



Évaluation

de la politique « Industrie »
de l'agence de l'eau Adour-Garonne

Synthèse et recommandations



AGENCE DE L'EAU
ADOUR-GARONNE

ETABLISSEMENT PUBLIC DU MINISTÈRE
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE



L'évaluation

au sein de l'agence de l'eau

Dans l'objectif d'atteinte du bon état des masses d'eau, fixé par la Directive cadre européenne sur l'eau (DCE), l'agence de l'eau Adour-Garonne a décidé de mettre en place une stratégie d'évaluation de ses politiques publiques, afin de s'assurer de la pertinence, de la cohérence, de l'efficacité et de l'efficience de ses interventions.

Contrairement au contrôle qui s'attache avant tout à mesurer une conformité par rapport à des normes et des critères de performance, l'évaluation interroge le sens et les qualités de l'action publique (politiques, programmes, projets). Elle fait appel à des instruments d'analyse composites (analyse de données, écoute d'acteurs, ateliers collectifs...) dans le cadre d'un processus de mise en débat. Elle vient proposer un jugement global sur la politique permettant d'interroger les facteurs de succès et les limites de cette action (logique d'intervention, moyens globaux, mise en œuvre, cohérence ...).

Cette synthèse est téléchargeable sur le site internet de l'Agence : www.eau-adour-garonne.fr



Méthodologie de l'étude

L'évaluation de la politique « Industrie » de l'Agence a été confiée à des bureaux d'études extérieurs, spécialistes de l'évaluation des politiques publiques. Cette étude a été placée sous la responsabilité d'un comité de pilotage pluraliste, composé de représentants de l'agence de l'eau Adour-Garonne, de représentants institutionnels, d'organismes professionnels (Chambres de Métiers et de l'Artisanat, Chambre de Commerce et d'Industrie), ainsi que de représentants de collectivités et d'industries du bassin.

Ce dernier s'est réuni à trois reprises sur la durée de l'étude pour valider le référentiel d'évaluation, discuter des premiers résultats de la collecte d'information et consolider les conclusions et recommandations de l'étude.

La méthode d'évaluation a été menée selon 4 phases successives comprenant :

- **Phase 1 de structuration** : construction du référentiel de l'évaluation ;
- **Phase 2 d'observation** : collecte des données quantitatives et qualitatives dans le cadre de 20 études de cas, des entretiens et des focus groupes avec les différents types d'acteurs ;
- **Phase 3 d'analyse et d'évaluation** : élaboration des jugements évaluatifs et réponse aux questions évaluatives ;
- **Phase 4** : recommandations et prospectives.

Au total, près de 170 personnes ont été consultées dans le cadre de cette étude.

Les analyses et les conclusions développées dans ce rapport sont formulées sous la responsabilité de leurs auteurs. Elles ne constituent pas une position officielle de l'agence de l'eau Adour-Garonne.

SOMMAIRE

➔	1. Présentation générale de la politique d'intervention	06
➔	2. Données de mise en œuvre	10
	2.1. Des aides aux industries représentant 120 M€ au 10 ^{ème} programme	11
	2.2. Des aides aux TPE-PME-Artisans en forte hausse	12
➔	3. Réponses aux questions évaluatives	13
	3.1. Aides aux industries	14
	3.2. Aides aux TPE-PME-Artisans	15
	3.3. Accords de branche	17
➔	4. Recommandations	19
	4.1. Axes structurants des recommandations proposées	20
	4.2. Objectifs stratégiques	20
	4.3. Recommandations opérationnelles	21
➔	Lexique	27



Présentation générale de la politique d'intervention



Les objectifs stratégiques poursuivis par l'agence de l'eau au 10^{ème} programme au titre de cette politique sont décrits dans la délibération correspondante :

« En application des orientations du Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) relatives à la réduction des pollutions, les objectifs des opérations concernées par la présente délibération consistent à :

- *réduire ou supprimer les rejets de macropolluants et micropolluants,*
- *éviter les pointes de pollution et prévenir les risques de pollution accidentelle,*
- *réduire les impacts environnementaux par l'utilisation de technologies propres,*
- *développer le traitement adapté des effluents et la récupération des déchets dangereux spécifiques. »*

Pour répondre à ces objectifs stratégiques, l'Agence a développé des modalités d'aide visant à accompagner les acteurs industriels du bassin pour la mise en œuvre :

1. d'investissements de lutte contre la pollution des eaux,
2. d'investissements en moyens de mesure et de contrôle des effluents,
3. de solutions de collecte et d'élimination des déchets toxiques dans les filières spécialisées.



L'agence de l'eau cherche donc à répondre à des objectifs stratégiques de deux ordres consistant à (1) réduire la pollution à la source et (2) traiter cette dernière avant qu'elle ne rejoigne les compartiments environnementaux.



Pour cela, elle a mis en œuvre différents dispositifs d'intervention :

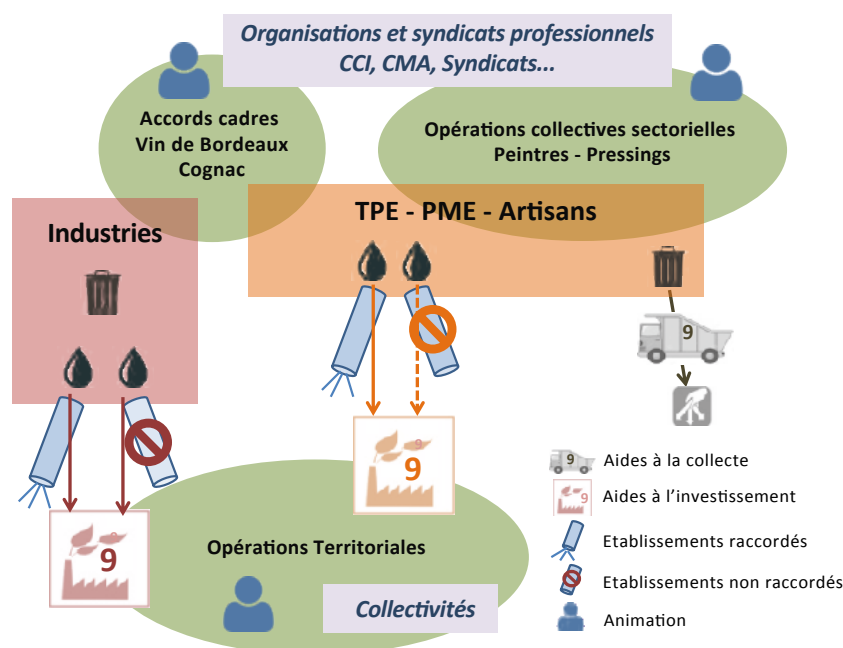
- **Les aides aux études et à l'investissement ciblant les grosses entreprises**, qu'elles soient raccordées ou non au réseau d'assainissement ;
- **Les aides aux études et à l'investissement destinées aux TPE-PME-Artisans**, majoritairement raccordés au réseau d'assainissement ;
- **L'aide à la collecte et au traitement des déchets**, ciblant, aux 9^{ème} et 10^{ème} programmes uniquement, les TPE-PME-Artisans. Ce sont des aides indirectes puisqu'elles mobilisent les entreprises de collecte et de traitement des déchets, « relais » de ces aides de l'Agence ;
- **Deux dispositifs transversaux** visant la mobilisation de différents acteurs et la dynamisation de leur action respective (identification, mobilisation des cibles, animation, soutien technique, pression réglementaire) à l'échelle de secteurs prioritaires, ces secteurs pouvant être de deux types :
 - **secteurs géographiques à enjeux** : opérations collectives territoriales, associant (notamment) une collectivité locale et des organismes consulaires ;
 - **secteurs professionnels à enjeux** : opérations collectives sectorielles ou « accords de branche », associant (notamment) les organismes professionnels, chefs de file des métiers concernés et les acteurs impliqués.

