Perspectives pour le 11ème programme de l'Agence de l'eau Loire-Bretagne

La présente note, établie à partir du dossier du Comité de bassin du 26 avril 2018 et des présentations réalisées en réunions des Présidents de CLE le 28 mars 2018, et lors de la Conférence ligérienne du 29 mai 2018 en Pays de la Loire (Cf. Support en annexe) a pour objectif de présenter les premiers éléments de perspectives du 11ème programme d'intervention de l'Agence de l'eau Loire-Bretagne (2019-2024).

D'une durée de six ans, il détermine les domaines et les conditions de son action et prévoit le montant des dépenses et des recettes nécessaires à sa mise en œuvre.

I Cadre, méthode et calendrier d'élaboration

Le travail de réflexion a débuté en avril 2017 et se fait au travers de réunions des différentes commissions du conseil d'administration de l'Agence de l'eau et du comité de bassin. Il se terminera par une adoption par le conseil d'administration prévue le 4 octobre prochain après avis conforme du comité de bassin, les taux des redevances devant être publiés au Journal officiel de la République française avant le 31 octobre 2018.

Cette élaboration du 11ème programme est réalisée dans un cadre fixé notamment par une lettre du Ministre de la transition écologique et solidaire, adressée en novembre 2017 aux Présidentes et Présidents des conseils d'administration des Agences de l'eau et des comités de bassin, dans laquelle sont définies les priorités d'interventions :

- faire face au changement climatique ;
- lutter contre l'érosion de la biodiversité ;
- prévenir les impacts de l'environnement sur la santé ;
- mener une politique de l'eau et de l'assainissement plus solidaire ;
- rendre le modèle financier plus efficace, sélectif et simple.

En complément, la loi de finances 2018 ainsi que la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 donnent un cadre national marqué principalement par :

- l'instauration, pour les recettes pouvant être collectées par les agences de l'eau, d'un plafond qualifié de « mordant » entrainant le reversement direct de l'excédent au budget de l'Etat ;
- le quasi doublement des contributions des agences de l'eau aux budgets de l'Agence Française pour la Biodiversité et l'Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage.

II Maquette financière

Sur la base d'un **montant d'intervention moyen annuel de 292,5 M€** (**-25% par rapport au 10e programme**), 4 scénarios de maquette budgétaire ont été étudiés en faisant varier la répartition de cette dotation totale entre les 3 domaines d'intervention de l'Agence de l'eau.

Il est précisé que les éléments suivants sont identiques pour l'ensemble des scénarii :

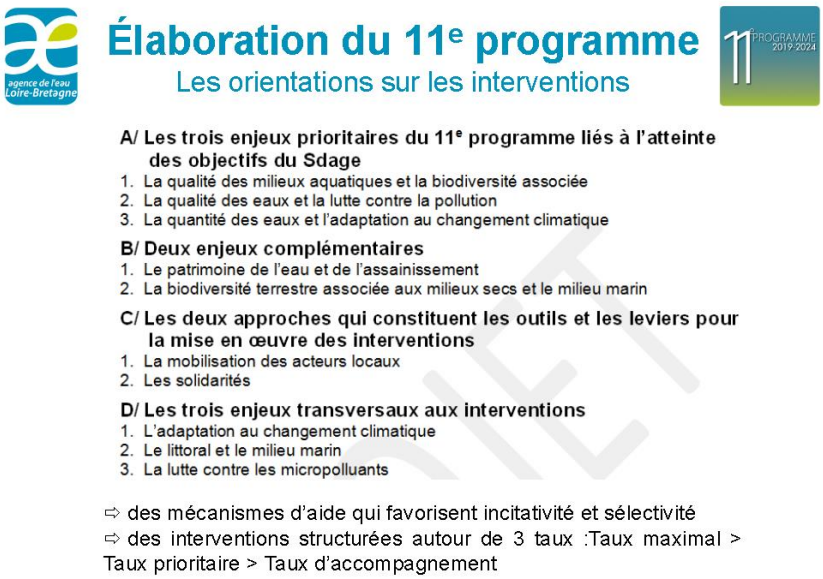
- les dépenses de fonctionnement (36,5 M€/an) ;
- les crédits d'études générales (2 M€/an) avec une augmentation pour renforcer l'innovation (+28% par rapport au 10ème programme) ;
- les crédits consacrés aux suivis des milieux notamment en application des directives cadres sur l'eau et le milieu marin (13,7 M€/an)
- la dotation de 1% des recettes pour l'international (3,3 M€/an) ;

