaux usées ou pluviales ;
 - études pour remédier aux pollutions d'origine agricole ;
 - réhabilitations des cours d'eau ;
 - ouvrages hydrauliques (digues et barrages).

2.2 Les services publics d'eau et d'assainissement

Il faut distinguer deux natures de contrats d'assistance que peuvent passer les services de l'Etat avec une collectivité :

1/ l'assistance à la **délégation de service public (DSP)**, qui est une aide à la passation d'un contrat entre la collectivité et un opérateur privé, et dont l'élaboration ne dure que quelques mois, puisqu'elle ne concerne pour l'essentiel que l'établissement des documents de consultation et l'élaboration du rapport sur le choix de l'opérateur ;

2/ l'assistance à la **gestion de service public (GSP)**, qui est un appui à la collectivité pour la gestion de ce contrat, d'une durée de plusieurs années (de 3 à 12 ans), et qui comprend l'élaboration tous les ans des documents relatifs au contrôle (technique, réglementaire, financier) permettant au maître d'ouvrage de vérifier l'application du contrat de gestion du service public et le service rendu aux abonnés.

Le savoir-faire des services de l'Etat en matière d'assistance à la gestion a amené la Direction de l'eau et de la biodiversité ainsi que l'ONEMA à demander l'appui des DDEA/DDT pour la mise en place de SISPEA (Système d'information des services publics d'eau et d'assainissement). Cette mission nouvelle comporte la collecte, la validation et la valorisation des données présentées chaque année par les collectivités dans leur RPQS (Rapport Prix et Qualité du Service).

Le rôle de « régulation » assuré aujourd'hui par les services de l'Etat mérite réflexion pour savoir

s'il doit être poursuivi, notamment auprès des petites collectivités dont les moyens et les pouvoirs restent trop limités face à un marché dominé par quelques sociétés d'envergure nationale, voire internationale.

2.3 Le retrait des services déconcentrés territoriaux de l'ingénierie concurrentielle

A l'exception des missions de suivi de DSP/GSP, la fin de l'ingénierie concurrentielle apparaît être mise en œuvre ou en cours de l'être dans tous les départements, y compris sur l'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO), ce que les PRIR permettront de vérifier.

Les représentants des services soulignent l'intérêt et la nécessité d'un discours clair, même s'il est difficile, vers les personnels et vers les collectivités.

Le retrait de l'ingénierie concurrentielle amène à respecter les points suivants :

- l'obligation de conserver la mémoire de ce qui a été fait et de la transmettre progressivement à l'ensemble des collectivités territoriales et des bureaux d'études concernés ;
- la réorganisation des services de l'Etat et la réorientation des agents, notamment dans des champs techniques nouveaux qui se situeraient tout particulièrement à l'amont pour assurer une bonne mise en œuvre des politiques publiques;
- les services de l'Etat devront faciliter le regroupement des collectivités locales pour leur permettre d'avoir une taille suffisante afin d'assurer correctement leurs missions (la ressource en eau pour sa gestion qualitative et quantitative, les schémas d'aménagement, la protection et entretien des milieux, etc...).

3 - Les perspectives d'évolution

3.1 La nouvelle ingénierie de l'Etat dans le champ de l'eau

Pour faciliter la mise en œuvre de ces orientations, les services déconcentrés devront mener leurs propres expertises, articuler avec les collectivités leurs contributions en termes de connaissance des milieux et des territoires, de planification, d'interventions sur les projets, de contrôle et d'évaluation. On peut citer à titre d'exemple les actions suivantes :

- intégrer les données liées à l'eau dans les outils (Systèmes d'information géographique notamment COVADIS, bases de données eau, SISPEA) et les diagnostics nécessaires pour la connaissance et l'"intelligence des territoires", et notamment, mais pas seulement, le "profil environnemental";
- développer une vision intégrée de la qualité des territoires, notamment à travers les prédiagnostics et diagnostics de bassin versant ;
- imaginer des pistes d'action en matière d'interpénétration d'espaces urbains, ruraux et naturels pour l'occupation des sols et les pratiques culturales sur la base de ces diagnostics ;
- placer ces pistes d'actions dans le cadre des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) ou des plans de gestion des étiages (PGE) lorsqu'ils existent, et en tenir compte dans les documents d'urbanisme (SCoT et PLU);
- assurer un strict contrôle de l'avancement des travaux programmés par les collectivités

territoriales pour garantir le respect de la DERU;

- engager les concertations avec les agriculteurs, les Chambres d'Agriculture, les associations syndicales de propriétaires, les industriels, les Agences de l'eau, les collectivités territoriales, les associations de protection de la nature...;
- proposer des programmes d'actions avec leurs objectifs chiffrés en termes d'amélioration de la qualité ou de la disponibilité des ressources en eau ;
- agir pour les 500 aires d'alimentation des captages prioritaires ;
- proposer les mesures d'accompagnement financier adaptées (en particulier les mesures des programmes de développement rural telles que les mesures agri-environnementales ou les aides à l'investissement) ;
- assurer la continuité écologique des cours d'eau (Trame bleue) et le contrôle des ouvrages hydrauliques ;
- assurer la bonne gestion des domaines publics fluvial et maritime, (y compris la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre d'opérations d'améliorations en réponse aux nouveaux enjeux pour un aménagement plus durable);
- mettre en œuvre la Directive Stratégie Marine ;
- intégrer les risques liés à l'eau dans les plans de prévention des risques (PPR), les programmes de protections contre les inondations (PAPI), la gestion des crises de toutes natures liées à l'eau (inondations, pollutions, sécheresse...) et la post-crise (mise en place des aides de l'État pour la réparation des dommages causés par les catastrophes naturelles)
- prendre en compte les effets de la qualité de l'eau sur la santé conformément au plan santé environnement
- assurer, quand c'est nécessaire, l'expertise pour le préfet sur les projets des collectivités et le contrôle des obligations réglementaires.

Ces missions se situent le plus souvent en amont et en accompagnement de la police de l'eau. Elles doivent permettre une large concertation des acteurs concernés et une réelle prise en compte des impacts des mesures imposées, qui peuvent être très divers. Elles supposent un travail mené en lien direct avec les spécialistes de l'économie agricole et du développement territorial.

Ces différentes activités, d'ores et déjà réalisées dans de nombreux départements, sont présentées dans le tableau joint en annexe I.

3.2 Le cas particulier des services publics d'eaux et d'assainissement

Une intervention des services de l'Etat s'avère nécessaire pour l'équilibre général des relations entre collectivités et opérateurs, alors qu'il n'existe pas d'autorité de régulation dans ce secteur.

Pour améliorer la qualité et la performance des services rendus, les délégataires ont mutualisé fortement leurs moyens d'exploitation et leurs investissements, à tous les niveaux territoriaux (locaux, régionaux, inter-régionaux, nationaux). En conséquence chaque collectivité dispose de moyens de contrôle limités et parcellaires sur l'activité du délégataire. Un premier niveau de régulation décentralisé est nécessaire, mais doit être en permanence conforté par l'échelon

régional et national, en réponse à l'organisation de l'opérateur.

La mise en place et le suivi national d'indicateurs de performance des services d'eau et d'assainissement (SISPEA) est une première réponse, mais elle n'est pas suffisante pour assurer vraiment la régulation du marché de l'eau. Il est nécessaire de détecter les évolutions de ce marché, en regroupant et en consolidant les observations locales, de clarifier constamment les règles du jeu, et enfin de conseiller les collectivités territoriales en conséquence.

Il faudra s'assurer que les collectivités locales se structurent et, par le fait même, sont en mesure de prendre le relais des DDEA/DDT dans le contrôle d'exploitation. Dans cette optique, des bureaux d'études indépendants des délégataires, financièrement et commercialement, devront eux aussi assurer un conseil pertinent pour la passation des contrats de délégation, voire pour le suivi d'exploitation.

Cette évolution prendra plusieurs années. C'est pourquoi il serait nécessaire de poursuivre pendant une durée à définir l'assistance auprès des collectivités territoriales au-delà de 2011, en soulignant clairement que cette assistance des services de l'Etat a vocation à s'alléger et se transformer. Cet appui vers les collectivités est ainsi appelé à être exercé de façon différenciée suivant l'importance des collectivités et de leurs services.

Il s'agit d'abord de veiller au respect par les personnes publiques chargées du service de l'eau et de l'assainissement, du principe de légalité dans la passation des contrats de délégation, et de la bonne prise en compte des exigences réglementaires (sanitaires et environnementales)³, ce qui, pour le service de l'Etat, constitue un « service d'intérêt général »⁴ au sens du droit européen. Une autre solution envisageable consisterait à considérer ces missions (et d'autres dans le domaine de l'eau) comme intégrées dans la vocation « aménagement » de l'ATESAT⁵, mais ceci pourrait aller à l'encontre de la mise en place de regroupements pertinents de collectivités territoriales.

Ainsi l'expertise des DDEA/DDT devra-t-elle être orientée, hors champ concurrentiel :

- vers une animation des différents niveaux de collectivités, et notamment le Département, et du milieu professionnel,
- vers des conseils aux collectivités pour la gestion des services, avec un positionnement clair de service de l'Etat et non au service de la collectivité.

Ces missions d'appui aux services publics d'eau et d'assainissement conditionnent la réussite effective de la mise en œuvre de la circulaire "SISPEA". En effet ,on peut craindre que la démobilisation des services de l'Etat sur la gestion de l'eau et de l'assainissement ne conduise à une non-réponse aux demandes des directions d'administration centrale et de l'ONEMA sur ce sujet.

Cela nécessite aussi un examen des compétences nécessaires et de leur évolution dans le temps, voire un regroupement des forces sous le pilotage DREAL-DRAAF pour assurer la continuité du service rendu à l'Etat, à l'ONEMA et aux collectivités. Les moyens des services devront permettre l'organisation d'un réseau et de relais techniques au niveau régional (au sein de la DREAL ou de la DRAAF, ou de l'une des DDEA/DDT).

Un pilotage des évolutions, notamment sur le calendrier de mise en œuvre, est indispensable au niveau national (avec l'implication des différentes DAC concernées).

12

³ Ces missions des services de l'Etat s'apparenteraient donc à celles réalisées par la mission d'appui aux partenariats publics-privés (MAPPP) qui fournit aux personnes publiques qui le demandent un appui dans la préparation, la négociation et le suivi des contrats de partenariat (voir décret n° 2004-1119 du 19 octobre 2004 et décision du Conseil d'Etat n° 275231 du 31 mai 2006 suite au recours de l'ordre des avocats du barreau de Paris)

⁴ Plutôt d'ailleurs un « service d'intérêt général non économique », en l'absence de concurrence privée et donc de marché, qu'un « service d'intérêt économique général » qui suppose un marché, mais aussi une définition législative et réglementaire du périmètre du SIEG et la justification de dispositifs interdisant la concurrence déloyale par rapport au secteur privé

⁵ Assistance technique fournie par l'Etat pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire

3.3 Les objectifs à porter auprès des collectivités territoriales

En premier lieu, il importe de construire une vision collective des enjeux locaux du Grenelle, à partir notamment de diagnostics partagés avec les collectivités les plus concernées.

Afin de renforcer la maîtrise d'ouvrage, il faudra favoriser l'intercommunalité autour d'objectifs clairs, et éviter ainsi une assistance quotidienne et permanente.

Pour assurer la sécurité d'approvisionnement et la qualité, comme l'amélioration des nappes ou de la biodiversité, les actions à mener doivent l'être à la bonne échelle (bassins versants).

Il faut tenir compte de l'appui que pourra apporter le Département, compte tenu des nouvelles compétences définies par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA), et le décret du 26 décembre 2007 issu de cette loi.

3.4 L'articulation avec les autres acteurs de l'Etat, l'Agence de l'Eau et l'ONEMA

La MISE conserve toute sa légitimité à regrouper tous les acteurs de l'Etat liés à l'eau : DDEA/DDT, DREAL (DIREN-DRIRE), DDASS/DDPPS, ONEMA, Agence de l'Eau; ceci vaut notamment pour la MISE stratégique qui permet de construire le point de vue unifié de l'Etat en matière d'eau.

3.5 Les autres partenaires

Il faudrait tendre vers la gouvernance à 5, en associant plus les entreprises et les habitants aux processus de décision.

D'ores déjà, le monde agricole est très concerné. Ceci a été précisé dans le volet agriculture du Grenelle, avec l'accent mis sur la limitation des pollutions diffuses d'origine agricole ; en outre, l'évolution des politiques européennes doit conduire à la limitation des intrants, au développement de l'agriculture biologique, et au renforcement des mesures agri-environnementales.