Ces dispositifs, de différente nature, apparaissent comme complémentaires. Ils peuvent concerner des entreprises raccordées et non raccordées ; des aides directes (investissement) ou indirectes (aides à la collecte et au traitement des déchets) ; de grandes entreprises, ou bien des TPE-PME-Artisans (avec des outils/modalités différents). Il ressort de l'évaluation que la logique qui structure ces choix stratégiques n'est pas aisément lisible dans les délibérations et autres textes fondateurs de la politique d'intervention. Les priorités d'intervention (masses d'eau, substances ou activités industrielles prioritaires) existent pourtant et justifient la mise en œuvre de démarches spécifiques (exemple : priorisation des masses d'eau subissant des pressions industrielles significatives, etc.).

Globalement, on retiendra que la stratégie d'intervention de l'Agence au titre de cette politique mobilise trois leviers :

- Une recherche de sélectivité qui s'avère toutefois assez faible, les critères d'éligibilité des dossiers étant peu nombreux. Ils renvoient plus directement à un encadrement européen des aides publiques portant sur les entreprises elles-mêmes (critères financiers ou administratifs comme la mise en demeure), qu'à une réelle sélectivité des opérations, basée sur une définition de zones/activités/substances qui seraient considérées comme à enjeux et donc prioritaires en termes d'intervention.

Schéma de principe de la politique d'intervention Industrie-Artisanat de l'agence de l'eau Adour-Garonne



■ Le choix a été fait de traduire cette priorisation par une recherche d'incitativité, en faisant bénéficier les opérations considérées comme prioritaires, du taux maximal permis par l'encadrement communautaire (ce taux maximal est supérieur de 10% aux taux de base pratiqués actuellement par l'Agence). Cette priorisation s'effectue au travers de critères renvoyant à des réductions de pressions fortes intervenant sur des masses d'eau inférieures au bon état, sur des zonages particuliers, aux substances dangereuses, aux technologies propres ou bien à des opérations en synergie avec une nouvelle prescription réglementaire. L'évaluation a montré que l'effet propre de ce levier d'incitativité financière, pris isolément, avait peu d'impact.

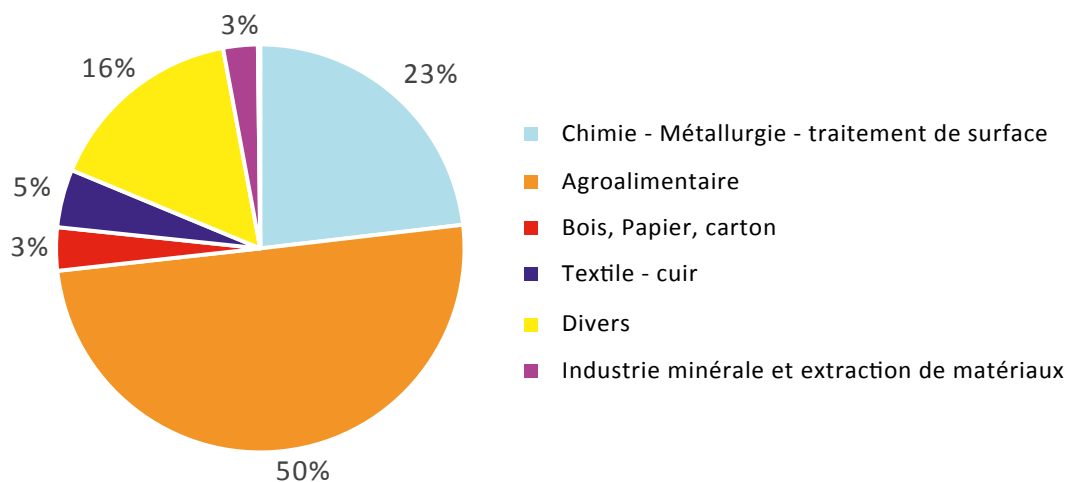
■ L'agence de l'eau développe depuis le début du 10^{ème} programme (et plus particulièrement depuis sa révision), une démarche plus proactive visant à dynamiser l'émergence d'opérations favorables à l'atteinte des objectifs de bon état des masses d'eau. Cette démarche se fonde sur le récent développement d'outils permettant un suivi des pressions sur les masses d'eau qui permettent d'identifier les sources de pollution, individuelles ou cumulées, responsables de la dégradation des masses d'eau. Ainsi, l'Agence met en œuvre un démarchage de ces cibles identifiées, dans une logique individuelle (recherche de collaboration avec les DREAL) ou bien collective (opérations de branche).

Chiffres clés

Les industries du bassin Adour-Garonne

Au 10^{ème} programme, on recense dans le bassin Adour-Garonne 1 607 industries contributives, contre 2 908 entreprises au 9^{ème} programme, avec une prédominance d'entreprises du secteur de l'agroalimentaire (50 %) suivi pour 23 % du secteur de la chimie-métallurgie-traitement de surface.

Nombre d'entreprises contributives et leur répartition par secteur d'activité (10^{ème} Programme)





Données de mise en œuvre



2 1

Des aides aux industries représentant 120 M€ au 10^{ème} programme

Les graphes ci-contre exposent la répartition par secteur des aides accordées par l'agence de l'eau Adour-Garonne au 9^{ème} programme et au 10^{ème} programme (en équivalent subvention), avec une dotation annuelle respective de 16,1 et 19 M€.

Le secteur de l'industrie agroalimentaire (IAA)

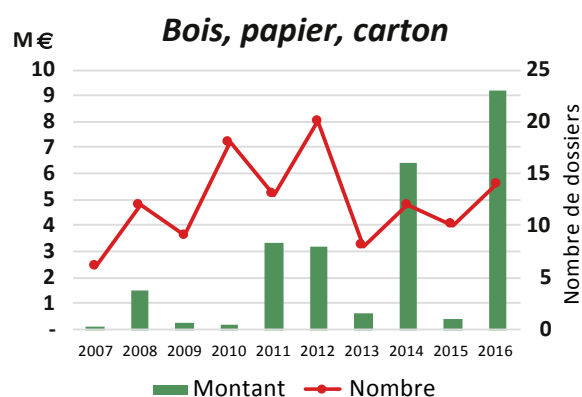
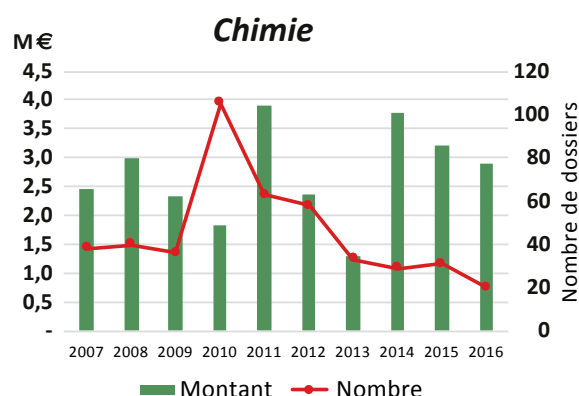
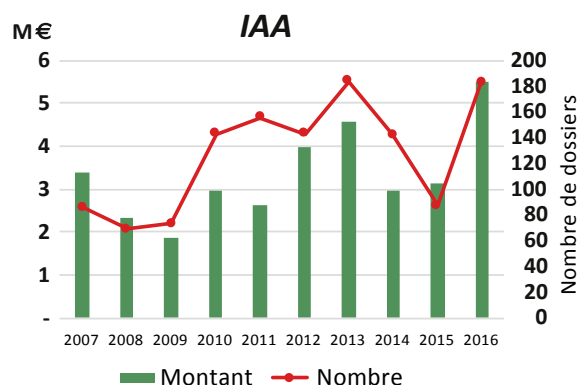
Globalement on constate un doublement du nombre de dossiers aidés entre les deux programmes avec une très forte croissance en nombre de dossiers aidés entre 2009 et 2012 en particulier en lien avec le RSDE et les aides attribuées aux caves coopératives vinicoles du Bordelais. Au début du 10^{ème} programme, la chute du nombre de dossiers aidés est liée à un ralentissement dans la mise en œuvre de l'accord-cadre vinicole bordelais. Depuis 2015, le nombre de dossiers augmente à nouveau fortement du fait du lancement de l'accord-cadre Cognac.