- les dépenses d'information et de sensibilisation (3 M€/an) ;
- la suppression des aides sous formes d'avance pour les collectivités dans le cadre de projets « eau potable » ;
- l'inscription d'une enveloppe de 3 M€/an pour les appels à initiatives biodiversité.

Au terme des échanges, les orientations financières prévoient la répartition suivante :
- 67,5 M€ pour la connaissance, planification, gouvernance et fonctionnement (domaine 1) ;
- 94 M€ pour le petit cycle de l'eau (domaine 2) ;
- 131 M€ pour le grand cycle de l'eau (domaine 3).

III Projet de 11e programme d'intervention (V0)

L'orientation principale sur laquelle est construit le 11ème programme est la **mise en œuvre du SDAGE** et la **priorité** est donnée aux aides permettant d'**aller vers le bon état des eaux**.

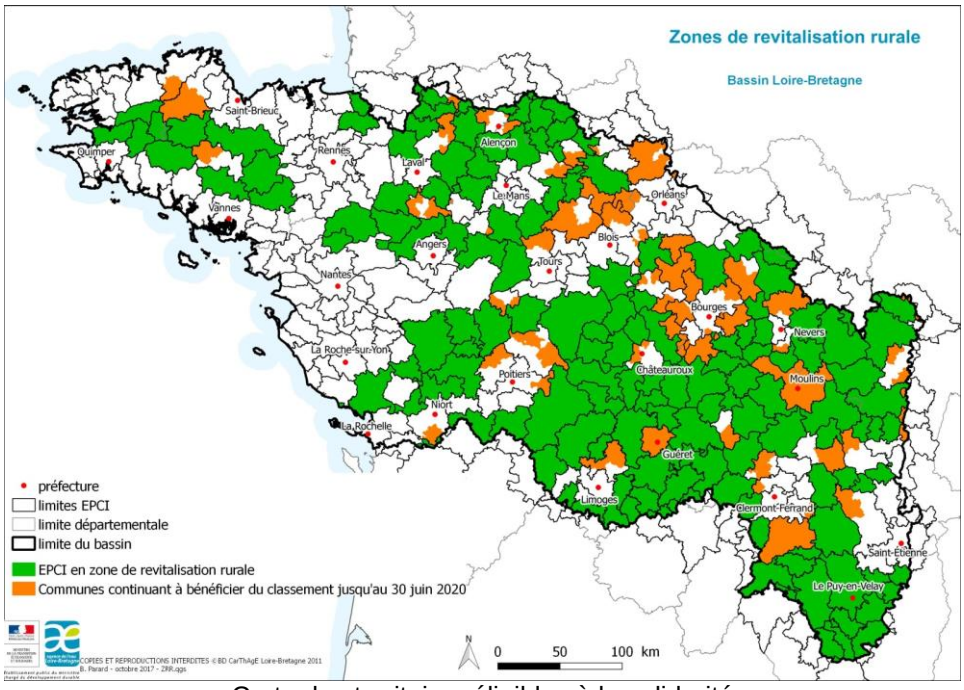


La version 0 du document de cadrage du 11ème programme ne présente aucune information (taux – modulation géographique) relative aux redevances (recettes) à émettre sur la période 2019-2024.

Concernant les interventions (dépenses), elles sont déclinées pour chacun des 5 enjeux retenus comme :
- prioritaires :
  - la qualité des milieux aquatiques et la biodiversité aquatique ;
  - la qualité des eaux et la lutte contre la pollution ;
  - la quantité des eaux et l'adaptation au changement climatique ;
- complémentaires :
  - le patrimoine de l'eau et l'assainissement ;
  - la biodiversité.