La création des DDEA/DDT, des DRAAF et des DREAL permet de renforcer la prise en compte des éléments précités, en concertation avec les milieux agricoles, comme le montre l'expérience de la création des DDEA.

Il en est de même vis-à-vis du secteur industriel grâce à l'intégration dans les DREAL des DIREN et des DRIRE, ce qui renforcera la cohérence de l'action, notamment vis-à-vis des installations classées.

4 - Les conditions pour une mise en œuvre réussie

4.1 Les conditions vers les collectivités territoriales

Il est nécessaire d'agir sur la gouvernance locale :

• par la convergence des objectifs entre l'Etat et les différentes collectivités concernées, de manière à mieux préciser les priorités locales et pour mieux cerner les attentes des collectivités à l'égard des services de l'Etat, comme d'ailleurs le préconise la territorialisation du Grenelle en cours ;

- par le regroupement approprié des collectivités territoriales pour mieux répondre aux enjeux des politiques prioritaires ;
- par la construction progressive de lieux d'échanges et d'appuis réciproques entre syndicats et communautés de communes, communes, départements, Agence de l'Eau, Etat (DDEA/DDT et DREAL) qui chacun ont des moyens et des rôles qui se recouvrent.

Il faudra construire et fournir de manière ouverte des références, des exemples, de la doctrine, des cahiers des charges, et si nécessaire accompagner de manière provisoire les services des collectivités, en affichant clairement ce caractère temporaire.

Il faut faire en sorte que l'ingénierie privée soit en mesure d'intervenir. Pour ce faire, il faudra clarifier les commandes en accord avec les différents maîtres d'ouvrage ou assistants à maîtres d'ouvrage, et diffuser aux collectivités des informations sur les professionnels en mesure d'intervenir.

Pour achever dans de bonnes conditions les opérations d'ingénierie concurrentielle en cours, des précautions sont indispensables. Une note a été transmise par le MAP aux DDAF/DDEA le 29/12/2008 concernant les principes à appliquer en cas de résiliation de contrats. Cela peut nécessiter, outre ces quelques résiliations à bien organiser, la mise en place d'appuis temporaires sur certains domaines.

Il faudra veiller également au transfert des données ou des archives (utiliser l'expérience du transfert des routes vers les Conseils Généraux et les Directions Interdépartementales des Routes), et dans certains cas, veiller à l'association du service contentieux.

4.2 Les conditions pour les personnels

Nous sommes certes dans une situation de repli sur l'ingénierie concurrentielle, et sur les effectifs en DDEA-DDT, mais de nombreux points existent qui permettent de porter un regard qui reste optimiste. Les services et les personnels ont et auront de nombreux champs sur lesquels continuer d'apporter un regard technique.

Les services disposent en effet d'une vraie légitimité issue :

- du rôle affirmé de l'Etat dans l'animation globale (le Grenelle en est l'illustration). La territorialisation, en cours, du Grenelle peut à cet égard constituer un signal positif. De plus l'intégration de ces missions sur l'eau dans l'ensemble des activités du service, et notamment leur prise en compte par les antennes territoriales (que ce soit comme conseil vers toutes les collectivités du service portant une politique publique de l'Etat, ou au travers de l'ATESAT) favorise cette connaissance des territoires et de leurs enjeux, et les dialogues nécessaires avec les collectivités.
- des responsabilités fortes de l'Etat : la "police" des eaux n'est pas qu'une action répressive. Elle comporte aussi une part de conseil pour la mise aux normes des équipements des collectivités, et le respect de la réglementation, comme l'ont souligné les représentants de la DGALN. Elle s'inscrit maintenant explicitement dans une démarche de restauration de la qualité des milieux aquatiques, avec obligation de résultat, ce qui implique de planifier les interventions, de délimiter les territoires d'intervention, de construire et contrôler la mise en œuvre de programmes d'action.
- enfin, des compétences personnelles des acteurs concernés des services déconcentrés, qui contribuent à leur légitimité pour être fortement présents sur tous ces sujets :
 - compétences générales et habitudes de travailler en mode projet avec d'autres partenaires ;
 - compétences techniques et savoirs qu'ils maîtrisent aujourd'hui grâce à leur expérience, notamment leurs interventions sur les projets.

Tout ceci justifie que les services de l'Etat s'organisent pour mener des réflexions et expertises techniques et pour dialoguer avec les collectivités, y compris sur les champs de compétences de celles-ci.

Une concrétisation plus forte des natures d'activités que devront assurer les services, tant régionaux que départementaux, reste indispensable pour renforcer l'adhésion des personnels des services déconcentrés aux nombreuses évolutions entreprises.

Les démarches entreprises et citées dans la circulaire conjointe des deux ministères du 23 février 2009 sur l'élaboration des plans de redéploiement de l'ingénierie et l'accompagnement des agents doivent y contribuer.

4.3 Organisation, management, pilotage et compétences

Les techniques et les domaines d'intervention évoluent et se complexifient; de ce fait, l'ingénieur et le technicien devront de plus en plus être soit très spécialisés, soit avoir un rôle d'ensemblier connaissant plusieurs disciplines; il faut également des référents. La capacité à tenir ces différents rôles, et la maîtrise des connaissances que cela requiert, supposent en réalité des passages permanents entre le secteur public de l'Etat (y compris le RST) et celui des collectivités territoriales, voire celui du secteur privé. Il s'agit aussi de compétences qu'ils se construisent progressivement, et notamment dans le cadre des rencontres nombreuses autour de la notion du développement durable, et des réseaux métiers auxquels ils sont associés, sans oublier la nécessité d'acquérir de nouvelles connaissances (sciences du vivant) et de maintenir à jour les compétences et techniques dans les domaines classiques, comme l'hydraulique.

4.3.1 Au niveau national

La réflexion sur la "nouvelle ingénierie" se concrétise progressivement au sein du MAP comme du MEEDDAT.

Elle montre la nécessité de maintien de compétences techniques suffisantes et diversifiées au sein des DREAL et DRAAF au niveau régional, comme des DDEA/DDT au niveau départemental, pour mettre en œuvre les missions de l'Etat et contribuer à la bonne prise en charge par les différents acteurs territoriaux des nouvelles orientations, notamment celles issues du Grenelle. Les activités d'ingénierie concurrentielle disparaissent, mais il faut reconstituer des équipes à même de mener les champs techniques esquissés dans le présent rapport, en tenant compte des importantes contraintes existantes sur la gestion des effectifs.

L'importance et la variété des missions à mener nécessitent une gestion des ressources humaines attentive, prospective et résolue, intégrant pleinement la variété des compétences et des métiers nécessaires pour les mener à bien.

La structuration en réseaux paraît être la plus adaptée pour contribuer à répondre aux contingences précitées, car on y trouve à la fois l'expérience des généralistes, et la connaissance pointue des spécialistes. Il faudra savoir utiliser les réseaux existants, les mettre en synergie, et en créer d'autres.

Cela concerne d'abord nos deux ministères, et tout particulièrement pour la police de l'eau, le pilotage des MISE, les plans d'actions, et l'ensemble des domaines cités dans le présent rapport et ses annexes ci-après. Les DREAL et les DRAAF, les DDEA/DDT, et le RST (essentiellement CETE, CERTU, CEMAGREF, mais aussi le LCPC), ainsi que les Agences de l'Eau et l'ONEMA ont chacun leurs missions et responsabilités qui se complètent. Cela requiert aussi l'organisation d'une communauté technique plus large avec les collectivités territoriales et les professionnels (autour par exemple de l'ASTEE et des COTITA).

Sans doute différents chantiers particuliers sont à poursuivre ou organiser, comme par exemple sur l'eau et l'urbanisme, la gestion intégrée du littoral, l'eau et les risques, la gestion et la délégation de services publics, etc...).

Il est nécessaire de renforcer encore la cohérence des positions des différentes directions d'administration centrale des deux ministères, concernées au titre du pilotage des services et des ressources humaines (les secrétariats généraux des deux ministères), comme des programmes de politiques publiques (essentiellement, pour ce qui concerne le thème de l'eau objet de ce rapport, le programme UPEB porté par la DGALN, le programme risques porté par la DGPR et le programme aménagement porté par la DGPAAT).

4.3.2 Aux niveaux régional et départemental

Les sujets sur lesquels une expertise technique est attendue dans les services déconcentrés sont donc nombreux dans le seul champ de l'eau. Les priorités doivent être définies nationalement, mais aussi localement dans les régions et les départements, et adaptées aux contingences locales et aux moyens en personnels mobilisables.

Les PRIR seront l'occasion de réflexions sur les effectifs et leur réorientation. Ils devront être suivis de documents stratégiques aux niveaux régional et départemental, pour définir les objectifs locaux, faire l'inventaire des compétences et capacités d'expertise, ainsi que des besoins de formations (en lien avec les CIFP/CVRH et le RST, CETE comme CEMAGREF qu'il faudra plus ouvrir en direction des services déconcentrés) de façon à aboutir à un pilotage commun des DREAL-DRAAF vers les DDEA/DDT.

Les transversalités nécessaires au sein de chacun des services doivent être renforcées pour assurer un ensemble cohérent entre les missions de réflexion prospective, celles d'appui aux collectivités quand elles sont indispensables, celles d'expertise et les missions régaliennes. Ceci devrait accentuer et renforcer l'écoute des différents partenaires concernés par les politiques publiques prioritaires de l'Etat, notamment les différentes collectivités, les professionnels, les associations, etc...

5- Synthèse et conclusion

Le présent rapport a été élaboré après concertation au sein d'un groupe de travail composé de représentants de services déconcentrés, d'administrations centrales et des réseaux scientifiques et techniques que nous tenons à remercier de la qualité de leur contribution.

Il faut souligner le dialogue constructif qui s'est manifesté dans le groupe de travail, et l'intérêt des apports des différents participants. Les positions sont apparues de plus en plus convergentes et intégrées entre les structures et personnels d'origine Equipement et Agriculture.

Les personnels apparaissent à la fois favorables aux nouvelles orientations du développement durable, portées par le Grenelle, qui constituent pour eux un projet fédérateur, mais aujourd'hui ils sont inquiets de ne pas clairement comprendre ce qui est attendu d'eux et de leurs services, notamment les services départementaux. Ce sentiment est encore plus accentué pour ceux en charge aujourd'hui de l'ingénierie concurrentielle et qui voient leurs actuelles missions disparaître. C'est en général le cas de ceux qui, par le biais de différentes missions, sont chargés des contacts de proximité avec les élus.

Le retrait de l'ingénierie concurrentielle apparaît bien engagé dans de nombreux départements, mais la possibilité de substitution aux services de l'Etat ainsi que le nouveau positionnement à adopter vis-à-vis des collectivités sont de réels problèmes ; c'est notamment vrai sur les missions d'assistance à la passation des contrats de délégation de services publics d'eau et d'assainissement ou à la gestion de ces services publics.

La consultation des membres du groupe de travail et les diverses contributions apportées permettent de retenir les propositions suivantes :

- 1/ Le retrait de l'ingénierie concurrentielle ne pourra se faire dans de bonnes conditions que si les collectivités territoriales sont en mesure d'assurer une réelle gouvernance pour répondre aux politiques publiques prioritaires. La faiblesse actuelle des structures intercommunales dans le domaine de l'eau et de l'assainissement révèle à la fois :
 - la difficulté pour les collectivités de se doter de compétences internes ;
 - la présence limitée des bureaux d'études privés sur un marché peu attractif.

Nous recommandons que les services de l'Etat sous la direction du Préfet se focalisent sur la mise en place d'une gouvernance efficace accompagnée d'une mutualisation des moyens des collectivités, surtout en milieu rural. Il faudra veiller à ce que les collectivités établissent des structures techniques capables d'assurer le suivi des dossiers sur le plan réglementaire, financier et technique.

2/ Les missions DSP/GSP nécessitent un traitement particulier vu leur caractère exceptionnel cité dans la circulaire du 23 février 2009. Le maintien de missions sur ce champ conditionne la réussite effective de la mise en œuvre de la circulaire SISPEA. En effet, on peut craindre que la démobilisation des services sur la gestion de l'eau et l'assainissement ne conduise à une non-réponse aux demandes de la DEB et de l'ONEMA sur ce sujet. Par ailleurs l'émergence de nouvelles structures de gouvernance comme d'une ingénierie privée sur ce champ prendra plusieurs années.

C'est pourquoi il serait nécessaire de poursuivre pendant une durée à définir l'assistance auprès des collectivités territoriales au-delà de 2011, en soulignant clairement que cette assistance des services de l'Etat a vocation à s'alléger et se transformer. Cet appui vers les collectivités est ainsi appelé à être exercé de façon différenciée suivant l'importance des

collectivités et de leurs services.

Il s'agit d'abord de veiller au respect par les personnes publiques chargées du service de l'eau et de l'assainissement, du principe de légalité dans la passation des contrats de délégation, et de la bonne prise en compte des exigences réglementaires.

Ainsi l'expertise des DDEA/DDT devra-t-elle être orientée, hors champ concurrentiel :

- vers une animation des différents niveaux de collectivités, et notamment le Département, et du milieu professionnel,
- vers des conseils aux collectivités pour la gestion des services, avec un positionnement clair de service de l'Etat et non au service de la collectivité. Il faudrait alors considérer cette intervention des services comme une mission d'intérêt général de l'Etat.

Des propositions sont faites dans le rapport ; elles nécessiteront une analyse juridique et une validation, puis un pilotage par les directions d'administration centrale concernées notamment pour préciser les délais de l'évolution.

3/ Les annexes présentent tout particulièrement ce qui est attendu des services en situation future. C'est un positionnement qui, pour le domaine de l'eau, essaie de concilier une bonne gestion qualitative et quantitative de la ressource avec les activités humaines (industrielles, agricoles, urbaines, etc...). Il passe par une meilleure connaissance des milieux, ainsi qu'un suivi et un accompagnement plus précis des politiques publiques prioritaires. Ceci doit être adapté dans le cadre de la territorialisation du Grenelle, et de ce qui sera dit plus globalement sur l'ingénierie et l'expertise des services déconcentrés. Les champs d'intervention possibles et souhaitables sont nombreux, et il sera nécessaire de définir des priorités adaptées aux différents territoires et aux moyens disponibles dans les services déconcentrés de l'Etat.

Ceci est un nouveau positionnement amont qui nécessite des efforts d'investissement dans les outils de connaissance, et dans les diagnostics et réflexions en réseaux avec l'ensemble des acteurs des DAC et des RST.

4/ Nous recommandons donc que le retrait de l'ingénierie concurrentielle soit accompagné de la **mise en place de nouveaux parcours professionnels**. En effet, les techniques et les domaines d'intervention évoluent et se complexifient, et l'ingénieur et le technicien de demain devront être soit très spécialisés, soit des ensembliers connaissant plusieurs disciplines. Ils interviendront plus en expertise vis-à-vis d'autres professionnels qu'en responsables de la mise en œuvre d'un projet d'aménagement et de construction. Nous recommandons des passages permanents entre le secteur public de l'Etat (y compris le RST) et celui des collectivités territoriales, voire celui du secteur privé.

Ces compétences techniques seront notamment acquises grâce à l'expérience que procure l'ingénierie de projet (présente dans les services qui assurent de l'assistance à maîtrise d'ouvrage ou de la maîtrise d'œuvre), et des parcours professionnels diversifiés au sein de l'Etat, de ses établissements publics, du RST, des collectivités, des bureaux d'études, mais aussi par une ouverture plus forte vers les disciplines peu présentes aujourd'hui dans les services, notamment sur les sciences du vivant. Une animation renforcée des réseaux de compétences est à construire, de façon commune aux deux ministères, et associant les collectivités et les professionnels.

5/ Il est nécessaire de renforcer encore la cohérence des positions des différentes

directions d'administration centrale des deux ministères concernées au titre du pilotage des services et des ressources humaines (les secrétariats généraux des deux ministères), comme des programmes de politiques publiques (essentiellement le programme UPEB porté par la DGALN, le programme risques porté par la DGPR, et le programme EDDAPT de la DGPAAT pour ce qui concerne le thème de l'eau, objet de ce rapport).

6/ Toutes ces évolutions impliquent l'association des collectivités territoriales à un double titre : comme maîtres d'ouvrage actuels de beaucoup des projets sur lesquels les services assuraient des prestations, et comme acteurs de la mise en œuvre des orientations du Grenelle que les services de l'Etat sont invités à animer.

7/ Tout cela montre la nécessité de maintien de compétences techniques suffisantes et diversifiées au sein des DREAL et DRAAF au niveau régional, comme des DDEA/DDT au niveau départemental, pour mettre en œuvre les missions de l'Etat et contribuer à la bonne prise en charge par les différents acteurs territoriaux des nouvelles orientations, notamment celles issues du Grenelle.

Les activités d'ingénierie concurrentielle disparaissent, mais il faut reconstituer des équipes à même de mener les champs techniques esquissés dans le présent rapport, en tenant compte des importantes contraintes existantes sur la gestion des effectifs. L'analyse des PRIR et des documents stratégiques des nouveaux services DRAAF, DREAL et DDEA/DDT devra être l'occasion de vérifier que ces objectifs sont pris en compte.

A Paris, le 25 février 2009

François LENOËL, Ingénieur général des Ponts et Chaussées, C.G.E.D.D. Jean-Marie ANGOTTI, Ingénieur général du Génie Rural, des eaux et des Forêts, C.G.A.A.E.R.

Annexe I - Tableau des missions en ingénierie eau

Le tableau A concerne les missions actuelles relevant du champ concurrentiel, réparties en 6 volets.

La partie A -1 correspond aux missions assurées par les services déconcentrés de l'Etat, et la partie A-2, à celles exercées par d'autres intervenants (collectivités territoriales, bureaux d'études, établissements publics...)

Le tableau B concerne les missions futures correspondant aux politiques publiques prioritaires, pouvant être assurées hors champ concurrentiel ou dans le cadre d'expertise pour compte propre.

A – Situation actuelle A -1 Missions assurées dans le champ concurrentiel **Missions** et présentant un caractère stratégique pour l'Etat avant vocation (missions rémunérées à destination des Collectivités à être portées **Territoriales**) par d'autres acteurs 1- Connaissance des territoires : diagnostics à l'échelle des Bassins **Versants** - Prestations AMO - Missions d'assistance et conseil réalisées par les services de l'Etat : assurées par BET - Ressources en eau - Élaboration de SAGE - Défense incendie - Pollutions diffuses d'origine agricole - RTM pour érosion des sols - Irrigation : élaboration des périmètres (ASA) et réalisation de retenues de substitution - Inondation (construction d'ouvrages - digues) 2 - Schémas directeurs (AEP Assainissement Pluvial), en lien avec les documents d'urbanisme - Assistance et conseil pour réaliser un Schéma Directeur, ou suivre un - Prestations AMO **BET** le réalisant. assurées par BET Nota: uniquement pour des services ou collectivités où se justifie Dans certains cas. les BET réalisent des schémas un accompagnement de l'Etat au regard du « caractère stratégique pour l'Etat». directeurs Note : il est nécessaire L'assistance technique et administrative peuvent se justifier : que l'Etat soit présent - en urgence et pour des collectivités qui n'ont pas de moyens pour participer au d'ingénierie propres pour mener la démarche pilotage de l'étude, - en l'absence de prestataires privés compétents ; dans ce cas, et en notamment quand elle il faut l'acceptation de la collectivité de est particulièrement tout mettre en œuvre pour assumer ultérieurement ses fonctions de importante MOA (structuration de la MOA ou recherche d'un périmètre intercommunal mieux adapté). 3 - Pollutions diffuses d'origine agricole (nitrates ; phytosanitaires)

Pour les deux items :

- AMO auprès de collectivités confrontées à des dépassements de seuil de potabilité des eaux brutes (diagnostic de la situation en lien avec la DDASS, le Service Police de l'Eau (en DDAF/DDEA/DDT), Chambre d'Agriculture...), diagnostic agricole avec en outre l'établissement d'un programme d'actions, limitant les intrants et valorisant les déjections animales.
- Réalisation du diagnostic agricole par la Chambre d'Agriculture
- **AMO** pour travaux facilitant la dilution des eaux polluées ou leur substitution
- Missions de MOe pour travaux de dilution ou substitution par BET

- MOe pour travaux de dilution ou substitution

4 - Application de la directive DERU et de la directive cadre sur l'eau DCE

- Missions d'ingénierie pour la construction d'ouvrages : Moe, COp et **AMO**
- Suivi de BET

- Missions d'ingénierie pour la construction d'ouvrages : MOe, COp et AMO
- Réalisations d'études

5 - Continuité et restauration écologique des cours d'eau

- Réalisation de schémas à l'échelle d'un Bassin Versant
- Missions d'ingénierie pour la construction d'ouvrages : Moe, COp et AMO (dans certains cas, pour le compte d'ASA)
- Réalisations d'études
- Missions d'ingénierie pour la construction d'ouvrages : MOe, COp, et AMO

6 - DSP et GSP

En l'absence d'organe national de régulation sur les opérateurs dans le Les BET peuvent être domaine des services publics d'eau et d'assainissement essentiels à la présents. population, les DDAF et DDEA exercent aujourd'hui une expertise et un suivi de l'activité, avec une implication concrète dans les procédures de Ce sont des missions passation des DSP et une analyse de l'application de contrats d'exploitation.

Les missions actuelles sont :

- Assistance à la mise en place de Délégations de Services Publics
- Assistance au suivi et contrôle des services publics (notamment dans le cas d'un affermage)
- Assistance à la mise en place de régies bien structurées

d'assistance aujourd'hui assurées par les services de l'Etat dans un marché très peu couvert par le privé. notamment en zone rurale et de façon inégale suivant les départements par les conseils généraux. Par ailleurs il est difficile pour ce secteur privé d'être totalement neutre par rapport aux grands groupes.

B – Situation future

Missions devant continuer à être portées par les services de l'Etat :

Conseil amont aux collectivités hors champ concurrentiel

et Missions d'expertise pour compte propre

1 - Connaissances des territoires : diagnostics à l'échelle des Bassins Versants

- Pré-diagnostics

- assurer des pré-diagnostics de Bassins Versants, et lancer des appels d'offres pour la réalisation de diagnostics hydrogéologiques et agricoles
- suivre les plans d'actions permettant une réduction des pollutions diffuses et ponctuelles
- En amont des documents de planification et d'urbanisme, il est indispensable de travailler sur l'analyse du territoire, sur les études préalables nécessaires à envisager, et sur la gouvernance du contrat ou du schéma. Lors de l'écriture de ces documents, il s'agit d'assurer la prise en compte de l'eau dans les réflexions d'urbanisme, de faire émerger les maîtres d'ouvrages opérationnels, et d'initier les études en partenariat avec eux. Enfin, pendant leur réalisation ou leur suivi, il convient de rester présent. Toutes ces opérations supposent de disposer d'une bonne connaissances des territoires. Il s'agit ainsi par exemple de favoriser une gestion quantitative et qualitative des eaux pluviales en zone urbaine (Action 4.5 du Grenelle)

- Pour les SDAGE et SAGE, il s'agit d'assurer :

- la contribution au pilotage des diagnostics et plans d'action dans le cadre de l'élaboration et du suivi des SDAGE, et de l'élaboration de SAGE
- le conseil et l'expertise pour les commissions locales de l'Eau (CLE)
 (Champ à investir pour dynamiser l'application du programme de mesures du SDAGE;
 faire de l'animation pour susciter des projets et jouer un rôle d'appui et de facilitation pour les maîtres d'ouvrage)
- l'assistance conseil aux communes qui constituent des intercommunalités pour gérer les Bassins Versants
- l'évaluation de la pertinence technique des projets vis à vis des objectifs poursuivis
- les participations aux groupes de travail
- la participation aux schéma AEP et ressources en eau
- la mise en œuvre des DOCOB des sites Natura 2000 en relation avec les milieux aquatiques
- le travail sur les cahiers des charges, orientation sur les politiques publiques prioritaires
- le diagnostic Etat pour l'élaboration des plans d'action de lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole

Ceci recouvre l'aide à la définition d'objectifs de qualité réalistes et à l'établissement des plans d'atteinte de ces objectifs de qualité sur des masses d'eau ou partie de masses d'eau, et suppose la création et l'animation d'observatoires de l'eau (en lien avec le Conseil Général). Cela requiert une animation et une communication au sein de commission départementale de l'eau et de ses usages.

Pour l'irrigation

Concernant **l'irrigation**, il est nécessaire d'assurer une expertise et un conseil quant à la meilleure utilisation de l'eau en agriculture une fois les arbitrages faits par ailleurs.

L'atteinte de l'engagement 117 du Grenelle de l'environnement concernant la gestion quantitative de la ressource en eau passe nécessairement par la résorption des déficits quantitatifs en matière de prélèvements d'irrigation.

Il est attendu des DDEA/DDT:

- qu'elles fournissent les inventaires des prélèvements en eau aux Agences de l'Eau et aux DREAL (DIREN) dans le cadre des études de détermination des volumes prélevables, puis qu'elles mettent en œuvre un programme de révision des autorisations de prélèvement afin de respecter l'échéance du 31 décembre 2014, et de préparer la suppression des autorisations temporaires de prélèvement à compter de 2011.
- qu'elles mettent en œuvre un programme de révision des autorisations de prélèvement, afin de respecter l'échéance du 31 décembre 2014 et qu'elles préparent la suppression des autorisations temporaires à compter de 2011.
- qu'elles contribuent à l'optimisation de l'utilisation des dotations, afin de maintenir les productions agricoles et les sécuriser quelques soient les aléas météorologiques.

Pour l'érosion

Lors de précipitations importantes, l'érosion des sols peut entraîner des coulées de boues. L'Etat doit s'intéresser à la question de la vulnérabilité des terres agricole; sur ce point, il faut améliorer l'aménagement de l'espace agricole et les pratiques culturales pour limiter l'érosion.

Pour les Plans de Gestion des Etiages

- appui à la mise en place d'une gouvernance (comité de pilotage et maîtrise d'ouvrage opérationnelle) afin d'impliquer tous les partenaires concernés (collectivités, Agence de l'Eau, Etat, pétitionnaires préleveurs d'eau, gestionnaires de services eau, association d'environnement, scientifiques, experts)
- conseil sur les études relatives à la mise en place du réseau des instruments de mesure de l'état de l'étiage (en intégrant ceux qui existent limnigraphes de la DREAL), mais il peut y avoir un réseau de surveillance supplémentaire sur des forages et tous autres indicateurs (météorologique, RFU dans les sols, etc.)
- conseil sur les études d'inventaire des prélèvements et des scénarios de retour à l'équilibre
- appui sur le suivi des mesures, l'administration des données et la mise en place de niveaux d'alerte ; éventuellement conseil sur la mise en place d'algorithmes permettant la prévision (cahier des charges, choix du prestataire, pilotage)
- animation (recherche de consensus ou compromis) de la définition des prescriptions suivant les niveaux d'alerte, mise en place des moyens de communication de l'état des réserves hydriques (site Web, presse, etc...) et pédagogie auprès des partenaires
- appui à la surveillance du respect des mesures en cas d'atteinte des niveaux d'alerte et conseil pour gérer au mieux la période de crise ; conseil notamment auprès des irrigants, pour limiter la destruction de cultures liée au déficit d'eau, mais aussi aux services d'eau potable.
- aide au bilan d'une crise, valorisation du retour d'expérience.

2 - Schémas directeurs (AEP, Assainissement, Pluvial), en lien avec les documents d'urbanisme

- Conseil en amont pour l'élaboration d'un schéma AEP ou EU à l'échelle du département ou de la Région
- Information réglementaire et recommandations méthodologiques
- Incitation à la mise en œuvre
- Assistance méthodologique aux collectivités, veille et animation concernant la cohérence des schémas des différents services d'eau

Nota : Le schéma départemental d'AEP est à mi-chemin entre la prestation Etat pour compte propre et le partenariat avec le Département. Il est un levier important pour promouvoir l'intercommunalité, la gestion globale de la ressource mais aussi la sécurisation de l'alimentation.

3 - Pollutions diffuses d'origine agricole

a) pour les nitrates :

Etudes, suivi et analyse de données

Evaluation environnementale du 4éme programme nitrates (commande MISE) ; appui à la définition du programme d'action, diagnostic ou bilan

b) pour les phytosanitaires :

Etudes, suivi et analyse de données ; établissement du plan-éco-phyto.

Pour les deux items (en lien étroit avec la MISE et Service d'Economie Agricole de la DDEA/DDT) : conseils auprès de collectivités confrontées à des dépassements de seuil de potabilité des eaux brutes (diagnostic de la situation en lien avec la DDASS, le Service Police de l'Eau (en DDEA/DDT), Chambre d'Agriculture...), diagnostic agricole, établissement d'un programme d'actions.

Dans le cadre de la mise en place des captages prioritaires, l'ingénierie de l'État doit être en mesure de mobiliser des compétences réparties dans différents services (Environnement, Economie Agricole, ingénierie, unités territoriales) et dans d'autres structures (Chambre d'Agriculture...) pour pouvoir aboutir (démarche équipe projet).

Les DDEA/DDT devront accompagner les collectivités gestionnaires des captages pour :

- imaginer les pistes d'action en matière d'occupation des sols et de pratiques culturales sur la base de ces diagnostics ;
- engager les concertations avec les agriculteurs, les Chambres d'Agriculture, les associations syndicales de propriétaires, les Agences de l'Eau, les collectivités territoriales, les associations de protection de la nature...
- proposer le programme d'action avec ses objectifs chiffrés en termes d'amélioration de la qualité ou de la disponibilité des ressources en eau ;
- analyser les impacts économiques sur les exploitants et propriétaires concernés ;
- proposer les mesures d'accompagnement financier adaptées (en particulier les mesures des programmes de développement rural telles que les mesures agri-environnementales ou les aides à l'investissement).

Ces missions se situent en amont ou en appui des tâches de la police de l'eau. Elles doivent permettre une large concertation des acteurs concernés et une réelle prise en compte des impacts, qui peuvent être très divers, des mesures imposées. Elles supposent un travail mené en lien direct avec les spécialistes de l'économie agricole.

4 - Application de la Directive ERU et de la Directive Cadre sur l'Eau

Vis à vis des collectivités :

Pour limiter les sanctions financières européennes, pour non conformité de la France à la DERU et la DCE, les DDEA/DDT peuvent être mobilisées pour accompagner les collectivités ; une telle mission se décline en plusieurs phases :

- inventaire et diagnostic
- établissement de programmes
- lancement d'études (Schémas directeurs, impact...)

Si nécessaire parallèlement, accompagnement de la collectivité pour une plus grande autonomie pour assurer ses fonctions de Maîtrise d'ouvrage (moyens administratifs, mutualisations, intercommunalités, etc..)

Contenu des missions :

- Sensibilisation des Collectivités territoriales, information réglementaire sur les obligations et techniques utilisables
- Veille technique

Raisons d'intervenir des services de l'Etat :

- collectivités disposant actuellement de peu de moyens d'ingénierie en propre
- complexité technique
- problèmes liés à la nécessité de mettre en œuvre une structure intercommunale
- financements difficiles, etc...

Pour compte propre :

- Etudes pour la définition des priorités d'amélioration
- Appui aux services de police de l'eau
- Conseil et expertise pour le compte de la MISE
- Evaluation de la pertinence technique des projets vis à vis des objectifs poursuivis
- Validité de la conception des IOTA
- Réalisme dans les contraintes imposées pour la mise aux normes (par ex. délais, coûts pour la mise aux normes ERU)
- Analyse des études d'incidences
- Guides méthodologiques, état des lieux

5 - Continuité et restauration écologique des cours d'eau

Pour compte propre

- Evaluation de la pertinence technique des projets vis à vis des objectifs poursuivis
- Appui aux services police de l'eau (techniques de traitement, coût investissement et fonctionnement)
- Application SDAGE et appui à l'ONEMA
- Programme d'effacement des 1000 obstacles dans les cours d'eau)
- Inventaire ouvrages de l'Etat
- Expertise dans le domaine fluvial
- Problèmes du littoral, dont application Directive stratégie marine
- Analyse des études d'incidences
- Guides méthodologiques, état des lieux
- Validité de la conception des IOTA
- Maîtrise d'œuvre dans le cas où l'Etat est propriétaire d'ouvrage (digues)

Vis à vis des collectivités

- Accompagnement des collectivités (réglementaire, financier...);
- Appui à la structuration des maîtres d'ouvrages adaptés (syndicats de rivières ou autres) ;
- Médiation technique, administrative et économique entre différents acteurs de l'eau ;
- Aide à l'émergence de maîtrise d'ouvrage (gouvernance, objectifs Grenelle)
- Usages du sols et liberté des cours d'eau

6 - SISPEA : DSP et GSP

La mise en place de "SISPEA" pour le compte de l'Etat, avec l'ONEMA, rend souhaitable le maintien des compétences existantes dans les services déconcentrés, facilitées par les missions GSP et DSP jusqu'ici exercées dans le champ concurrentiel .

Relations entre SISPEA, DSP et GSP

La circulaire interministérielle du 10 avril 2008 a fixé comme une des priorités de l'action des services déconcentrés, l'assistance à la gestion des services publics locaux et les observatoires départementaux de l'eau .

Les DDAF ont, de longue date, accompagné les collectivités, notamment les plus petites, et leurs groupements dans la gestion de leurs services d'eau et d'assainissement, d'où une bonne connaissance des maîtrises d'ouvrage locales en termes de périmètres, de compétences et d'organisation. Cette compétence est très largement répandue grâce au rôle d'appui d'un groupe national, et à un logiciel performant, constamment adapté au cours des années.

C'est cette expertise reconnue qui a justifié le rôle important des DDEA/DDT, pour le compte de l'Etat, dans

la mise en place de SISPEA, prévu par la circulaire interministérielle du 24 novembre 2008 : appui aux collectivités pour le calcul des indicateurs de performance, validation des données, expertise visant à proposer la forme de coopération intercommunale la plus adaptée aux enjeux des territoires et à la mise en œuvre des politiques prioritaires de l'Etat (par exemple, bilan avantages/inconvénients des différentes formes de syndicat mixte et d'EPCI à fiscalité propre). Il faut d'ailleurs noter que le groupe national GSP est très impliqué dans cette phase de démarrage, comme en témoignent les échanges fréquents avec l'ONEMA et les bureaux d'étude chargés de l'infrastructure informatique de SISPEA.

Ces expertises, valorisées dans un cadre géographique approprié (région, département, bassin hydrographique) seront un outil d'aide à la décision très utile pour l'Etat, par exemple sur la gestion de la ressource, en lien avec les Agences de l'Eau, les Conseils Généraux et les collectivités territoriales... Cela se traduit également par la mise en place d'observatoires des services d'eau et d'assainissement, pour évaluer leurs performances, identifier les difficultés, apprécier l'impact des politiques,...

Le nombre de services d'eau et d'assainissement est trop élevé en France. Les services de l'Etat doivent porter une politique de regroupement au niveau d'entités de taille suffisante, en développant des arguments techniques, juridiques et financiers tirés de leurs expériences passées. Cette action sera forcément longue et il est illusoire de penser qu'elle puisse être achevée à l'échéance de deux à trois ans.

L'intervention des services de l'Etat s'est avérée également pertinente pour conseiller les collectivités en délégation de service, notamment les plus petites, dans un marché dominé par un nombre restreint d'entreprises. . Pour les collectivités en régie peu structurées, des missions plus légères peuvent être éventuellement envisagées comme la préparation du RPQS, en attendant leur regroupement souhaité pour assurer une meilleure gouvernance.

Un pilotage au niveau local du dialogue avec les associations d'élus et de l'évolution du rôle des services de l'état sur les trois types de mission (SISPEA, au moment de la délégation des services publics, l'assistance à la gestion des services publics) est indispensable.

Ces évolutions demandent du temps et de l'adaptation., Des propositions ont été faites au paragraphe 3.2 du rapport.

Autres actions nécessaires pour l'Etat

1 - Connaissance et intelligence des territoires

Collecte et organisation de l'information (notamment via les Systèmes d'information géographique) pour pouvoir définir la stratégie de l'Etat lui permettant de porter les politiques publiques dans le domaine de l'eau, en particulier au niveau de l'aménagement et de l'urbanisation (dont l'ADS), et répondre aux besoins de l'Etat en matière d'études, d'analyses, avis et expertises dans les domaines touchant à l'ingénierie de l'eau, et notamment :

- la ressources en eau
- l'élaboration des SDAGE et des SAGE
- les problèmes liés à l'irrigation
- les inondations, avec notamment les constructions d'ouvrages et de digues
- les pollutions diffuses d'origine agricole
- la RTM pour érosion des sols
- la défense incendie, etc...

2 - Référentiel génie civil (RGC) 2010

- Révision, à la demande du Groupe d'étude des marchés/travaux et maîtrise d'œuvre (GEM/TMO), de 5 fascicules du CCTG travaux dans le domaine de l'eau potable :
 - fourniture et pose de conduites d'adduction et de distribution d'eau (n° 71, datant de 2003)
 - équipement hydraulique, mécanique et électrique des stations de pompage (n° 73, datant de 2003)
 - construction des réservoirs en béton (n° 74, datant de 1998)
 - stations de traitement d'eau potable (n°75)
 - travaux de forages pour la recherche et l'exploitation d'eau potable (n° 76, datant de 1987)

Note: une participation active de l'Etat à la rédaction de ces fascicules ne se conçoit que si ses représentants dans les groupes de travail mis en place par le GEM/TMO ont acquis une expérience dans ces domaines à l'occasion de missions d'ingénierie exercées dans le champ concurrentiel.

3 - Gestion de crise

a) Plan ORSEC

Le plan ORSEC, prévu par la Loi de modernisation de la sécurité civile et élaboré par le préfet, doit comprendre notamment des dispositions propres aux ouvrages d'alimentation en eau potable, aux problèmes liés aux inondations et aux pollutions.

De plus le préfet a le pouvoir de procéder, en matière d'eau, à des réquisitions de moyens privés de secours, qu'il s'agisse de personnes, de services ou de matériels d'entreprise. La personne qui supporte la réquisition a droit à rétribution et indemnisation.

Les agents de l'Etat peuvent être mobilisés en cellule de crise sans qu'il y ait de plan ORSEC lancé.

b) Défense contre l'incendie

Dans le cadre de la réforme du cadre de la défense communale contre l'incendie, et partant d'un référentiel national, les préfets devront arrêter un règlement départemental de défense extérieure contre l'incendie.

c) Plan Vigipirate

La Circulaire DGS n° 2003-524/DE/19-03 du 7 novembre 2003 est relative aux mesures à mettre en œuvre en matière de protection des systèmes d'alimentation en eau destinée à la consommation humaine dans le cadre de l'application du plan Vigipirate. Elle demande que des interconnexions soient prévues et que les responsables des systèmes d'alimentation en eau potable présentent des plans internes de crise.

d) Les études de vulnérabilité

Elles sont prescrites par le Code de la santé pour toutes les unités de distribution de plus de 10000 habitants, et doivent être transmises au préfet.

4 - Gestion de la post-crise

La réparations des dégâts causés par les catastrophes naturelles (fonds de solidarité en faveur des Collectivités Territoriales touchées par des catastrophes naturelles et programme 122 pour la réparation des dégâts causés par les calamités publiques) demande une expertise technique pour l'instruction des dossiers de demande de subvention (éligibilité, opportunité et pertinence des travaux de remise en état envisagés, validation des estimations...)

5 - Qualité et quantité de l'eau potable

La Loi Grenelle 2 prévoit que le préfet établisse un seuil départemental de pertes d'eau en réseaux qui sera arrêté par le ministre. Les communes dont les pertes sont supérieures à ce seuil doivent adresser au préfet un programme pluriannuel de travaux d'amélioration des réseaux de distribution. Le préfet pourra édicter des prescriptions particulières contribuant à la réduction du prélèvement sur la ressource en eau. Il faut noter que les communes peuvent recourir aux outils suivants du CEMAGREF:

- Logiciel Porteau avec un module qualité permettant d'apprécier le risque de dégradation de la qualité de l'eau.
- Logiciels de gestion patrimoniale Casses et Criticité pour planifier le renouvellement des canalisations.

Le Grenelle a aussi fixé un objectif de 500 captages prioritaires protégés à l'échéance de 2012. Il s'agit de mettre en place des zones de protection des aires d'alimentation des captages qui sont des zones soumises à contraintes environnementales. Chacune est dotée d'un programme d'action issu d'un diagnostic territorial des pressions agricoles.

6 - Continuité écologique des cours d'eau (Trame bleue)

7 - Contrôle des ouvrages hydrauliques

8 - Mise en oeuvre de la Directive Stratégie Marine

9 - Intégration des risques liés à l'eau dans les plans de prévention des risques (PPR), les

programmes d'action contre les inondations (PAPI)

10 - Gestion du domaine public fluvial et maritime : avec toutes les évolutions en cours pour une gestion plus "durable", y compris maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre d'opérations d'améliorations en réponse aux nouveaux enjeux.

Annexe II - Lexique

	—
ADS	Application du droit des sols (instruction des permis de construire et autorisations d'urbanisme)
AEP	Adduction en eau potable
AMO	Assistance à maîtrise d'ouvrage (champ concurrentiel)
ASA	Associations syndicales autorisées
ASTEE	Association scientifique et technique pour l'eau et l'environnement
BET	Bureau d'études techniques
CEMAGREF	Centre d'études du machinisme agricole, du génie rual des eaux et forêts
CERTU	Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques
CETE	Centre d'études techniques de l'équipement
CIFP/CVRH	Centres Interrégionaux de formation professionnelle /Centres de valorisations de ressources humaines
CMPP	Conseil de modernisation des politiques publiques
СОр	Conduite d'opération
COTITA	Conférence technique interdépartementale sur les transports et l'aménagement
COVADIS	Commission de validation des données informatiques
СТ	Collectivité territoriale
DAC	Directions de l'administration centrale

DCE	Directive cadre sur l'eau
DDAF	Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DDASS	Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DDEA	Direction départementale de l'équipement et de l'agriculture
DDT	Direction départementale des territoires
DERU	Directive relative au traitement des eaux résiduaires urbaines
DIREN	Direction régionale de l'environnement
DNO	Directive nouvelle d'orientation
DOCOB	Document d'objectifs
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
DSP	Délégation de services publics
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
FNDAE	Fonds national de développement des adductions d'eau
GSP	Gestion de services publics
IAT	Ingénierie d'appui territorial
IOTA	Installations, ouvrages de travaux et d'activités ayant une incidence sur l'eau
LCPC	Laboratoire central des ponts et chaussées
LEMA	Loi sur l'eau et les milieux aquatiques
MISE	Mission interservices de l'eau
MOA	Maîtrise d'ouvrage
MOe	Maîtrise d'œuvre
ONEMA	Office national de l'eau et des milieux aquatiques
PASED	Projet d'action stratégique de l'Etat dans le département
PRIR	Plans de redéploiement de l'ingénierie en région
RFU	Réserve facilement utilisable
RGC 2010	Référentiel génie civil 2010
RST	Réseau scientifique et technique
RTM	Restauration des terrains en montagne
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SISPEA	Système d'information des services publics d'eau et d'assainissement

Annexe III - Lettre de mission du 23 décembre 2008



MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DE L'ENERGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Secrétariat général

MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE

Secrétariat général

Paris, le

2 3 DEC. 2008

Le ministre d'Etat, ministre de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire

Le ministre de l'Agriculture et de la Pêche

à

Monsieur le Vice-Président du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable,

Monsieur le Vice-Président du Conseil Général de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Espaces Ruraux.

Objet: Mise en oeuvre de la circulaire du 22/07/2008 sur le retrait du champ concurrentiel de l'ingénierie publique. Lettre de mission du groupe de travail sur l'exercice des missions sensibles dans le domaine de l'eau.

La circulaire du 22 juillet 2008 sur l'évolution des activités d'ingénierie et les modalités de retrait du champ concurrentiel précise les modalités de la réforme décidée dans le cadre de la révision générale des politiques publiques.

Un retrait total des prestations d'ingénierie assurées dans le champ concurrentiel par les DDE, DDAF et DDEA est ainsi prévu d'ici fin 2011.

Cette circulaire prévoit que certaines missions sensibles d'expertise et de conseil exercées dans le champ concurrentiel puissent continuer à être assurées. Ces missions sensibles devront également être achevées fin 2011, à l'exception éventuelle des prestations assurées en matière de GSP/DSP, dans le domaine de l'eau.

La circulaire prévoit à cet effet la mise en place de groupes de travail chargés de définir les conditions d'exercice à terme de ces missions sensibles.

Les politiques publiques portées par nos ministères dans le domaine de l'eau doivent être placées au coeur des priorités d'action des services lorsque la responsabilité de l'État est engagée (sécurité des populations, engagements européens...) et au regard des objectifs fixés par le projet de loi de programme relatif à la mise en oeuvre du Grenelle Environnement, même lorsqu'une maîtrise d'ouvrage existe au niveau des collectivités locales.

Certaines activités d'ingénierie publique concurrentielle assurées par les DDEA et les DDAF dans le domaine de l'eau constituent donc des missions sensibles, au titre de la circulaire susvisée.

Dans ce cadre, le groupe de travail sur le domaine de l'eau que nous vous chargeons d'animer s'attachera à définir :

 dans un premier temps, les missions assurées dans le champ concurrentiel et présentant un caractère stratégique pour l'Etat,

puis, pour ce qui concerne les missions précédemment identifiées

- •celles qui doivent continuer à être exercées par les services de l'Etat et celles qui ont vocation à être exercées par d'autres acteurs (publics, semi-publics ou privés),
- •pour celles qui doivent rester de la responsabilité de l'État, les modalités d'intervention de demain en dehors du champ concurrentiel,
- •l'accompagnement à mettre en œuvre auprès des acteurs et des agents concernés par ces évolutions.

Vous constituerez un groupe de travail associant la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature ainsi que des représentants de services déconcentrés. Votre rapport devra nous être adressé pour le 15 février 2009.

Pour le ministre d'Etat et par délégation, Le Préfet, Secrétaire général

Le Secrétaire général

Didier LALLEMENT

Dominique SORAIN

Pour le ministre de l'Agriculture et de la Pêche

et par délégation,

Annexe IV - Liste des présents au groupe de travail aux deux réunions les 9 décembre 2008 et 23 janvier 2009

Nom	Structure
ANGOTTI Jean Marie	CGAAER
BOULNOIS David	DGALN
CANUS Bruno	DGPAAT
CENUT Michel	CERTU
COURRET Robert	DGALN/SAGP/SDP
DUCHENE Philippe	CEMAGREF
DUMONT Jean	CGAAER
GARNIER Martine	SG/ATIAT
GOUSSE François	DDEA 64
GREBOT Benjamin	DGALN/DEB
HERVE Pascal	CGAAER
JOBERT Pascal	SG/ATIAT
LEBENTAL Bruno	CGEDD
LECOMTE Dany	DDEA 41
LEGROUX Jean Paul	CGAAER
LENOEL François	CGEDD
LE NOUVEAU Nathalie	CETE Est
LESTOILLE Jean Pierre	DDAF 38
LEVY Christian	SG/SPES
LUQUEDEY Anaïs	SG/SPES
MARIE François	CGEDD
MENEGHIN Marc	CETE Est
PERRIN Gérard	DDEA 39
PETUREAU Jean-Claude	DDEA 79
PRIGENT-DECHERF Eric	SG/SDPS
QUINIO Jacques	SG/ATIAT
RAVARD Jean Louis	CGEDD
RIPOCHE Michel	DGALN/DEB
THOUVEREZ Eric	CGAAER
VALLA Eric	CERTU
VINSON Jean	SG/ATIAT

Annexe V - Note conjointe CERTU - CETE de l'Est



Ingénierie de l'eau au sein des services de l'État

Groupe de travail sur les missions sensibles

CGAAER - CGEDD

Éléments de réflexion Janvier 2009

Table des matières

1.Contexte et enjeux de la gestion de l'eau en milieu urbain	2
1.1.Les enjeux du cycle de l'eau en milieu urbain	2
1.2.Le contexte législatif et réglementaire	3
1.3.Le chantier EAU du Grenelle de l'environnement	4
1.4.Les instructions récentes aux services	5
a)Services déconcentrés	5
b)Réseau Scientifique et Technique	6
Analyse des attentes et besoins des différents acteurs des territoires en ingén	iierie de
l'eau.	
2.1 Les collectivités territoriales	
2.2.Les services déconcentrés du MEEDDAT (DREAL, DDEA/DDT)	9
2.3.Les relations avec les directions d'administrations centrales	10
 Pistes de réflexion pour l'évolution des missions du RST en ingénierie de l'e 	au, en
appui à la définition, au portage, au suivi et à l'évaluation de la politique	
3.1.Les principales démarches déjà engagées, les initiatives récentes	11
3.2. Autres pistes par nature d'intervention.	12

La présente note expose de manière succincte la vision du CERTU et du CETE de l'Est représentant les CETE, concernant le domaine de l'eau et leur positionnement dans ce champ (en tant que service technique central chargé des problématiques urbaines et centres d'études techniques du MEEDDAT). Ces réflexions auront vocation à être approfondies au vu des orientations proposées par le groupe de travail et de la mise en œuvre du plan d'évolution des CETE, courant 2009.





CERTU / CETE de l'Est (Pôle d'appui LAT)

28 janvier 2009

1

1 - Contexte et enjeux de la gestion de l'eau en milieu urbain

1.1 Les enjeux du cycle de l'eau en milieu urbain

La gestion de l'eau en milieu urbain a historiquement évolué suivant les enjeux propres à chaque époque, depuis les problèmes de santé publique à l'origine de l'approche hygiéniste et de l'invention des réseaux d'égouts (19ème siècle), jusqu'à l'approche hydraulique concrétisée par l'instruction technique de 1949 puis celle de 1977 en réponse aux problèmes posés par l'extension de l'urbanisation d'après-guerre. Il s'en est suivi une longue période d'extension des réseaux de collecte d'eaux usées et pluviales et de construction de stations d'épuration comme seule réponse en termes d'assainissement au développement urbain. Depuis lors cette conception a, elle aussi, montré ses limites pour la gestion des épisodes de ruissellement intense et la protection des milieux récepteurs.

En 2003, le MEDD et le CERTU ont publié le guide *«La ville et son assainissement : principes, méthodes et outils pour une meilleure intégration dans le cycle de l'eau »,* qui constitue un nouveau référentiel refondant la gestion de l'eau en ville sur des bases environnementalistes ; l'eau est un patrimoine qu'il convient de protéger et de gérer de façon plus responsable et durable. À cette fin, le référentiel consacre trois principes fondamentaux⁶ :

- a) **intégrer l'eau dans l'aménagement** en respectant le cycle naturel autant que faire se peut,
- b) adopter **une approche globale sur le bassin versant** intégrant l'ensemble du système et des rejets,
- c) utiliser judicieusement l'assainissement non collectif.

Il apparaît en effet de plus en plus clairement à tous que les ouvrages d'évacuation hydraulique, aussi largement dimensionnés soient-ils, se trouvent un jour insuffisants pour faire face à un événement d'une ampleur exceptionnelle, qu'une urbanisation inconsidérée peut alors transformer en catastrophe. De plus, cette évacuation par un réseau hydraulique ramifié produit une concentration et une accélération des débits, ce qui se traduit par une amplification des phénomènes de crue. Dès lors, l'urbanisation située à l'amont a tendance à être systématiquement accusée, à tort ou à raison, d'être à l'origine des inondations subies à l'aval.

Concernant la dépollution, les effets des efforts importants consentis depuis une trentaine d'années ont été très positifs pour les pollutions chroniques, notamment de temps sec : la dégradation des principaux cours d'eau a été stoppée et leur qualité s'est même souvent améliorée de manière significative. La situation est cependant encore loin d'être satisfaisante. Pendant que la qualité des fleuves et des rivières importantes s'améliorait, celle de leurs affluents continuait de se dégrader. La pollution causée par les rejets de temps de pluie et notamment par les surverses des réseaux unitaires, rendues plus nombreuses et plus chargées par l'extension des zones imperméabilisées urbaines, est significative. Le traitement des micro-polluants métalliques et organiques identifiés par la réglementation européenne, représente un enjeu important pour la qualité de la ressource en lien avec la santé.

-

⁶ Voir « la ville et son assainissement : l'essentiel »

La gestion durable telle qu'elle est proposée dans le référentiel impose désormais la prise en compte dans l'aménagement, des risques, des atteintes à la qualité des milieux récepteurs et de la préservation de la ressource en eau.

L'application du premier principe cité conduit à raisonner non plus fonction par fonction (assainissement, milieu récepteur, déplacements, bâti, espaces verts, etc.) mais à **considérer le système urbain dans sa globalité** en y intégrant le cycle de l'eau pour en limiter les perturbations. L'élargissement de la problématique doit donc se faire en renforçant les liaisons, d'une part avec l'aménagement urbain, et d'autre part avec la gestion des milieux aquatiques naturels.

Dans la même logique d'application du second principe, la maîtrise du ruissellement comme de la qualité du milieu naturel nécessite une approche globale qui intègre l'ensemble des paramètres. Elle doit prendre en compte les relations qui existent entre l'amont et l'aval, mais aussi entre le système hydraulique et la dépollution. L'approche globale doit donc appréhender à la fois la problématique de l'ensemble du bassin versant et celle du système d'assainissement, tout en les intégrant dans la stratégie de développement urbain.

L'application de ces principes doit se faire en y intégrant dès aujourd'hui les questionnements liés au changement climatique même si les incertitudes sur l'évolution locale des phénomènes (pluies, sécheresses, températures, etc.) ne permettent pas de définir dès maintenant des mesures ciblées.

Enfin, la rareté de la ressource en eau dans certaines zones géographiques et les coûts associés conduisent à rechercher des **ressources alternatives**, telles que la récupération et l'utilisation de l'eau de pluie.

1.2 Le contexte législatif et réglementaire

D'un point de vue réglementaire, la gestion de l'eau depuis bientôt deux décennies a dû être repensée dans le cadre institué par 3 textes fondamentaux :

- a) la loi sur l'eau de 1992 et ses textes d'application, qui transposent en droit français la directive européenne du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux résiduaires urbaines ;
- b) la loi du 21 avril 2004 qui transpose en droit français la directive cadre sur l'eau du 23 octobre 2000 ;
- c) la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.

La loi sur l'eau a affirmé dès 1992 le caractère patrimonial de la ressource en eau et la nécessité d'une gestion globale et équilibrée à l'échelle du bassin versant pertinent, respectueuse des milieux et des usages. À cette fin, elle a notamment institué les SDAGE et les SAGE.

Elle a également donné un nouveau cadre réglementaire pour le déploiement de l'assainissement collectif (collecte, traitements requis, autosurveillance) et non collectif (zonages, SPANC, etc...) lorsque il apporte une réponse satisfaisante aux problèmes posés par les rejets domestiques. Elle a enfin rénové la police de l'eau en créant un régime d'autorisation/déclaration pour les travaux et installations.

Plus récemment, *la directive cadre européenne sur l'eau du 23 octobre 2000*, transposée pour la France par *la loi du 21 avril 2004*, affirme encore plus nettement cette vision patrimoniale et fixe un objectif de résultat aux états-membres : la reconquête du bon état écologique des masses d'eau à l'horizon 2015. Il en résulte actuellement une révision des 6 SDAGE et la mise en place des programmes de mesures pour l'atteinte du bon état. Cette approche exigeante consacre l'importance de la prise en compte des milieux naturels à l'occasion de toute décision d'aménagement.

Enfin *la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques*, en procédant à un certain nombre de modifications du cadre institutionnel et administratif, tend à doter la France des moyens pour atteindre les objectifs très ambitieux de la DCE. Clarifiant et renforçant les compétences des collectivités dans le domaine de l'eau, la LEMA a également ouvert la possibilité aux Conseils généraux d'apporter à celles-ci une assistance technique dans le domaine (forme d'ATESAT Eau) ⁷

Concernant plus particulièrement les eaux pluviales, la LEMA a créé deux instruments financiers propres à encourager le développement de la gestion à la parcelle : un crédit d'impôt pour les installations domestiques de récupération de l'eau de pluie (art. 49) et la possibilité pour les collectivités d'instaurer une taxe sur le rejet d'eau pluviale dans les réseaux collectifs, assise sur la surface imperméabilisée (art. 48) et modulée suivant les dispositifs de maîtrise de rejets mis en œuvre.

1.3 Le chantier EAU du Grenelle de l'environnement

Les travaux de différents groupes de travail du Grenelle, notamment « biodiversité, ressources naturelles » et « agriculture », et plus particulièrement les travaux du COMOP Eau (mars 2008) ont dégagé des orientations fondamentales et des chantiers prioritaires. Le tableau suivant résume le plan d'actions proposé, qui seront portées par les loi Grenelle I & II.

ACTIONS			
Action 1 - Associer tous les partenaires à la gestion intégrée de l'eau et retrouver une bonne qualité écologique des eaux et en assurer le caractère renouvelable			
action 1.1	suivi du SDAGE et réalisation du bon état des eaux		
action 1.2	renforcer les schémas d'aménagement et de gestion des eaux ; faciliter l'émergence des projets de SAGE identifiés par le SDAGE		
Action 2 – Mise aux normes des stations d'épuration.			
Action 3 - Réduire les intrants et contribuer à la réalisation de l'objectif général de bon état des eaux			
action 3.1	interdire les phosphates dans tous les produits lessiviels d'ici 2010		
action 3.2	réduire les émissions chroniques et accidentelles de substances prioritaires dans les eaux et les sédiments		
	action 3.21 – substances prioritaires DCE		
	action 3.22 – phytosanitaires (contribution au CO 15)		
	action 3.23 – plan substances médicamenteuses (contribution au CO 19)		
	action 3.24 – polluants dans les sédiments - PCB		
action 3.3	assurer une mise en œuvre de dispositifs d'assainissement non collectif performants par l'information et la formation		
action 3.4	protéger les aires d'alimentation d'au moins 500 captages les plus menacés d'ici 2012		

⁷ Art. L. 3232-1-1. du CGCT - « Pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire, le département met à la disposition des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale qui ne bénéficient pas des moyens suffisants pour l'exercice de leurs compétences dans le domaine de l'assainissement, de la protection de la ressource en eau, de la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques une assistance technique dans des conditions déterminées par convention ». Arrêté du 21 octobre 2008 relatif à la définition du barème de rémunération de la mission d'assistance technique dans le domaine de l'eau définie par l'article L. 3232-1-1 du code général des collectivités territoriales

ACTIONS Action 4 - Aspects quantitatifs :			
action 4.2	construction de stockages intersaisonniers, en respectant l'hydrologie des hydrosystèmes et les priorités d'usager		
action 4.3	réduction des fuites dans les réseaux d'alimentation en eau potable		
action 4.4	identifier et mobiliser des ressources en eau non conventionnelles : action 4.41 - développer des systèmes nouveaux de récupération d'eaux pluviales en répondant au préalable aux questions sanitaires et en faisant évoluer si nécessaire la réglementation		
	action 4.42 – développer des systèmes nouveaux de réutilisation d'eaux usées épurées en répondant au préalable aux questions sanitaires et en faisant évoluer si nécessaire la réglementation action 4.43 – autres ressources non conventionnelles		
action 4.5	favoriser une gestion quantitative et qualitative des eaux pluviales en zone urbaine		

À ces actions « eau » s'ajoutent le renforcement des actions de recherche et développement.

Les SDAGE en cours de révision devront également intégrer le bilan de la consultation nationale sur l'eau qui vient de s'achever et les objectifs du Grenelle de l'environnement. Les 9^{èmes} programmes d'intervention des Agences de l'eau (2007-2012) devraient également être adaptés en conséquence.

Le plan d'actions mobilisera un ensemble d'acteurs :

- MEEDDAT: administrations centrales, services déconcentrés (DIREN, SPE...), établissements publics (agences de l'eau, ONEMA, ADEME...), service technique central (CERTU);
- MAP : services déconcentrés, établissement public (CEMAGREF), CGAAER
- Collectivités : EPTB, associations de collectivités et d'élus (AMF, AdCF, ADF, ARF);
- Fédérations professionnelles (Bâtiments, Travaux publics), FNSA (fédération nationale des services d'assainissement), Chambre Nationale de l'Artisanat des Travaux Publics, des Paysagistes et des Activités Annexes (CNATP), IFAA (industriels français de l'assainissement autonome).

1.4 Les instructions récentes aux services

a) Services déconcentrés

L'ingénierie des services du ministère de l'Équipement puis du MEEDDAT dans le domaine de l'eau, ainsi que celle du ministère de l'Agriculture, avaient amorcé depuis quelques années une réorientation vers les missions de conseil en amont des projets, dans l'objectif d'intervenir en portage de politiques publiques au niveau notamment des schémas directeurs et de l'émergence des projets, lorsque les marges de manœuvre pour intégrer les problématiques environnementales sont maximales.

Le conseil en aménagement au titre de l'ATESAT et la mise à disposition pour l'élaboration des PLU constituaient les seuls cadres dans lesquels exercer cette fonction d'assistance hors du champ de la concurrence. Les études diagnostics ou de faisabilité, schémas de programmation, missions d'AMO, conduites d'études ou d'opération, etc. relevaient du régime de la concurrence.

Cette adaptation progressive des missions, des modes d'interventions et des moyens en appui des politiques publiques prioritaires de l'État et aux enjeux des territoires avait été confortée par la circulaire DGUHC relative à l'ingénierie d'appui territorial du 29 mars 2007. L'appel à expériences IAT lancé par la DGUHC (Bureau des Métiers de l'Aménagement) début 2007 auprès des DDE avait permis d'illustrer les mutations profondes opérées.

Les circulaires du 10 avril 2008⁸ et du 22 juillet 2008⁹ ont précisé les objectifs de modernisation de l'ingénierie publique et les modalités de retrait du champ concurrentiel. Ainsi, il s'agit à la fois :

- « de recentrer dans les DDE et les DDEA la politique de solidarité de L'État avec les petites communes autour de l'ATESAT, (...)
- de renforcer notre capacité d'expertise et d'accompagnement des collectivités sur les politiques qui répondent aux défis du développement durable, par des missions d'ingénierie recentrées sur ces priorités, mais aussi en redéployant des compétences sur le conseil et le contrôle;
- de conserver et d'étoffer dans les services territoriaux de l'État un haut niveau d'expertise publique ciblée sur des activités à forte valeur ajoutée ou nécessitant une capacité de négociation et de réponse rapide au quotidien (...) en complément de celle du réseau scientifique et technique du ministère (...) ».

Parmi les champs d'action prioritaires du développement durable pouvant faire l'objet de ce recentrage des missions, peuvent être mentionnés ceux liés explicitement à l'eau :

- la connaissance et la prévention des risques technologiques (..., barrages, digues, ..) des impacts de l'environnement sur la santé et des risques naturels (inondations, sécheresse...).
- la planification et la sécurité dans le domaine de l'eau (volets qualitatifs et quantitatifs).
- l'assistance à la gestion des services publics locaux et des observatoires départementaux de l'eau.

Ainsi que d'autres thèmes plus transversaux au sein desquels la gestion durable de la ressource en eau doit être intégrée ou peut contribuer, tels que :

- la protection et la gestion de la nature et le développement du génie écologique, la constitution de trames vertes et bleues de préservation des milieux et de la biodiversité, l'ajustement des pratiques agricoles.
- l'évaluation environnementale, sociale et économique dans un souci de développement durable des territoires;
- la ville durable avec (...), le développement de la nature en ville, l'accompagnement de projets d'écoquartiers;
- les bâtiments durables (...);
- les montages d'opérations urbaines pour favoriser la rénovation et la reconquête des quartiers en difficulté (...).

b) Réseau Scientifique et Technique

Pour mémoire, dans le domaine de l'eau, le RST dispose de plusieurs services techniques centraux intervenant dans le domaine ainsi que le réseau des CETE au sein duquel existent quatre équipes dites ressources¹⁰, rayonnant à l'échelle nationale.

38

⁸ Circulaire du 10 avril 2008 relative aux mesures du conseil de modernisation des politiques publiques relatives à l'ingénierie publique concurrentielle

⁹ Circulaire MEEDDAT/MAP du 22 juillet 2008 relative aux modalités de retrait du champ concurrentiel.

¹⁰ Ce dispositif, institué à la fin des années 1990, est appelé à évoluer vers des Pôles de Compétences et d'Innovation (PCI) dans le cadre du plan d'évolution des CETE (note de la DRI du 8 janvier 2009). Les thématiques intègreront les enjeux objectifs du Grenelle de l'environnement.

SERVICE / EQUIPE	THEMES PRINCIPAUX « eau »	AUTRES SPECIFICITES					
Services techniques centraux							
CERTU (SCN)	L'eau et la ville, risques urbains	Missions d'animation et de coordination de l'action des CETE					
CETMEF (SCN)	Cours d'eau et littoral, infrastructures associées	PATOUH avec le CEMAGREF					
SETRA (SCN)	L'eau et la route						
LCPC (EPST)	Hydrologie urbaine, risques hydrologiques, sédiments, gestion patrimoniale des réseaux	Pilotage d'opérations de recherche pluri-annuel avec les CETE					
Équipes ressources du RST (date	de création)						
Laboratoire Régional de l'Ouest Parisien (pôle RST - DREIF)	Équipe Ressource « Assainissement » (2000)	Équipe de Recherche Associée (épuration des eaux usées et des rejets urbains de temps de pluie, hydrologie quantitative, hydrobiologie)					
LRPC de Bordeaux au sein du CETE de Sud-Ouest	Équipe-Ressource « <i>Eaux pluviales</i> » (2000)	Pôle ECOQUARTIERS (DAGLN). Risque inondation.					
LRPC de Nancy au sein du CETE de l'Est	Équipe-Ressource « Métrologie en assainissement et évaluation des impacts sur les hydrosystèmes » (2000)	Membre du GIP GEMCEA ¹¹ Pôle d'appui IAT (DGALN). Pôle national de diffusion (PND) des logiciels d'hydrologie et d'hydraulique urbaine (avec le CETE Nord Picardie).					
CETE Méditerranée	Équipe ressource « Cours d'eau » (1998)	Membre du PATOUH					
CETE Normandie-Centre	Équipe ressource « <i>BATHYmétrie</i> , <i>Sédimentologie</i> , et <i>MOrphodynamique</i> » (protocole 2007)	Membre du PATOUH.					

D'autres CETE disposent également de compétences reconnues dans le domaine de l'eau, en particulier :

- CETE de Lyon : cours d'eau, modélisation physique (également membre du PATOUH),
- CETE Nord-Picardie : assainissement routier, qualité des eaux et des sols, écotoxicologie.

En matière d'ingénierie publique, le RST a également suivi des mutations similaires à celles des DDE/A . Il a pu développer des missions conjointes avec les services déconcentrés pour les collectivités locales sur ses domaines d'expertise (épuration des eaux usées, eaux pluviales, etc.).

¹¹ Groupement d'intérêt Public pour l'évaluation de la mesure et des composants en eau et en assainissement.

Par ailleurs, le RST a joué un rôle particulier dans la diffusion des connaissances au travers du **Rés'Eau.** Il s'agit d'un réseau de clubs métier des services de l'ingénierie de l'eau, créé en 1996. Le Res'Eau, animé par le CERTU a fonctionné jusqu'en 2007 sous maîtrise d'ouvrage DGUHC/MA. Il s'appuyait sur :

- une animation par le CERTU, en relation avec le bureau national de l'eau,
- un Extranet « eau », encore actif, comportant notamment une base de données documentaire.
- la publication d'un bulletin d'information semestriel (l'écho de l'eau),
- les clubs « eau » coanimés par le CETE de la zone réunissaient dans chaque région les acteurs de l'ingénierie publique de l'eau (DDE et certaines DDAF), et également de services en charge de la police de l'eau;

Les clubs eau constituaient des lieux privilégiés d'appui technique et d'échanges entre le RST et les services. Leur activité était principalement axée sur l'ingénierie de l'assainissement avec comme vocation première de contribuer à la formation, l'information et la diffusion des connaissances techniques et réglementaire auprès des acteurs de l'ingénierie publique.

Ce fonctionnement du Res'Eau n'est plus adapté aux besoins du ministère issu de la réorganisation.

Le RST a par ailleurs contribué à l'élaboration de méthodologie et de doctrines nationales ou locales (notamment en relation avec les DIREN), à la production de référentiels pour développer l'offre d'AMO en matière d'eaux pluviales (DGUHC/MA) et à des actions d'information, de diffusion des connaissances et de formation.

L'an passé, le RST a fait l'objet d'une première circulaire d'orientation stratégique datée du 15 février 2007, mettant notamment l'accent sur la recherche et l'ouverture renforcée aux collectivités locales¹². Un plan d'évolution des CETE à l'horizon 2012 a été lancé en 2008, sous pilotage de la Direction de la Recherche et de l'Innovation (DRI).

La circulaire du 16 avril 2008 relative aux mesures de modernisation des politiques publiques relatives à l'ingénierie concurrentielle au sein du RST insiste sur le renforcement des capacités d'expertise dans les domaines pré-cités et l'innovation, nécessaires à l'intégration du développement durable dans les politiques publiques et par les acteurs économiques. Ces missions de recherche d'innovation, de développement de méthodologie et d'outils et de diffusion de doctrine technique doivent être réalisées en soutien des services déconcentrés et en partenariat avec les collectivités territoriales et les entreprises.

À noter également qu'en cohérence avec les propositions du COMOP Eau, deux projets de pôle de compétitivité Eau sont en cours de montage, l'un en Languedoc - Roussillon axé sur la gestion quantitative de la ressource en eau et l'autre en Alsace Lorraine axé sur la gestion qualitative de la ressource (dépôt des dossiers de candidature prévu début 2009).

_

¹² Avec notamment la création des COTITA (Conférence Technique Interdépartementale sur les Transports et l'Aménagement)

2 - Analyse des attentes et besoins des différents acteurs des territoires en ingénierie de l'eau

2.1 Les collectivités territoriales

Dans ce contexte, il semble qu'il soit intéressant de se livrer à une analyse plus approfondie des besoins des collectivités dans le champ des problématiques soulevées, dans le tableau ci-après.

Rubrique	Problématique / besoins potentiels	Références
Alimentation en eau	Protection de la ressource : captage en milieu rural et urbain (périmètre et mesures de protection, surveillance,)	Grenelle, DCE
	Disponibilité de la ressource, priorités d'usages	Grenelle, LEMA
	Récupération/réutilisation des eaux de pluie : priorité d'actions, information, sensibilisation, mise en œuvre, etc.	Grenelle, LEMA
Eaux résiduaires urbaines	Mise en conformité du système d'assainissement collectif à la directive ERU	DERU
	Prise en compte des micro-polluants (eaux rejetées, sédiments)	DCE
Eaux pluviales	Maîtrise du ruissellement et traitement des rejets pluviaux, (milieu urbain, voiries inter-urbaines), zonage d'assainissement pluvial	Référentiel 2° principe
	Protection bactériologique des zones de baignade	Directive eaux de baignade
	Optimisation du système d'assainissement par temps de pluie et traitement des surverses unitaires, surveillance	Grenelle, DCE, Arrêté du 22 juin 2007
	Adaptation aux effets du changements climatiques	Grenelle
Eau et aménagement	Mise en cohérence des outils de l'urbanisme et des outils de planification de l'eau (en particulier SDAGE de 2 ^{ème} génération)	Référentiel 1 ^{er} principe, DCE
	Intégration eau-aménagement (aménagements neufs, rénovation urbaine), quartiers durables, écoquartiers, bâtiments publics durables	Référentiel 1 ^{er} principe, Grenelle
	Trames vertes et bleues urbaines, gestion des cours d'eau urbains, continuité écologique, biodiversité, usages,)	Grenelle
	Évaluation environnementale intégrant les enjeux associés à l'eau	
Gestion patrimoniale des réseaux et autres	Préparation et gestion de crise « eau », continuité des services et fiabilité des réseaux urbains en période de crise (prise en compte dans les PCS), retours d'expériences	Loi Risques
ouvrages	Réduction de la vulnérabilité aux débordements de réseaux, aux phénomènes de ruissellement urbain et péri-urbain	
	Stratégies de gestion patrimoniale des réseaux (réduction des fuites des réseaux d'eau potable,), systèmes d'information	Référentiel 2° principe, Grenelle
	Diagnostic des digues de protection contre les inondations	

Rubrique	Problématique / besoins potentiels	Références
Gestion des services	Mise en œuvre de la taxe pluviale : opportunité, conditions de mise en œuvre, suivi, évaluation,	LEMA
	Gestion de l'assainissement pluvial « à la parcelle », prise en compte des ouvrages de gestion des eaux pluviales dans les délégations de services publics	
	Exercice des compétences « assainissement » en évolution (contrôles de l'assainissement non collectif, etc.), adaptation des règlements de service	LEMA, Grenelle
	Évaluation des politiques locales menées	LEMA,

Ces besoins sont susceptibles d'intervenir et/ou d'être abordés à l'échelle communale et /ou intercommunale. Certaines collectivités en ont déjà pris conscience et ont intégré ces nouveaux enjeux, au moins partiellement, avec leurs propres ressources, celles de l'État ou l'offre privée (qui reste sans doute méconnue et encore partielle sur les enjeux du Grenelle). Par ailleurs certaines d'entre elles ont commencé à se structurer pour partager et gérer les connaissances (Réseau IDEAL des collectivités, dont un réseau EAU).

Des besoins de recherche & développement, de méthodologie et de diffusion des connaissances sur certaines thématiques sont susceptibles d'être satisfaits au moins pour partie par un RST élargi, en relation étroite avec les agences de l'eau.

2.2 Les services déconcentrés du MEEDDAT (DREAL, DDEA/DDT)

Les services en charge de la police de l'eau et les MISE, aux échelles régionale (DIREN / DREAL) et départementale (DDE/A, SN) ont vu leurs missions renforcées ces deux dernières années. Ces services sont confrontés à des questions techniques diverses et complexes, susceptibles de requérir un haut niveau d'expertise, par exemple :

- à l'occasion de l'instruction des dossiers d'autorisation et de déclaration au titre de la loi sur l'eau : l'application de la réglementation, notamment dans le domaine de l'eau pluviale, nécessite la traduction de certains principes généraux de la réglementation en données précises et quantifiées adaptées au contexte local;
- pour l'application de l'arrêté du 22 juin 2007, intégrant la gestion des rejets urbains de temps de pluie;
- dans le cadre de leur action stratégique dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques : révision et suivi des SDAGE, traduction opérationnelle des orientations, etc.
- la nouvelle réglementation «digues et barrages», le cas échéant la gestion de la constructibilité derrière les digues en relation avec le service « Risques »;
- en hydrométrie et hydrologie pour la mise en œuvre de la directive «inondation» (en lien avec les SPC et les services risques).