Le secteur de la chimie

Globalement le nombre de dossiers aidés entre les deux programmes est stable avec néanmoins une augmentation marquée entre 2009-2011 du fait de l'impact des campagnes RSDE.

Le secteur du bois-papier

On constate un nombre de dossiers faible et des aides accordées importantes, en particulier à partir de 2014 en lien avec la publication du BREF IED qui, par anticipation et pour profiter des taux d'aides maximum accordés par l'Agence, a justifié l'engagement d'investissements importants de mises aux normes.

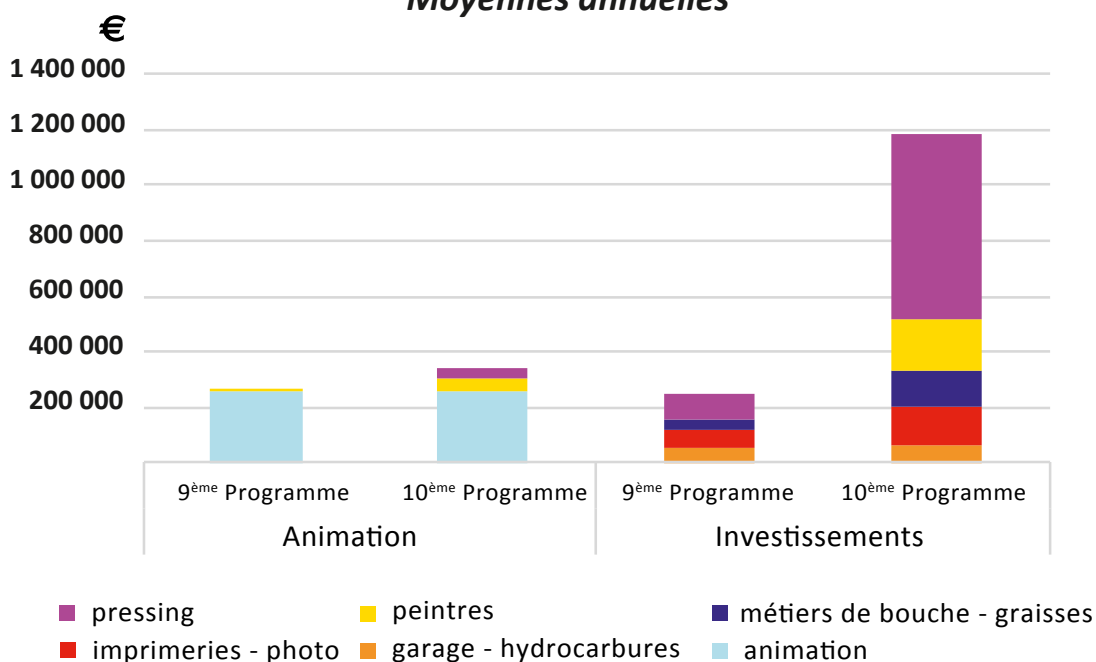


Des aides aux TPE-PME-Artisans en forte hausse

Dans le cadre de la stratégie d'appui aux TPE-PME-Artisans, l'agence de l'eau a mis en place dès le 9^{ème} programme des aides à l'animation que nous distinguerons des aides à l'investissement. Ainsi la comparaison des aides accordées entre le 9^{ème} programme et 10^{ème} programme montre des aides à l'investissement en forte hausse au 10^{ème} programme (x6) en particulier pour les pressings (en lien avec l'accord de branche pressing) et les peintres. Les aides consacrées à l'animation sont quant à elles plus stables entre les deux programmes, elles correspondent aux opérations collectives développées avec les collectivités et/ou des branches professionnelles à enjeux.

Depuis le début du 10^{ème} programme, l'Agence a signé 15 « opérations territoriales » avec des collectivités et des chambres consulaires CCI-CMA pour accompagner les TPE-PME raccordées dans la gestion de leurs rejets au réseau collectif. Au 10^{ème} programme toujours, 2 accords cadres déployés sur l'ensemble du bassin ont été signés avec les professionnels des secteurs « pressings » et « peintres », producteurs de pollutions toxiques dispersées. Deux territoires soumis à une concentration d'entreprises agroalimentaires polluantes ont aussi bénéficié d'accords-cadres : il s'agit de la production viticole des vins de Bordeaux et du Cognac.

Évolution des aides apportées aux TPE Moyennes annuelles





3

Réponses aux questions
évaluatives

Aides aux industries



Dans quelle mesure les dotations et les modalités d'intervention (les taux, l'incitativité - comme le delta de taux entre les dossiers prioritaires et les autres, la sélectivité - comme les conditions d'éligibilité, ainsi que l'ingénierie financière - l'utilisation des avances remboursables, les exigences de caution bancaire etc.) de la politique de lutte contre les pollutions industrielles sont-elles efficaces et à la hauteur des enjeux ?

Mettre des aides financières à disposition des entreprises « industrielles » va les conduire à investir dans le sens souhaité d'une réduction des rejets et/ou d'une amélioration des process : telle est la logique au cœur de la politique de lutte contre les pollutions industrielles.

Ces aides sont encore essentiellement apportées à des entreprises qui en font la demande (à l'exception des accords-cadres). Le premier constat est que la visibilité des aides pourrait être améliorée, notamment vis-à-vis des petites et moyennes entreprises et *a fortiori* celles qui ont peu de relations avec l'Agence (même si ces dernières sont peu ou moins polluantes puisque non redevables). Si cette dernière développe depuis quelques années un ciblage et un démarchage des entreprises constituant des priorités, notamment grâce au développement d'outils de suivi des pressions industrielles qui n'existaient pas ou étaient moins opérationnels auparavant (notamment l'outil Pind), ce démarchage devrait être renforcé et justifier des liens collaboratifs plus étroits avec les services de l'État (DREAL, DDPP et DDCSPP).

La stratégie de l'agence de l'eau est donc de chercher à faire émerger des opérations de réduction des pressions/rejets au travers de l'incitativité du levier financier. Cette influence se révèle très faible car la majorité des opérations présentent un caractère « nécessaire » et non « optionnel » : elles visent à répondre à une obligation réglementaire (existante ou anticipée). Elles se feraient donc « avec ou sans aide » comme les acteurs interrogés (dont certains bénéficiaires) l'ont admis de façon très transparente, tout en reconnaissant l'intérêt pour l'équilibre économique de l'entreprise d'une aide pour des investissements non productifs.

L'incitativité est en revanche plus effective en ce qui concerne la « nature » ou le degré d'ambition des opé-

rations réalisées : en facilitant le montage technique et budgétaire du projet, qui devient de fait plus facile à défendre aux yeux des décideurs et des financeurs, les aides peuvent en effet conduire une entreprise à « faire plus » ou « faire mieux ». L'ambition finale des opérations ne vise toutefois que rarement un dépassement des normes, mais plutôt une amélioration de l'efficacité et de la fiabilité des équipements de dépollution mis en place. Les aides peuvent aussi permettre d'accélérer le calendrier d'opérations émergeant dans le cadre de démarches « volontaires ». Toutefois ces opérations, dès lors qu'elles répondent à un véritable enjeu de pollution, auraient été recommandées ou imposées tôt ou tard par les services de contrôle, sauf à ce que leur bénéfice environnemental soit trop faible.