En fonction de ces priorités et afin de renforcer l'incitativité et la sélectivité des actions, le principe de 3 taux d'aides comme au cours du 10ème programme, serait maintenu, mais avec des taux en diminution (10%), qui conduirait à la situation suivante : « **accompagnement »** : **30%** ; « **prioritaire »** : **50% ;** « **maximal** » : **70%.**

Une **majoration** de taux de **10%**, au titre du dispositif de **solidarité urbain-rural** pourrait être appliquée pour certains travaux réalisés par des collectivités éligibles (dispositif nouvellement établi sur les zones de revitalisation rurale (ZRR) avec un montant annuel moyen prévisionnel de 33 M€).



Carte des territoires éligibles à la solidarité

IV Lecture en fonction des domaines d'intervention de l'Etablissement

Les éléments présentés ci-dessous constituent un résumé de la lecture de ce projet de 11ème programme au filtre des 4 domaines d'interventions de l'Etablissement, tous concernés, même si ce sont les actions au titre de l'aménagement et de la gestion des eaux qui le sont le plus et sont présentées en premier lieu.

IV.1 Observations transversales

Le conseil d'administration et le comité de bassin ont retenu les principes suivants pour le 11ème programme : un programme qui reste incitatif, plus sélectif, solidaire, plus lisible, plus simple et territorialisé. Ces principes se traduisent dans les différentes interventions et modalités de mise en œuvre en cours d'élaboration.

- A ce stade, l'Etablissement peut souligner, en tant que structure porteuse de différentes procédures SAGE/CT, mais aussi en tant que maître d'ouvrage à différentes échelles (de celle du CT à celle du bassin de la Loire et ses affluents), son intérêt comme bénéficiaire potentiel, pour tout ce qui visera à faciliter l'accès des maîtres d'ouvrages aux dispositifs d'aides et la réalisation des actions, à la fois par l'adaptation à la nature et aux spécificités des projets portés et par la simplification et la lisibilité des procédures administratives.

Le projet de programme d'intervention prévoit des dispositions en faveur de la mobilisation des acteurs locaux. Dans ce cadre, des accords de partenariats sont envisagés avec les « grandes collectivités ».

- Cette possibilité est à relever car elle pourrait permettre de favoriser l'atteinte d'objectifs partagés par les deux structures, et de renforcer leur partenariat. Pour l'Etablissement, il s'agirait notamment de faciliter la prise en compte de certaines spécificités propres à ses interventions, en particulier ses actions en maîtrise d'ouvrage à l'échelle du bassin fluvial, le portage en synergie d'un nombre important de SAGE et CT, ou encore celles concernant l'amélioration de la connaissance et l'exploitation des résultats de travaux de recherche. Comme cela a déjà été évoqué ces dernières années les périmètres de SAGE actuellement

portés par l'Etablissement – dans leur ensemble comme dans leur diversité – pourraient constituer des lieux d'innovation et d'expérimentation privilégiés de la mise en œuvre d'interventions soutenues par l'Agence dans des domaines tels que la structuration de la maîtrise d'ouvrage locale ou l'adaptation aux impacts des changements climatiques.

IV.2 Aménagement et gestion des eaux

STRUCTURE PORTEUSE DE 10 SAGE ET DE PLUSIEURS CONTRATS TERRITORIAUX (CT)

Par rapport au 10ème programme en vigueur, les taux d'aide pour l'animation et la communication de ces procédures seraient respectivement réduits de 80 à 70% et de 60 à 50%.

- En première simulation, l'application de ces nouveaux taux sur le budget 2018 des SAGE et CT actuellement portés par l'Etablissement (974 226 €) permet d'estimer la baisse de la subvention globale de l'Agence de l'eau à environ 127 500 € (756 815 € au lieu de 884 229 €). C'est dans ce contexte d'urgence que s'inscrit la prospection de sources de financement complémentaires, en particulier la majoration de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau.

Par ailleurs, pour les SAGE, il est relevé que le maintien pendant les 6 années de ce taux d'aide de 70% est conditionné à la rédaction d'une feuille de route partagée avec l'Agence de l'eau, recherchant des voies de mutualisation et une meilleure articulation inter-SAGE et SAGE/contrats territoriaux (voire entre plusieurs structures porteuses) sous peine d'une dégressivité vers le taux prioritaire (50%) à partir de 2021. Le degré minimum de mutualisation attendu n'est pas précisé même si des pistes sont évoquées concernant des missions ou actions transversales comme l'animation thématique, la communication, le suivi de la qualité des eaux, etc.