Les services en charge de la planification Urbanisme/Aménagement et de l'application du droit des sols aux échelles régionale (DRE / DREAL) et départementales (DDE/A) devront intégrer les évolutions dans le domaine de l'eau portées par le cadre législatif et réglementaire et le Grenelle de l'environnement dans différentes natures de missions :

- avis lors de la consultation des services de l'État sur la révision des SDAGE (eau et aménagement du territoire, pertinences des orientations au regard de la vérification des documents d'urbanisme, etc.), puis vérification de la comptabilité des documents aux orientations des SDAGE et règlement des SAGE de deuxième génération, etc.
- élaboration des porters à connaissance de l'État,
- apports en phase d'association des personnes publiques associées à l'élaboration des documents d'urbanisme,
- suivi, évaluation d'opérations de rénovations urbaines,
- instruction des autorisations d'urbanisme, contrôle de légalité.

Les services en charge de la prévention des risques et de la gestion de crise devront également mieux intégrer les enjeux associés à la ressource en eau dans leurs actions (crise « eau », ruissellement, PPR et valorisation du patrimoine eau, etc.).

Les services intégrés en charge de l'ingénierie sont amenés à développer de nouvelles missions sur des champs prioritaires du développement durable, dont l'eau, en appui aux missions de l'État, à l'émergence de projet (maîtrise d'ouvrage intercommunale, etc.) et dans les constructions publiques neuves et la gestion du patrimoine bâti (notamment pour les autres ministères). Ils bénéficient notamment d'une connaissance des territoires, susceptible d'être mise à profit dans les observatoires de l'eau et dans les actions de concertation, de sensibilisation, d'information, etc., des collectivités et des professionnels.

Les services ingénierie et exploitation des Directions Interdépartementales des Routes ont également des besoins en terme de gestion patrimoniale de leurs systèmes d'assainissement routier.

2.3 Les relations avec les directions d'administrations centrales

Des besoins en ingénierie de l'eau sont également susceptibles d'émerger des nouvelles directions d'administrations centrales concernées, principalement DGALN et DGPR. Les chantiers thématiques du plan d'évolution des CETE en cours, pilotés par la DRI, vont permettre d'identifier plus précisément les attentes et les besoins.

3 - Pistes de réflexion pour l'évolution des missions du RST en ingénierie de l'eau¹³, en appui à la définition, au portage, au suivi et à l'évaluation de la politique

3.1 Les principales démarches déjà engagées, les initiatives récentes

• Diffusion et appropriation du référentiel « La ville et son assainissement »

Pour favoriser la prise en main du référentiel « La ville et son assainissement », le CERTU a déployé avec les CETE un ensemble de mesures d'accompagnement en faveur des services du MEEDDAT et des collectivités :

- la création d'une valise pédagogique du guide et l'organisation d'une formation de formateurs à l'IFORE (2005), actions de formations ensuite déployées au sein des CIFP et services déconcentrés, services techniques de collectivités, formation initiale, etc.;
- des actions de sensibilisation et de diffusion,
- la publication de référentiels complémentaires, pour le développement de missions d'ingénierie d'appui territorial¹⁴.

À ce jour, les services en charge de la police de eau et de l'aménagement ont peu bénéficié des actions de diffusion.

• Élaboration d'un guide technique relatif aux systèmes de l'assainissement collectif (en « remplacement » de l'INT 77-284) au sein de l'ASTEE

Il s'agit d'un guide à destination des projeteurs ayant vocation à décliner de manière opérationnelle les principes et méthodes édictés par « *La ville et son assainissement »* (participation du CERTU, du LROP, du CETE de l'Est, du CETE du Sud-Ouest et de la Direction de l'eau et de la biodiversité/DGALN).

D'autres travaux méthodologiques complémentaires sont également en cours (recommandations pour les études géotechniques préalables à l'infiltration des eaux pluviales, ...).

• Préparation d'une étude exploratoire visant à dresser l'état des pratiques en matière de gestion qualitative et quantitative des eaux pluviales en zones urbaines

Un état des lieux des pratiques des gestions des eaux pluviales en France va être réalisé en 2009 par le RST pour la Direction de l'eau et de la biodiversité (DGALN). Il abordera les problématiques environnementales, sociales et économiques et de gouvernance.

¹³ Essentiellement en milieu urbain.

¹⁴ DGUHC, CERTU L'ingénierie d'appui territorial au service du développement durable – Manuel de recommandations pour la prise en compte du développement durable dans la gestion du cycle de l'eau – Fascicule 1 : assainissement urbain. (2007) et Fascicule 2 : gestion des bassins versants (2008), développant des méthodes d'approches basées sur la grille RST02.

Préparation d'une nouvelle opération de recherche LCPC «Gérer durablement les eaux pluviales en zones urbaines»

Une nouvelle opération de recherche pluri-annuelle du LCPC, mobilisant les CETE, est actuellement en préparation sur cette thématique. 15 D'autres actions de recherche sont déjà engagés sur les thèmes prioritaires du Grenelle de l'environnement : sédiments en réseaux d'assainissement, pollution des sols et des eaux en milieu urbain, etc.

Travaux de normalisation

Des travaux de normalisation, auxquels contribue le RST, ont également été engagés (récupération des eaux de pluie, etc.).

Réflexions préalables sur l'appui du RST aux services déconcentrés, dont les MISE

Les évolutions des missions et des organisations des services déconcentrés conduisent à poser la question de l'appui technique central en des termes différents à ceux qui préexistaient (notamment le Rés'Eau, qui coexistait avec les clubs police de l'eau animé par les DIREN).

Une réflexion a été amorcée par le CERTU et le CETE de l'Est avec la Direction de l'eau et de la biodiversité (BLPDI) en ce qui concerne les besoins des services comme les MISE sur la thématique des eaux pluviales. Ces derniers expriment également le besoin d'un cadrage national qui dépasse les aspects purement réglementaires de facon à garantir la pertinence et la cohérence des décisions techniques prises à l'occasion de l'instruction des dossiers.

L'appui du RST doit permettre aux services de disposer des connaissances et des outils pour la mise en œuvre des politiques nationales et plus particulièrement dans le champ de l'assainissement, des principes du référentiel Medd/Certu de 2003. Cette réflexion devra être étendue au cas des autres services (hors MISE) en fonction des choix qui seront faits en matière d'assistance technique aux collectivités hors du champ concurrentiel et aussi aux missions de l'État en matière d'aménagement et d'urbanisme notamment.

Une structuration de cet appui, s'appuyant sur le CERTU et les CETE ressources¹⁶ mériterait d'être définie, en relation et en complémentarité étroite avec le Point d'Appui Technique du MAP, le CEMAGREF et l'ONEMA 17. De même les CETE de proximité ont vocation à apporter une expertise technique en appui des services départementaux et régionaux de leur champ d'action.

Une première action est engagée par la Direction de l'eau et de la biodiversité , le CERTU et le CETE de l'Est pour l'élaboration d'un document de recommandations à l'usage des MISE pour l'application des principes du référentiel « La ville et son assainissement » dans l'instruction des dossiers de déclaration et autorisation de nouveaux aménagements.

du PATOUH pour les ouvrages hydrauliques (CEMAGREF/CETMEF/CETEs),

45

¹⁵ Parmi les axes de recherche esquissés : connaître et maîtriser les pollutions des eaux pluviales en particuliers (micropolluants). récupérer et utiliser les eaux pluviales, gestion diffuse des eaux de surface et micro-climatologie urbaine, stratégie de gestion territorialisée des eaux pluviales

¹⁶ En complémentarité également des appuis SETRA/LCPC/CETMEF

¹⁷ à l'image par exemple:

des conventions d'assistance déjà signées par l'ONEMA avec plusieurs services en charge de la police de l'eau (département

de la cellule d'appui national « Ingénierie du risque » CERTU/CETE de l'Est créée en 2007 sur une thématique émergente.

3.2 Autres pistes par nature d'intervention

Sur les thématiques précitées :

Nature d'intervention	Description, thématiques	Partenariats potentiels
Recherche & Innovation	 Travaux scientifiques et techniques, expérimentations locales, observatoires, retours d'expérience, etc: gestion des eaux pluviales urbaines, récupération des eaux pluviales, influence de la gestion diffuse des eaux de surface sur la thermique de la ville, adaptation eu changement climatique, gestion des cours d'eau urbain, qualité de la ressource et usages en milieux urbains; eau et aménagement, eau et écoquartiers, eaux et territoires urbains, eau et gourvernance intégration de l'eau dans les approches transversales, développement d'approches socio-économiques, évaluation des politiques 	DAC, Réseau des observatoires de terrains en hydrologie urbaine (Nantes, Paris, Lyon). LCPC, ONEMA, Agences de l'eau, CEMAGREF, CSTB,BRGM, Universités, DREAL, DDEA, Collectivités pilotes, Entreprises,
Méthodologie	 Normalisation : appui à la définition des besoins, participation aux travaux, accompagnement et suivi de la mise en œuvre, RGC 2010, etc. Développement de méthodologie, doctrine & outils issus de la valorisation des travaux de R&I 	DAC, CGEDD, CGAAER, AFNOR ASTEE, DREAL, DDEA
Appui, expertise technique	Assistance technique aux différents services déconcentrés (appui à structurer)	DAC, PAT, ONEMA, agences de l'eau
Diffusion des connaissances	 Capitalisation, gestion et partage des connaissances par le développement de portail métiers/documentaire Participation à l'animation des réseaux professionnels (internes au MEEDDAT, ouverture aux réseaux des collectivités) Diffusion de la doctrines et des outils : participation à l'organisation de séminaire, de journée techniques, etc. Formation : participation à un état des lieux des formations du domaine, à la définition des besoins/cibles , actions de formations nationales, à la carte, formation de formateurs, e-formation, compagnonnage, tutorat, etc. Gestion des compétences : participation à des bilans de compétences Eau, VAE, etc. 	DREAL, DDEA COTITA Office International de l'Eau Réseau Ideal, GRAIE, Fédérations

CONCLUSION

L'analyse des enjeux et des besoins dans le domaine de l'eau en milieu urbain indique donc clairement que la combinaison des objectifs du Grenelle avec la réglementation européenne (DCE) exige dès maintenant l'impulsion de politiques ambitieuses et volontaristes dans des champs techniques, comme le ruissellement urbain, la gestion du temps de pluie, les substances prioritaires, etc., champs complexes et encore en évolution. Si les collectivités locales sont localement compétentes en terme d'aménagement des territoires, le cadre européen identifie l'Etat français comme responsable de l'atteinte des objectifs fixés.

Désengagés d'activités opérationnelles directes pour les collectivités, qui constituaient des opportunités de porter leurs messages et d'assoir leurs compétences, les services de l'État sont confrontés à la nécessité de développer ou entretenir leur expertise et de définir des postures et vecteurs nouveaux pour porter les politiques sur les territoires, avec une légitimité reconnue, fondée notamment sur leurs compétences.

Les services chargés des activités de contrôle, de police de l'eau ou d'instruction de dossier sont concernés au premier chef car leur action, dite régalienne, ne peut se suffire de la seule composante réglementaire. L'action régalienne est en effet sous-tendue par la nécessité pour les services de porter les politiques publiques prioritaires, ce qui suppose de disposer des compétences techniques permettant de traduire les enjeux nationaux en actions adaptées aux réalités locales.

Par ailleurs, certains champs d'action ne sont pas immédiatement et directement soumis au verdict de l'instruction d'un dossier d'autorisation. Il en va ainsi, par exemple, des problématiques de mise en cohérence des politiques de l'aménagement et de la gestion des eaux, d'intégration de l'eau dans l'aménagement, de définition des stratégies de gestion qualitative des eaux pluviales ou bien encore de réduction de la vulnérabilité au ruissellement. La nouvelle ingénierie exercée pour compte propre doit aussi permettre à l'État d'intervenir techniquement dans les débats locaux organisés autour de ces sujets sur la base de positions étudiées et argumentées.

Document rédigé par Eric VALLA et Bernard GUEZO (CERTU) et Nathalie LE NOUVEAU (CETE de l'Est).