Dès lors que c'est le mécanisme même de l'incitativité financière qui apparaît peu opérant, les modalités de sa mise en œuvre ont en fait peu d'influence, qu'il s'agisse du niveau des taux d'aides (les industriels « prennent ce qu'il y a à prendre ») ou de l'ingénierie financière associée (les avances remboursables ne constituent pas une option intéressante, les taux d'intérêts commerciaux étant à un niveau très bas actuellement).

Autre conséquence, l'incitativité se révèle un moyen peu adapté pour répondre à l'objectif d'orienter et de concentrer les aides sur les enjeux prioritaires énoncés par l'Agence. Le dispositif prévoit en effet d'accorder des taux bonifiés aux opérations qui relèvent de ces champs, avec l'hypothèse sous-jacente que ce différentiel de taux conduira à favoriser l'émergence d'investissements prioritaires. Toutefois, dans la grande majorité des cas, ce n'est pas l'octroi d'aides qui permet de faire émerger les projets, ni *a fortiori* donc, un delta de 10 % ou 20 %, mais une injonction à les mettre en œuvre. On notera en outre que les critères d'éligibilité des opérations à des taux bonifiés apparaissent peu sélectifs puisque, pris dans leur ensemble, ils permettent de considérer comme prioritaires un nombre important de projets.



Les modalités d'aides assez ouvertes de cette politique d'intervention situent plutôt cette dernière dans la perspective d'aider le maximum d'entreprises et le maximum d'opérations « allant dans le bon sens » pour réduire la pollution industrielle significative et contribuer à l'amélioration de la qualité des eaux, plutôt que les seules opérations qui permettraient la reconquête du bon état des masses d'eau dégradées prioritairement par des pollutions industrielles.

La mise en œuvre de la directive IED pourrait toutefois obliger à adapter cette stratégie. Elle contraindra probablement les capacités de l'Agence à aider les entreprises concernées par des « conclusions sur les MTD » (aides permises seulement dans les trois années suivant

la publication de ces conclusions et à des taux réduits, sauf pour la partie des investissements permettant le dépassement des normes) ; ou au contraire, susciter un effet d'engouement des entreprises à « devancer » leurs obligations pour bénéficier de taux avantageux, qui devra être anticipé par l'Agence à la fois en termes de dotations financières et de moyens d'instruction.

3

2

Aides aux TPE-PME-Artisans



Dans quelle mesure la politique d'intervention de l'Agence vis-à-vis de ces pollutions dispersées issues des activités économiques est-elle efficace par rapport aux objectifs visés ? Dans quelle mesure les dispositifs contractuels actuels (contrats opérations collectives de territoire et de branche, conventions cadres avec les opérateurs déchets) avec les acteurs des territoires (délégations de l'Agence, collectivités, syndicats professionnels et chambres consulaires, opérateurs déchets) constituent-ils le moyen le plus approprié pour atteindre les objectifs et pour faire émerger des projets d'investissement et de gestion des déchets dans les TPE-PME du bassin ? En particulier, dans quelle mesure le ciblage territorial ou par branche est-il le plus pertinent ?

Stratégie

Les dispositifs dédiés aux entreprises artisanales reposent sur une stratégie pertinente, basée sur le constat que chercher à déployer des opérations individuelles auprès des TPE ne fonctionne pas. Ces entreprises ne sont pas suffisamment encadrées réglementairement, ni sensibilisées aux enjeux environnementaux pour qu'un levier financier isolé les fasse entrer en action. Étant non redevables, ces (toutes petites) entreprises ne connaissent pas l'agence de l'eau et inversement. Il fallait donc identifier des relais, capables sur les secteurs professionnels/géographiques à enjeux de développer une action de démarchage, de sensibilisation, d'accompagnement (voire de contrôle) de ces cibles.

Opérations territoriales pour les entreprises raccordées au réseau d'assainissement domestique

L'outil « opération territoriale » a été défini au 10^{ème} programme dans un double objectif : celui de concentrer les moyens sur des territoires à enjeux et celui de mettre les collectivités au centre du dispositif de manière à leur faire jouer plus activement un rôle de contrôle, considéré comme essentiel pour faire émerger des projets d'investissement des TPE-PME raccordées à l'assainissement urbain.



Les résultats de ces opérations, sur les territoires où elles ont bien fonctionné, démontrent le bien-fondé de cette approche. Il est notamment possible de citer :

- des collectivités mobilisées sur ces questions et développant des compétences et un service de contrôle des branchements, préalablement inexistants ;
- la conjonction d'un levier de contrôle (collectivité), d'un levier d'accompagnement technique et d'une capacité de mobilisation (organismes consulaires) et d'un levier financier (aides de l'Agence, favorables à la mise en dynamique des entreprises cibles).

L'ensemble des acteurs, institutionnels, professionnels ou représentants des collectivités, estiment que la synergie de l'action de ces différents acteurs, dans le cadre des opérations territoriales, est une plus-value réelle de cet outil et un gage d'efficacité.

Malheureusement, le nombre d'opérations sur lesquelles ces différents éléments sont opérationnels reste limité. Un nombre important de collectivités ne mobilisent pas cet outil, tandis que d'autres, qui l'ont pourtant mobilisé, démontrent un investissement limité aboutissant à une absence de dynamique et donc de résultats en termes de mise en conformité des entreprises. En cause notamment :

- **Des modalités de ciblage des collectivités retenues** : enjeux insuffisamment caractérisés, parfois considérés comme peu prioritaires par la collectivité elle-même, déficit de motivation de cette



Des opérations collectives, de branche ou de territoire, ont été conçues pour conjuguer le levier financier à un levier d'animation/accompagnement technique, voire à un levier réglementaire, par la signature de contrats multipartites entre les acteurs de ces opérations. C'est une stratégie pertinente, dont le devenir en termes d'opérationnalité et de résultats est cependant hétérogène.

dernière à mettre en œuvre ce type d'opération alors qu'elle est maître d'ouvrage ;

- **Des modalités de montage des opérations :** cercle partenarial insuffisamment motivé, degré de partage des objectifs et du rôle de chacun pas toujours cohérent au regard des moyens qu'ils allaient ensuite requérir ;
- **Des modalités de gouvernance :** déficit de mise au centre des collectivités dans l'animation/le pilotage des opérations, moyens internes de l'Agence dédiés au suivi de ces opérations, insuffisamment développés ;
- **Une incitativité financière des aides surtout dirigée vers les entrepreneurs :** les modes de financement de l'action des collectivités et des organismes consulaires ne permettent pas toujours leur investissement à la mesure des objectifs recherchés (création d'un service de contrôle des raccordés structuré et pérenne pour les collectivités, renforcement des moyens pour les organismes professionnels). Un levier incitatif financier pour ces acteurs, associé à une exigence de mobilisation de ressources humaines suffisantes en nombre et en compétences, auraient pu participer à induire des dynamiques plus pérennes ;
- **Un déficit de liens stratégiques et opérationnels** entre les objectifs de ces opérations et la politique assainissement des collectivités, que ce soit en interne à ces dernières (mise en place d'un service de contrôle des « raccordés » au sens large, lien avec les schémas directeurs d'assainissement, etc.) qu'au niveau des chargés d'intervention de l'Agence (« pollutions toxiques dispersées » et « assainissement »).

Quant à la question de savoir s'il est préférable de cibler les entreprises au niveau territorial ou au niveau sectoriel, il semble que les conclusions précédentes poussent à ne pas les opposer, mais plutôt à chercher à déployer des dispositifs associant les trois leviers indispensables à la mise en mouvement des entreprises : le levier coercitif, le levier sensibilisation/démarchage/ accompagnement technique des entreprises et le levier d'incitativité financière.