- Sur ce point, il peut être escompté une reconnaissance de l'effort substantiel déjà consenti par l'Etablissement depuis plusieurs années pour mettre en place et renforcer une organisation permettant de réaliser une importante économie d'échelle et de moyens tout en assurant les missions de structure porteuse confiées notamment par les Commissions Locales de l'Eau.

Concernant les études réalisées en phase de mise en œuvre des SAGE et CT, hormis pour quelques cas qui bénéficieraient d'une modalité spécifique (exemple : analyse « HMUC »), le taux passerait de 80% à 50%.

- Ainsi, l'ensemble des procédures portées par l'Etablissement (exceptions faites des CT Val d'Allier alluvial et Dhuy Loiret déjà contractualisés) pourrait rencontrer des difficultés dès 2019 pour boucler le plan de financement des diverses études pourtant inscrites comme actions à part entière dans les plans d'aménagement et de gestion durable adoptés par les CLE. Une modulation de ce taux entre des réflexions stratégiques menées sur des thématiques majeures à l'échelle des périmètres de SAGE (inventaire des zones humides ou encore des zones d'expansion de crues) et celles qui vont être menées en réponse à des problématiques locales pourrait être imaginée.

EN TANT QUE MAITRE D'OUVRAGE D'ACTION DE SUIVI DE LA QUALITE DES EAUX

L'Etablissement réalise, pour un montant annuel total de 173 000 €, des actions de suivi de la qualité des eaux au droit des barrages de Villerest et de Naussac (148 k€), ainsi que dans le cadre du contrat territorial Dhuy Loiret (25 K€). Seule cette dernière action bénéficie actuellement de subvention de l'Agence de l'eau à hauteur de 60%.

Les modalités prévues dans la version du 11ème programme présenté en mars dernier prévoient un abaissement du taux à 30% et de formaliser ce soutien dans une feuille de route partagée entre les acteurs territoriaux et l'Agence de l'eau.

EN TANT QU'ACTEUR INTERVENANT DANS LA RESTAURATION DE LA CONTINUITE ECOLOGIQUE

L'Etablissement porte actuellement, pour le compte de ses collectivités membres, 6 études de restauration de la continuité écologique sur 43 ouvrages hydrauliques.

Les évolutions proposées montrent une simplification des modalités d'aide et une réaffirmation des priorités :

- favoriser les travaux d'effacement ou l'arasement en accordant un taux « maximal » (70%) ;
- ne financer les travaux d'aménagement (passe à poissons, rivières de contournement, …) que sur les cours d'eau classés en liste 2 au titre de l'article L214-17 du code de l'environnement (50%) ;
- privilégier les interventions selon une logique d'axe et de l'aval vers l'amont.

Dans cette 1ère version du 11ème programme, aucune information n'est portée sur les taux d'intervention liés aux études préalables aux travaux.

- Ainsi, au regard des réflexions portées par l'Etablissement, des précisions sont attendues sur ce point étant ajouté qu'il serait opportun de simplifier les modalités entre les études d'aide à la décision et celles précédant la phase opérationnelle et ce quel que soit le type de restauration envisagée, dont il n'est pas toujours possible de préjuger au démarrage de la réflexion.

IV.3 Gestion des ouvrages de Naussac et de Villerest

Au-delà de la remarque faite précédemment sur le suivi qualité des eaux, il importe de noter que l'échelle de gestion et d'influence des ouvrages est celle des axes Loire et Allier réalimentés. Il est souligné que le projet de document de cadrage du 11ème programme prévoit la possibilité de financement à des études de gestion à des différentes échelles jusqu'à celle de « grand bassin versant ».

IV.4 Prévention et réduction du risque inondation

Depuis plus de 2 ans, l'Etablissement a pris l'initiative de mener des actions, à différentes échelles et notamment celle du bassin fluvial, relatives à l'étude des potentialités en termes de zones d'expansion de crues (ZEC).
Dans cette première version du 11ème programme, la préservation et la restauration des fonctionnalités de ces ZEC constituent un des 6 objectifs rattachés à l'enjeu prioritaire « la qualité des milieux aquatiques et la biodiversité aquatique ».

Toutefois, cet objectif n'est pas du tout explicité puisqu'un renvoi est fait vers les 2 parties consacrées aux mesures de correction des altérations des cours d'eau et des milieux humides, pour lesquelles il est prévu que le financement apporté par l'agence de l''eau se fasse dans le cadre de SAGE et des contrats territoriaux.

- Il semblerait opportun de préciser que le choix, effectué pour les actions relatives aux champs d'expansion de crues mais également de nombreuses autres interventions, de les financer au travers de ces 2 outils (SAGE, CT), n'empêche pas de les mettre en œuvre à d'autres échelles opérationnelles telles que celle de plusieurs SAGE/CT, d'un sous-bassin d'un grand affluent (Allier, Cher, …), ou de l'ensemble du bassin fluvial. C'est dans ce contexte qu'il conviendrait de vérifier la possibilité d'accueillir le mode opératoire développé dans le cadre de la co-construction du Projet d'Aménagement d'Intérêt Commun pour la gestion des ouvrages de protection contre les inondations à l'échelle de l'ensemble du bassin de la Loire et ses affluents.
  Ainsi, une rédaction des modalités d'accompagnement de l'agence de l'eau plus développée et détaillée et laissant la possibilité d'intervenir à différentes échelles (et si besoin hors CT) serait une réelle plus-value pour cet enjeu retenu dans l'orientation spécifique 1B du SDAGE et dans l'objectif n°4 du PGRI Loire-Bretagne.

IV.5 Stimulation de la recherche, du développement et de l'innovation

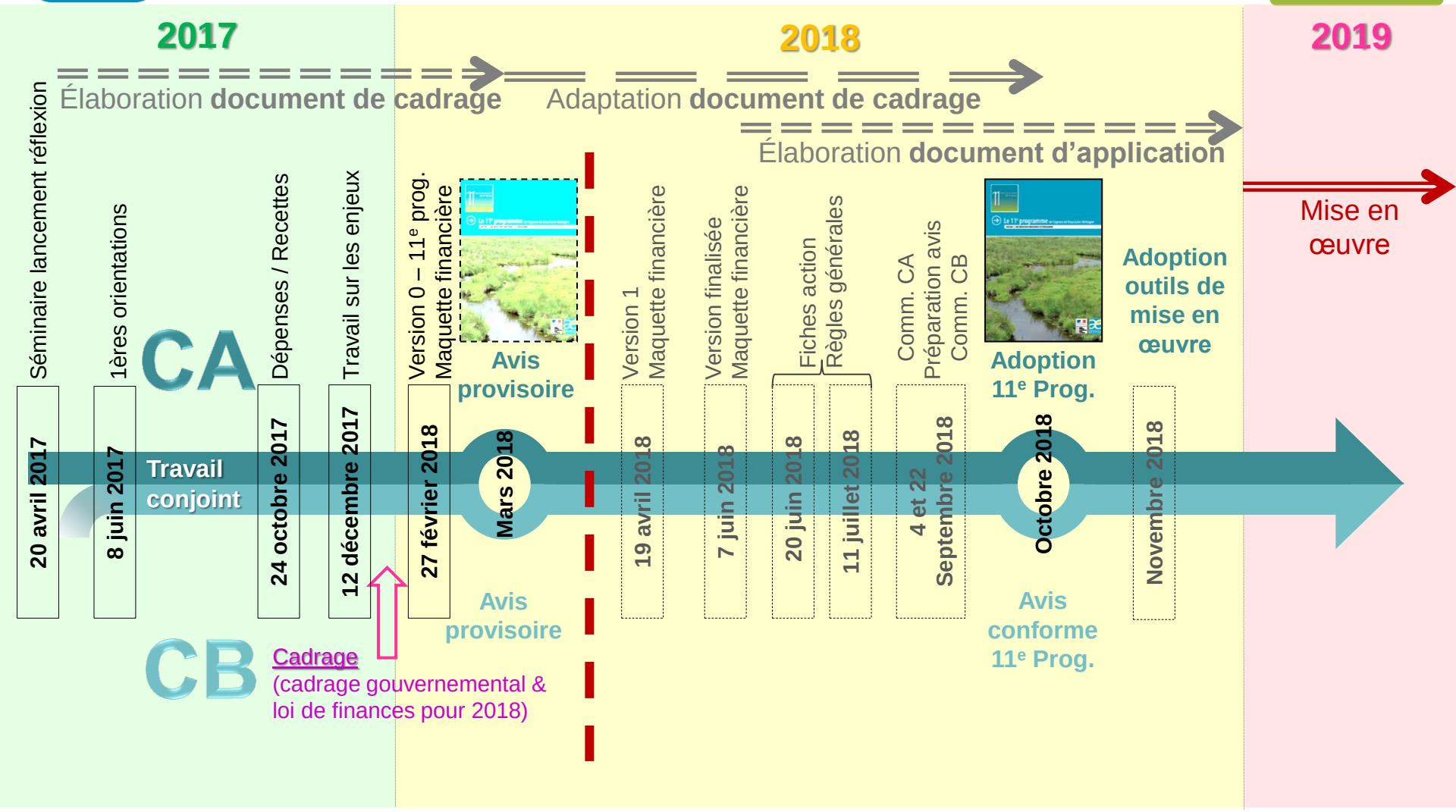
Sur ce point il peut être noté que le projet de 11ème programme d'intervention prévoit de soutenir ou réaliser des études générales de connaissance et d'évaluation ciblées sur les enjeux prioritaires du 11ème programme, ainsi qu'un soutien de l'innovation, de la recherche et du développement à finalité opérationnelle.