L'intérêt d'opération « par branche » ou « territoriale » dépendra de la nature et de la dispersion géographique des entreprises ciblées. La logique territoriale peut être une réponse si elle permet de mobiliser des partenaires tels que les collectivités porteuses des compétences assainissement (police des réseaux), ou bien un démarchage territorial au sein d'une aire d'appellation d'origine contrôlée (représentant de la profession concernée, etc.). La mobilisation d'acteurs professionnels restera indispensable dans le sens où elle assurera la mise en

œuvre d'une « animation » pertinente, proche des réalités des entrepreneurs concernés et considérée comme légitime par ces derniers, disposant de plus des compétences techniques indispensables à la mise en œuvre des investissements nécessaires.

Aides à la gestion des déchets



Dans quelle mesure la politique de collecte et d'élimination des déchets dangereux doit-elle être maintenue ? Sous quelle forme ? Doit-elle être étendue à d'autres types de déchets (DIB, déchets flottants, anciennes décharges...) ? Avec quelle articulation avec les services de l'État (réglementaire) et les collectivités ?

Ce dispositif d'aides est ancien ; les aides à la collecte des déchets existent depuis le début du 7^{ème} programme (1997). Elles ont depuis largement évolué, à la fois en termes de type de structures productrices de déchets aidées (industries, collectivités, TPE-PME) et en termes de modalités d'aide.

Le dispositif des aides à la collecte et à l'élimination des déchets dangereux constitue un système bien rodé et qui fonctionne bien, en dépit de sa complexité, désormais acceptée par l'ensemble des intervenants. Le niveau d'exigence et de contrôle élevé qui caractérise le dispositif est cohérent avec celui qui entoure ces activités très polluantes, et à ce titre très contrôlées.



Actif depuis les 15-20 dernières années, le dispositif a largement contribué à la structuration des filières et la professionnalisation des intervenants a permis de mobiliser les producteurs de déchets pour une meilleure gestion de ceux-ci. Il apparaît donc moins nécessaire et pertinent aujourd'hui, puisque les bonnes pratiques de gestion des déchets dangereux sont désormais ancrées dans la plupart des entreprises, surtout grosses et moyennes, en lien avec des obligations réglementaires renforcées (ICPE), et/ou une volonté interne liée à des raisons opérationnelles de démarche qualité ou de sensibilité environnementale. Les démarches de certification et de contrôle de ces filières de traitement sont aussi aujourd'hui très largement encadrées par les services de l'État.

Une fois ces bonnes pratiques de gestion des déchets adoptées par les entreprises productrices, le rôle des aides est mineur et leur arrêt provoquerait vraisemblablement peu de retours en arrière et aurait peu d'impact sur les tonnages collectés. D'ailleurs, la plupart des opérateurs interrogés ne semblent pas redouter l'impact d'une

suppression du dispositif sur son activité, notamment en faisant le constat qu'il n'y a pas eu de recul significatif enregistré lorsque les taux ont baissé au début du 10^{ème} programme ; ou bien lorsque trois des autres agences de l'eau métropolitaines ont arrêté des dispositifs d'aide similaires.

Il existe toutefois une forte inconnue pour les toutes petites entreprises : pour celles-ci, assumer le coût complet (non aidé) de la collecte-élimination des déchets peut représenter une charge financière non négligeable ; elles pourraient donc être plus susceptibles de revenir à des pratiques de gestion non conformes en cas d'abandon du dispositif.

Ce risque est toutefois à relativiser car :

- 1/ l'impact environnemental des plus petites entreprises est *a priori* relativement limité car elles produisent de faibles gisements ;
- 2/ il s'agit justement du segment pour lequel l'effet d'entraînement du dispositif d'aide reste le plus difficile à évaluer : l'intérêt des collecteurs à capter ces petits gisements est relatif, sauf pour quelques entreprises spécialisées ciblant justement cette niche. C'est d'ailleurs un point important car le « démarchage » commercial réalisé par ces opérateurs constitue la principale, sinon la seule, voie de sensibilisation des petits producteurs à leurs obligations réglementaires en matière de déchets dangereux.

À l'inverse, l'arrêt de ce dispositif permettrait à l'Agence de libérer des ressources humaines, actuellement dédiées à son fonctionnement et son suivi, pour les mobiliser sur des démarches où les enjeux environnementaux sont plus forts.

Au final l'ensemble des raisons ci-dessus plaident donc en faveur d'un arrêt du dispositif, qui a déjà été acté dès 2012 par les agences de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, Artois-Picardie et Seine-Normandie, et dernière-ment par l'agence Rhin-Meuse.

3

3

Accords de branche



Dans quelle mesure les accords-cadres passés avec les industriels (comme les accords de branches agro-alimentaires viti-vinicole, cognac...) et les artisans (peintres, pressings) constituent-ils un moyen efficace et incitatif pour déclencher les investissements dans ces secteurs ?

Le dispositif accord-cadre relève du point de vue des évaluateurs d'une stratégie pertinente, qui vise à dynamiser un partenariat plus actif au sein d'un secteur professionnel à enjeu, en mobilisant les parties prenantes pour qu'elles mettent en œuvre des actions en direction des entreprises. Il s'agit dans tous les cas, de cibler (identifier), mobiliser, sensibiliser, accompagner dans le changement des entreprises de petite ou de moyenne taille, qui restent souvent peu sensibilisées/contrôlées au niveau des rejets polluants de leurs activités, et ne mettent pas en œuvre d'investissement pour améliorer leurs performances environnementales si on ne les y incite pas. On distingue à ce titre deux types d'entreprises cibles différentes :

- Les entreprises productrices de rejets ponctuels respectant le cas échéant la réglementation, mais induisant des pollutions impactantes du fait de leur concentration sur certaines zones (cas des exploitations viti-vinicoles sur le Bordelais et le Cognacais) - et qu'il est important de cibler à ce titre ;
- Les entreprises productrices de pollutions toxiques dispersées, relevant de la liste des substances dangereuses définies par les campagnes nationales, et considérées à ce titre comme prioritaires (cas des pressings ou des peintres).



Cette stratégie est pertinente compte tenu des objectifs affichés de cette politique ; elle s'est révélée efficace au niveau de plusieurs secteurs professionnels sur lesquels elle a été déployée. Les raisons qui peuvent expliquer ces constats :

- une construction « intentionnelle » ou partenariale claire, reposant sur l'investissement d'un porteur au rôle reconnu par l'ensemble des partenaires ;
- un contexte réglementaire national favorable à la mise en mouvement des entreprises ciblées ;
- la mise en œuvre d'une sensibilisation, un démarchage, un accompagnement technique et administratif des entreprises via la mobilisation de divers partenaires, réellement mobilisés et investis dans l'opération.

La clarté du montage partenarial de ces opérations et le bon degré de partage de leurs objectifs et de leurs modalités d'action font certainement partie des raisons explicatives de cet investissement.

Il ne faut cependant pas négliger un certain nombre d'aspects conjoncturels, associés au contexte d'intervention, pour expliquer ces réussites : une réglementation et une politique d'action nationales, cohérentes avec les objectifs de l'accord-cadre (pressings) ou bien la dynamique professionnelle du secteur concerné autour d'exigences environnementales de plus en plus importantes (Cognac).