- Il semble important que ce volet puisse permettre de soutenir des actions, dans le prolongement de l'investissement déjà consenti par l'Etablissement dans ce domaine depuis 2007, notamment pour développer la connaissance, favoriser le renforcement des échanges entre la communauté scientifique et les gestionnaires, et faciliter la diffusion et la vulgarisation des résultats de la recherche et des études techniques en vue de leur intégration dans les actions opérationnelles.
- C'est également à travers ce volet qu'il conviendrait que les actions de l'Etablissement, tant en faveur de l'adaptation aux impacts du changement climatique (développement et partage de la connaissance, recherche d'adaptation de gestion, porter à connaissance), que dans d'autres domaines (intégration de l'apport des sciences comportementales, exploitation des potentialités du Big Data et de l'intelligence artificielle, etc.) explorés et prometteurs en termes d'outils et de solutions pour l'atteinte des objectifs de gestion de l'eau et des risques associés, puissent être soutenues.

Élaboration du 11e Programme (2019-2024)

Élaboration du 11e programme

Où en est-on ?



Élaboration du 11e programme

Cadre de travail

Parlement : Vote de la loi de finances cadrant les 11e programmes — **Fin 2017**

Travail conjoint des instances CA/CB — **en cours**

CA : Approuve le projet de 11e programme et saisit le CB — **20 sept. 2018**

CB : Emet un avis conforme — **4 oct. 2018**

CA : Adopte le 11e Programme — **4 oct. 2018**

adoption fin octobre 2018 au plus tard

Élaboration du 11e programme

le cadrage national

- **Orientations principales de la lettre de cadrage gouvernementale du 27 novembre 2017 pour les 11es programmes**
  - ⇨ Les agences fer de lance de l'adaptation au changement climatique
  - ⇨ Lutter contre l'érosion de la biodiversité
  - ⇨ Prévenir l'impact sur l'environnement et la santé
  - ⇨ Une politique de l'eau et de l'assainissement plus solidaire
  - ⇨ Un modèle financier plus efficace, plus sélectif et plus simple
- **Cadre financier contraint à travers la loi de finances pour 2018**
  - Réduction de la pression fiscale par **baisse du plafond de recettes** à 2,105 milliards €/an pour les 6 agences
    - ⇨ Baisse des recettes (-25 M€/an) pour Loire-Bretagne
  - **Hausse des contributions à l'AFB et l'ONCFS** (total de 297 M€/an pour les 6 agences)
    - ⇨ Augmentation des contributions (de 25 M€/an en moyenne à 47 M€/an pour LB)