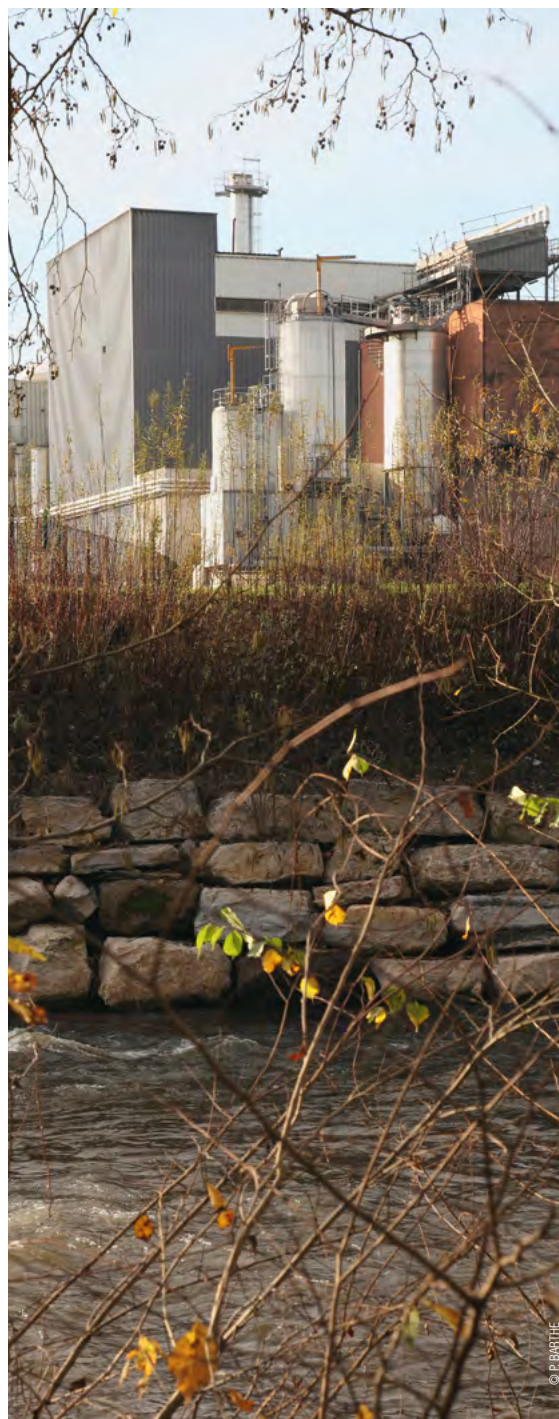
D'autres opérations ont moins bien fonctionné, ou montrent des signes encourageants sans pour autant atteindre les objectifs escomptés.

Dans les deux cas plusieurs facteurs semblent en cause et renvoient, en négatif, aux facteurs de succès identifiés ci-dessus :

- **Déficit de cohérence avec le levier réglementaire** : si la pression normative ou réglementaire est trop faible, il sera difficile quel que soit le dynamisme des opérateurs engagés de pousser les entrepreneurs à transformer leurs pratiques/investir dans des process moins polluants. Ce levier peut même se révéler contre-productif si la réglementation présente un degré d'exigence inférieur à celui de l'accord-cadre, avec un effet de démobilisation des entreprises, voire de décrédibilisation de la démarche. On peut mettre en avant ici l'écart qu'il existe parfois entre la réglementation nationale, imposant des normes de rejets aux entreprises, et celle associée à la recherche d'atteinte du bon état des masses d'eau de la DCE.
- **Déficit de clarté de la construction partenariale de l'opération** : sur certaines opérations, les tensions locales ou les capacités d'investissement des partenaires et leur mobilisation sur des enjeux réellement partagés ont été sous-estimées (partenaires peu investis, mettant en doute la légitimité du portage ou de certaines modalités d'action, ou simplement en retrait).
- **Déficit de partage des objectifs/modalités de mise en œuvre de certains leviers** : certaines exigences ou conditionnalités associées aux aides (ex. exigence d'autorisations de déversement) ne satisfont pas l'ensemble des partenaires ou induisent des périodes de « rodage » de ces dernières, très chronophages. Un partage et une acceptation explicite de ces règles, par les acteurs partenaires de l'opération, peuvent concourir à éviter ce phénomène.



D'une manière plus globale, il nous semble que le dispositif accord-cadre impose de prendre en compte et d'accepter que les partenaires investis dans l'opération disposent de leurs propres logiques d'action, avec des objectifs, moyens, contraintes ou priorités d'action spécifiques. Il sera difficile d'obtenir leur mobilisation dans le projet sans reconnaissance d'une partie de ces objectifs ou contraintes propres, sans laquelle leur investissement risque d'être minime.



© P. BARTHE



4

Recommandations

4

1

Axes structurants des recommandations proposées

- **Définir et afficher des priorités claires et lisibles**, à la fois en termes de cibles (entreprises/substances/zones prioritaires) et en termes de modalités (délibérations et modalités d'aides plus simples, plus claires).
- **Rechercher une synergie entre leviers** agissant de manière positive sur la mise en œuvre d'investissements et de pratiques favorables à la réduction des pollutions :
 - Pour les grandes entreprises, il s'agit avant tout du levier réglementaire et dans une moindre mesure du levier financier ;
 - Pour les petites entreprises (notamment artisanales) manquant de connaissances/de ressources sur ces questions, il s'agit de trois leviers : le levier réglementaire, le levier accompagnement technico-administratif et le levier incitatif financier.

Certains de ces leviers sont activables directement par l'agence de l'eau (incitation financière, démarchage...), d'autres reposent sur l'intervention d'autres acteurs, dont les services de l'État, les collectivités (levier réglementaire), ainsi que les organismes professionnels (animation professionnelle, accompagnement technique, administratif des entreprises elles-mêmes). Il s'agit donc de dresser les conditions pour que ces acteurs jouent le rôle que l'on attend d'eux dans le cadre de la mise en œuvre de cette politique.

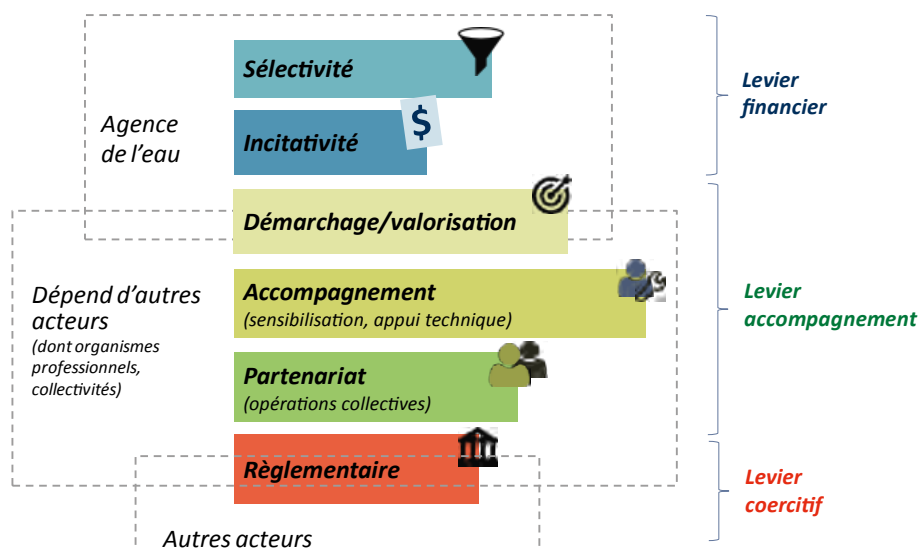
4

2

Objectifs stratégiques

- Il est préconisé de hiérarchiser les objectifs d'intervention en établissant **une priorité d'intervention maximale concernant** :
 - **les masses d'eau dégradées par les pollutions industrielles significatives** (objectif : réduction des impacts, reconquête du bon état des masses d'eau),
 - **les pollutions toxiques**, quel que soit l'état des masses d'eau s'agissant de ces substances (objectifs : réduction des pressions, non-dégradation des masses d'eau).
- Pour ces deux priorités maximales, l'Agence cherchera à dynamiser l'émergence de dossiers au travers d'une **incitativité financière maximale** (taux portés à leur maximum) ainsi que d'un **démarchage actif et pertinent** (en collaboration étroite avec les services de l'État, en lien avec la mise en avant de l'impact fort du levier réglementaire sur l'émergence de dossiers).
- Des aides financières à des taux plus bas permettront de continuer à aider les projets correspondant aux autres cas de figure, sans qu'un démarchage spécifique ne semble nécessaire. Enfin, des recommandations spécifiques portent sur les dossiers concernant les entreprises raccordées aux réseaux d'assainissement, en lien avec la politique d'intervention « assainissement des collectivités » pour assurer une meilleure cohérence.

Leviers d'intervention potentiels associés à la politique « industrie et artisanat »



Masses d'eau dégradées par des pressions industrielles ?	Objectifs	Incitativité	Autres leviers
Oui → 1	Reconquête du bon état des masses d'eau dégradées par des pollutions industrielles significatives	Taux max.	• Identification et démarchage des entreprises cibles • Recherche de cohérence avec le levier réglementaire
Non	2 Réduction des pollutions industrielles non significatives	Substances toxiques prioritaires	Taux max. • Identification et démarchage des entreprises cibles • Recherche de cohérence avec le levier réglementaire
		Autres	Taux de base • Instruction à la demande des industriels (pas de proactivité)
	3 Conformité réglementaire	Taux de base	• Instruction à la demande des industriels (pas de proactivité) • Recherche de cohérence avec les enjeux DCE
4	4 Efficacité des systèmes assainissement	Dysfonctionnement des systèmes assainissement, masses d'eau dégradées par pressions domestiques et industrielles, substances toxiques	Taux max. • Travail avec les collectivités pour identification des enjeux
		Autres cas	Taux de base

4

3

Recommandations opérationnelles

Les recommandations suivantes se distinguent en fonction du type de rejet :

A. Pollutions ponctuelles	A.1 Grandes entreprises	→ Réponses individuelles : • Dossiers individuels • Identification, démarchage, lien avec les services de l'État...
	A.2 Petites/moyennes entreprises	→ Réponses collectives : • Accords de branche (échelle bassin ou territoire)
B. Pollutions raccordées	B.1 Grandes entreprises raccordées	→ Réponses individuelles : • Dossiers individuels • Lien avec les services Assainissement des collectivités
	B.2 Petites/moyennes entreprises raccordées	→ Réponses collectives : • Opérations collectives territoriales en lien avec les services Assainissement des collectivités

A.1 Pollutions ponctuelles, dossiers individuels (grandes entreprises)

Identification et démarchage des entreprises cibles



Recommandation :

Consolider les processus d'identification actuellement en place et poursuivre un démarchage des entreprises cibles au regard des critères prioritaires, de manière à susciter leur engagement pour réduire leurs rejets polluants, en lien étroit avec les services de l'État

Commentaires :

Identification en lien avec les services de l'État des entreprises cibles prioritaires, sur des critères de masses d'eau dégradées prioritairement par des pressions industrielles ou de rejets impliquant des substances toxiques prioritaires. Démarchage de ces entreprises via un courrier (signature Agence et/ou services de l'État), communication sur les aides possibles, rappel des exigences réglementaires, les personnes à contacter...

Renforcement de la cohérence des interventions entre l'agence de l'eau et les services de l'État



Recommandation :

Renforcer l'effet de synergie entre le levier réglementaire et l'incitativité financière en établissant des partenariats plus étroits entre l'Agence et les services de l'État

Commentaires :

Il semble primordial de poursuivre le rapprochement entre l'Agence et les services de l'État de manière à mieux coordonner leurs actions respectives, à plusieurs niveaux :

- Mise en place d'une démarche de communication/sensibilisation par l'Agence des agents des services de l'État, portant sur les aides, leurs modalités, sur la base d'un document simple présentant notamment les contacts clefs pour les entrepreneurs.
- Engager un travail pour que l'État (dans une coordination des directions en charge de l'écologie et des risques industriels) mette en cohérence les exigences ICPE au service de l'atteinte du bon état DCE, ce qui permettrait aux services locaux de préciser dans les arrêtés préfectoraux les normes de la nomenclature des rejets avec les critères d'atteinte du bon état des masses d'eau.
- Mutualiser si possible les programmes de contrôles après travaux pour optimiser les moyens humains et financiers de plus en plus tendus au sein des services, et assurer un meilleur suivi des opérations réalisées.

Entreprises soumises à la directive IED



Recommandation :

Traiter les entreprises soumises à la directive IED comme toutes les entreprises du bassin (priorités ci-dessus), mais renforcer le travail de concertation avec les services de l'État dans le cadre de l'instruction des dossiers correspondants

Commentaires :

- Le nombre d'entreprises concernées par cette directive reste mesuré (tous les secteurs d'activités ne sont pas concernés, des seuils sont appliqués au regard des volumes de production...).
- Il s'agit par ailleurs de dossiers classiques de mise en conformité avec la réglementation, relevant du point de vue des évaluateurs d'une priorité moindre d'intervention sauf à ce que les entreprises concernées soient situées sur des masses d'eau dégradées pour des raisons de pressions industrielles ou toxiques, et que les normes IED suffisent pour le bon état, et dans ces cas elles devraient bénéficier de taux d'aides maximum.
- Nécessité pour l'agence de l'eau de s'organiser en interne pour gérer les éventuels à-coups liés à la parution des BREF tant sur le plan technique (mobilisation de moyens humains) que financier (tension possible sur les budgets).
- Dans le cadre de l'instruction des dossiers, il sera important d'engager le plus en amont possible un travail de codécision avec les services de l'État pour limiter le risque de choix techniques et de niveaux de traitements pouvant *in fine* ne pas être adaptés aux futurs arrêtés préfectoraux.

A.2 Pollutions ponctuelles, opérations collectives (accords de branche)



Recommandation :

Maintenir la possibilité de mettre en œuvre des opérations collectives de branche pour des entreprises impactant des masses d'eau dégradées par des pressions industrielles et/ou émettrices de pollutions toxiques

Stratégie :

- N'ouvrir la possibilité de monter ce type d'opération que sur les masses d'eau dégradées, pour quelque pression que ce soit, ainsi que sur tout le bassin pour les substances toxiques.
- Les taux bonifiés seront retenus pour ces opérations collectives.

Modalités de mise en œuvre :

- S'assurer que le montage partenarial est lisible, pertinent, suffisamment ouvert pour intégrer l'ensemble des partenaires clefs, et accepté par tous. Le rôle des agents des délégations de l'Agence sera bénéfique pour s'assurer de la prise en compte des réalités territoriales, sociopolitiques, historiques locales - ainsi que de la cohérence avec les démarches/projets existants.
- S'assurer de la mobilisation d'un levier réglementaire suffisamment contraignant (c'est-à-dire cohérent en termes d'objectifs avec ceux de l'accord-cadre et actif, c'est-à-dire disposant de moyens). Il faudra en ce sens travailler en amont avec les services de l'État, pour s'assurer de la mise en place des modalités.

B.1 Pollutions raccordées, dossiers individuels



Recommandation :

Intégrer la politique vis-à-vis des industriels raccordés à la politique « assainissement des collectivités »

Commentaires :

- Les dossiers concernant les industries raccordées sont étroitement dépendants de systèmes d'épuration gérés par des collectivités. Ainsi, sur la base du schéma directeur et des bilans d'auto-surveillance des systèmes d'épuration, les difficultés et les dysfonctionnements pouvant être engendrés par les entreprises raccordées sont connus par l'Agence.
- Si la réponse à apporter concerne une amélioration du process au niveau de l'entreprise, l'aide accordée à l'industriel sera engagée sur la ligne budgétaire dédiée aux industries. Si la réponse à apporter concerne une évolution du système d'assainissement de la collectivité, l'aide à la collectivité sera engagée sur la ligne budgétaire dédiée à l'assainissement.
- En matière de modalités de financement, plusieurs cas de figures existent :
 - Soit l'industrie concernée est pré-identifiée par le schéma directeur/diagnostic comme étant responsable d'un dysfonctionnement du système d'assainissement : le dossier devient alors prioritaire en termes de taux d'aide si la collectivité est sur une masse d'eau dégradée pour des raisons de pollutions domestiques ou concernée par une pollution toxique,
 - Soit elle ne l'est pas et le dossier passe en aide classique Industrie. Une autre option pourrait consister à écarter des aides toutes les entreprises raccordées dès lors que le schéma directeur d'assainissement ne révèle aucun dysfonctionnement du système de traitement.