⇒ **Des moyens financiers en réduction (-26%)**

Élaboration du 11e programme

Les orientations stratégiques

- **Une orientation principale : mettre en œuvre le Sdage**
  - L'**atteinte des objectifs environnementaux** est la boussole de l'intervention
  - Contribuer à la mise en œuvre des **dispositions** et des **objectifs**

- **Les autres orientations**
  - Un programme **incitatif** : des taux élevés pour favoriser l'engagement des travaux prioritaires
  - Un programme **sélectif** : agir là où c'est le plus efficace et prioritairement pour atteindre les objectifs
  - Un programme **solidaire** vis-à-vis des territoires défavorisés : rénover le dispositif de solidarité urbain-rural
  - Un programme **plus lisible**
  - Un programme **plus simple**
  - Un programme **territorialisé** pour assurer la cohérence locale

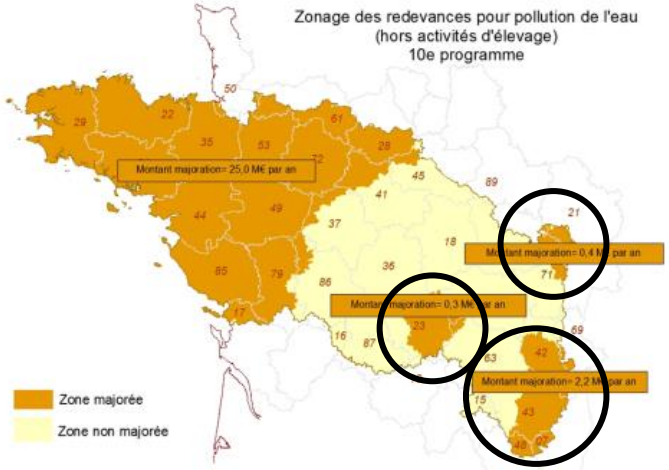
Élaboration du 11e programme

Les orientations financières

PROJET

Les redevances : *une baisse*

- Porter le montant collecté **à hauteur du plafond** de la loi de finances
- Baisse qui en résulte utilisée pour réduire la pression fiscale des **usagers domestiques** (qui sont les contributeurs les plus importants)
  - ⇨ Supprimer la majoration de redevance pour les zones de l'amont du bassin

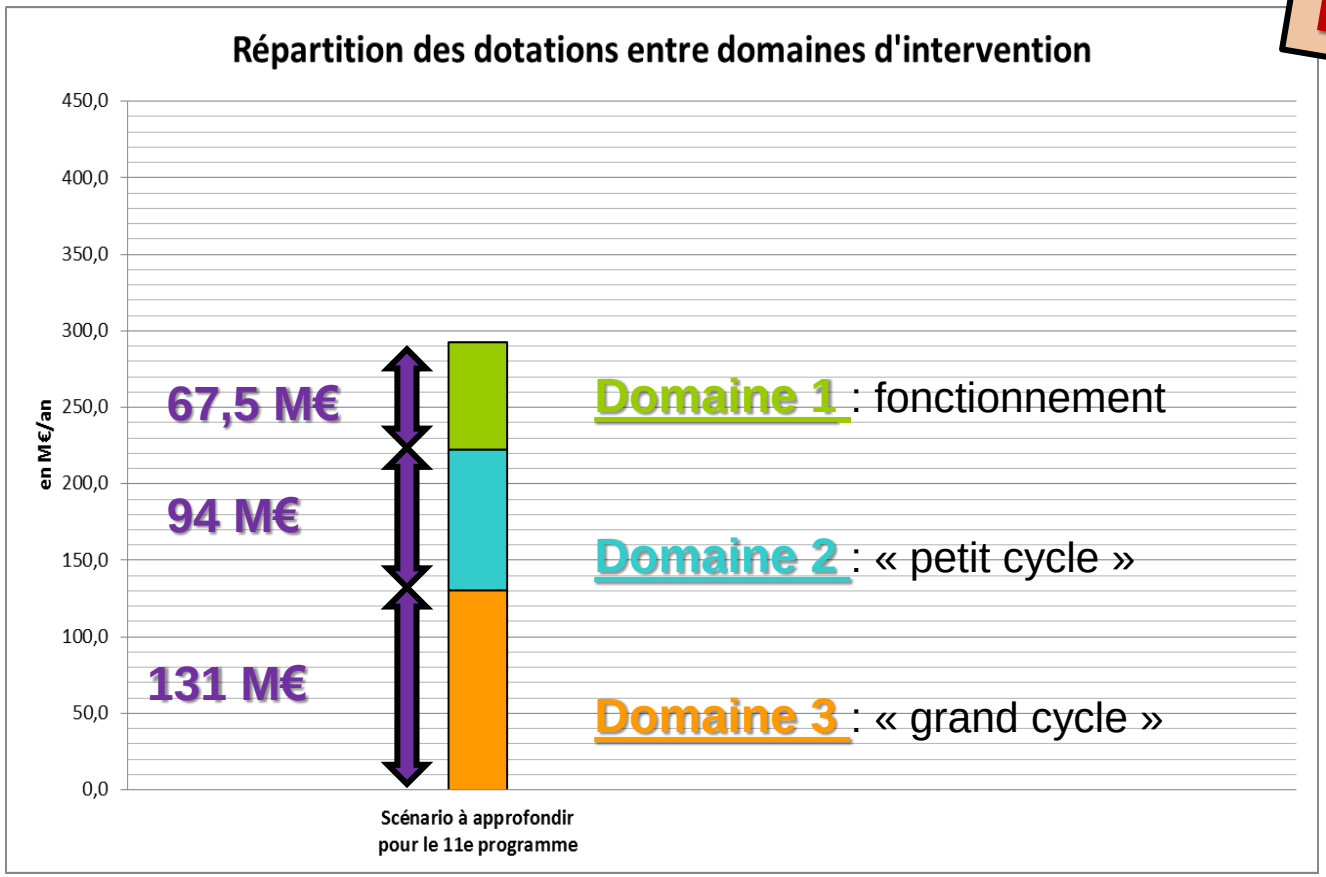


  - ⇨ Baisse du taux modernisation des réseaux de collecte (de 0,18 €/m³ à 0,13 €/m³)
- Par contre introduction de **taux non nuls** sur certains éléments de pollution non domestique

Élaboration du 11e programme

Les orientations financières

PROJET



Des moyens financiers en réduction (-26%)

Élaboration du 11e programme

Les orientations sur les interventions

A/ Les trois enjeux prioritaires du 11e programme liés à l'atteinte des objectifs du Sdage

1. La qualité des milieux aquatiques et la biodiversité associée
2. La qualité des eaux et la lutte contre la pollution
3. La quantité des eaux et l'adaptation au changement climatique

B/ Deux enjeux complémentaires

1. Le patrimoine de l'eau et de l'assainissement
2. La biodiversité terrestre associée aux milieux secs et le milieu marin

C/ Les deux approches qui constituent les outils et les leviers pour la mise en œuvre des interventions

1. La mobilisation des acteurs locaux
2. Les solidarités

D/ Les trois enjeux transversaux aux interventions

1. L'adaptation au changement climatique
2. Le littoral et le milieu marin
3. La lutte contre les micropolluants

⇨ des mécanismes d'aide qui favorisent incitativité et sélectivité

⇨ des interventions structurées autour de 3 taux :Taux maximal > Taux prioritaire > Taux d'accompagnement

Élaboration du 11e programme

Les orientations sur les interventions

⇒ Les thématiques du programme

- **1/** Les milieux aquatiques et biodiversité
- **2/** l'assainissement domestique
- **3/** Les pollutions diffuses
- **4/** Les pollutions des activités économiques non agricoles
- **5/** La gestion quantitative
- **6/** L'alimentation en eau potable et la protection de la ressource
- **7/** Les solidarités (urbain-rural et internationale)
- **8/** Les outils de mise en œuvre (suivis milieux et sensibilisation)
- **9/** L'approche territoriale et des partenariats

⇒ **Présentation des objectifs, des dispositifs d'aide et des taux proposés au 11e programme**