B.2 Pollutions raccordées, opérations collectives

Opérations collectives « territoriales » ou « entreprises raccordées »



Recommandations :

- Cibler les collectivités ayant mis en œuvre un Schéma Directeur d'Assainissement (SDA) pointant des problèmes en lien avec les entreprises raccordées
- S'assurer de la mise en place par la collectivité d'un service / d'une mission dédié(e) à la police de branchement actif, structuré et pérenne

Commentaires :

- Conditionner l'aide à la mise en place d'un service/d'une mission dédié(e) à la police de branchement.
- Financer les postes nécessaires à la mise en place d'un tel service (dimensionné au regard des gisements d'entreprises mis en avant dans le SDA).

- S'assurer de la mise en place d'une gouvernance des opérations mettant la collectivité au centre du dispositif, en associant les autres partenaires, notamment professionnels

Commentaires :

- La collectivité doit être la force motrice de ces opérations : elle anime et suit la réalisation du programme d'action, anime le comité de pilotage et les échanges avec l'agence de l'eau...
- Le partenariat avec les autres acteurs est une clef de voute du système (CCI, CMA, syndicats professionnels). Il doit être formalisé par la signature d'une convention ou d'un contrat pointant explicitement les responsabilités des uns et des autres, en fixant des objectifs chiffrés (nombre de visites, de diagnostics, etc.).
- Il est nécessaire de simplifier le document contractuel actuel engageant les différents partenaires.

- Simplifier les modalités d'instruction des dossiers

- Mettre en place des dossiers uniques

Commentaires :

- Sélectivité de la nature des investissements : ne pas imposer par défaut des matériels ou des normes spécifiques. Faire confiance aux organismes en charge de la définition des solutions techniques, voire de la pré-instruction des dossiers (organisations professionnelles) et des services de gestion des réseaux des collectivités chargés du respect des spécifications en termes de rejet. La logique est de passer d'une exigence de moyens à une exigence de résultats (à établir en fonction des éléments du SDA).
- En fonction de l'évolution du seuil minimum en termes de montant d'aide, défini par l'agence de l'eau, et en lien avec ses réductions d'effectifs, il pourra être envisagé de mettre en place, comme pour les accords de branches, des guichets uniques en charge de la pré-instruction ou de l'instruction des dossiers (plusieurs des autres agences métropolitaines ont effectué ce choix).

Collecte et traitement des déchets



Recommandations :

- Arrêter les aides à la collecte et au traitement des déchets dangereux
- Réfléchir à des modalités d'aide alternatives telle que l'ouverture des déchetteries aux artisans dans des conditions favorables à l'accueil de ces derniers et au respect des standards et des normes d'élimination

Commentaires :

- Réunir les collecteurs conventionnés pour les informer de la perspective d'arrêt des aides et pour identifier leurs attentes/besoins/contraintes spécifiques au regard de cet arrêt.
- Développer des solutions alternatives à la collecte, qui apparaissent très pertinentes notamment pour les petites entreprises dont on pense qu'elles risquent d'être les plus impactées par cet arrêt des aides. Ex : aides aux déchetteries pour l'accueil des déchets industriels spéciaux des entreprises artisanales. Ces déchetteries pourront être publiques ou privées (entreprises spécialisées).
- Dans tous les cas, il est nécessaire de s'assurer de la qualité des prestations proposées, aussi bien en termes de capacité d'accueil des entreprises (horaires d'ouverture, tarifs adaptés), que de conditions de stockage, de transit et d'élimination des déchets (filières conformes à la réglementation en vigueur) ou bien de traçabilité de ces derniers (BSD, ...). Des aides spécifiques pourront être mises en place, concernant des investissements (stockage, filières d'élimination), des formations ou des aides aux postes eux-mêmes, pour aider les porteurs de projet à mettre en place ce service adapté.
- Pour les déchetteries publiques, des liens avec les opérations collectives territoriales devront être recherchés : mobilisation des collectivités sur ces enjeux (facilitées par l'existence de la convention Agence-collectivité).



[illegible]



Lexique

BREF : best available technique reference document = document de référence MTD

BSD : bordereau de suivi des déchets

CAPEB : confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment

CCI : chambre de commerce et d'industrie

CMA : chambre des métiers et de l'artisanat

CNIDEP : centre national d'innovation pour le développement durable et l'environnement dans les petites entreprises

DCE : directive cadre sur l'eau

DDCSPP : direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations

DDPP : direction départementale de la protection des populations

DDT : direction départementale des territoires

DIB : déchet industriel banal

DREAL : direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

DSPEE : département des services publics de l'eau et des entreprises de l'agence de l'eau Adour-Garonne

EPCI : établissement public de coopération intercommunale

ETP : équivalent temps plein

FFB : fédération française du bâtiment

ICPE : installation classée pour l'environnement

IED : directive n°2010/75/UE relative aux émissions industrielles

MTD : meilleures techniques disponibles

PAOT : plan d'actions opérationnel territorialisé

PME/PMI : petites et moyennes entreprises/industries

POP10 : pilotage opérationnel du 10^{ème} programme d'intervention de l'agence de l'eau Adour-Garonne

RSDE : campagne de recherche des substances dangereuses dans l'eau

SDA : schéma directeur d'assainissement

SDAGE : schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux

SQE : service sécurité qualité environnement

TPE : très petite entreprise

Évaluation réalisée de février à décembre 2017 par les bureaux d'études Contrechamp et Cereg

L'Agence tient à remercier l'ensemble des acteurs qui ont contribué à cette étude, ainsi que les membres du comité de pilotage :

F. CHARPENTIER (président du COPIL, CEMEX Granulats Sud-Ouest), C. ANGIBAUD (Grand Angoulême), M. BARADAT (PENA), P. BOISSON (SPEC Environnement), M. CARITEZ (CMA Gironde), D. DELPECH (CHIMIREC), C. FANZY (DREAL Nouvelle-Aquitaine), A. FRAYSSINET (CCI Toulouse 31), M. PAQUET (président ADEBAG), P. PERRONA (RHODIA), N. POUILLAUDE (REVICO), H. SERVAT (DDTM 33), T. CUZANGE, D. ENJALBAL, L. GREMY (AEAG)

Collection Évaluation



#10

Évaluations déjà publiées et téléchargeables
sur www.eau-adour-garonne.fr:

- #1 Politique « Rivière »
- #2 Politique « Assainissement »
- #3 Politique « Gestion territoriale »
- #4 Politique « Solidarité internationale »
- #5 Politique « Communication pédagogique »
- #6 Incitativité et sélectivité du programme d'intervention
- #7 Politique « Connaissance de la qualité des eaux »
- #8 Politique de restauration de la qualité des eaux dans les captages d'eau potable
- #9 Politique "Assainissement non collectif"

Agence de l'eau Adour-Garonne

90 rue du Férétra - CS 87801

31078 Toulouse Cedex 04

Tél. 05 61 36 37 38

www.eau-adour-garonne.fr

 @Adour_Garonne



AGENCE DE L'EAU
ADOUR-GARONNE

ETABLISSEMENT PUBLIC DU MINISTÈRE
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE