



Axe 4 interassociatif

## Retour d'expériences sur la mise en œuvre des programmes de mesures en cycle 1 de la Directive européenne cadre sur l'eau

Rapport de synthèse – septembre 2013

Opération réalisée avec le concours financier de la Direction de l'Eau et de la Biodiversité du MEDDE, de l'Agence de l'Eau Artois-Picardie, de l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne et de l'Agence de l'Eau Adour-Garonne



Synthèse rédigée par Evelyne Lyons, de l'Académie de l'Eau, avec le concours des membres du groupe de travail interassociatif

## Sommaire

1	Contexte et objectifs de l'étude .....	4
1.1	Le contexte .....	4
1.2	Réflexions préalables pour l'étude inter-associative .....	6
1.3	Les objectifs de l'étude .....	7
2	Protocole méthodologique .....	9
2.1	Constitution d'un groupe de travail.....	9
2.2	Identification des territoires d'étude .....	9
2.3	Elaboration d'un questionnaire semi-directif.....	10
2.4	Identification des acteurs et prise de contact .....	10
2.5	Déroulement des entretiens .....	11
2.6	Rédaction des rapports d'étude.....	12
2.7	Réunions pour discussion des rapports d'étude .....	13
3	Enseignements généraux .....	14
3.1	Analyse thématique .....	14
3.1.1	Qualité des eaux .....	14
3.1.2	Géomorphologie .....	15
3.1.3	Continuité écologique.....	16
3.1.4	Zones humides .....	16
3.1.5	Enjeux quantitatifs .....	17
3.1.6	Milieux estuariens et de transition .....	19
3.2	Analyse par groupe d'acteurs .....	19
3.2.1	les élus locaux .....	19
3.2.2	Les acteurs économiques .....	21
3.2.3	Les services de l'Etat .....	23
3.2.4	La société civile.....	25
3.3	Gouvernance locale de l'eau : la voix du terrain.....	26
3.3.1	Les pratiques effectives d'application des mesures.....	26
3.3.2	Les Leviers de la DCE .....	33
3.4	Les difficultés rencontrées .....	34
3.4.1	Difficultés liées aux échelles de décision et d'intervention .....	34
3.4.2	Difficultés liées aux calendriers .....	36
3.4.3	Complémentarité ou contradictions entre les outils de la politique de l'eau .....	36
3.4.4	Complémentarité et contradictions avec les autres politiques .....	38
3.5	Les outils et recommandations de la mise en œuvre des PdM .....	40

3.5.1	Information et connaissances : .....	40
3.5.2	Méthodologie, priorisation et direction stratégique, .....	40
3.5.3	Articulation et coordination des outils réglementaires et législatifs .....	42
3.5.4	Animation et leadership : .....	44
3.5.5	Mobilisation et appropriation locale (Conduite du changement) .....	45
3.5.6	Améliorer la concertation.....	45
3.5.7	Application et suivi :.....	46
3.5.8	Communication et formation : .....	46
3.5.9	Les incitations financières : .....	47
3.5.10	Politique territoriale et foncière :.....	47
4	Conclusion et perspectives .....	48
4.1	Notre coup de projecteur est encore proche du démarrage des PDM .....	48
4.2	Dépasser la « frustration post-concertation » .....	48
4.3	Clarifier les compétences et les échelles d'intervention des administrations .....	48
4.4	Top-down ou bottom-up ? Prendre en compte les richesses et limites locales pour la co-construction des nouveaux objectifs et programmes .....	49
4.5	Animer à bon escient .....	49
4.6	Diffusion scientifique et communication .....	50
4.7	La masse d'eau : une bonne échelle pour développer les actions de terrain en collaborant sur des problèmes circonscrits ? .....	51
4.8	Une vision à moyen ou long terme, notamment pour le financement des actions du PdM ...	51
4.9	Viser l'intégration de l'eau dans les outils de politique territoriale .....	51
5	Liste des annexes : .....	54
5.1	Annexe 1 : Note de cadrage de l'étude .....	55
5.2	Annexe 2 : Cartographie des outils de planification .....	63
5.3	Annexe 3 : Canevas d'entretien .....	64
5.4	Annexe 4 : Conclusions du colloque du 7 juin sous forme de recommandations (Ph. Dupont)	66
5.5	Annexe 5 : Liste des sigles .....	67

# 1 Contexte et objectifs de l'étude<sup>1</sup>

## 1.1 Le contexte

### a) Contexte législatif et technique

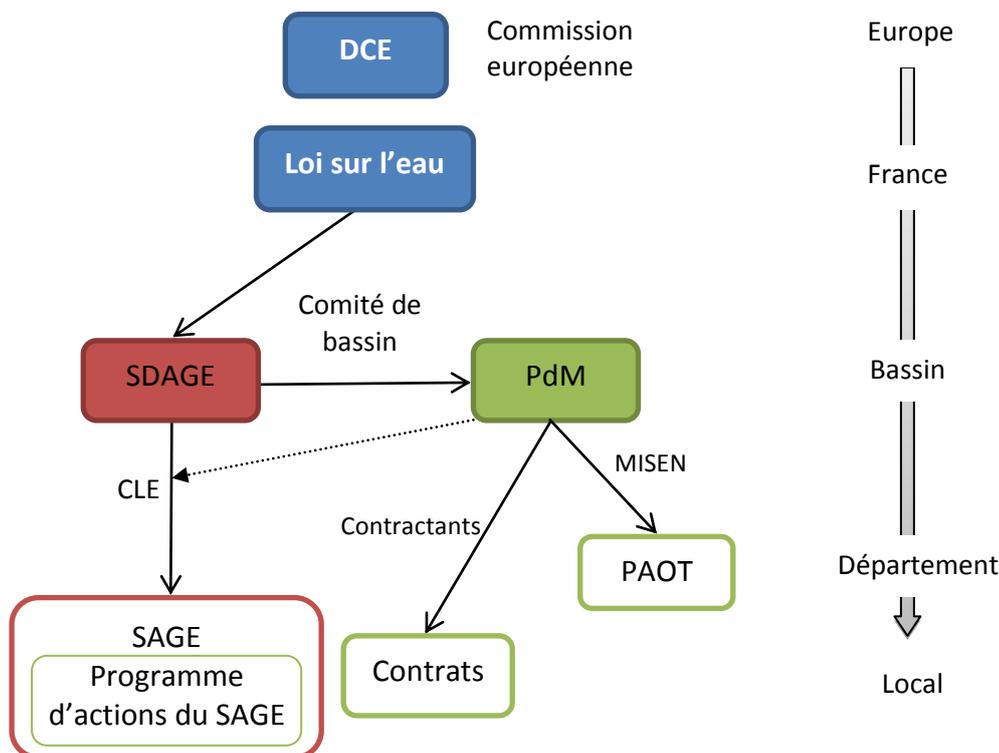
La directive européenne 2000/60/CE cadre sur l'eau (DCE) du 22 décembre 2000 fixe un cadre commun aux Etats membres de l'Union Européenne pour la gestion de leurs ressources en eau. L'objectif emblématique principal de cette directive est d'obtenir le bon état des eaux avant la fin de l'année 2015 ou par dérogation en 2021 et 2027.

La directive laisse aux Etats membres la liberté du choix des moyens pour parvenir aux résultats escomptés ; néanmoins, elle propose une méthode pour parvenir à cet objectif ambitieux. Parmi les moyens proposés figurent l'établissement de « Programmes de Mesures » (PdM), qui viennent accompagner des « plans de gestion » établis par « district hydrographique ».

Le vocable « mesures » ne doit pas être pris dans sa signification métrologique, mais au sens d'actions à entreprendre ou de règles à respecter.

Dans la terminologie de la transposition française de cette directive assurée par la loi sur l'eau du 21 avril 2004, les plans de gestion de la DCE correspondent aux Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE), créés par la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 et modifiés par les lois du 21 avril 2004 et 30 décembre 2006. Les SDAGE sont déclinés en tant que de besoin en Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) locaux.

**Figure 1** : Outils de déclinaison de la directive cadre européenne sur l'eau en France



<sup>1</sup>L'intégralité de la note de cadrage de cette étude (datée du 21 avril 2011) est donnée en annexe.

Les « districts hydrographiques » français correspondent aux grands bassins hydrographiques créés en 1964, moyennant quelques aménagements de frontière. Les SDAGE concernent ces districts ; les SAGE concernent des sous-bassins.

Les PdM sont définis par l'article 11 de la DCE. Ils comprennent des « mesures de base » et des « mesures complémentaires ».

Les mesures de base comprennent notamment les mesures découlant des directives européennes (ERU, nitrates, eaux potables ou potabilisables...) et des mesures économiques permettant de mettre en œuvre la récupération des coûts auprès des usagers ou des pollueurs. Elles constituent un socle minimal.

Les mesures complémentaires sont des mesures nationales ou locales dont l'application est jugée nécessaire par l'Etat membre pour l'atteinte du bon état des eaux ; la directive propose une liste en annexe.

Les PdM sont établis pour 6 ans (comme les SDAGE). Ils sont arrêtés formellement par l'autorité administrative (en l'occurrence le préfet « coordonnateur de bassin », préfet de région du siège du comité de bassin), sur proposition du comité de bassin. Les premiers PdM ont été adoptés à la fin de l'année 2009.

Le MEDDE a la responsabilité du suivi et de l'évaluation de ces PdM dans le cadre du rapportage qui doit être fait régulièrement à la Commission européenne.

Il a souhaité s'appuyer en particulier sur le réseau d'experts ou d'acteurs constitué par les quatre associations que sont l'ASTEE, l'Académie de l'Eau, l'AFEID et la SHF pour remplir en 2011 et 2012 une mission de recueil de témoignages auprès des acteurs concernés par la mise en œuvre du PdM dans leur territoire et d'en tirer les principaux enseignements à la veille de la réécriture des PdM pour le nouveau cycle 2015-2021.

Les acteurs concernés sont les mêmes que ceux concernés par les SDAGE ou les SAGE : collectivités territoriales, usagers de l'eau et des milieux aquatiques, ONG, services de l'Etat. Ils sont représentés au sein des comités de bassin (SDAGE), des commissions locales de l'eau (SAGE) et des comités de pilotage des contrats de rivière ou d'autres contrats territoriaux équivalents intéressant la gestion des ressources en eau.

Tous ces acteurs sont étroitement associés à la mise en œuvre des politiques de gestion des ressources en eau puisqu'ils les proposent à l'administration par le biais des SDAGE et des SAGE, et ils interviennent ensuite réglementairement ou contractuellement dans la mise en œuvre de ces politiques, notamment des « mesures » visées par la DCE.

#### b) Contexte de portage de l'étude

Dans le cadre d'un protocole inter-associatif signé en 2010 entre l'ASTEE, l'Académie de l'Eau, la SHF, l'AFEID, la Direction de l'Eau et de la Biodiversité du Ministère en charge de l'écologie et l'ONEMA, les pouvoirs publics ont confié à ces quatre associations de professionnels de l'eau cinq axes de travail concernant la gestion intégrée de l'eau et des territoires.

Parmi eux, l'axe de travail « Retour d'expériences sur la mise en œuvre des programmes de mesures de la Directive Cadre Européenne sur l'eau (DCE) », qui fait l'objet du présent rapport, est piloté par l'ASTEE et co-piloté par l'Académie de l'Eau.

## **1.2 Réflexions préalables pour l'étude inter-associative**

L'appropriation des programmes de mesures par les élus locaux est un enjeu important pour l'atteinte des objectifs de la DCE. En effet le programme de mesures pour l'eau vient en complément, et parfois en concurrence, avec d'autres politiques sectorielles (urbanisme, emploi, etc.) qui ont une prégnance forte sur les attentes locales.

Il convient ainsi de prendre en compte les difficultés de coordination des politiques liées aux compétences des collectivités et aux dimensions des territoires d'intervention. Le schéma, en annexe 2, présente l'interconnexion entre les documents de planification dans le domaine de l'eau et ceux de l'aménagement.

Les programmes de mesures, définis à l'échelle de la masse d'eau, pour chaque district, constituent une interface entre les outils de planification et d'actions, mettant en évidence la nécessaire cohérence entre les orientations du SDAGE et la déclinaison, au plan local, du programme de mesures sous forme d'actions concrètes par l'ensemble des réseaux d'acteurs.

Les SDAGE approuvés sur le territoire national sont développés autour d'orientations et thématiques communes (tout en prenant en considération la spécificité de chaque bassin), parmi lesquelles il convient de citer :

- La lutte contre les pollutions avec priorité sur les pollutions par les substances dangereuses et la protection de la santé,
- La préservation des fonctionnalités naturelles des bassins et des milieux aquatiques en intervenant à la fois sur la morphologie, les zones humides, la gestion des espèces...
- La gestion quantitative de la ressource dans l'objectif d'un meilleur partage,
- Le renforcement de la gestion locale de l'eau avec une approche intégrant les politiques d'aménagement du territoire.

Les programmes de mesures qui ont été définis en application de ces orientations principales sont tout particulièrement axés sur la mise en place d'interventions visant :

- A réduire les pollutions domestiques, industrielles, les pollutions agricoles, les pollutions par les pesticides avec une forte orientation sur la réduction des surfaces désherbées et l'utilisation des techniques alternatives aux désherbages chimiques.
- A restaurer les habitats aquatiques, mettre en œuvre des programmes de recharges sédimentaires, de reconnexion des annexes aquatiques, qui constituent des mesures importantes pour enrayer la dégradation morphologique des cours d'eau.
- A mettre en place des plans de gestion pluriannuels de restauration des zones humides et de gestion des espèces invasives, qui sont des mesures omniprésentes à l'échelle de l'ensemble du territoire.

La question de la gestion concertée constitue un axe fort des programmes de mesures posant la question de la gouvernance, de l'implication des différentes instances concernées et des multiples acteurs présents dans la mise en œuvre des actions.

Les choix définis par les modes de contractualisation entre acteurs, les méthodes de concertation, l'échelle des territoires d'application, la qualité des opérateurs, conditionnent l'efficacité des interventions et méritent une analyse approfondie.

### **1.3 Les objectifs de l'étude**

Les programmes de mesures adoptés en 2009 ont été présentés au cours de l'année 2010 aux maîtres d'ouvrage et acteurs de l'eau pour une application sur une période de 6 années. L'étude proposée aux partenaires de l'axe inter-associatif pour les 3 années 2010-2011-2012 ne pouvait donc être exhaustive et se limite par conséquent à une première appréciation sur le démarrage de ces programmes et leurs conditions d'application dans la perspective de formuler un premier bilan à mi-parcours.

L'ambition des quatre associations n'est pas de se focaliser sur l'amélioration des connaissances techniques et scientifiques qui relèvent au premier chef des instituts spécialisés, ni sur la diffusion de ces connaissances.

Cette étude est différente du rapportage fait par l'Etat à l'Union Européenne. Elle doit cependant contribuer à formuler des conclusions et des recommandations qui pourront être judicieuses pour la deuxième période d'application des programmes de mesures.

Compte tenu des délais et moyens proposés, l'objectif de l'initiative co-associative est ainsi d'apporter une contribution à l'évaluation territoriale des programmes de mesures en s'appuyant sur les démarches locales d'aménagement et de gestion des eaux mises en œuvre et en se fondant sur des témoignages d'acteurs.

Cette contribution doit permettre un retour d'expériences sur les méthodes mises en œuvre pour l'élaboration et l'application des programmes de mesures, une appréciation de la complémentarité et les synergies avec d'autres interventions, notamment celles définies dans le Grenelle de l'Environnement, puis de formuler des propositions sur l'amélioration de la qualité de la concertation, de l'implication des acteurs et du choix des opérateurs les plus pertinents susceptibles d'appuyer la mise en application des mesures.

Dans ce contexte, les objectifs principaux de la présente étude sont les suivants :

- 1- Obtenir une « image » du niveau de connaissance et d'adhésion des acteurs quant au contenu opérationnel des programmes des mesures ;
- 2- Organiser des remontées d'informations et de témoignages des acteurs de terrain concernant les pratiques effectives de mise en œuvre des politiques proposées, (outils réglementaires, modes de contractualisation entre acteurs, méthodes de concertation, implication et participation collective à la fixation des objectifs, etc...) ;
- 3- Proposer des outils de mise en lumière des expériences positives et suggérer des améliorations de ces pratiques sous la forme de guide de recommandations ;
- 4- Examiner de façon plus approfondie les éventuelles difficultés de coordination (problèmes d'échelles de territoire, problème de coordination des calendriers, éventuelles superpositions ou contradictions possibles des outils) et la complémentarité des outils de la politique de l'eau avec les autres politiques, notamment celles en faveur de la biodiversité (Trames Vertes et Bleues, Natura 2000...), de l'énergie, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, voire de la santé ;
- 5- Examiner de façon plus approfondie, et dans l'objectif de recommandations opérationnelles la question délicate de la constitution à l'échelle des territoires<sup>2</sup> et des bassins versants des opérateurs pertinents pour assurer la cohérence entre la gouvernance des instances de concertation et l'émergence indispensable de maîtrises d'ouvrages adaptées pour les nouveaux

---

<sup>2</sup> Lors de la réunion du 6 juillet 2011, le représentant du Ministère avait insisté sur le rôle incontournable des MISEN pour la bonne application des PdM. Elles font partie des acteurs à contacter. « Dans le cas où la MISEN serait défaillante ou inexistante, l'étude coordonnée des MISEN et des PdM pourra mettre en lumière le type de mise en œuvre appliquée sur le territoire (approche top-down ; ou bottom-up).

enjeux d'ingénierie écologique requise par la directive-cadre (EPTB, Collectivités ou groupements, autres...).

## 2 Protocole méthodologique

---

### 2.1 Constitution d'un groupe de travail

Un groupe de travail inter-associatif a été constitué, sous l'animation de Marc Forêt, Directeur de l'EPTB Saône-Doubs.

La réalisation des enquêtes de terrain et des synthèses territoriales a été confiée à deux chargées de mission appartenant, l'une à l'Académie de l'Eau (Amélie Boissonnet), l'autre à l'ASTEE (Solène Le Fur). Pour chaque territoire, le groupe a identifié un référent expert dont le rôle a été d'accompagner la chargée de mission :

- Avant la mission de terrain, pour l'aider à identifier les acteurs à contacter ;
- Après la mission de terrain, pour donner son regard au rapport territorialisé rédigé.

Certains référents ont parfois pris part aux entretiens sur le terrain.

### 2.2 Identification des territoires d'étude

La méthodologie proposée au groupe de travail s'appuie sur un réseau de sites constituant les territoires d'études. 11 sites ont ainsi été retenus.

**Tableau 1** : Liste des territoires étudiés

Bassin concerné	Bassin-versant étudié
Seine Normandie	Yerres
	Armançon
Rhône Méditerranée et Corse	Ardèche
	Bourbre
Adour Garonne	Estuaire de la Gironde et milieux associés
	Dordogne amont
Rhin Meuse	Ill et nappe Rhin
Artois Picardie	Escaut
	Audomarois
Loire Bretagne	Sèvre Nantaise
	Baie de Saint-Brieuc

Le choix de ces sites obéit aux critères suivants :

- Ils sont répartis entre les districts hydrologiques, soit deux territoires par agence de l'eau, sauf pour Rhin-Meuse qui n'en compte qu'un.
- Ils présentent une grande diversité en termes de milieux géographiques, de dominantes économiques, et de problématiques liées à l'eau.

- La plupart d'entre eux sont couverts par des projets de SAGE déjà anciens, ce qui favorise une parole mieux informée des acteurs sur les enjeux de l'eau. En ce sens, cette étude n'est pas un sondage pour mesurer de façon représentative le degré d'information des acteurs de l'eau en France, car il faudrait alors inclure des territoires « orphelins ». Certains de ces sites (Ardèche, Bourbre, Escaut, Baie de St-Brieuc et Ill-nappe du Rhin) avaient déjà fait l'objet, dans le cadre du programme MEDIET (Méthodologie de Développement Intégré Eau-Territoire) de l'Académie de l'Eau, d'un suivi et d'une réflexion touchant l'intégration des politiques de gestion des territoires et des politiques de gestion de la ressource en eau dont les référents ont été intégrés au groupe de travail.

### **2.3 Elaboration d'un questionnaire semi-directif**

Un questionnaire a servi d'appui pour mener les entretiens. Les chargées de mission n'ont, volontairement et en accord avec le groupe de travail, pas respecté scrupuleusement la ligne directrice donnée par le questionnaire afin de privilégier des échanges ouverts, adaptés au cas par cas. Il est donné en annexe 2.

### **2.4 Identification des acteurs et prise de contact**

D'une façon générale, l'identification des acteurs des territoires et la prise de contact ont été réalisées via plusieurs points d'entrées :

- Identification préliminaire des acteurs sur le site Gest'eau : <http://gesteau.eaufrance.fr/> ;
- Participation des référents à la phase d'identification ;
- Prise de contact directe avec les acteurs identifiés ;
- Compléments *via* les acteurs contactés, notamment les animateurs des SAGE ou les représentants des agences de l'eau.

Durant cette phase d'identification des interlocuteurs, les chargées de mission ont cherché à ouvrir le champ des personnes interviewées, afin de ne pas se limiter aux acteurs institutionnels et aux seuls membres de la Commission Locale de l'Eau (CLE). Cette démarche suppose un temps d'identification plus long et laborieux mais permet d'accéder à des témoignages d'acteurs impliqués indirectement dans le processus, qui portent donc un regard différent sur la dynamique territoriale (bureaux d'étude, associations, conservatoires de milieux naturels, représentants d'industriels...).

Les acteurs interviewés se répartissent entre acteurs institutionnels, socio-économiques et associatifs. Au total 114 acteurs ont fait l'objet d'un entretien.

**Tableau 2** : Répartition des types de structures rencontrés

Type de structure contactée	Nombre d'entretiens réalisés
Structures porteuses de SAGE	11
Agence de l'eau	11
DDTM ou MISEN	13
DREAL	8
Conseil régional	6
Conseil général	10
Communes, communautés d'agglomération et syndicats de rivières	11
Chambres d'agriculture	11
CCI et industriels	7
Associations pour la Protection de la Nature	12
Fédé. Pêche ou conservatoires de milieux	8
ONEMA et autres scientifiques	6
Total	<b>114</b>

Les efforts de prise de contact n'ont pas toujours abouti, en dépit de tentatives répétées. Certains acteurs, élus, associatifs, industriels, ou représentants de la profession agricole, n'ont pu être interviewés, ce qui peut traduire soit une posture de non-coopération en raison d'un conflit local, soit un manque d'intérêt relativement à d'autres priorités, ou une certaine lassitude.

## **2.5 Déroulement des entretiens**

Au total, **114 entretiens** ont été menés auprès d'acteurs institutionnels, associatifs, d'usagers et de maîtres d'ouvrages. Certains entretiens ont dû se dérouler par téléphone.

La majorité des entretiens a eu lieu dans un bureau fermé, en présence du seul interviewé et des chargées de mission.

Le déroulement des entretiens a suivi la **méthode semi-directive**, privilégiant la liberté de parole de l'interviewé tout en ayant occasionnellement recours au canevas d'entretien en cas de nécessité,<sup>3</sup> afin de relancer la discussion ou d'attirer l'attention de l'interlocuteur sur des points spécifiques. Au fil des entretiens, alors que la connaissance du territoire progressait, il a été jugé plus intéressant de laisser l'interviewé s'exprimer sur sa vision des choses en l'invitant à adopter une certaine prise de recul, plutôt que de revenir de manière systématique sur les enjeux du territoire qui avaient déjà été bien identifiés.

Les propos de chaque enquêté ont été recueillis par écrit, au fur et à mesure des échanges oraux, sous forme de notes. D'une durée d'une heure en moyenne, ces entretiens n'ont pas fait l'objet d'un enregistrement audio, car il a été observé que ce procédé a tendance à restreindre la liberté de parole de l'interviewé.

Pour chaque bassin versant, une dizaine d'acteurs ont été interviewés (entre 7 et 16).

---

<sup>3</sup> Voir canevas d'entretien joint en annexe2.

**Tableau 3** : nombre d'acteurs rencontrés par territoire

Bassin-versant	Chargée d'enquête	Période d'enquête	Nombre d'entretiens	Dont téléphoniques
Ardèche	Amélie Boissonnet	Du 05/04/12 au 08/04/12	9	3
Armançon	Solène Le Fur	Du 08/12/11 au 20/01/12	10	4
Audomarois	Solène Le Fur et Evelyne Lyons	Du 23/05/12 au 30/05/12	9	3
Bourbre	Amélie Boissonnet et Evelyne Lyons	Du 02/12/11 au 20/12/11	11	2
Dordogne amont*	Amélie Boissonnet	Du 23/05/12 au 25/05/12	7	1
Escaut	Amélie Boissonnet	Du 18/07/12 au 19/07/12	7	2
Gironde	Solène Le Fur	Du 13/06/12 au 15/06/12	16	8
Ill-nappe Rhin	Solène Le Fur	Du 30/01/12 au 16/02/12	12	4
Sèvre Nantaise	Amélie Boissonnet	Avril 2012	9	3
Baie de St-Brieuc	Solène Le Fur	Du 07/04/12 au 16/05/12	14	7
Yerres	Amélie Boissonnet et Solène Le Fur	Du 25/10/11 au 21/11/11	10	2

\* : Cette enquête a inclus l'observation d'une réunion.

Le déroulement de ce protocole opératoire a été ponctué de points d'étapes réguliers avec les référents des divers territoires. Dans certains cas, les référents ont participé à l'enquête.

## 2.6 Rédaction des rapports d'étude

Les entretiens ont été retranscrits de manière non-exhaustive par la chargée d'enquête, dans un format volontairement synthétique, de manière à faire émerger des éléments-clés du discours des acteurs susceptibles de nourrir l'analyse.

La partie de synthèse a ensuite été déclinée en 4 rubriques, visant à croiser des informations sous différents angles d'approche :

- **Présentation du territoire** : rappel sur des éléments de contexte
- **Analyse thématique des enjeux du territoire** : les thèmes évoqués ne sont pas nécessairement listés comme dans le PdM, mais correspondent à ce que les acteurs interrogés considèrent comme les enjeux majeurs de leur propre territoire (appréciation subjective). Il est brièvement rappelé, pour chaque problématique, les dynamiques en cours et les avancées et blocages qui ont pu émerger au fil des entretiens.
- **Analyse par groupe d'acteurs** : élus locaux, services de l'Etat, maîtres d'ouvrage, agriculteurs, industriels, représentants de la société civile : quelle est leur contribution à la mise en œuvre du PdM, comment interagissent-ils entre eux et de quelle manière se perçoivent-ils les uns, les autres ? des encadrés sont proposés pour présenter quelques outils permettant de cibler ces différents groupes d'acteurs pour les impliquer dans l'application des mesures.
- **Gouvernance locale de l'eau : la voix du terrain**. Cette rubrique aborde des problématiques plus transversales liées à l'organisation institutionnelle, aux jeux d'acteurs, à l'articulation des réglementations, des outils et des usages de l'eau à différents échelons, à la répartition des rôles et des responsabilités, etc.
- **Les outils de la mise en œuvre des PdM** : à partir des témoignages recueillis lors des entretiens, quelques outils sont proposés à tous les stades de la mise en œuvre des PdM à l'échelon territorial (information,

connaissance / collecte des données, priorisation, stratégie de territoire, animation, communication / formation, leadership, contractualisation, suivi, sanction, incitations...)

## ***2.7 Réunions pour discussion des rapports d'étude***

Après les réunions initiales de cadrage de l'étude, six réunions trimestrielles ont rassemblé le groupe de travail<sup>4</sup>. Elles ont permis de préciser les orientations des travaux, et de valider progressivement les rapports d'étude.

---

<sup>4</sup> Les 6 juillet 2011, 12 octobre 2011, 24 janvier 2012, 10 mai 2012, 18 septembre 2012, 6 décembre 2012.

## 3 Enseignements généraux

---

### 3.1 Analyse thématique

On analyse ici le niveau de connaissance et d'adhésion des acteurs aux enjeux et aux démarches du PdM, et pour chacun les dynamiques en cours et les blocages.

#### 3.1.1 Qualité des eaux

Elle est au cœur des préoccupations et aucun bassin pilote n'est exempt de ce souci.

##### Pollutions ponctuelles

La lutte contre les pollutions ponctuelles fait partie des actions dites classiques. La nécessité de dépolluer est généralement bien reconnue et acceptée. Toutefois parmi les industriels, le milieu des PME est plus difficile à informer et surveiller, et il semble que certains industriels pratiquent encore la dissimulation.

L'exigence de résultat que comporte la DCE est un levier fort pour parvenir à une mise aux normes dans des délais précis. Ceci induit des discussions sur la ventilation des aides financières : l'aide à la résorption de « points noirs » semble à certains donner une prime aux retardataires, au dépens de la dynamique des actions nouvelles.

Dans les contextes de croissance urbaine, l'extension des stations d'épuration peut aussi poser des problèmes de financement.

##### Pollutions diffuses

La résorption des pollutions diffuses est un axe majeur de la DCE, même si le traitement des nitrates relève d'une directive déjà ancienne. D'origine principalement agricole, les nitrates et produits phytosanitaires trouvés dans les milieux sont le premier facteur déclassant pour la qualité chimique des masses d'eau souterraines françaises. Or les temps de récupération des nappes peuvent se chiffrer en décennies.

La pollution agricole est un sujet particulièrement sensible dans les zones de grande agriculture céréalière (Armançon, Yverres). Ailleurs le débat se centre sur la maïsiculture (Sèvre nantaise, Dordogne, Ill et nappe Rhin), et sur les résidus d'élevage (Sèvre nantaise, Baie de St Briec).

Sur l'Ill et nappe Rhin, où la défense de la nappe est une cause régionale, avant même la DCE, mais où l'agriculture n'est pas seule en cause, industriels, artisans et assainissements urbains défectueux polluant aussi, une triple action est en place :

- Les chambres d'agriculture soutiennent notamment le programme « agri-mieux » qui consiste à aller vers une agriculture dite raisonnée, moins gourmande en intrants.
- L'Agence de l'Eau cofinance le poste d'une animatrice qui a pour rôle d'aller sur le terrain, à la rencontre directe des acteurs, pour les sensibiliser à la protection des captages.
- Les associations de protection de l'environnement poussent à aller toujours plus loin pour accélérer la reconquête du bon état de la nappe.

Suite aux réglementations, des zones tampons en sortie de champ et des bandes enherbées le long des rivières se mettent en place et apportent un certain mieux pour les eaux superficielles. D'autres pratiques comme la couverture des sols en hiver, ou l'agriculture raisonnée, visent à protéger les nappes des excès d'intrants. L'encouragement de leur extension se heurte parfois à des réglementations trop strictes venant de Bruxelles (par exemple, dons de semences par le distributeur d'eau interdits dans une

ORQUE (Opération de Reconquête de la QUALité de l'Eau) car il faudrait déclarer à Bruxelles cette brèche dans la concurrence).

Il s'agit là d'actions visibles sur le territoire. Pour aller plus loin, les Agences de l'eau demandent l'accès aux données détenues par les chambres d'agriculture, mais se heurtent à leur refus.

Au fil des bassins pilotes, un leitmotiv apparaît, celui des contradictions entre DCE et incitations productivistes de la PAC. Pourtant personne n'entre dans le détail de la nouvelle politique agricole moins productiviste qui devrait être mise en place à l'horizon 2014 à Bruxelles. Une chambre d'agriculture met en cause la centralisation des aides européennes au niveau national en France.

#### Assainissement

La mise aux normes (DERU) de l'assainissement collectif se poursuit activement dans les tissus urbains anciens (Escaut) ou en bord de mer (St-Brieuc).

L'aide à la mise en place des SPANC doit cependant parfois subir des contraintes de priorisation par manque de fonds (Audomarois).

La problématique de la pollution liée aux eaux pluviales n'a pas été mentionnée dans les bassins pilotes. Toutefois des recherches fines de micropolluants tels que les HAP mettent en évidence des transferts à partir de la pollution de l'air dans des zones d'activité ou de mobilité denses (Escaut). Le problème des PCB fixés dans les sédiments est historique (mentionné en bassin Bourbre). Dans ces deux cas la problématique dépasse le cadre temporel ou milieu de la DCE.

#### **3.1.2 Géomorphologie**

C'est un des apports majeurs de la DCE.

Les rivières ne sont pas de simples chenaux transportant de l'eau. Pour qu'une rivière soit en bonne condition physique (en complément de sa qualité physico-chimique), il convient qu'une certaine relation soit vérifiée entre la pente de son lit, son débit de crue, et la quantité de sédiments qu'elle transporte. Faut de quoi les conséquences peuvent aller d'une érosion excessive à des crues dévastatrices, en passant par la perte de diversité des micro-habitats utiles au développement des espèces. Or au fil des années, beaucoup de rivières ont été malmenées par des aménagements divers, qu'il s'agisse d'endiguements, de barrages ou de gravières et sablières... Cet axe de travail du PdM vise à rétablir le bon état géomorphologique des cours d'eau.

Cette problématique a fait une entrée relativement tardive dans les études de SAGE, si bien que pour beaucoup, les exigences du SDAGE ont surpris. Il a manqué un temps d'explication. D'autant que ce sont souvent les mêmes syndicats de rivière qui ont supprimé les méandres dans les années 70-80, à qui l'on demande aujourd'hui de les reconstituer.

Mais petit à petit une nouvelle conscience s'installe. Un changement est perceptible entre les premières enquêtes de 2011, où dominait l'incompréhension, et les dernières, effectuées mi-2012, notamment sur l'Ille et l'Ardèche.

#### Questions techniques

En Sèvre nantaise les donneurs d'ordre et opérateurs sont particulièrement satisfaits des résultats techniques obtenus. Mais souvent les résultats des actions tardent à se faire voir. Les remaniements des lits interviennent lors des grandes crues qui sont par nature aléatoires. A cette contrainte s'ajoute la nouveauté de ce type d'actions techniques, si bien que c'est un domaine pour lequel on manque le plus de visibilité sur les fruits à attendre -et dans quel délai- des actions entreprises.

Le reméandrage, en rallongeant significativement le parcours fluvial entre deux points, permet de renforcer l'autoépuration, tout en limitant l'érosion. Mais il faut tenir compte de la mobilité du lit, dans un espace où la rivière est géomorphologiquement active. C'est pourquoi les syndicats procèdent à des politiques d'acquisition de bandes de terrains de part et d'autre des cours d'eau : 50m, 100m ? Où s'arrêter ?

#### ... et juridiques

En droit français, les cours d'eau non navigables font partie du fonds des propriétés riveraines. En plus de nouvelles compétences techniques, les syndicats de rivières doivent donc se munir d'une nouvelle expertise en matière juridique et foncière. Mais l'intervention d'un opérateur public dans un champ a priori privé est délicate, et politiquement difficile à assumer pour les élus.

#### **3.1.3** Continuité écologique

Cet enjeu est lié au précédent car les ouvrages transversaux installés sur les cours d'eau limitent trop souvent les flux de sédiments.

La continuité écologique est primordiale pour la migration des poissons. Selon les bassins, l'espèce emblématique sera le saumon (Dordogne, Ill et nappe Rhin) ou la truite de mer (Baie de Saint-Brieuc), l'alose ou l'esturgeon (Ardèche), l'anguille (estuaire de la Gironde). Les fédérations de pêche peuvent jouer un rôle important d'éducation des associations locales, en évitant notamment le repoissonnement avec des espèces allochtones ; elles peuvent également réaliser de petits chantiers.

Toutefois le rétablissement de la continuité écologique conduit à changer les habitudes des pêcheurs, ainsi que les paysages, et n'est pas toujours bien vécu, dans l'Ouest de la France notamment. En Sèvre nantaise, les pêcheurs se positionnent, avec les écologistes et la Fédération Paysanne, pour le maintien d'un certain contrôle des débits et des niveaux dans les rivières.

#### **3.1.4** Zones humides

L'intérêt pour les zones humides découle de la loi sur l'eau de 1992 qui, la première dans la politique française de l'eau, marqua un revirement des objectifs de satisfaction des usages vers la protection des milieux aquatiques. Il faut dire que 70% des zones humides avaient disparu en 30 ans.

La délimitation des zones humides a été prise très au sérieux dans nombre de SAGE, avec l'intention de les répertorier dans les documents d'urbanisme.

Les zones humides ne sont pas prises en compte en tant que telles dans les catégories de la DCE, car ce ne sont pas des masses d'eau. Elles sont normalement transitoires, correspondant à une occupation temporaire des terres par l'eau. Après drainage, les experts peuvent les identifier par des études pédologiques (horizons hydromorphes dans les sols) ou floristiques. Mais cette définition statique et purement naturaliste suscite des conflits. L'inscription dans les documents urbanistiques comme zones naturelles d'intérêt écologique particuliers (ZNIÉP) s'avère malaisée (Bourbre) ; et les expertises sont contestées. Les retombées économiques pour les propriétés concernées peuvent être graves : citons les sols des grands crus du Bordelais dont l'AOC inclut une expertise pédologique, et pour lesquels l'inclusion en zone humide pourrait conduire à retirer leur label (Gironde).

L'obligation de compenser toute zone humide détruite par la sauvegarde d'une superficie double (compensation à 200%) a été adoptée par le comité de bassin RMC dans le SDAGE Rhône moyen comme élément de dissuasion face à une urbanisation envahissante. Mais les retombées et conséquences d'une telle mesure, présentant un haut degré de conflictualité, restent à traiter au sein de la CLE.. Localement, elle est perçue comme une solution temporaire car limitée par la disponibilité des terres. Elle est perçue comme une injustice par le monde agricole qui se sent victime d'une « double peine ».

L'approche par les fonctionnalités s'avère plus prometteuse. En effet les fonctionnalités, ou services rendus, par les zones humides, sont nombreuses, pouvant être d'ordre :

- hydraulique (ralentissement et atténuation des ondes de crue...),
- hydrogéologique (recharge des nappes),
- en rapport avec la qualité des eaux (dénitrification notamment),
- ... ou la biodiversité (prairies Natura 2000...).

En précisant les fonctionnalités utiles au cas par cas, on sait mieux comment définir et protéger la zone humide. L'analyse de ces fonctionnalités permet d'évaluer les services rendus en les comparant au coût de mesures structurelles (travaux, fonctionnement...) qu'il faudrait conduire pour obtenir des résultats équivalents.

L'action entreprise sur l'Ardèche par l'EPTB et l'Agence de l'eau se place dans cette optique, sans toujours convaincre les élus, pour qui ces actions semblent déconnectées des besoins du territoire. Une grande campagne de « sensibilisation » menée dans 150 communes a donné peu de résultats.

Il arrive que des collectivités locales se positionnent fortement par rapport aux nouvelles actions sur les rivières. C'est ainsi que le Conseil général du Haut-Rhin (Ill et nappe Rhin) prend à son compte cette problématique. Son secrétariat technique aide les collectivités à mettre en lumière des actions réalistes politiquement, techniquement et financièrement. Ses financements représentent 70% des budgets rivières des syndicats. Aucun travail n'est exécuté sans une étude d'impact, car l'arasement d'un seuil peut modifier les risques d'inondations à l'aval ou supprimer une frayère importante. Toutefois la faisabilité juridique n'est pas toujours prouvée, et d'autres acteurs peuvent voir cette politique comme une concurrence injustifiée (les DDT-M notamment).

Dans toutes les Agences de l'eau, il est reconnu que doit prévaloir une approche globale des rivières.

### 3.1.5 Enjeux quantitatifs

La gestion quantitative d'ensemble des bassins fait partie des approches nouvelles préconisées par la DCE.

#### Eaux souterraines

Dans l'ensemble, sur les territoires abordés lors de cette étude, la problématique de gestion quantitative des eaux souterraines est peu ressortie dans les discours d'acteurs. Lorsqu'il y a de gros enjeux pour l'eau potable du fait de la concentration urbaine, il peut sembler que ceux-ci concernent au premier chef les distributeurs privés. Sinon, c'est le milieu associatif qui en parle.

Sur l'Yerres où existe un enjeu réel de protection de la nappe de Champigny, seul le représentant de l'association Aqvi-Brie, dédiée à la protection des aquifères de la région, aborde ce problème. Il faut dire que la plupart des collectivités de l'aval ont délégué la distribution d'eau à des sociétés privées. Ces sociétés sont d'ailleurs membres d'Aqvi-Brie.

La nappe de l'Audomarois est une ressource hydrique d'importance régionale, bien protégée des pollutions car de fonctionnement captif ; 60% de cette ressource est exportée vers la région de Dunkerque, et 30% sert les besoins industriels. Face à sa surexploitation, le PdM pose clairement une interdiction d'augmenter le volume des prélèvements effectués dans la partie captive de la nappe, si bien que les communes s'orientent vers des recherches sur d'autres zones de l'amont du bassin de l'Aa, malheureusement moins bien protégées de la pollution agricole. Il n'y a plus de fort débat actuellement, et l'enjeu apparaît comme secondaire dans les dires d'acteurs, alors qu'ils agissent dans le sens des prescriptions de la DCE.

La gestion quantitative des nappes apparaît comme un enjeu de second ordre dans deux autres bassins (Armançon, Sèvre nantaise). Dans ces deux derniers cas, ce sont les associations de protection de la nature qui font mention spontanément des risques concernant les ressources d'eau souterraine.

En Sèvre nantaise, l'Agence de l'eau va financer un dispositif de réalimentation des nappes complété par des retenues d'eau à destination agricole, tandis que le Conseil Général s'interroge sur le renforcement futur des ressources destinées à la distribution d'eau potable à partir d'autres bassins ou même du dessalement. Une affaire ancienne de pollution industrielle grave des nappes ayant mis à mal certaines ressources du bassin n'est mentionnée que par l'APNE. Ici la logique d'usages semble dominer sur une logique milieu.

### Eaux superficielles

Les enjeux quantitatifs sur les eaux superficielles sont forts en Ardèche, et en Dordogne amont. L'Ardèche est un cas de conflit d'usage autour de ressources insuffisantes face aux besoins, dont le traitement traduit une réelle et drastique évolution des politiques d'offre vers les politiques de gestion de la demande.

En effet, certaines portions du réseau hydrographique enregistrent des assecs, qui peuvent être en relation avec des infiltrations des cours d'eau ou des prélèvements excessifs<sup>5</sup>, et dépendent fortement du soutien d'étiage organisé via les transferts d'eau venant de la Loire. De plus, la demande en eau augmente significativement en saison touristique.

Les études menées dans le cadre de la circulaire sur les volumes prélevables ont quantifié les déséquilibres. Face à ce constat, le Plan de Gestion des Etiages élaboré en 2006-2008 fixe des seuils pour éviter la pénurie. Le programme de mesures du SDAGE prévoit de définir des objectifs de débits d'étiage, de niveaux des nappes et des volumes de prélèvements acceptables, ce qui va dans le même sens.

L'EPTB a réalisé avec le soutien de l'agence un schéma de cohérence des activités liées au cours d'eau, qui donne lieu à d'âpres discussions (la restriction sur les volumes prélevés est parfois de 50 à 100%). Il devra être ajouté au SAGE une fois approuvé par les parties concernées.

Le principal écueil tient à la différence de traitement entre les axes de rivières bénéficiant d'un soutien d'étiage grâce aux apports externes du bassin de la Loire, et les autres. En effet, le SAGE Ardèche est plus exigeant pour les axes non-soutenus que pour les axes soutenus, ce qui est vécu comme une injustice par leurs usagers qui doivent de plus financer de gros travaux pour leur soutien d'étiage. Cette priorité donnée aux cours d'eau non-soutenus pose des problèmes de solidarité et d'équité au sein du nouvel EPTB.

L'interdiction de nouveaux ouvrages, comme la destruction des ouvrages dits « Grenelle », n'est pas comprise par les agriculteurs. Certains d'entre eux font valoir que les ressources moyennes annuelles du bassin sont suffisantes pour couvrir des besoins accrus, mais que la plus grosse partie s'écoule vers la mer lors des fortes crues ; la vraie question étant : « où stocker les ressources actuellement perdues ? ».

Parmi les solutions, on recherche évidemment une amélioration de l'efficacité des usages, par le passage à l'agriculture raisonnée. L'hypothèse d'une contribution financière des touristes et des loueurs de canoës, qui bénéficient directement du soutien d'étiage, a été évoquée au sein du SAGE par les syndicats de rivières minoritaires.

En Dordogne amont, où le débit est contrôlé par une série de barrages, un conflit porte sur la saisonnalité des lâchures d'eau à partir des retenues. EDF souhaite pouvoir exploiter ses chutes en hiver, lorsque la demande d'électricité est plus forte, alors que les agriculteurs irrigants, comme les défenseurs du tourisme (canoë-kayak notamment) souhaitent le maintien de débits conséquents en été.

Notons qu'un accord a été obtenu avec les défenseurs des poissons migrateurs pour garantir un débit instantané suffisant à la remontée des saumons au printemps.

Les concessions des barrages arrivent à terme à la fin 2015, et l'Etat ouvrira un appel d'offres pour mettre EDF en concurrence avec d'autres opérateurs intéressés. La révision des cahiers des charges sera l'occasion pour l'Etat d'inscrire les nouvelles contraintes en revoyant éventuellement ce qui avait été négocié avec les acteurs locaux.

Les problèmes quantitatifs rejaillissent souvent sur des aspects qualitatifs.

En Gironde, des étiages plus sévères l'hiver, qui seraient liés au changement climatique, ont des conséquences fâcheuses sur d'autres enjeux tels que le maintien du bouchon vaseux et la qualité de l'eau de l'estuaire.

---

<sup>5</sup>NB : des périodes d'asec correspondent au régime naturel de beaucoup de rivières méditerranéennes.

En baie de Saint-Brieuc, l'absence de réservoirs aquifères souterrains avait conduit à la construction de retenues superficielles pour l'eau potable. On se soucie aujourd'hui de leur eutrophisation.

### 3.1.6 Milieux estuariens et de transition

Une des nouveautés de la DCE est d'aborder dans leur ensemble les eaux continentales et littorales. Trois bassins pilotes sont concernés : la baie de St-Brieuc, la Gironde et, moins directement, la Sèvre nantaise.

Les problèmes de la Baie de St-Brieuc sont bien connus car amplement médiatisés. La présence d'algues vertes dans la Baie constitue l'enjeu majeur du territoire. La Baie de Saint-Brieuc concentre environ 50% de la marée verte bretonne. Cela fait une vingtaine d'années que ces algues sont apparues sur les côtes. Elles ont engendré de graves problèmes sanitaires : chevaux, porcs et même un être humain sont morts en raison de leur présence. La gravité du problème est reconnue par tous les acteurs et a fait l'objet d'une concertation dépassant les clivages politiques bien avant la DCE. En cause, la forte présence de nitrates dans les eaux s'écoulant vers le littoral. Le diagnostic des origines fait l'objet de quelques dissensions, les agriculteurs appuyant aussi une origine urbaine des nitrates. Toutefois même les écologistes locaux reconnaissent l'importance des actions menées par les agriculteurs : réduction des élevages et des épandages en champs, couverture hivernale des sols. Les grands élevages font l'objet de contrôles biennaux en tant qu'installations classées. Les tendances mesurées dans le milieu vont dans le bon sens : les teneurs d'azote baissent dans les cours d'eau. Mais on assiste à un débat d'experts sur les niveaux d'action nécessaires pour résoudre définitivement le problème. La charge d'azote acceptable à terme a été baissée lors de la concertation Grenelle, pour établir un objectif généralement considéré comme inatteignable dans les délais de la DCE.

L'estuaire de la Gironde offre une problématique d'une grande complexité. La remontée du bouchon vaseux, source de nuisances multiples, est la résultante de causes également diverses, qui incluent une baisse des étiages hivernaux. Non seulement les enjeux de chasse, pêche et biodiversité y sont forts, mais on compte une agglomération importante, un port majeur, et une centrale nucléaire dont les risques d'inondation sont l'objet de toutes les attentions des gestionnaires (mais apparemment absents des soucis des riverains).

Le débouché de la Sèvre nantaise en zone estuarienne de la Loire induit une attention particulière à la contamination bactériologique. Les opposants à la suppression des seuils lisent dans la politique de restauration de la continuité écologique une volonté d'évacuer en mer la pollution pour éviter de résoudre localement le problème de l'eutrophisation.

## **3.2 Analyse par groupe d'acteurs**

### 3.2.1 les élus locaux

Les élus locaux rencontrés, représentant des collectivités territoriales, ont en charge la mise en œuvre des politiques de développement local et la gestion des services publics locaux de l'eau (eau potable et assainissement). Ils doivent s'assurer de la cohérence de leurs actions avec les programmes de mesures DCE. Ils ont le souci que cette mise en cohérence soit possible et politiquement supportable par leurs administrés (répercussion des coûts par la fiscalité locale ou la tarification des services rendus notamment).

#### Les communes et structures intercommunales

A l'échelon local, les instruments de la DCE se sont imposés auprès des élus comme les outils de référence de la politique de l'eau. La mise en place d'un SAGE lance une dynamique territoriale incontournable pour les élus qui se voient obligés d'y contribuer.

Pourtant le degré de connaissance de la procédure DCE est souvent faible, en dehors du « cercle des initiés » qui participent aux commissions spécialisées. Pour ces derniers le SAGE est évidemment plus parlant que le PdM.

De plus, lorsqu'ils ont contribué à la consultation lors de l'élaboration du PdM, ils ont le sentiment que la prise en compte de leur point de vue, comme de leur capacité d'investissement est insuffisante.

Ils sont souvent en première ligne dans le programme de mesures, représentant l'essentiel de la maîtrise d'ouvrage attendue (c'est le cas de la Bourbre, mais dans le cas de la Gironde, ils ne portent que 9 mesures du PdM sur 40). L'accompagnement technique des syndicats et de l'administration est donc d'autant plus précieux.

Les élus de communes ou de communautés sont souvent tiraillés entre des pressions contradictoires, parmi lesquelles la qualité des milieux aquatiques n'est pas une priorité stratégique en regard des perspectives d'aménagement urbain ou de la gestion des inondations. Les dispositions du SDAGE et du SAGE apparaissent généralement comme une contrainte. Parmi les causes de blocage figurent tout d'abord les contraintes financières, mais aussi le manque de visibilité des actions au regard des attentes des citoyens.

Dans les territoires à forte dominante rurale (Sèvre nantaise, Armançon) le degré d'adhésion aux mesures du SDAGE est particulièrement faible. Même là où l'eau est reconnue comme une des problématiques majeures du territoire (Ill et nappe Rhin, Baie de St Brieuc), l'application de la DCE est vue comme un processus essentiellement technocratique, qui s'insère dans une séquence d'autres processus.

Beaucoup d'élus manifestent leur lassitude face à un système trop complexe, en évolution permanente à toutes les échelles. Mais lorsqu'un élu assume un rôle moteur dans la gestion locale de l'eau, on a plus de chances de faire bouger les choses et de débloquer les conflits au sein des CLE (Yerres, Ardèche, Audomarois).

Dans ce contexte, la réforme en cours des collectivités locales est une cause d'incertitude générale.

#### Départements et régions

Ils ont en général participé à l'élaboration des SDAGE et des PdM qui en découlent.

Ils s'attachent à cofinancer certaines mesures de gestion de la ressource et d'entretien des milieux aquatiques. Cela correspond parfois à une volonté politique forte (Bretagne, Gironde), mais non garantie pour les années qui viennent.

*Les outils pour toucher les élus :*

- « Les élus parlent aux élus » : leadership du président de la CLE relayant, et relayé par/ les élus du comité de bassin ;
- S'appuyer sur la CLE du SAGE comme lieu de transfert des connaissances et de négociation ;
- Impliquer les élus en amont de la démarche et se servir de leur connaissance du terrain ;
- Formation aux nouveaux enjeux de la politique de l'eau ;
- Intégration avec les outils de la politique d'urbanisme
- Evaluation financière des actions à mener et mise en parallèle avec les capacités d'investissement ;
- Arguments financiers, portant notamment sur le court terme ;
- Evaluation en termes de fonctionnalité des services rendus par les zones humides ;
- Incitations financières ;
- Accompagnement technique accru ;
- Démonstration par l'exemple ;
- Valorisation des actions menées, notamment au moyen de labels.

### 3.2.2 Les acteurs économiques

#### Agriculture

Les agriculteurs ont le sentiment d'être pointés du doigt comme les « mauvais élèves » de la DCE, alors que leur connaissance du terrain pourrait être mieux valorisée.

Lorsqu'ils agissent pour l'environnement, ils ont le sentiment que cela n'est pas pris en compte, notamment dans les médias (Baie de St-Brieuc).

Souvent dans une position défensive quant à leurs responsabilités, ils pointent d'autres sources de dégradation des milieux, n'hésitant pas à exiger de nouveaux bilans de la pollution urbaine (Baie de St-Brieuc), ou à commander une contre-expertise sur la délimitation des zones humides (Gironde). Lorsqu'ils sont d'accord sur les enjeux et les responsabilités (Ill-nappe du Rhin), ils peuvent encore se partager entre ceux qui demandent davantage de soutien technique, et ceux qui questionnent la légitimité de décisions qui leur font perdre la main sur ce qui les concerne.

Ce sont souvent des partenaires de poids, compte-tenu de l'occupation du territoire par l'agriculture, et de l'influence économique de ce secteur. Leur position pèse ainsi lourdement dans les prises de décisions locales.

On observe que les accords avec les agriculteurs sont plus faciles à trouver à l'échelle d'une ou de quelques communes, là où le sentiment de « vivre ensemble » a une réalité quotidienne. Aux échelles supérieures, les attitudes des représentants de la profession agricole sont souvent dictées et contraintes par des positionnements de politique nationale.

Une compétition pour le contrôle et l'accès aux données sur les exploitations agricoles s'est instaurée entre les Agences de l'eau et les chambres d'agriculture, donnant lieu à un différend porté devant la CNIL. Dans cet ordre d'idées, la chambre d'agriculture de l'Isère a vu d'un mauvais œil la structure porteuse du SAGE de la Bourbre embaucher du personnel dédié au secteur agricole, alors qu'elle considère ce domaine comme une chasse gardée. La chambre d'agriculture peut démontrer une attitude très agressive (Escaut, Sèvre-Nantaise), proche des syndicats agricoles majoritaires, allant jusqu'au conflit ouvert et au refus de coopérer. En Ardèche, elle était initialement prudente, restant à la marge de la CLE.

Ils reprochent aux textes d'être peu concrets, flous, déconnectés des réalités du terrain (Ill et nappe Rhin, Yerres). Les agriculteurs se perdent dans un chevauchement de réglementations, généralement irréalistes sur les délais, car l'agriculture est un secteur lent à évoluer, confronté à des adaptations difficiles. Tout changement doit prendre en compte les logiques de filières.

Dans les zones où l'irrigation est présente, un travail de rationalisation des quantités utilisées se fait avec la DDTM, repris par les chambres d'agriculture. L'INRA peut recommander de nouvelles cultures moins exigeantes en eau (Ardèche).

Dans les politiques de protection des zones humides, l'agriculture se voit souvent comme la variable d'ajustement pour l'atteinte du bon état des eaux, alors que l'évolution des pressions sur le milieu provient essentiellement de l'urbanisation, du tourisme ou de nouvelles infrastructures de transport (Bourbre, Ardèche). On parle alors de « double peine ».

Si les mesures prescrites sont volontaires (ex : diagnostics d'exploitations en baie de St-Brieuc), on redoute beaucoup le passage à une réglementation.

*Les outils pour toucher les agriculteurs :*

- Impliquer les agriculteurs et se servir de leur connaissance du terrain ;
- Construction d'alternatives tenant compte de leurs contraintes économiques ;
- Plus d'espace de négociation à l'échelon territorial ;
- Formation et accompagnement technique ;
- Structurer des relais locaux sectoriels (les agriculteurs parlent aux agriculteurs) ;
- Des systèmes de financement pérennes ;
- Soutiens financiers à la mutation agricole plus affirmés notamment dans la mise en œuvre de la PAC ;
- Animation territoriale et conduite du changement ;
- Démonstration par l'exemple (matériels, sites pilotes) ;
- Reconnecter le métier d'agriculteur avec la connaissance de la terre (agroforesterie) ;
- Valorisation des actions menées au moyen de labels (ex : Fertimieux en Alsace).

### Industrie

Compte-tenu des structures économiques locales, tous les bassins-pilotes n'ont pas donné lieu à des enquêtes auprès du secteur industriel.

Globalement le SAGE est perçu comme une contrainte par les professions concernées. Le degré de compréhension des contraintes et d'adaptabilité augmente avec la taille de l'entreprise car il faut des moyens humains et des compétences pour comprendre l'architecture institutionnelle et réglementaire. Les acteurs les plus difficiles à atteindre sont les artisans et les acteurs économiques de petite taille, nombreux, éparpillés, difficilement identifiables.

Dans la plaine d'Alsace, les industriels qui doivent agir dans le cadre du PdM sont conscients des enjeux et s'informent notamment au travers du SPPPI.

Le renforcement de la loi et de la police des eaux accélèrent la mise aux normes des installations dans le bassin de l'Escaut. La DCE a été l'occasion d'un renforcement de la doctrine du bassin Artois-Picardie sur les rejets industriels par rapport à la réglementation de 2007. Cette doctrine sert à présent de guide aux services instructeurs des DDT-M. En réduisant les marges d'interprétation des textes réglementaires, elle améliore l'homogénéité et l'équité du traitement des dossiers d'autorisation, tout en raccourcissant les délais d'instruction

Des incompréhensions surgissent face à certaines mesures perçues comme des sanctions sur certains territoires (Bourbre) :

- Des analyses « trop fines » pour les substances dangereuses dans l'eau ;
- La présence de produits persistants qui font payer les acteurs économiques d'aujourd'hui pour réparer les pollutions commises de longue date dans l'eau (PCB, pesticides...).

En Sèvre Nantaise il semblerait que la CCI soit très peu informée du processus SAGE et encore moins du PdM. Ce SAGE s'intéresse peu aux enjeux industriels ; cette lacune pourrait correspondre au souci de ne pas reparler d'un passé politiquement sensible lié à une affaire de pollution grave des ressources à partir d'anciennes carrières.

D'une façon générale les industriels souhaiteraient que soient menées des analyses plus fines des coûts et bénéfices liés aux actions du PdM, préalablement aux décisions. Il faudrait notamment mieux chiffrer les bénéfices environnementaux.

Deux acteurs industriels importants ont été interviewés : le port autonome de Bordeaux, sur la Gironde, et EDF, en Dordogne amont.

Le port autonome promeut les bonnes pratiques environnementales en louant à des agriculteurs ou des sociétés de chasse certains de ses terrains sous la houlette d'un cahier des charges scrupuleux.

Quant à EDF, qui intervient en tant que concessionnaire de l'Etat en production d'énergie hydroélectrique sur la Dordogne, la société est parvenue à un accord –qui représente des concessions importantes de sa part- sur le problème de la gestion des éclusées, avec la DREAL, EPIDOR (l'EPTB), et l'Agence de l'eau qui défendaient les intérêts de la pêche et des loisirs nautiques.

Cet acteur souhaiterait moins de subjectivité dans l'établissement des programmes d'action (en effet les méthodologies actuelles feraient trop appel aux dires d'experts) et d'avantage de transparence, et notamment de pouvoir accéder aux données sur la pêche de l'ONEMA. Pour plus de neutralité elle plaide pour le recours systématique à un bureau d'études extérieur.

*Les outils pour toucher les industriels :*

- Analyses coût-bénéfices plus fines
- Médiation de consultants neutres
- Simplification des normes et obligations réglementaires
- Conseil pour la diffusion de technologies propres
- Associations dédiées pénétrant le milieu des pme et artisans
- Diagnostics individuels
- Emulation par des visites
- Démarches de labellisation
- Instruments financiers
- Liaison entre police des eaux et services régulant les autorisations de rejets

### 3.2.3 Les services de l'Etat

*Rappels*

Les services de l'Etat doivent proposer et développer en concertation avec les autres acteurs des programmes de mesures qui leur paraissent nécessaires et en vérifier l'application effective par le biais

de la police de l'eau. Ils doivent également vérifier l'atteinte effective du bon état des eaux dans le milieu aquatique. Ils contribuent au rapportage de l'Etat français aux instances européennes.

Les Agences de l'eau apportent l'ingénierie financière (redevances/aides) facilitant la mise en œuvre des programmes, impulsent et soutiennent les actions de connaissance des milieux et mettent à la disposition de la communauté des acteurs leur savoir-faire technique. Le comité de bassin est l'organe de décision pour l'élaboration des SDAGE et PDM.

Les MISEN ont la responsabilité de mettre en place et de suivre les PAOT (Plans d'action opérationnels territorialisés), qui correspondent à la déclinaison départementale des PDM.

Depuis la loi sur l'eau du 30 décembre 2006, l'ONEMA rassemble au plan national les savoirs techniques des services de l'Etat et de ses établissements publics et peut apporter un soutien à l'ensemble des acteurs.

#### Les DDT-M

Les DDT-M sont le plus souvent chargées de l'élaboration des PAOT, la MISEN étant un lieu de concertation des administrations où les options sont discutées et validées.

Ce sont elles qui préparent les signatures des préfets pour lancer les SAGE, nommer les CLE. Elles doivent aussi vérifier l'applicabilité administrative des règlements émis. Leur manque de moyens sont souvent causes de retards (Audomarois, Ill et nappe Rhin, Sèvre nantaise).

Elles sont garantes de l'application des SDAGE lors de l'instruction de projets concernant les ressources ou les rivières. Si ceux-ci concernent des aménagements de cours d'eau projetés par les élus, c'est l'occasion de les renvoyer à l'échelle plus significative du bassin-versant, plutôt que de les laisser réaliser localement des opérations d'entretien non cohérentes avec le fonctionnement d'ensemble désiré pour la rivière.

Les DDT-M ont donc un rôle important de structuration des acteurs, cherchant à constituer des syndicats et à lancer des SAGE, là où ils n'existent pas encore.

En tant que présence de l'Etat au plus près des acteurs locaux, elles ont aussi un rôle d'explication du SDAGE et du programme d'actions associé. Elles cherchent parfois à stimuler des opérations de démonstration pour motiver les acteurs (Yerres). Elles peuvent être sollicitées par les collectivités pour un appui technique ponctuel.

Leur rôle de police peut être couplé avec des sanctions intelligentes qui ont une portée pédagogique exemplaire.

Suite aux entretiens, le rôle de l'administration territoriale semble de moins en moins prégnant sur le terrain, suite aux réformes administratives et à la diminution des moyens de ces services. Ils interviennent en amont, dans la phase d'élaboration et d'adoption des outils SAGE / contrat, comme facilitateurs de la démarche DCE, en complémentarité avec l'intervention de l'Agence de l'eau. Lorsque l'adoption est actée, ils restent en retrait dans la phase de mise en œuvre. Pourtant leur rôle est encore important dans la mise en œuvre, comme on le voit ci-dessus.

Le retrait relatif des services de l'Etat a diminué son influence et joue donc en défaveur d'une mise en œuvre rapide des actions. Pour de nombreux agents auditionnés, cela conduit à un appauvrissement de la position de l'Etat et nuit à sa crédibilité, sa présence discontinue faisant passer les services de l'Etat pour irréalistes, déconnectés des réalités du terrain.

On demande parfois à la DDT-M d'exercer un rôle d'animateur, pour favoriser les synergies entre les acteurs de terrain (Dordogne). Mais elle ne dispose ni de compétences, ni de moyens humains pour cela.

Localement, leur soutien est perçu comme essentiel à la mise en œuvre des programmes de mesures, et souvent jugé insuffisant. Les collectivités locales appellent à davantage de soutien à travers un appui technique, des conseils stratégiques à la priorisation, et davantage de cadrage passant par des rappels du code réglementaire. Les acteurs locaux déplorent le manque de souplesse et de réactivité des services de l'Etat qui ne leur permet pas toujours de répondre de manière adéquate aux besoins du terrain.

#### Les DREAL

Elles sont impliquées moins directement sur le terrain que les DDT-M. Elles apportent des compétences juridiques et techniques lors de l'élaboration du SDAGE. En Poitou-Charentes, c'est la DREAL qui se charge de l'accompagnement des structures porteuses de SAGE, et de la promotion du SDAGE auprès des MISEN, tout en apportant des réponses ponctuelles aux services de l'Etat sur certaines questions délicates telles que la protection des zones humides ou la gestion quantitative des ressources.

La communication interne est parfois difficile au sein des services de l'Etat. Dans une région, il peut y avoir des décalages temporaires entre les interventions de DDTM et DREAL dans les procédures, décalages qui s'avèrent contreproductifs.

#### **3.2.4** La société civile

Les fédérations de pêche sont très attachées à la restauration de la qualité biologique des milieux. Elles conservent de bonnes relations avec tous les acteurs, même si elles déplorent souvent les pratiques qui dégradent les milieux. Elles contribuent fortement à la mise en œuvre du PdM, pouvant même assumer la maîtrise d'œuvre pour certains chantiers de continuité écologique ou d'hydromorphologie.

Pour ce qui est des associations de protection de la nature et de l'environnement (APNE), les associations de la société civile participent volontiers au processus de concertation. Elles peuvent être impliquées à part entière dans le bureau élargi de la CLE (Bourbre, Ill-nappe Rhin). Leur participation est cependant limitée par le manque de moyens humains et d'expertise pour contribuer aux échanges de manière continue.

Certaines APNE sont impliquées dans le comité de bassin et l'élaboration du SDAGE, et dans des comités internationaux qui leur permettent d'apporter une ouverture sur les pratiques à l'étranger.

En phase d'élaboration d'un SAGE, le tissu citoyen (associations et citoyens sensibilisés) peut veiller à l'adoption de garanties pour la protection des milieux et des espèces.

En phase de mise en œuvre, les APNE jouent un rôle de veille citoyenne et peuvent relayer des informations locales aux services de l'Etat, en signalant des abus par exemple.

Elles ont souvent le sentiment de n'être pas entendues face à l'influence des groupes d'intérêt, alors qu'elles défendent l'intérêt général. Leur participation est parfois compliquée par des revirements, des démissions pour signifier une insatisfaction, suivies d'un retour parce qu'elles veulent tout de même suivre la mise en œuvre du SAGE (Armançon, Baie de St-Brieuc).

Les ONG consoméristes sont essentiellement préoccupées par la répercussion des coûts sur les usagers domestiques des services publics locaux d'eau et d'assainissement et par le rapport coût/efficacité. C'est ainsi que dans le bassin de l'Escaut, les associations se préoccupent du manque de visibilité par le grand public des actions entreprises dans le cadre du SAGE et du PdM, alors que le coût de ces actions va faire monter le prix de l'eau.

Le grand public est peu informé des dispositions prises sur la gestion de la rivière et il faut élargir le champ de sensibilisation en s'appuyant sur des outils adaptés :

*Intégrer la société civile :*

- Travail en lien avec les associations locales, les conseils de quartier et les écoles.
- Contact direct : événementiel, mise en situation (visites d'exploitations industrielles ou agricoles, sentiers pédagogiques, journées de découverte de la rivière, « fête de la rivière »
- Réappropriation du bassin versant par les habitants : mise en valeur du patrimoine du bassin, construction d'une notion de solidarité de bassin autour d'un objectif commun ;
- Traduire les enjeux de la gestion de l'eau en termes d'impacts sur la santé humaine ;
- Expliciter l'impact des mesures sur le prix de l'eau.

### **3.3 Gouvernance locale de l'eau : la voix du terrain**

#### **3.3.1 Les pratiques effectives d'application des mesures**

##### **A - Postérieurement au SDAGE**

Le PdM s'apparente à un outil de suivi des actions. Il est vu comme un tableau de bord pour vérifier le démarrage et/ou l'accomplissement d'une série de mesures prévues. Cette liste comporte à la fois des mesures structurelles (nouveaux équipements ou mise aux normes, travaux à effectuer) ou non-structurelles (nouveaux règlements à incorporer notamment dans les SAGE opposables). Les contrats de territoire ou de milieux sont l'outil naturel au niveau local pour traduire ces mesures, programmer les travaux et mettre en place leurs financements.

##### **a) La priorisation territoriale**

Les MISEN ont pour rôle d'élaborer les PAOT au niveau départemental (voir tableau en page suivante). Le PAOT servira entre autre ensuite pour le rapportage européen.

Le manque de moyens des services de l'Etat se traduit non seulement par des retards dans les procédures prescrites au niveau central, mais encore par la rédaction de documents non-proactifs, de « recyclage » de mesures déjà engagées ou déjà prévues au financement.

**Tableau 4** : Les pratiques effectives dans les bassins-versants pilotes

	PAOT	Contrat	SAGE	EPTB	Remarques
Ardèche	PAOT en application	3 contrats de rivière	Révision pour fin 2012	Créé récemment	« supra-contrat » général envisagé par l'EPTB, incluant les ressources souterraines
Armançon	3 PAOT (1 par département)	2 contrats amont-aval	Elaboration en cours	En création	
Audomarois	SDAGE totalement territorialisé	Contrat de marais en cours de montage	SAGE adopté en 2005. Révision prévue pour fin 2012.	Discussion sur le périmètre	
Bourbre	Non mentionné	Contrat en cours d'élaboration, sur le même périmètre que le SAGE	SDAGE sorti en 2008. Révision délicate.	Non mentionné	
Dordogne	MISEN dépassées par les dossiers		Elaboration conjointe de plans territoriaux par l'EPTB et la commission géographique de l'agence		Exemple intéressant de planification à partir du terrain.
Escaut	SDAGE totalement territorialisé. MISE dépassées par les dossiers. PAOT hétérogène selon les départements	Actions dispersées	Nouveau SAGE en cours d'élaboration	Non mentionné	Pour le moment, le SAGE n'appliquerait pas le PdM.
Gironde	En cours d'élaboration. Acteurs sollicités par l'Agence de l'eau	Maîtrise d'ouvrage peu structurée	SAGE lancé en 2005, élaboration parallèle au SDAGE (adoption en 2013)	Oui	
Ill-nappe Rhin	1er PAOT en 2010. Un second va démarrer.	Non mentionné	SAGE adopté 2005 ; a inspiré le SDAGE. En révision.	Non mentionné	PAOT critiqué car trop détaillé pour être repris dans le SAGE
Sèvre Nantaise	MISEN dépassées par les dossiers, avancement hétérogène	7 contrats de rivière, en voie d'harmonisation par convention chapeau	SAGE adopté en 2005. En révision.	Oui	
Baie de St-Brieuc	Non mentionné	Structuration des acteurs en cours	Le SAGE doit être adopté en 2013.	EPTB en discussion	
Yerres	PAOT mené en parallèle au	Contrat aval (91) élaboré	SAGE approuvé en	Non mentionné	Peu de passerelles entre PAOT, SAGE et

	SAGE	avec le SAGE. Démarche à répliquer sur partie amont (77)	oct. 2011		PTAT (plans territoriaux de l'agence de l'eau)
--	------	--	-----------	--	--

b) La question des financements

Pour être en mesure de programmer une action il faut des financements et des porteurs de projets.

La contrainte des moyens financiers

L'inquiétude règne à ce propos, car les régions et départements ne pourront pas toujours maintenir leurs aides. Les élus aimeraient avoir au moins une vision à moyen terme.

Certains constatent une incohérence dans le comportement de l'Etat, qui refuse des aides aux acteurs locaux pour la mise aux normes, alors que les pénalités européennes vont le toucher en premier lieu s'ils sont dans l'incapacité d'agir.

Le manque de moyens financiers peut néanmoins conduire à une priorisation des mesures.

Par ailleurs, certaines régions réussissent à utiliser des crédits européens du fonds FEDER pour les actions de continuité écologique et la bonne qualité des cours d'eau.

Les incitations financières

Les Agences de l'eau incitent les acteurs à développer des contrats territoriaux multithématiques ; cela pousse les acteurs à intégrer les nouvelles thématiques DCE dans leurs projets. Si possible, cela se fait dans le cadre de SAGE.

Sur l'Escaut, les consignes opératoires et le système de suivi se font attendre mais les opérateurs avancent, en ordre dispersé (36 syndicats).

Des élus en première ligne

Dans l'ensemble, les PdM nécessitent une implication des élus, communautés et syndicats. Localement, le déclin de la présence de l'Etat sur le territoire donne le sentiment d'une déresponsabilisation de l'Etat, qui se déchargerait de ses responsabilités sur les acteurs locaux pour la mise en œuvre des objectifs de la DCE.

Les élus ont le sentiment de se trouver en première ligne pour défendre des directives dont ils ne saisissent pas toujours le bien fondé, et pour appliquer des mesures qu'ils ne se sont pas appropriées collectivement. Les élus locaux, qui n'ont pas toujours les moyens (humains, techniques et financiers) d'assumer cette charge nouvelle, se sentent parfois démunis face à l'ampleur des responsabilités qui leur incombent.

Dans ce contexte, une plus grande présence sur le terrain des services de l'Etat, et des établissements publics, notamment de l'Agence de l'eau, est souhaitée, pour expliquer les mesures préconisées et apporter leurs conseils pour la mise en œuvre. Une clarification des responsabilités est donc nécessaire afin de donner aux élus locaux davantage de visibilité sur la délimitation de leurs compétences, et de leur permettre de s'approprier les objectifs DCE pour prendre la relève.

### c) Quels porteurs de projets ?

#### Susciter des porteurs de projets

Les élus ayant tendance à raisonner à l'échelle de leur commune, il importe de dépasser cette échelle, et de les rassembler dans des unités de plus grande échelle ayant la capacité d'assumer la maîtrise d'ouvrage pour certaines réalisations d'envergure.

Certaines zones du territoire sont « orphelines » : il n'existe ni SAGE, ni contrat. Dans ces zones, l'agence de l'eau, la DDT-M et la DREAL doivent alors se charger de mobiliser les maîtres d'ouvrage au cas par cas sur une action, et si celle-ci ne trouve pas preneur, l'Agence de l'eau doit se charger de la mener à bien. Cette difficulté est particulièrement notoire pour les nouvelles actions de la DCE (hydromorphologie, continuité écologique).

Pour les zones humides, des structures associatives peuvent assumer la responsabilité de conservatoires de zones humides, qui deviennent alors des espaces dédiés à l'écologie, mais n'ont plus d'autre fonction économique.

#### La place des EPTB

L'intérêt de ces établissements publics capables de réaliser des travaux et de lever des redevances à l'échelle d'une unité hydrologique est grand pour :

- Suppléer à l'absence d'acteurs fédérés dans les bassins « orphelins »,
- Assumer les nouvelles thématiques,
- Financer des actions communes.

L'EPTB Dordogne est déjà ancien. Les territoires de la Sèvre nantaise et de l'estuaire de la Gironde en possèdent un. La création d'EPTB est également en cours sur l'Armançon et l'Ardèche, (le syndicat porteur de SAGE « Ardèche claire » venait d'obtenir le label EPTB au moment de l'enquête). Autrement dit les bassins-pilotes les plus étendus de notre échantillon sont couverts. Toutefois il n'en est pas fait mention en Ill et nappe Rhin.

En Ardèche, il est question que l'EPTB prenne en charge les compétences de l'eau potable, des inondations et de l'aménagement, ce qui mettrait en cohérence les visions des trois structures actuelles, créerait de nouveaux leviers financiers, et réaliserait des gains par économie d'échelle. Les petits syndicats (au nombre de deux actuellement) hésitent, par souci de maintien des compétences et d'une réactivité opérationnelle au plus près du terrain. La création de l'EPTB pose aussi la question de la légitimité d'une structure sur un territoire où elle n'a pas d'adhérents (zones de plateaux non impliquées dans les syndicats de rivières).

La Sèvre Nantaise semble être marquée par des relations parfois complexes entre la structure porteuse du SAGE, un EPTB à la posture militante, et les services de l'Etat, soucieux de l'application stricte des textes.

En Audomarois, on discute d'un juste périmètre. Le périmètre du SAGE actuel a été refusé car n'incluant pas la zone du delta de l'Aa. Il est question de constituer un périmètre plus grand en regroupant l'ensemble de l'Aa avec la Lys et l'Yser, mais les relations entre président de CLE et structure porteuse des travaux sur la Lys ne se prêtent pas spontanément à ce rapprochement.

On en parle aussi en Baie de St Briec, mais cela inquiète certains élus et syndicats qui redoutent de perdre l'accès aux financements pour leurs actions propres.

#### d) Quels contrôles des moyens employés et du respect des règles ?

Le dispositif de rapportage des bassins doit pointer l'avancement du programme de mesures, quoiqu'il ne soit pas toujours clair pour les acteurs responsables d'actions si ce qui est désigné dans l'accomplissement d'une mesure est l'achèvement des actions ou leur initiation, autrement dit si la simple mise à l'étude d'une mesure suffit.

#### Tentatives de contournement des règles

Mais face à des réglementations mal comprises ou en conflit avec les intérêts locaux, des comportements d'évitement apparaissent, tels que, par exemple :

- Des mesures engagées en contradiction avec les dispositions des SAGE par les élus membres de la CLE eux-mêmes ;
- Le « recyclage » de mesures compensatoires sur les zones humides (réutilisation d'une même zone en compensation de plusieurs travaux d'aménagement distincts) ;
- L'adaptation des indicateurs par les collectivités pour bénéficier des meilleurs financements de l'Agence de l'eau ;
- Des zones d'ombre dans le contrôle des acteurs économiques ; la DREAL ne contrôle jamais les petites entreprises, qui échappent donc à la menace de sanction.

#### Le travail de veille en réseau des fédérations de pêche, APNE, DDT-M et ONEMA

Cet ensemble d'acteurs proches du terrain, motivés par la défense de la nature et connecté avec les services de police des eaux, joue un rôle important pour la détection et la sanction des abus.

#### e) Suivi et évaluation des résultats

L'optimisme règne là où l'on voit les paramètres du milieu évoluer dans le bon sens (Baie de St Briec). Mais les changements d'indicateurs en cours de route, suivant la mise en place progressive voulue par la Stratégie Commune de Mise en Œuvre (CIS) au niveau de Bruxelles, peuvent être causes de découragement pour ceux qui font des efforts mais voient les indicateurs empirer (Sèvre nantaise).

#### L'épée de Damoclès des pénalités

Plusieurs acteurs font état d'une inquiétude à cet égard. La mise en évidence des responsabilités est très délicate, étant donné les inconnues scientifiques qui subsistent en matière d'impact des pressions sur les milieux.

L'Etat est responsable devant les autorités européennes de l'application de la directive, notamment de l'obtention du bon état des eaux. En cas de non respect, il peut être condamné à des pénalités financières ou des astreintes qui seront répercutées sur les contribuables via l'impôt, en l'absence à ce jour de dispositif de récupération vers les acteurs responsables du non respect de la directive. On ne peut exclure, a priori, qu'en cas de pénalités l'Etat ne demande aux Agences de l'eau de prendre en charge tout ou partie de ces pénalités, au détriment des aides aux investissements nouveaux.

#### f) Outils réglementaires

##### Le SAGE

C'est le principal outil réglementaire employé dans la mise en application du PdM.

Le SAGE est un document de planification. Pourtant les SAGE élaborés depuis l'approbation des SDAGE comportent aussi un embryon de programmation, en rapportant la liste des mesures territorialisées de la DCE, ainsi que des porteurs de projets pressentis et des enveloppes financières grossières.

En tant que document de planification, le SAGE devrait être ouvert à la lecture de tous. Mais il est d'accès difficile pour le public, et même des élus. En plus du jargon technicien, la crainte des contentieux conduit à l'emploi d'expressions contournées dans les SAGE opposables, qui en deviennent incompréhensibles.

#### Décrets

Le passage en décret des prescriptions de dépollution ponctuelle fait bouger les choses en Artois-Picardie, notamment sur l'Escaut, où le tissu urbain et industriel ancien demande de gros efforts de remise aux normes.

#### Documents d'urbanisme

Certaines CLE réussissent à obtenir un droit de visa systématique des PLU pour vérifier leur cohérence avec le SDAGE.

La création de Zone de protection d'intérêts écologiques particuliers dans les documents d'urbanisme est une attente forte de certains acteurs.

Mais les servitudes urbanistiques ne donnent a priori pas lieu à compensation. D'où la résistance des acteurs les plus touchés (agriculteurs) qui posent tout de même la question (Yerres).

#### g) Quelle concertation dans l'application du PdM ?

La déclinaison territoriale et la priorisation paraît se faire principalement dans le cercle administratif (DREAL, DDTM, agences), avec information dans un second temps des responsables d'actions, notamment les élus.

Même en Dordogne, les élus sont informés en dernière étape ; cela correspond à une option ferme des promoteurs de cette politique de l'eau, de considérer le bien de la rivière pour elle-même dans un premier temps, avant de risquer d'être influencés par la pression des intérêts locaux.

Il ressort une demande quasi unanime pour plus de concertation, de transparence.

Les acteurs économiques pointent le manque de marges de manœuvre, l'absence d'alternatives face aux règlementations (Sèvre nantaise, Audomarois)... les consultations pour la forme sans écoute réelle (Dordogne), ou quasiment pas de communications avec les industriels (Sèvre nantaise). Le secteur agricole se plaint d'être faiblement représenté à la CLE de l'Yerres, et peu écouté sur l'Ill-nappe Rhin.

En Ardèche les élus demandent une concertation plus nourrie. Il n'y a eu qu'une réunion en 2009 pour présenter le PdM ; il faut encore beaucoup d'explications, de précisions. Le dialogue demeure plus facile au niveau du bassin lui-même, que sur le terrain, avec les maires et les riverains.

Le caractère très cadré, « top-down », du SDAGE, laissant peu d'initiative locale, semble démotiver les acteurs de l'Escaut, comme ceux de l'Armançon.

#### Du rôle de l'autorité

Les présidents de CLE sont parfois démunis lorsqu'il s'agit de faire passer des arbitrages difficiles résultant des contraintes du SDAGE.

D'autres usent de leur charisme. Ainsi le président de la CLE a fait passer en force le SAGE de l'Yerres après plusieurs années de blocage, ce qui est diversement apprécié. Pour le PdM certains mettent en avant les limites de la concertation, qui risque de freiner l'application.

#### h) Information – communication

Des bases de données très riches explicitent souvent le contenu du PdM (PdM territorialisés à l'agence Artois-Picardie).

#### Enorme besoin de traduction

Le SAGE est illisible par la plupart des élus (Audomarois), et n'atteint pas le grand public. Il y a un énorme besoin de communication pour que le réel travail fait pour l'avenir des milieux dépasse le cercle des spécialistes. La baie de St-Brieuc est symptomatique à cet égard.

### **B – Antérieurement au SDAGE**

Même si le cœur de notre retour d'expériences concerne la mise en œuvre du PdM, beaucoup de remarques exprimées remontent à l'élaboration du SDAGE. C'est pourquoi il n'est pas inutile de se pencher aussi sur cette phase de l'application de la DCE.

#### a) Recueil de données, l'état des lieux

#### Etat des lieux déjà ancien

En Dordogne et Ardèche, les acteurs se plaignent de devoir travailler à partir d'états des lieux trop anciens datant de 2004-2005, car beaucoup de paramètres ont pu évoluer depuis. Le besoin de réévaluer se fait sentir.

#### Réseaux de mesures insuffisants

Un seul point de mesure pour la Sèvre Nantaise ! Dans ce contexte, le poids excessif des modélisations ou dires d'experts pour l'orientation des actions à mener est souvent mis en avant par les acteurs.

#### b) Les orientations stratégiques

On reproche à la directive son flou autour de la notion de bon état, qui commande pourtant l'exécution de l'ensemble du processus.

Les acteurs économiques réclament de meilleures évaluations des bénéfices environnementaux recherchés. Cela permettrait d'affiner les évaluations coût/avantage qui testent la pertinence des mesures projetées.

La relation entre les moyens mis en œuvre et les résultats qu'on peut en attendre est souvent mal connue. Cela est surtout vrai dans le cas des actions nouvelles de restauration physique. En ce cas, comment s'appuyer sur les analyses économiques ? Il faut croire qu'un des fruits de la démarche actuellement entreprise sera justement l'obtention de meilleurs référentiels moyens/résultats.

### Des catalogues d'actions sans mise en relief de ce qui est vraiment important

Cela induit un risque de dispersion des efforts, et parfois même d'inutilité: quand une politique urbaine, ou d'intérêt national vient contredire des considérations d'environnement local, faut-il continuer de soigner tout de même les milieux ? C'est tout le travail de priorisation qui doit être affiné pour cerner où chaque mesure est le plus utile.

### **3.3.2** Les Leviers de la DCE

La DCE jouit d'un effet-levier important car elle s'impose aux acteurs locaux, qui sont obligés de tenir compte de ses orientations. La DCE est un levier réglementaire qui a permis d'accélérer le changement amorcé dans certains domaines. Elle est reconnue pour la pertinence de sa logique de résultats, qui favorise la transparence, incite à agir, à prioriser, et permet ainsi de rationaliser les actions.

L'obligation de résultats est l'un des principaux moteurs. Elle accélère le changement déjà amorcé dans plusieurs domaines, essentiellement concernés par les mesures de base (directive nitrates et périmètres de protection des captages, rejets industriels et des collectivités).

Néanmoins ses principes et dispositions passent souvent pour déconnectés du territoire et peuvent mener localement à des aberrations mal comprises par les acteurs du territoire. La démarche est technocratique.

Spontanément les acteurs n'emploient pas la terminologie DCE : il est peu question, dans les entretiens, des masses d'eau et d'objectifs de qualité à atteindre dans un délai fixé. Certains acteurs qui l'utilisent parfois se heurtent à un défaut de compréhension, d'interprétation de la part de leurs interlocuteurs. Un travail sur la terminologie employée pourrait améliorer la lisibilité de ces documents.

Les thématiques portées le plus haut par la DCE sont loin de faire l'unanimité pour les acteurs les plus concernés.

- Les recherches de micropolluants semblent excessives au milieu industriel et artisanal ;
- Le tournant vers l'hydromorphologie et le respect de la continuité écologique des cours d'eau est encore mal compris. On trouve difficilement des structures porteuses ;
- La protection des zones humides butte sur des questions scientifiques de définition des zonages et suscite des débats d'experts (contre-expertises en Ardèche et Gironde).

### Les contrats

Le contrat de milieu appuie la programmation de travaux en établissant et rassemblant les concours financiers autour des maîtres d'ouvrage.

C'est le prolongement naturel du PdM pour ce qui concerne les mesures structurelles : constructions de nouveaux équipements, mises en chantiers.

Le contrat de rivière classique se voit aujourd'hui généralisé sous le terme de contrat de milieux, car il peut concerner une nappe souterraine, un estuaire, une zone humide.

Surtout, les actions doivent aujourd'hui porter sur l'ensemble d'un territoire (lutte contre l'érosion, assainissement non-conventionnel dans l'habitat dispersé, etc...) et pas seulement sur le linéaire des cours d'eau. D'où des transformations institutionnelles.

C'est le cas de l'Ardèche où les syndicats de rivières n'incluaient pas de représentants des communes des plateaux, mais il faut aujourd'hui englober dans l'EPTB ces nouvelles communes.

### Les SAGE

Le SAGE est un outil de planification et de gestion globale qui dépasse les frontières communales et soutient la mise en œuvre du principe de solidarité à l'échelle d'un territoire, d'un bassin versant ou d'une unité hydrogéologique. Malgré sa lourdeur administrative et sa complexité, il favorise la mise en commun, le partage des informations.

Le SAGE pose un cadre opposable et permet de décliner localement les mesures du PDM. Il permet de focaliser l'attention sur la politique de l'eau, de cibler les thématiques propres au territoire et d'établir une hiérarchisation. L'opposabilité du SAGE favorise sa mise en œuvre, tout en inquiétant cependant certains acteurs (élus, agriculteurs) voire même certains services de l'Etat.

Quand les SDAGE sont significativement différents des SAGE déjà existants, il faut alors réviser le SAGE pour le mettre en accord, et par la même occasion, le rendre opposable, conformément à la loi sur l'eau de 2006. Ainsi le SAGE Ill-nappe du Rhin est en cours de révision afin d'intégrer de nouveaux enjeux liés aux zones humides et aux aires d'alimentation des captages.

Les CLE jouissent souvent d'une grande légitimité. Des réunions fréquentes de la CLE permettent d'élargir le champ d'acteurs sensibilisés aux questions de l'eau.

D'une façon générale, les agences de l'eau poussent fortement à l'élaboration de SAGE en accompagnement du PdM, en les encourageant financièrement. C'est le cas de l'agence Artois-Picardie, qui a systématisé le démarrage de 16 SAGE qui recouvrent tout son territoire. Elles en attendent une animation sur le long terme, et un soutien, notamment dans les domaines non réglementaires, des actions nouvelles de la DCE.

## **3.4 Les difficultés rencontrées**

### **3.4.1 Difficultés liées aux échelles de décision et d'intervention**

Le territoire d'intervention du PdM est l'unité hydrologique de référence (UHR). Il peut être distinct de celui du SAGE. C'est ainsi que le SAGE de la Gironde englobe Bordeaux, alors que le PdM aborde le cas de cette ville avec les nappes profondes de la Gironde, qui font elles-mêmes l'objet d'un autre SAGE.

**Tableau 5** : Echelles des territoires de SAGE étudiés

	Superficie (km <sup>2</sup> )	Nb. Communes	Nb. Depts	Nb régions	Nb habitants
Ardèche	2 430	100	1	1	117 000
Armançon	3 073	267	3	2	105 000
Audomarois	660		2	1	96 500
Bourbre	750	75	2	1	190 000
Dordogne amont	9 700	594	5		390 400
Escaut	1 900	248	3	2	550 000
Gironde (DHR)	3683	140	2	2	925 000
Ill-nappe Rhin	3 580	320	2	1	1 300 000
Baie de St-Brieuc	1 100	68	1	1	196 000
Sèvre Nantaise	2 350	143	4	2	300 000
Yerres	1 021	118	3	1	591 000

Bassins partagés entre plusieurs départements ou régions

Au vu du tableau ci-dessus, qui représente certes un petit échantillon, il semblerait que les SAGE contenus au sein d'un seul département soient plutôt l'exception (2 sur 11). Cela pose problème si les DDT-M sont censées faire le travail d'explication et de mobilisation. De là l'importance du travail de déclinaison territoriale à effectuer en élaborant les PAOT.

Les difficultés rencontrées en Sèvre Nantaise et dans le bassin de l'Armançon trouvent sans doute une partie de leurs causes dans le grand nombre de départements et régions concernées. En cas de bassin partagé entre plusieurs départements ou régions, les acteurs administratifs tendent, par manque de temps, à privilégier les réunions qui concernent des bassins totalement situés sur leur territoire. Il arrive même que l'un des conseils généraux ne souhaite pas suivre jusqu'au bout la démarche SAGE (Armançon).

Les élus du SAGE en démarrage sur l'Escaut trouvent leur territoire trop grand. Selon eux la notion de solidarité amont/aval sera difficile à faire intégrer car les bénéficiaires sont répartis au-delà des limites administratives.

Taille du territoire d'intervention

Lorsque le territoire couvert par un SAGE est très grand (ex : Ill-nappe Rhin), il est alors d'autant plus difficile de sensibiliser tous les acteurs à la mise en œuvre d'outils tels que le SAGE. L'échelle adoptée pour couvrir entièrement la nappe d'Alsace ne facilite pas le travail de la CLE et des services de l'Etat dont les moyens humains ne cessent de diminuer.

Démarche déjà lourde, le SAGE peut devenir une véritable « usine à gaz » si l'on vise à rassembler un trop grand nombre d'acteurs. Certains parlent d'une centaine de communes comme un maximum.

La Dordogne amont représente un cas à part, du fait de son ampleur, mais aussi de la structuration forte et ancienne de ses acteurs de l'eau. Malgré cela, certains font ressortir les hétérogénéités (pas les mêmes seuils de qualité) d'un département à l'autre.

#### Territoire habité et territoire géré

Il arrive que le territoire « habité » coïncide avec le bassin hydrographique (Bourbre, Baie de St Briec) facilitant ainsi la concertation et la mise en œuvre des actions.

Dans le cas de l'Audomarois, la zone du marais concentre presque tous les enjeux, mais elle est transparente dans le processus.

#### Clarification des échelons de gouvernance

Une clarification des échelons de gouvernance mérite d'être menée à bien. En effet, la complexité des relations entre l'Etat et les collectivités locales reflète certaines ambiguïtés dans le processus de décentralisation, et des blocages culturels au sein des services de l'Etat peuvent freiner le processus. Du côté des collectivités, les élus locaux sont, paradoxalement, à la fois dans l'attente de plus d'accompagnement de l'Etat, et réticents à une ingérence de l'Etat dans les affaires locales. Certains renvoient l'Etat à ses propres contradictions, lui reprochant l'incohérence du changement de discours des années 2000.

### **3.4.2 Difficultés liées aux calendriers**

#### Incohérence des calendriers

Ce problème a été détaillé dans le cas de l'Ardèche. Le travail d'articulation du SAGE et du SDAGE s'avère particulièrement complexe et fastidieux lorsque les deux démarches sont concomitantes. Après que le SAGE actuellement en révision soit approuvé, il faudra déjà le réviser en 2015, lors de la sortie du nouveau Pdm.

#### Faire du visible ?

L'objectif de bon état des masses d'eau sert de guide pour la priorisation des actions. Néanmoins les acteurs du territoire ont parfois le sentiment que cela conduit à concentrer les efforts sur des points noirs faciles à résoudre mais pas forcément stratégiques pour le territoire.

#### Echéanciers irréalistes

La lenteur de réaction des systèmes n'est pas toujours bien prise en compte dans les documents de planification de la DCE. Si les temps de latence dans les systèmes naturels permettent normalement des reports d'échéances DCE, les lenteurs d'évolution des structures agricoles sont moins bien reconnues.

Il faudrait une vision de long terme des politiques publiques pour soutenir une mutation en profondeur, notamment dans le secteur agricole. Les délais de la DCE sont souvent trop courts pour voir les actions porter leurs fruits.

### **3.4.3 Complémentarité ou contradictions entre les outils de la politique de l'eau**

Une remarque fréquente porte sur le manque de lisibilité des politiques de l'eau dus au millefeuille législatif, de programmes divers dont lancement et évaluations se superposent. La multiplicité des acteurs et des outils (SDAGE, SAGE, PDM, contrat, PAOT...) donne une image confuse. Les compétences se recoupent et les responsabilités se croisent. Au sein de cet imbroglio, le PDM est un outil souvent inconnu des acteurs locaux, qui se réfèrent plus naturellement au SAGE.

Des conflits peuvent émerger localement des recoupements de compétences et du manque de clarté dans la répartition des rôles. L'enchevêtrement d'acteurs et de procédures rend le paysage institutionnel illisible, y compris pour les initiés.

Certaines interférences contre-productives entre administrations sont signalées : c'est le cas lorsque des relectures successives du PdM entre DREAL et Agence de l'eau modifient le texte, en causant une certaine confusion chez les administrés.

Il est essentiel, entre autres, de clarifier, selon les actions, qui a en charge la maîtrise d'ouvrage des travaux exigés, car les compétences nécessaires à la mise en œuvre des actions du SDAGE n'existent pas toujours au niveau local.

#### a) PdM et SAGE

Le PdM est mieux appliqué là où il existe une CLE, du fait de la conscientisation des acteurs (Armançon). Toutefois, si celle-ci a une certaine ancienneté, il y aura aussi d'avantage de résistance face aux nouvelles mesures imposées d'en haut

#### b) Rapport SAGE-SDAGE

Si le SDAGE vient avant l'élaboration du SAGE, la situation est favorable, car il fournit des lignes directrices de départ. Pourtant dans la nouvelle CLE de l'Escaut, où la démarche SAGE démarre, les relations avec le PdM ne sont pas encore formalisées.

Mais l'obligation de reprendre des SAGE approuvés pour y incorporer les directives du SDAGE est rarement bien acceptée.

Plusieurs cas de SAGE anciens trouvent leur origine dans des problématiques largement reconnues (pollution de la nappe d'Alsace, marées vertes en baie de St Brieuc), ou le souci de préserver un atout d'une valeur incontestée (Ardèche, marais de l'Audomarois). En ce cas, le discours des acteurs locaux revêt facilement un affichage d'indifférence vis-à-vis de la DCE : on travaillait déjà ensemble bien avant... et on continue.

S'il y a des différences significatives (par exemple, si le SDAGE est plus ambitieux que le SAGE), ils ont le sentiment d'une dépossession, d'une négation de leur légitimité. D'autant que dans ces cas, les commissions ont souvent travaillé simultanément à la préparation de leur SAGE et à la fourniture d'apports pour l'élaboration du SDAGE (cas de la Bourbre- où une compensation dissuasive à 200% des zones humides votée par le comité de bassin est impossible à mettre en œuvre)

En Gironde, les acteurs qui ont participé aux deux commissions en parallèle (géographique, pour l'élaboration du SDAGE, et CLE pour le SAGE), se réfèrent spontanément plutôt à la procédure locale. Ils ont l'impression d'un outil plus collaboratif, où ils peuvent apporter des éléments concrets et des avis constructifs (Gironde).

#### c) Rapport SAGE-Contrat

Le SAGE et le contrat jouissent d'une bonne complémentarité lorsqu'ils sont élaborés en étroite relation et s'appliquent sur le même périmètre géographique, ce qui permet de donner une dimension territoriale cohérente (Bourbre). Pour cela, il faut des structures porteuses qui s'y prêtent.

d) Et la loi Grenelle ?

Elle a renforcé les exigences, portant aux 2/3 le nombre de masses d'eau qui devraient être en bon état en 2015. Exigence taxée d'irréalisme par de nombreux acteurs.

La mise en cohérence des deux actions (Grenelle et DCE) entraîne des complications supplémentaires, dans les services de l'Etat notamment.

Au sein des DDT-M, des moyens humains stables sont dédiés à la protection des aires d'alimentation de captages d'eau souterraine, ce qui est cohérent avec le fait que le respect de la directive nitrates fait partie des mesures de base. Un certain nombre de captages ont été identifiés comme prioritaires au titre de cette loi ; ils sont nettement moins nombreux que ceux qui doivent être protégés au titre de la DCE.

De même, la suppression d'un certain nombre d'équipements sur les rivières est requise au titre de la loi Grenelle.

e) Les PAPI

La restauration morphologique peut difficilement se concevoir indépendamment des options de gestion du risque inondation. Les inondations sont la motivation première pour mutualiser certaines réflexions et actions (Bourbre, Gironde). Or les liens entre DCE, SAGE et PAPI ne sont pas toujours clairs (Gironde, Audomarois). Ici encore on espère que les progrès dans la mise en œuvre de la directive fille « Inondations » clarifieront la situation.

f) Opérations conjoncturelles

C'est le cas du plan Algues Vertes lancé par le gouvernement, suite à la mise en cause de la France par Bruxelles en raison du non respect de la directive « Nitrates » en Bretagne. Les acteurs locaux ont eu beaucoup de mal à maintenir le cap et ne pas être dépossédés de leur travail et responsabilité.

#### 3.4.4 Complémentarité et contradictions avec les autres politiques

Conclusions de la 3<sup>ème</sup> conférence européenne sur l'eau (24-25 mai 2012) : « Il existe un problème à mettre en œuvre des activités intersectorielles entre DCE et les autres secteurs : cela peut s'expliquer par le fait que les décideurs politiques de l'eau n'ont pas les compétences pour intervenir dans d'autres secteurs tels que l'agriculture et l'énergie. » D'après cette conférence, les objectifs DCE devraient être inclus dans les exigences des conditionnalités de la PAC, avec le soutien d'une volonté politique forte de pousser davantage la coopération entre ces deux politiques sectorielles.

#### a) Biodiversité

La directive Natura 2000 fait partie des textes européens antérieurs repris dans la DCE, et dont la DCE doit garantir l'exécution pour ce qui concerne les milieux aquatiques.

Le poids de la réglementation associée aux zones Natura 2000 est reconnu et apprécié par les défenseurs de la biodiversité en Gironde. En Ardèche l'existence de 11 secteurs de programmes Natura 2000 complique singulièrement la mise en réseau avec la préparation du SAGE, au point qu'on envisage de monter un projet de recherche européen LIFE pour faciliter la coordination.

Il faut tenir compte aussi des priorités « Grenelle » instituant des trames bleues de biodiversité : autre cursus administratif qui se superpose et dont il faut vérifier la cohérence avec les actions prévues.

Pour un marais d'envergure comme celui de l'Audomarois, les gestionnaires du Parc Naturel Régional souhaitent poursuivre la cartographie et définir des périmètres de gestion en cohérence avec la démarche de protection préconisée par la convention internationale Ramsar. Le zonage de celle-ci se fait selon les activités et les mesures agro-environnementales à mettre en place, et permet à la fois le maintien des caractéristiques propres au milieu, et la gestion patrimoniale des activités maraîchères. Il n'a donc rien à voir avec la détermination des masses d'eau DCE. L'agence de l'eau suit toutefois cette démarche et un contrat de marais est en train d'être monté pour planifier sur 10 ans les actions à mettre en œuvre sur le territoire en impliquant tous les acteurs.

#### b) Energie

La Dordogne Amont fournit un exemple de bassin-versant dans lequel la production hydroélectrique représente un enjeu majeur. Au terme de 10 ans de négociation, les défenseurs de l'environnement et des autres intérêts sont parvenus à une convention avec EDF réduisant les nuisances dues aux éclusées (lâchures soudaines en réponse aux pics immédiats de demande d'électricité). Cette convention, qui tient pour le moment au bon vouloir de l'industriel, va être reprise par l'Etat, rendue obligatoire, et intégrée dans le cahier des charges des prochaines concessions.

Les acteurs non électriciens pointent leur faible poids face à EDF, qui rend compte à l'Etat en tant que concessionnaire. De son côté EDF met en avant les concessions qu'elle a accordées (80 m<sup>3</sup>/s garantis au lieu des 10 m<sup>3</sup>/s obligatoires entre le 15 mars et le 15 juin pour permettre la remontée des saumons) et ce que cela lui coûte. L'entreprise publique déplore le manque de diffusion des données scientifiques sur la vie piscicole, l'opacité des raisonnements utilisés, et d'avoir peu de poids face aux dires d'experts de l'ONEMA.

Les acteurs signalent aussi des contradictions entre la DCE et la Directive cadre sur les énergies renouvelables.

La perspective de réduction de la part du nucléaire dans le mix énergétique français renforce le poids des électriciens dans les futurs arbitrages locaux sur la gestion inter-saisonnière des ressources. En effet il faudra davantage utiliser les usines hydroélectriques en hiver.

Certaines associations regrettent que la rédaction et l'approbation du SAGE Ardèche n'ait pas été l'occasion d'une prise de position contre l'exploitation des gaz de schistes (dont la fracturation hydraulique exigerait beaucoup d'eau alors que le territoire en manque).

### c) Aménagement du territoire et urbanisme

Il est nécessaire d'assurer la cohérence des décisions d'aménagement avec certaines contraintes découlant des programmes de mesures et assumées par les SAGE. D'une façon générale, les acteurs de l'urbanisme et de l'aménagement montrent une grande ignorance des problématiques de l'eau et de leurs liens avec l'urbanisme. Les contraintes liées à l'eau et à la protection des milieux aquatiques ne sont évoquées que de façon elliptique dans beaucoup de Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT). La venue des nouveaux SCoE, Schémas de Cohérence intégrant l'Environnement devrait améliorer la situation à cet égard.

En Ardèche, les élus ont demandé la révision du SCoT afin de le rendre compatible avec le SAGE. Certaines CLE ont obtenu un droit de visa systématique sur les nouveaux plans locaux d'urbanisme (PLU) mais ce n'est pas systématique (III-nappe du Rhin).

Les mesures non structurelles associées à la gestion des risques d'inondations déclenchent souvent de forts conflits. C'est ainsi qu'en Gironde, des riverains ruraux ont l'impression qu'on sacrifie leurs terres en les transformant en zones d'expansion des crues au bénéfice des habitants urbains.

### e) Santé

Cette question n'a pas été évoquée en tant que telle. Tout au plus mentionne-t-on parfois les périmètres de protection des captages à instituer et contrôler.

## **3.5 Les outils et recommandations de la mise en œuvre des PdM**

Nous reprenons ici des propositions et conseils pour la mise en œuvre de la DCE qui ont été émis par les acteurs lors de l'enquête.

### **3.5.1 Information et connaissances :**

- **Des connaissances à consolider** : Les bassins pilotes manquent de données propres au territoire, d'éléments techniques, de connaissance du contexte institutionnel et financier, de visibilité à long terme. Il faut notamment mieux connaître les besoins précis qu'entraîne l'atteinte du bon état des milieux : qu'il s'agisse de terrains, de travaux ou de règlements à instaurer au niveau de zones spéciales. Il conviendrait de préciser les impacts potentiels des mesures.
- **Densifier et améliorer le réseau de mesures** par la mise en commun des moyens des services de l'Etat, de l'agence de l'eau, des collectivités, etc.
- **Veille citoyenne** : s'appuyer sur un réseau d'associations vigilantes qui peuvent ainsi dénoncer les abus et jouer le rôle de « sentinelle des rivières ».
- **Pallier le manque de rigueur méthodologique** et la subjectivité des données : l'état des lieux s'appuie sur des dires d'acteurs, certaines données étant obtenues par extrapolation ; cela permet d'obtenir des éléments de compréhension mais pas de diagnostic territorial précis.
- **Besoin de solutions techniques nouvelles** : la recherche a un rôle de soutien technique à la mise en œuvre des programmes de mesures à jouer.

### **3.5.2 Méthodologie, priorisation et direction stratégique.**

- **Enrichir le système d'indicateurs** pour le suivi du PdM : le système actuel ne montre parfois aucun résultat tangible en dépit d'actions menées, ce qui démontre l'insuffisance des indicateurs de résultat et la nécessité de se baser également sur des indicateurs intermédiaires : indicateurs de moyens, de mobilisation... sans quoi, l'absence de résultats visibles décourage les parties prenantes et ne permet pas de tirer des conclusions sur les évolutions constatées.

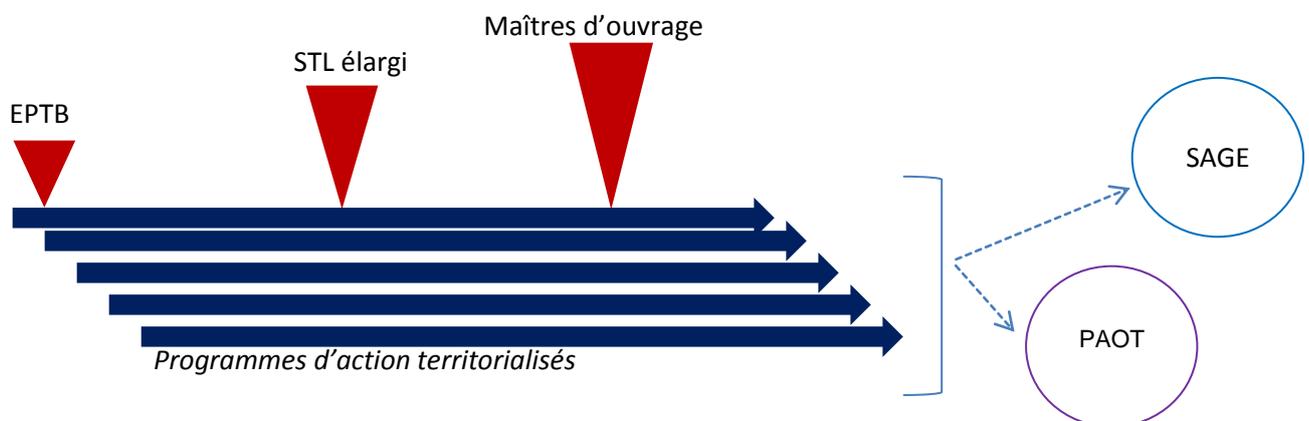
- **Revenir à des indicateurs simples de suivi** : parler en linéaire, surface, volumes afin de favoriser la transparence et la lisibilité du processus.
- Perfectionner les méthodes de chiffrage des gains et coûts environnementaux.
- Cibler les masses d'eau prioritaires soumises à des pressions spécifiques.
- Hiérarchiser les actions en fonction de leur pertinence pour l'atteinte des objectifs de bon état

#### Méthode de priorisation du PdM suivie en Dordogne- Amont

Le PdM est un catalogue très généraliste de mesures qui donne simplement l'éventail des thèmes à aborder. La MISEN n'ayant pas les moyens d'élaborer les PAOT, la déclinaison du PdM en programmes territorialisés connaît un retard important sur le territoire. Par ailleurs, l'état des lieux du programme de mesures (2004-2007) est largement insuffisant, car il est daté, et parce que 80% des masses d'eau ont été caractérisées sur la base d'une modélisation (extrapolation) qui manque de précision.

Dans ce contexte, l'Agence de l'eau s'est rapprochée de l'EPTB EPIDOR, fortement implanté dans le bassin, pour élaborer des plans d'action territoriaux en s'appuyant sur le bras technique de la Commission territoriale de bassin pour la Dordogne, le Secrétariat Technique Local (STL). Le STL élargi, qui rassemble les acteurs institutionnels et financeurs (services de l'Etat, Agence de l'eau, ONEMA, régions, départements...), définit les territoires prioritaires (au nombre de 22 et regroupant 200 masses d'eau dégradées sur 400 au total) et caractérise les masses d'eau dégradées prioritaires et les actions afférentes (une dizaine de mesures par masse d'eau). Une fois élaborés, les plans d'action sont soumis aux maîtres d'ouvrage potentiels des territoires prioritaires.

En Dordogne, on part donc du terrain pour faire remonter les actions aux services de l'Etat, qui les intègrent dans les PAOT, outils évolutifs qui permettent également de compléter les mesures par des actions de préservation des masses d'eau et les actions Grenelle en faveur des trames bleues. Cette forme de partenariat local permet d'assurer des synergies entre les différents outils. Ces programmes d'action peuvent également servir de base à l'élaboration du SAGE.



- Préparer des **réponses intégrées** face aux effets cumulés des pressions humaines sur l'environnement (interdépendance des problèmes).
- Rechercher les **effets leviers**

- Réaliser des diagnostics ciblés sur des bassins à enjeux lorsque c'est nécessaire, via le SAGE par exemple. Cela permet de zoner les actions sur un petit territoire puis d'élargir ensuite si cela fonctionne.
- Favoriser l'émulation : Les bonnes pratiques sont contagieuses et les progrès ont parfois un effet domino. Quand un projet est développé avec les agriculteurs, cela peut pousser la collectivité locale à moderniser sa station d'épuration.
- Prendre en compte les **spécificités locales** :
  - Une évaluation au cas par cas peut être justifiée dans certaines situations (destruction d'ouvrage hydrauliques historiques par exemple).
  - Prendre en compte des critères subjectifs (perception de l'environnement, valeur du patrimoine auprès des habitants...). Ils peuvent être intégrés dans les grilles multicritères qui servent à définir l'impact des ouvrages sur la continuité écologique.
- **Réalisme et pragmatisme** : Les acteurs locaux soulignent la nécessité de fixer des ambitions réalistes, basées sur des études de faisabilité techniques et socioéconomiques fines. Toujours penser au terrain, à la mise en œuvre opérationnelle lors de la rédaction du PdM et du SAGE. Fixer des étapes intermédiaires progressives, avancer pas à pas avec des ambitions modestes.
- **Demande d'accompagnement et de cadrage des acteurs de terrain** : Les acteurs locaux sont en demande de soutien et plaident pour davantage de souplesse et de réactivité de la part de l'agence et des services de l'Etat. Les syndicats ont généralement réussi la transition vers une vision « milieux » et ont su adapter leurs pratiques et leurs techniques à cette nouvelle vision. Néanmoins, élus, agriculteurs, industriels et petits syndicats ont besoin d'un appui technique, de conseils stratégiques, d'un cadrage des services de l'Etat, notamment pour fixer les objectifs.
- Assurer la **continuité de l'action** : Poursuivre la mise en œuvre du SAGE et du PdM, pendant la révision, voire même renforcer les actions, afin de conserver une forte mobilisation des acteurs.

### 3.5.3 Articulation et coordination des outils réglementaires et législatifs

- Le travail en réseau entre les services de l'Etat fait ses preuves, notamment entre l'agence de l'eau et les DDT. Pourtant il convient parfois de clarifier la répartition des rôles entre la MISEN, chargée du suivi dans les départements, et l'agence de l'eau, qui possède tous les éléments correspondants. Pour consolider la cohésion interne au sein des services de l'Etat, l'organisation d'échanges soutenus au sein de la MISEN est nécessaire.
- Simplifier et mettre en cohérence les outils réglementaires.

**Le SAGE** est un outil intéressant car il peut apporter une vraie plus-value par rapport au PdM sur certaines thématiques, telles que les zones humides ou le traitement des rejets. Le SAGE a le mérite de donner une cohérence aux visions sectorielles. Il permet de se baser sur un état des lieux commun et des séries de mesures territorialisées, de porter une vision stratégique d'ensemble sur un territoire et de faire émerger de nouvelles thématiques prioritaires (inondations, études volumes prélevables, négociation du partage de l'eau...) en posant les problèmes en termes de solidarité de bassin, dépassant les problématiques locales.

Le SAGE est un levier important pour les thématiques non-réglementaires car il instaure une cellule de négociation, la CLE, au sein de laquelle peuvent être discutées des questions polémiques (comme les gaz de schistes) ou des points de discordance (agriculture irriguée). En cela, et de par son opposabilité dans les documents d'urbanisme, il a potentiellement une influence forte sur les élus locaux, notamment dans les décisions d'aménagement du territoire.

Mais il s'agit d'une procédure lourde. Convient-il de limiter sa taille à une centaine de communes, ou alors, de rechercher une forme simplifiée ?

- **Le contrat reste l'outil privilégié de la mise en œuvre du PdM.**

En revanche, pour l'application des mesures structurelles de la DCE, les collectivités se tournent volontiers vers **les contrats de rivière, de milieux ou de territoires**, qui précisent les montages financiers et sont plus opérationnels. Dans le cadre de ces outils opérationnels des partenariats enrichissants peuvent se créer et nourrir une dynamique positive.

Le contrat reste l'outil privilégié de la mise en œuvre du PdM. Il est jugé plus efficace et opérationnel que les SAGE, qui ont moins d'impact direct sur le terrain et sont coûteux (en temps et en moyens) à mettre en place. Les mesures du PdM sont systématiquement prises en compte dans les contrats et financées en priorité par l'agence de l'eau. Le département et la Région conditionnent parfois leurs aides aux contrats, ce qui a favorisé leur émergence dans le bassin de l'Ardèche. Dans certains cas, l'existence d'un contrat peut favoriser l'émergence d'un SAGE.

Dans le bassin versant de l'Ardèche, dans le cadre de l'adoption du SAGE, il est prévu de créer un « supra contrat », sous forme d'un programme post-SAGE s'appliquant à l'échelle du bassin versant, afin d'englober certaines thématiques telles que la gestion des ressources en eau souterraines (le SDAGE ayant identifié plusieurs aquifères comme ressources majeures, à cheval sur les périmètres des trois contrats), ou la gestion des boues d'épuration et des matières de vidange. Cet outil permettait également de cibler la thématique de l'usage eau potable, qui représente  $\frac{3}{4}$  des prélèvements en Ardèche, avec une entrée « aménagement du territoire » et non pas « milieux ».

- **Alimenter le PAOT** avec les programmes territoriaux validés par les acteurs terrain. Les PAOT sont complémentaires avec le PdM car ils comportent aussi des actions de maintien des écosystèmes. Ils suivent le même découpage que celui des territoires prioritaires pour assurer la cohésion des deux outils (Dordogne). Utiliser ces programmes territoriaux pour l'élaboration du SAGE. Le SAGE va permettre d'élargir la concertation et peut-être d'aller plus loin que les programmes territoriaux.
- **Mieux anticiper** pour agir en cohérence avec les autres procédures : afin de remédier à la lourdeur administrative et favoriser l'engagement des mesures, il faut améliorer la coordination des contrats avec les procédures administratives (déclaration d'intérêt général, autorisation loi sur l'eau...) pour faciliter et accélérer l'action.

Comme dans beaucoup de problèmes environnementaux, la **gouvernance multi-niveaux** est difficile.

- Une meilleure coordination entre l'échelon de bassin versant et le district hydrographique est souhaitable
  - Améliorer la coordination SAGE/SDAGE. En améliorant la représentation des présidents de SAGE lors de l'élaboration des nouveaux SDAGE ?
  - Prendre en compte l'avis des maîtres d'ouvrage dans l'élaboration du SDAGE.
  - Informer les représentants de la structure porteuse du SAGE de la déclinaison du PdM, pour laquelle souvent ils n'ont pas été sollicités.
- **Coordination entre syndicats de rivière et EPTB**, pour que les syndicats (opérationnels) et la structure porteuse du SAGE (direction stratégique) s'inscrivent dans une même dynamique. L'institution de bassin présente un intérêt particulier pour simplifier et homogénéiser l'action des syndicats. Cette coordination peut être assurée par la mise à disposition de techniciens au service des syndicats par l'institution de bassin.
- Répartition des responsabilités possible :

- **Clarifier le rôle de l'EPTB** pour ne pas multiplier les échelons de décision et éviter les recouvrements de compétences. L'EPTB pourrait améliorer le contrôle des marchés publics pour les grands travaux et prendre en charge des problématiques qui se posent à l'échelle du bassin versant (aménagement, inondations...).
- En parallèle, le maintien des syndicats historiquement présents sur le territoire permettrait de conserver une **gouvernance locale** basée sur la proximité du terrain et le caractère opérationnel de ces structures. Ce système à deux niveaux garantirait la subsidiarité des décisions et la légitimité des structures sur leur territoire.
- **Harmoniser les seuils-limites** réglementaires entre différents espaces et niveaux de réglementation
- Une intégration politique plus forte entre les secteurs de l'eau, de l'agriculture et de l'énergie en passant par une **cohérence affirmée dans la mise en œuvre de la PAC et de la DCE**. Faire évoluer le cadre normatif vers plus de cohérence des orientations juridiques et financières (PAC, politique agricole nationale). Une révision du modèle agricole s'impose pour que les dispositions sur l'eau puissent prendre toute leur effectivité. Cela implique de régler les problèmes à haut niveau afin de mettre en cohérence la PAC et la DCE.

#### 3.5.4 Animation et leadership :

- **Susciter des porteurs de projets** : L'administration s'attache à susciter de nouvelles instances adaptées à la déclinaison et à l'adaptation locale des politiques nationales et européennes. Pour le soutien à l'émergence des SAGE et contrats : les services de l'Etat doivent jouer un rôle d'information, de conseil méthodologique et technique.
- **Renforcer l'intervention sur les territoires orphelins**, et pour cela
  - **Développer et harmoniser des moyens d'animation** sur le territoire pour pallier le manque de maîtrise d'ouvrage dans les zones orphelines.
  - **Développer les aides directes aux collectivités territoriales**, qui permettent de cibler les territoires orphelins. A l'heure actuelle, pour certaines thématiques telles que les milieux aquatiques, les financeurs ont l'obligation de passer par un contrat, ce qui laisse ces territoires sans possibilité de recourir à des financements sur les thématiques en question.
- Mieux valoriser et reconnaître le **travail des animateurs** et motiver leur maintien en poste. Ce sont souvent de jeunes professionnels auxquels on demande des compétences multiples. Les chargés de mission ont besoin de soutien pour dédier du temps à la concertation en tant que telle et pouvoir assumer pleinement leur fonction, qui représente une lourde responsabilité. Ils doivent savoir traduire les attentes des acteurs par rapport au SAGE et les mobiliser pour entrer dans son élaboration. La continuité, la régularité des réunions de CLE et de bureau élargi, la solidité des contacts noués avec d'autres instances, notamment celles de l'urbanisme, sont des facteurs critiques.
- **Enrichir l'animation de terrain** dont le rôle est essentiel pour faire vivre les cellules de concertation (CLE, comité de rivière, de milieu ou de territoire) ; les réunions et le contact direct sont à privilégier par rapport aux supports écrits. Les moyens techniques et humains sont-ils suffisants ?
- Autorité motrice : le **leadership** de l' élu qui préside la CLE est essentiel pour porter la dynamique, fonder sa légitimité et créer l'entente politique. Le binôme élu / animateur constitue le noyau dur du SAGE. Les élus du comité de bassin jouent le rôle de relais auprès des

élus locaux : il est indispensable que les élus parlent aux élus. Selon les acteurs, le président doit savoir arbitrer ou négocier. Mais au sein d'une structure locale de mise en œuvre du PdM (CLE ou syndicat), l'autorité en tant que telle du président est-elle suffisamment garantie en cas de conflits ?

- Verrouiller la mission de l'élu par rapport à l'Etat par une lettre de mission bien définie donnant des orientations afin d'équilibrer les logiques électoralistes à la tête des SAGE. Il devra rendre des comptes à l'Etat.
- **Asseoir une autorité** auprès des usagers :
  - **Un pilotage à un niveau supérieur** (au niveau du préfet ou du sous-préfet) peut être nécessaire pour porter des thématiques très sensibles au niveau local et dépasser les conflits territoriaux.
  - **Responsabiliser** les maîtres d'ouvrages, les élus et les usagers. Par exemple, confier directement la responsabilité et le portage de certaines actions du SAGE à la chambre d'agriculture permet de la responsabiliser en la positionnant comme relais auprès des agriculteurs.
  - **Renforcer l'autorité de la police de l'eau.**

### 3.5.5 Mobilisation et appropriation locale (Conduite du changement)

- S'appuyer sur un **évènement déclencheur ou une problématique fédératrice** pour faire prendre conscience aux usagers et aux élus de la nécessité de se concerter autour des ressources en eau. Partir d'une **réalité de terrain** puis la rattacher aux objectifs DCE/Grenelle etc... Mettre l'accent sur des **enjeux collectifs forts et visibles** (ex : la baignade) pour faire passer des messages. Utiliser **l'approche fonctionnelle** des zones humides : l'idée que les milieux naturels rendent des services « gratuits » parle aux élus !
- Labelliser individuellement les pratiques des élus qui appuient le processus DCE.
- **Réappropriation** du bassin versant par les habitants : mise en valeur du patrimoine du bassin, construction d'une notion de solidarité de bassin autour d'un objectif commun, qui doit passer par la prise de conscience de l'eau comme richesse collective. Pour un processus de concertation réussi, il faut donner aux élus les moyens de se projeter au-delà de leur territoire et d'intégrer la notion de **solidarité** à l'échelle du territoire.
- **Une action systémique** : du diagnostic à la mise en œuvre, nécessité d'agir sur le plan économique, en faisant jouer les outils fonciers et financiers, pour réorganiser les filières afin de soutenir un développement territorial cohérent et homogène.
- **Du temps**. Besoin d'une vision de long terme des politiques pour soutenir une mutation en profondeur, notamment dans le secteur agricole. Les délais sont trop courts pour voir les actions porter leur fruit.
- **Spécialisation des maîtres d'ouvrages** : les compétences existantes sur le territoire ne répondant pas à toutes les nouvelles thématiques du PdM, de nouveaux métiers se créent.
- **La généralisation des bonnes pratiques** : il faut trouver des moyens de diffusion et de reproduction des mesures dont l'efficacité est prouvée, alors que la tendance est à l'expérimentation permanente.

### 3.5.6 Améliorer la concertation

- **Processus bottom-up** : S'appuyer sur les réflexions engagées à l'échelon local pour tenir compte des spécificités liées au contexte et renforcer l'appropriation des mesures.

- Laisser de l'autonomie aux CLE : leur intérêt est justement de constituer des espaces autonomes de gouvernance au niveau local, lieux de discussion et de concertation qui ne doivent pas être bridés par le SDAGE et le PdM.
- Valoriser la connaissance du terrain des acteurs économiques ; tenir compte de leurs avis.
- Inclure les financeurs potentiels en amont des décisions. Impliquer les conseils généraux et les préfets pour le portage politique de la démarche DCE.
- Formaliser la représentation d'associations d'intérêt général dans les CLE. Octroyer des sièges à des représentants de l'agriculture biologique.
- Discuter au niveau local avec les agriculteurs. Privilégier les changements incrémentaux.
- **Processus top-down :**
- **Clarifier la répartition des responsabilités et renforcer l'autorité de l'Etat** pour avancer sur des bases communes, reconnues de tous, et assurer une réglementation des usages pour arbitrer dans le partage des ressources. Une médiation affirmée des services de l'Etat permettrait de dépasser les blocages locaux.

### 3.5.7 Application et suivi :

- Consolider un partenariat fort entre les acteurs techniques implantés localement, l'agence de l'eau et les services de l'Etat.
- Renforcement des moyens de l'Etat pour assurer un contrôle effectif. Compter sur un Etat accompagnateur de dynamiques de territoire, au-delà de sa fonction régalienne, peut faciliter les synergies.
- Récompenser aussi les « bons élèves » : octroyer des financements pour des actions préventives, pas seulement curatives. Valoriser l'exemplarité des collectivités locales motrices.
- Formaliser les progrès réalisés localement : s'engager dans un travail de long terme avec l'agriculture pour renforcer la coloration environnementale de la politique agricole, en s'appuyant sur la chambre d'agriculture pour faire évoluer les pratiques.
- Former les techniciens à l'ingénierie écologique.
- Responsabiliser les collectivités locales.
- Jouer sur les leviers financiers :
  - Le 10<sup>ème</sup> programme de l'agence de l'eau prévoit de financer à hauteur de 70 à 80 % les thématiques non traditionnelles (restauration).
  - Développer des systèmes d'aide pérennes pour l'agriculture (en opposition au court-termisme des MAE)

### 3.5.8 Communication et formation :

- **Diffusion** : il est nécessaire d'élargir le champ de communication au-delà du petit cercle d'avertis, aux élus et citoyens qui ne sont pas impliqués dans la démarche, pour s'assurer de la bonne compréhension des enjeux par le plus grand nombre. L'échelle du SAGE peut être un problème
- **Développer les retours d'expérience.**
- **Clarté et pertinence du message :**
  - Nécessité d'un *travail lexical* pour améliorer la compréhension des textes.

- *Choix des arguments* pour la défense des milieux aquatiques : la notion de fonctionnalités et de services rendus trouve plus d'écho que les arguments purement naturalistes.
- « *Humanisation* »: remettre l'homme au cœur de la gestion des ressources en eau en rappelant les effets boomerang des comportements humains vis-à-vis de la rivière et en mettant l'accent sur les enjeux des pollutions pour la santé humaine.
- **Quels médias ?**
  - Développement *d'outils pédagogiques et interactifs* pour toucher les différents publics en partant de leurs représentations propres (agriculteurs, élus, industriels, citoyens...).
  - *Contact direct* : événementiel, mise en situation (visites d'exploitations industrielles ou agricoles, sentiers pédagogiques...) à l'attention du grand public.
  - Travail en lien avec les *relais locaux* (associations, conseils de quartier, écoles).
- **Besoins de formation :**
  - *Technique et administrative*, pour les porteurs de projets,
  - *Thématique* : présentation explicative du monde de l'eau et ses contraintes, (auprès des aménageurs et urbanistes)
  - Appréhension de l'eau comme *bien commun* et ouverture vers les nouveaux enjeux induits chez les élus d'un territoire.
- **Valorisation des actions effectuées**, qui ne se voient pas forcément, pour lutter contre une médiatisation parfois virulente.

### 3.5.9 Les incitations financières :

- **Éviter de creuser les écarts** : notamment entre EPTB et autres structures qui n'ont pas droit à une sur-redevance.
- **Équité : harmoniser participation aux coûts** et bénéfices liés aux aménagements de cours d'eau pour chaque commune dans les grands syndicats ou EPTB.
- Pérennité : Besoin de **financements pérennes** pour financer des actions dans la durée (suivi, maintenance...).
- **Évaluation financière fine des mesures** : les maîtres d'ouvrage sont en attente d'une évaluation financière plus précise des mesures qu'on leur suggère de mettre en œuvre.
- **Fournir les moyens financiers** correspondant aux exigences du Pdm.
- **Conditionner les aides des agences de l'eau** à la réalisation du PDM.

### 3.5.10 Politique territoriale et foncière :

- **L'articulation du SAGE avec le SCOT et le PLU** est essentielle pour une politique territoriale cohérente. Travailler en lien avec les responsables du SCOT permet de prendre le problème à sa source. Les acteurs locaux ont besoin de lieux, d'instances pour assurer une interface eau/territoire.
- **Simplifier les zonages**, pour une meilleure lisibilité des SAGE.

## 4 Conclusion et perspectives<sup>6</sup>

---

### 4.1 *Notre coup de projecteur est encore proche du démarrage des PDM*

Cette enquête, réalisée au cours des années 2011 et 2012, donne un retour d'expérience d'acteurs qui sont encore bien proches du démarrage de la mise en œuvre du PdM en janvier 2010. Déjà, une différence est sensible entre les premières et les dernières enquêtes.

Des problèmes qui déclenchaient de lourds conflits il y a quelques années sont mentionnés au passé : éclusées EDF sur le Dordogne, ressources en eau de l'Audomarois ne sont quasiment plus mentionnée ; les agriculteurs bougent en baie de St-Brieuc. Donc les difficultés rencontrées aujourd'hui autour des pollutions diffuses ou de la géomorphologie devraient pouvoir trouver leur solution.

Il convient cependant de noter que, depuis la réalisation des enquêtes sur les territoires test, la prise de conscience de l'application des programmes de mesures par les acteurs locaux évolue favorablement. Les programmes de mesures constituent dans la plupart des SAGE et des politiques contractuelles le cœur des préoccupations des acteurs locaux puisqu'ils conditionnent pour la plupart les aides financières et interventions de l'Etat et des Agences de l'Eau.

### 4.2 *Dépasser la « frustration post-concertation »*

On observe fréquemment, dans les processus participatifs, que les acteurs dont les propositions n'ont pas été reprises ont le sentiment d'avoir été insuffisamment écoutés par les décideurs, qui ont la légitimité pour trancher. Cette frustration est d'ailleurs à la mesure de l'espoir suscité par les procédures de concertation.

A cet effet, on peut conseiller aux décideurs d'apporter le même soin à l'explication qu'ils donneront aux acteurs sur les décisions finalement prises, et à l'accompagnement de leur application, que pour le lancement initial des procédures.

### 4.3 *Clarifier les compétences et les échelles d'intervention des administrations*

Depuis la loi sur l'eau de 2006 un nombre impressionnant de textes législatifs et réglementaires demande, pour leur application, de grands efforts de mise en cohérence de documents administratifs. Il semble que beaucoup d'énergie se disperse dans les allers-retours entre services.

Pour les administrés, le paysage réglementaire du monde de l'eau est devenu trop complexe. Or ils sont demandeurs de plus de présence des services sur le terrain, pour expliquer, conseiller.

La mise en place des politiques de l'eau se fait actuellement par l'intermédiaire d'une gouvernance multi-niveaux. D'une manière générale, les actions relevant du petit cycle de l'eau (assainissement, eau potable) sont assurées par des maîtrises d'ouvrage locales bien organisées qui évoluent progressivement dans le cadre des compétences des Communautés d'Agglomération ou Communautés de Communes regroupées ou non. Les moyens sont en bonne adéquation avec les interventions et ces structures de gestion pourront faciliter la mise en œuvre des PDM.

---

<sup>6</sup> En complément de cette conclusion, la synthèse du colloque de restitution de ces travaux organisé le 7 juin 2013, réalisée par Philippe Dupont, Président de la « commission scientifique et technique ressources en eau et milieux aquatiques » de l'ASTEE, est en annexe 4 de ce rapport.

Par contre, les compétences méritent d'être précisées pour les cours d'eau et les milieux aquatiques dans leur ensemble afin de faciliter à la fois les modalités de financement et la mise en œuvre des opérations d'aménagement.

Le souhait de maintenir une gouvernance locale basée sur la proximité de terrain et l'opérationnalité des interventions tout en permettant de promouvoir une stratégie par bassin versant devrait pouvoir trouver sa concrétisation dans le cadre d'une réflexion actuelle proposée dans l'acte III de la décentralisation. L'affectation de la compétence « milieux aquatiques » aux communes transférable aux EPCI est sans doute un cadre nouveau à privilégier dès lors que cette compétence pourra être transférée ou déléguée à une structure plus large qui pourrait être l'EPTB.

Les Etablissements Publics Territoriaux de Bassin, créés par la loi du 30 Juillet 2003 dont les compétences se sont enrichies par différents textes successifs, malgré leur diversité, ont permis de promouvoir d'importantes initiatives et de développer une réelle concertation en appui des instances de bassin.

Les EPTB pourraient devenir la structure de référence de gestion de l'eau affirmée clairement au plan législatif en appui des structures de gestion locales. Mais il est important, pour ces EPTB, de pouvoir être dotés de moyens financiers pérennes fondés sur redevance ou taxe spécifique,

#### ***4.4 Top-down ou bottom-up ? Prendre en compte les richesses et limites locales pour la co-construction des nouveaux objectifs et programmes***

Le PdM est souvent perçu comme technocratique. Ce risque existe dans toute politique environnementale, dont la connaissance des enjeux et l'évaluation des résultats reposent sur des investigations de nature scientifique.

L'exigence de participation et l'obligation de résultats voulues par la DCE représente une innovation qui mérite d'être soulignée.

Face à l'obligation de résultats à terme, les marges de manœuvre résident dans le rythme de progression des actions décidées, la priorisation spatiale, et la prise en compte des contraintes économiques.

Une meilleure appropriation des programmes d'action au niveau local passe sans doute par la co-construction des objectifs intermédiaires, avec une priorisation d'ensemble validée par les acteurs locaux le plus en amont possible dans les nouveaux SDAGE.

La progressivité de la démarche sera sans doute un facteur clé de succès. Il faudra :

- Apprendre des expériences,
- Fixer un rythme crédible,
- Aider les réalisations à faire tache d'huile et trouver des effets de leviers.

#### ***4.5 Animer à bon escient***

Animer c'est faire vivre un groupe.

Décider d'actions qui vont au-delà de l'intérêt immédiat de chaque acteur ne peut se faire qu'en référence au sentiment d'un bien commun à protéger et gérer, la protection de ce bien commun suscitant et justifiant l'existence d'un groupe, permanent ou temporaire, à son chevet.

La prise de conscience collective n'est jamais immédiate, même si de bonnes techniques d'animation peuvent favoriser la richesse des interactions et l'accession plus rapide à une vision commune des problèmes à résoudre. Chaque groupe a son histoire, dans laquelle les conflits représentent des pierres d'achoppement à dépasser. Il y a une alchimie de l'animation qui demande beaucoup de doigté,

d'efforts de traduction, la juste dose d'autorité (formelle ou pas), mais aussi du temps, l'organisation d'évènements mettant en présence les diverses parties, de la créativité et un pilotage débouchant sur des réalisations concrètes.

Les entretiens réalisés ont mis en évidence une légitimité perçue des Commissions Locales de l'Eau. D'ailleurs c'est souvent au nom d'un vécu collectif au plan local qu'une certaine résistance aux rythmes de la DCE a pu jouer.

Les CLE sont appréciées pour leur rôle d'information partagée sur des enjeux complexes, de confrontation des points de vue et de validation des options stratégiques. Les structures d'animation ont aussi un rôle important de représentation des points de vue « Eau » auprès d'autres instances telles que les commissions d'urbanisme ou d'aménagement. Le duo animateur-président de CLE doit être conforté.

L'évaluation des résultats d'une animation se mesure en termes d'appropriation des fruits du travail du groupe (les acteurs disent-ils spontanément « notre programme » ou « leur » ?) et de mobilisation effective (les SAGE ne sont pas toujours exemplaires à cet égard). On peut aussi évaluer les moyens mis en œuvre (nombre et succès des réunions, outils développés, etc...); mais l'appropriation d'un programme d'action repose aussi sur la reconnaissance des acteurs locaux par les décideurs de ce programme.

Faire vivre ces commissions est évidemment un processus coûteux. Sur quelles durées, et à quelle échelle cette animation locale doit-elle se faire ? C'est une question qui croise l'idéal et les contraintes de coût.

A côté de tâches de planification stratégique qui bénéficieraient d'une réelle dynamique de groupes (élaboration des SDAGE et SAGE notamment), on peut se demander si le terme d'animateur n'est pas employé parfois abusivement pour désigner des missions d'autres nature. Un chantier de requalification du poste d'animateur pourrait être mené entre la Fonction Publique Territoriale, le Ministère et les Agences de l'eau. Il conduirait à affiner une typologie des missions et des postes, les capacités et besoins de formation correspondants, les conditions et moyens d'accompagnement nécessaires, les critères d'évaluation du travail fourni.

Certaines stratégies d'« animation » doivent être mieux ciblées sur les missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre par des chargés d'étude plus spécialisés formés à l'ingénierie écologique, notamment pour l'application de thématiques complexes de restauration physique, continuité écologique. Ces chargés de mission ou d'étude technique formés à l'ingénierie écologique (surtout pas des « missionnaires » au savoir dogmatique et surplombant) auraient pour missions :

- expliquer les enjeux des nouvelles actions sur les milieux aquatiques,
- proposer des itinéraires techniques,
- monter et suivre des programmes de travaux.

Ils doivent pouvoir s'appuyer sur des cellules de soutien technique et juridique (dans les EPTB, l'ONEMA... ?) permettant d'affiner les études d'opportunité, de faisabilité et d'impact des travaux envisagés.

#### **4.6 Diffusion scientifique et communication**

Il faut bien sur diffuser et approfondir les connaissances scientifiques et techniques nécessaires à l'accomplissement de la DCE.

Pour autant, à côté de l'expertise scientifique et technique des promoteurs de la DCE, il convient de donner leur juste place aux autres savoirs. En effet il existe aussi une expertise des usages qui englobe des savoirs technico-économiques (filières AEP-assainissement ou agriculture...), et des savoirs pratiques

(ex : techniques des kayakistes) et culturels, ces derniers appartenant à tous les habitants et riverains. La reconnaissance de ces autres savoirs dans la recherche des solutions, est la condition d'une mobilisation effective. Pour la diffusion des pratiques innovantes, cela amène à s'appuyer dans la mesure du possible, sur des partenaires-relais insérés dans les milieux cibles.

Il convient de renforcer la culture de conciliation et de médiation chez les gestionnaires et les services de l'Etat.

Il faut enfin informer le grand public, capable d'exprimer une demande sociale auprès de ses élus, des enjeux et des démarches en cours. Un mouvement européen parti de la base comme « *the big jump* » permet de faire émerger de façon ludique une attente des populations vis-à-vis de la DCE.

#### **4.7 La masse d'eau : une bonne échelle pour développer les actions de terrain en collaborant sur des problèmes circonscrits ?**

Même si le SAGE correspond à un cadre de solidarité et de cohérence pertinents pour une approche transversale, la bonne dimension du territoire d'application du PDM pourrait être celle de la masse d'eau qui concerne 10 à 50 communes. Celle-ci pourrait être l'échelle d'échange reconnue puisqu'elle correspond au territoire d'objectif de bon état mais également parce qu'elle permet une meilleure efficacité des instances de concertation et de mieux intégrer les usages et pratiques existantes partiellement prises en compte dans la DCE.

La mise en œuvre opérationnelle des actions pourrait se définir dans les contrats locaux de territoire à l'échelle des masses d'eau. Le contrat reste l'outil privilégié d'intervention.

#### **4.8 Une vision à moyen ou long terme, notamment pour le financement des actions du PdM**

L'application des programmes de mesures doit faire preuve de réalisme et de pragmatisme en proposant une progressivité dans la mise en œuvre des actions basés sur des études de faisabilité techniques et socio-économiques fines (analyse coût / bénéfice).

La priorisation des mesures est ainsi recherchée par les acteurs locaux compte tenu de l'inquiétude concernant les moyens financiers disponibles notamment par les Départements et Régions malgré les efforts importants consentis par les Agences.

En agriculture, les délais nécessaires permettant de mesurer l'efficacité des actions déployées nécessitent une certaine pérennisation des mesures agri-environnementales très demandées par la profession agricole.

#### **4.9 Viser l'intégration de l'eau dans les outils de politique territoriale**

Il est aujourd'hui demandé que les SAGE opposables traduisent une réglementation affinée au niveau du parcellaire. Pourtant la destination normale de leurs conclusions est d'être intégrées dans les outils spécifiques de l'urbanisme, tels que PLU et SCOT. Faire entendre la « voix de l'eau » dans ces instances passe souvent actuellement par le volontarisme et la constance de l'animateur SAGE qui assiste aux réunions et fait entendre les messages afférents à son domaine, en effet le droit de visa n'est pas toujours systématique. Mais on pourrait penser aussi à former systématiquement les urbanistes et aménageurs.

A l'échelle des territoires, les problèmes majeurs résultent des conflits structurants entre une contrainte environnementale et l'intérêt économique dominant du territoire (qui peut inclure l'urbanisation). Il

pourrait être avantageux de viser une intégration des deux problématiques, à l'amont des décisions, dans les commissions habilitées à piloter le développement territorial dans son ensemble. Car la politique de l'eau n'est pas en soi perçue comme assez légitime pour confronter les grandes orientations économiques. On a souvent entendu dire au cours de cette enquête « il faut harmoniser nouvelle PAC et DCE ». Beaucoup pourrait sans doute aussi se faire à une échelle plus fine, infra-régionale, en jouant sur la priorisation spatiale des actions DCE, l'argumentaire économique admis par la DCE et une plus grande souplesse dans les mécanismes d'incitation et de redistribution financière. Autrement dit : valider, à la faveur d'une subsidiarité accrue, un zonage entre espace de polarisation (agro)industrielle (garantissant toutefois l'objectif de non-dégradation), et zones ou bassins de développement vert visant l'exemplarité de réalisations allant dans le sens d'une transition écologique <sup>7</sup>.

Ces travaux de prospective territoriale doivent être menés à une échelle assez vaste pour disposer de statistiques et de leviers pour envisager un avenir économique à moyen terme, valider des orientations puis piloter les progrès au vu de la conjoncture. Aujourd'hui les Schémas de Cohérence Ecologique (SCoE) ont élaborés à l'échelle régionale. Les contrats et chartes de pays seraient peut-être des outils collectifs à investir par les acteurs de l'eau.

---

<sup>7</sup> Pour une approche de ces concepts voir les résultats de la recherche « Territoires 2040 » de la DATAR.

## Bibliographie :

- ACADEMIE de l'EAU (2008) "**Rapport du groupe de travail sur la Méthodologie de Développement Intégré Eau-Territoire MEDIET**".
- ALLAIN S. (2001) « **Les schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) : une procédure innovante de planification participative de bassin.** » Geocarrefour 2001 (76), p 199-209.
- BARRET Philippe, GONZALES Alfonso, "**Société civile et résolution des conflits hydriques**", rapport UNESCO/PCCP.
- BEURET Jean-Eudes, « **La conduite de la concertation** », L'Harmattan, 2006.
- DELAMARRE A. (2002)« **La prospective territoriale** », DATAR, La documentation française.
- FAURE G.O., MERMET L., TOUZARD H , DUPOND C : « **La négociation** » Nathan, Paris, 1998, 207p.
- FOUGEIROL D, « **Gestion des conflits dans le domaine de l'eau ; réflexion à partir de quelques cas types** » Univ. Paris V, D.U. de Gestion et résolution des conflits, 9/1998, 40p.
- LARRERE Catherine et Raphael, (1997), « **Du bon usage de la nature. Pour une philosophie de l'environnement** ». Flammarion, coll. Champs essais.
- MASSARUTTO Antonio, (2007)«**La partecipazione nella Direttiva Europea Quadro sull'Acqua** », Gruppo 183.
- MERMET L. (1992) « **Stratégies de gestion pour l'environnement. La nature comme jeu de société** » L'Harmattan ed..
- SHAMIR Yona (2002)« **Alternative Dispute Resolution approaches and their application**», rapport UNESCO/PCCP
- TOUZARD H, « **La médiation et la résolution de conflits** » PUF, Paris, 1977, 420 p

## **5 Liste des annexes :**

---

**Annexe 1 : Note de cadrage de l'étude**

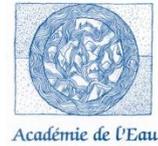
**Annexe 2 : Cartographie des outils de planification**

**Annexe 3 : Canevas d'entretien**

**Annexe 4 : Conclusions du colloque du 7 juin sous forme de recommandations (Ph. Dupont)**

**Annexe 5 : Liste des sigles**

**5.1 Annexe 1 : Note de cadrage de l'étude**



**Axe inter-associatif 4**

**Retour d'expériences sur la mise en œuvre des programmes de mesures de la directive cadre sur l'eau**

**Proposition de note de cadrage de l'étude envisagée**

Septembre 2011 (datée 21 Avril 2011)

Table des matières :

1 <u>Expression de la problématique</u>	3
2 <u>Identification des acteurs et de leurs attentes</u>	4
3 <u>L'application des programmes de mesures : réflexions préalables pour l'évaluation inter-associative</u>	5
4 <u>Quelle évaluation proposer ?</u>	6
5 <u>Les objectifs de l'étude envisagée</u>	6
6 <u>La méthodologie proposée :</u>	7
6-1 le choix d'un réseau de territoires d'étude	7
6-2 Appui technique - méthodologie	7
6-3 L'appui bénévole des réseaux associatifs	7
6-4 Un colloque final	8
7 <u>Le calendrier</u>	8
8 <u>Autres propositions envisageables</u>	8

## 1 Expression de la problématique :

La directive européenne 2000/60/CE sur l'eau (DCE) du 22 décembre 2000 fixe un cadre commun aux Etats membres de l'Union Européenne pour la gestion de leurs ressources en eau. L'objectif emblématique principal de cette directive est d'obtenir le bon état des eaux avant la fin de l'année 2015.

La directive laisse aux Etats membres la liberté du choix des moyens pour parvenir aux résultats escomptés ; néanmoins, elle propose une méthode pour parvenir à cet objectif ambitieux. Parmi les moyens proposés figurent l'établissement de « Programmes de Mesures » (PdM), qui viennent accompagner des « plans de gestion » établis par « district hydrographique ».

Le vocable « mesures » ne doit pas être pris dans sa signification métrologique, mais au sens d'actions à entreprendre ou de règles à respecter.

Dans la terminologie de la transposition française de cette directive assurée par la loi sur l'eau du 21 avril 2004, les plans de gestion de la DCE correspondent aux Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE), créés par la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 et modifiés par les lois du 21 avril 2004 et 30 décembre 2006. Les SDAGE sont déclinés en tant que de besoin en Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) locaux.

Les « districts hydrographiques » français correspondent aux grands bassins hydrographiques créés en 1964, moyennant quelques aménagements de frontière. Les SDAGE concernent ces districts ; les SAGE concernent des sous-bassins.

Les PdM sont définis par l'article 11 de la DCE. Ils comprennent des « mesures de base » et des mesures complémentaires ».

Les mesures de base comprennent notamment les mesures découlant des directives européennes (ERU, nitrates, eaux potables ou probabilisables...) et des mesures économiques permettant de mettre en œuvre la récupération des coûts auprès des usagers ou des pollueurs. Elles constituent un socle minimal.

Les mesures complémentaires sont des mesures nationales ou locales dont l'application est jugée nécessaire par l'Etat membre pour l'atteinte du bon état des eaux ; la directive propose une liste en annexe.

Les PdM sont établis pour 6 ans (comme les SDAGE). Ils sont arrêtés formellement par l'autorité administrative (en l'occurrence le préfet « coordonnateur de bassin », préfet de région du siège du comité de bassin), sur proposition du comité de bassin. Les premiers PdM ont été adoptés à la fin de l'année 2009.

Le MEDDTL a la responsabilité du suivi et de l'évaluation de ces PdM dans le cadre du rapportage qui doit être fait régulièrement à la Commission européenne. Il souhaite s'appuyer en particulier sur le réseau d'experts ou d'acteurs constitué par les quatre associations pour remplir cette mission. L'objet de la note est de préciser l'apport des associations dans le cadre de cette étude qui se déroulera en 2011 et 2012.

## 2 Identification des acteurs et de leurs attentes :

Les acteurs concernés sont les mêmes que ceux concernés par les SDAGE ou les SAGE : collectivités territoriales, usagers de l'eau et des milieux aquatiques, ONG, services de l'Etat. Ils sont représentés au sein des comités de bassin (SDAGE), des commissions locales de l'eau (SAGE) et des comités de pilotage des contrats de rivière ou d'autres contrats territoriaux équivalents intéressant la gestion des ressources en eau.

Les élus locaux représentant des collectivités territoriales ont en charge la mise en œuvre des politiques de développement local et la gestion des services publics locaux de l'eau (eau potable et assainissement). Ils doivent s'assurer de la cohérence de leurs actions avec les programmes de mesures DCE. Ils ont le souci que cette mise en cohérence soit possible et politiquement supportable par leurs électeurs (répercussion des coûts par la fiscalité locale ou la tarification des services rendus notamment).

Les acteurs économiques utilisateurs d'eau (industries, agriculteurs...) souhaitent que la mise en œuvre des mesures qui leur sont imposées, à l'élaboration desquelles ils ont participé, soit techniquement possible et économiquement supportable. D'une manière générale, ils se sentent plus concernés par le respect du programme de mesure que par l'atteinte de l'objectif de bon état.

A l'inverse, les usagers des milieux aquatiques à des fins ludiques (pêcheurs, adeptes des sports nautiques) sont essentiellement attachés à l'atteinte des objectifs de qualité de la directive, les mesures n'étant qu'un moyen pour parvenir à ces objectifs.

Les ONG environnementales attachent autant d'importance à l'atteinte effective du bon état qu'à la mise en œuvre des programmes de mesure. Les ONG consuméristes sont essentiellement préoccupées par la répercussion des coûts sur les usagers domestiques des services publics locaux de l'eau et par le rapport coût/efficacité.

Les services de l'Etat doivent proposer et concerter avec les autres acteurs les programmes de mesures qui leur paraissent nécessaires et en vérifier l'application effective par le biais de la police de l'eau. Ils doivent également vérifier l'atteinte effective du bon état des eaux dans le milieu aquatique. Ils ont la responsabilité du rapportage aux instances européennes.

Les agences de l'eau apportent l'ingénierie financière (redevances/aides) facilitant la mise en œuvre des programmes, soutiennent les actions de connaissance des milieux et mettent à la disposition de la communauté des acteurs leur savoir-faire technique.

Depuis la loi sur l'eau du 30 décembre 2006, l'ONEMA rassemble au plan national les savoirs techniques des services de l'Etat et de ses établissements publics et peut apporter un soutien à l'ensemble des acteurs.

L'Etat est responsable devant les autorités européennes de l'application de la directive, notamment de l'obtention du bon état des eaux. En cas de non respect, il peut être condamné à des pénalités financières ou des astreintes qui seront répercutées sur les contribuables via l'impôt, en l'absence à ce jour de dispositif de récupération vers les acteurs responsables du non respect de la directive. On ne peut exclure, a priori, qu'en cas de pénalités l'Etat ne demande aux agences de l'eau de prendre en charge tout ou partie de ces pénalités, au détriment des aides aux investissements nouveaux.

Les MISE ont la responsabilité de mettre en place et de suivre les PAOT (Plans d'action opérationnels territorialisés), qui correspondent à la déclinaison départementale des PDM.

La mise en évidence des responsabilités est très délicate, vu les inconnues scientifiques qui subsistent en matière d'impact des pressions sur les milieux.

Tous ces acteurs sont étroitement associés à la mise œuvre des politiques de gestion des ressources en eau puisqu'ils les proposent à l'administration par le biais des SDAGE et des SAGE, et ils « subissent » ensuite réglementairement ou contractuellement les contraintes induites par la mise en œuvre de ces politiques, notamment les « mesures » visées par la DCE.

L'appropriation des programmes de mesure par les élus locaux est un enjeu important.

En effet le programme de mesures pour l'eau vient en complément, et parfois en concurrence, avec d'autres politiques sectorielles (urbanisme, emploi, etc.) qui ont une prégnance forte sur les attentes locales.

Il convient ainsi de prendre en compte les difficultés de coordination des politiques liées aux compétences des Collectivités et aux dimensions des territoires d'intervention...

### 3 L'application des programmes de mesures : réflexions préalables pour l'évaluation inter-associative

Les programmes de mesures, définis à l'échelle de chaque bassin versant et territoire, constituent une interface entre les outils de planification et d'actions, mettant en évidence la nécessaire cohérence entre les orientations du SDAGE et la déclinaison, au plan local, du programme de mesures sous forme d'actions concrètes par l'ensemble des réseaux d'acteurs.

Les SDAGE approuvés sur le territoire national sont développés autour de quelques orientations et thématiques communes (tout en prenant en considération la spécificité de chaque bassin), parmi lesquelles il convient de citer :

- La lutte contre les pollutions avec priorité sur les pollutions par les substances dangereuses et la protection de la santé,
- La préservation des fonctionnalités naturelles des bassins et des milieux aquatiques en intervenant à la fois sur la morphologie, les zones humides, la gestion des espèces...
- La gestion quantitative de la ressource dans l'objectif d'un meilleur partage,
- Le renforcement de la gestion locale de l'eau avec une approche intégrant les politiques d'aménagement du territoire,

Les programmes de mesures qui ont été définis en application de ces orientations principales sont tout particulièrement axés sur la mise en place d'interventions visant :

- à réduire les pollutions domestiques, industrielles, les pollutions agricoles, les pollutions par les pesticides avec une forte orientation sur la réduction des surfaces désherbées et l'utilisation des techniques alternatives aux désherbages chimiques.
- A restaurer les habitats aquatiques, mettre en œuvre des programmes de recharges sédimentaires, de reconnexion des annexes aquatiques, qui constituent des mesures importantes pour enrayer la dégradation morphologique des cours d'eau.
- A mettre en place de plans de gestion pluriannuels de restauration des zones humides, des espèces invasives sont des mesures omniprésentes à l'échelle d l'ensemble du territoire.

La question de la gestion concertée constitue un axe fort des programmes de mesures posant la question de la gouvernance, de l'implication des différentes instances concernées et des multiples acteurs présents dans la mise en œuvre des actions.

Les choix définis par les modes de contractualisation entre acteurs, les méthodes de concertation, l'échelle des territoires d'application, la qualité des opérateurs, conditionnent l'efficacité des interventions et méritent une analyse approfondie.

## 4 Quelle évaluation proposer ?

Les programmes de mesures adoptés en 2009 ont été présentés au cours de l'année 2010 aux maîtres d'ouvrage et acteurs de l'eau pour une application sur une période de 6 années.

L'étude proposée aux partenaires de l'Axe inter-associatif pour les 3 années 2010-2011-2012 ne peut donc être exhaustive et pourrait se limiter à une première appréciation sur le démarrage de ces programmes et leurs conditions d'application dans la perspective de formuler un premier bilan à mi-parcours sur les thématiques et objectifs stratégiques qu'il convient de définir en groupe de travail.

L'ambition des 4 Associations n'est donc pas de se focaliser sur l'amélioration des connaissances techniques et scientifiques qui relèvent au premier chef des instituts spécialisés, ni sur la diffusion de ces connaissances.

Cette évaluation est différente du rapportage qui sera fait par l'Etat à l'Union Européenne. Elle doit cependant contribuer à formuler des conclusions et des recommandations qui pourront être judicieuses pour la deuxième période d'application des programmes de mesures.

## 5 Les objectifs de l'étude envisagée :

Compte tenu des délais et moyens proposés, l'objectif de l'initiative co-associative est ainsi d'apporter une contribution à l'évaluation territoriale des programmes de mesures en s'appuyant sur les démarches locales d'aménagement et de gestion des eaux mises en œuvre et en se fondant sur des témoignages d'acteurs.

Cette contribution doit permettre d'évaluer les méthodes mises en œuvre pour l'élaboration et l'application des programmes de mesures, d'apprécier la complémentarité et les synergies avec d'autres interventions, notamment celles définies dans le Grenelle de l'Environnement, puis de formuler des propositions sur l'amélioration de la qualité de la concertation, de l'implication des acteurs et du choix des opérateurs les plus pertinents susceptibles d'appuyer la mise en application des mesures.

Dans ce contexte, les objectifs de la présente étude pourraient être les suivants :

- 6- Obtenir une « image » du niveau de connaissance et d'adhésion des acteurs quant au contenu opérationnel des programmes des mesures,
- 7- Organiser des remontées d'informations et de témoignages des acteurs de terrain concernant les pratiques effectives de mise en œuvre des politiques proposées, (outils réglementaires, modes de contractualisation entre acteurs, méthodes de concertation, implication et participation collective à la fixation des objectifs, etc...)
- 8- Proposer des outils de mise en lumière des expériences positives et suggérer des améliorations de ces pratiques sous la forme de guide de recommandations ;
- 9- Examiner de façon plus approfondie les éventuelles difficultés de coordination (problèmes d'échelles de territoire, problème de coordination des calendriers, éventuelles superpositions ou contradictions possibles des outils) la complémentarité des outils de la politique de l'eau avec les autres politiques, notamment celles en faveur de la biodiversité (Trames Vertes et Bleues, Natura 2000...), de l'énergie, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, voire de la santé,
- 10- Examiner de façon plus approfondie, et dans l'objectif de recommandations opérationnelles la question délicate de la constitution à l'échelle des territoires et des bassins versants des opérateurs pertinents pour assurer la cohérence entre la gouvernance des instances de concertation et l'émergence indispensable de maîtrises d'ouvrages adaptées pour les nouveaux enjeux d'ingénierie écologique requise par la directive-cadre (EPTB, Collectivités ou groupements, autres...).

## 6 La méthodologie proposée :

### 6-1 - Le choix d'un réseau de territoires d'étude :

La méthodologie proposée au groupe de travail s'appuiera sur un réseau de sites constituant les territoires d'études. 10 à 12 sites pourraient être ainsi retenus, correspondant à 2 sites par bassin. Comme prévu lors de la réunion du 25 Janvier, il conviendra de reprendre les territoires du programme MEDIET mis en œuvre par l'Académie de l'Eau qui ont fait l'objet par le passé d'un suivi et d'une réflexion approfondie concernant l'intégration des politiques de gestion des territoires et des politiques de gestion de ressource en eau.

Il s'agit notamment de la liste des territoires suivants (qui pourra cependant faire l'objet de compléments ou d'adaptations selon les réponses aux sollicitations présentées) :

<b>Agence de l'Eau concernée</b>	<b>Territoire(s) retenu(s)</b>
Seine Normandie	Yerres
	Armançon
Rhône Méditerranée et Corse	Ardèche
	Bourbre
Adour Garonne	Estuaire de la Gironde et milieux associés
	Dordogne amont
Rhin Meuse	Ill et nappe Rhin
Artois Picardie	Escaut
	Audomarois
Loire Bretagne	Sèvres Nantaise
	Baie de Saint-Brieuc

### 6-2 – Appui technique - méthodologie :

Cette étude nécessitera une connaissance approfondie des territoires et des programmes de mesures proposés avec leur déclinaison opérationnelle.

Malgré le dévouement des membres du groupe de travail, et compte tenu du temps nécessaire à cette appropriation, il pourrait être judicieux de bénéficier d'un appui technique soit sous forme d'un secrétariat technique (chargé de mission) soit d'un étudiant stagiaire Master pour une période d'au moins 6 mois.

### 6-3 – L'appui bénévole des réseaux associatifs :

Cette démarche inter-associative doit également s'appuyer sur le réseau des 4 Associations qui, selon des formes à définir, participeraient ou prendraient contact avec les instances de gestion et d'animation des territoires et avec les collèges d'usagers pour « faire remonter la perception du terrain » quant à l'application du programme de mesures et ses difficultés de mise en œuvre.

Une grille d'analyse sera ainsi établie pour servir de guide aux experts évaluateurs qui pourront procéder à des entretiens individuels ou collectifs avec les différents acteurs.

Les réseaux ASTEE, Académie, SHF, AFEID et l'AF EPTB seraient associés à ces démarches selon des modalités définies lors d'une prochaine réunion du groupe de travail.

#### 6-4 - Un colloque en final :

En fin d'année 2012 ou au plus tard au premier trimestre 2013, une restitution-débat pourrait être présentée lors d'un colloque spécifique dont les modalités seront définies ultérieurement.

Ce colloque pourrait être d'ailleurs organisé conjointement avec les Agences de l'Eau compte tenu de leur rôle dans la mise en œuvre de ces programmes de mesures.

### 7 Le calendrier :

- **23 Mars** à ASTEE : réunion du groupe de travail (choix des sites – adaptation et validation de la mission)
- **Avril – Mai 2011** : mise en place du secrétariat technique
- **Mai à Novembre 2011** : expertise des territoires d'étude et des programmes de mesures
- **Novembre 2011 – Mai 2012** : auditions et observations des territoires d'étude par les experts bénévoles, contacts avec les collèges d'usagers et partenaires.
- **Juin 2011 – Octobre 2012** : rédaction du rapport d'étude
- **Novembre 2012 ou Janvier 2013** : colloque final.

Les groupes de travail et de suivi pourraient se réunir périodiquement tous les deux mois.

### 8 Autres propositions envisageables :

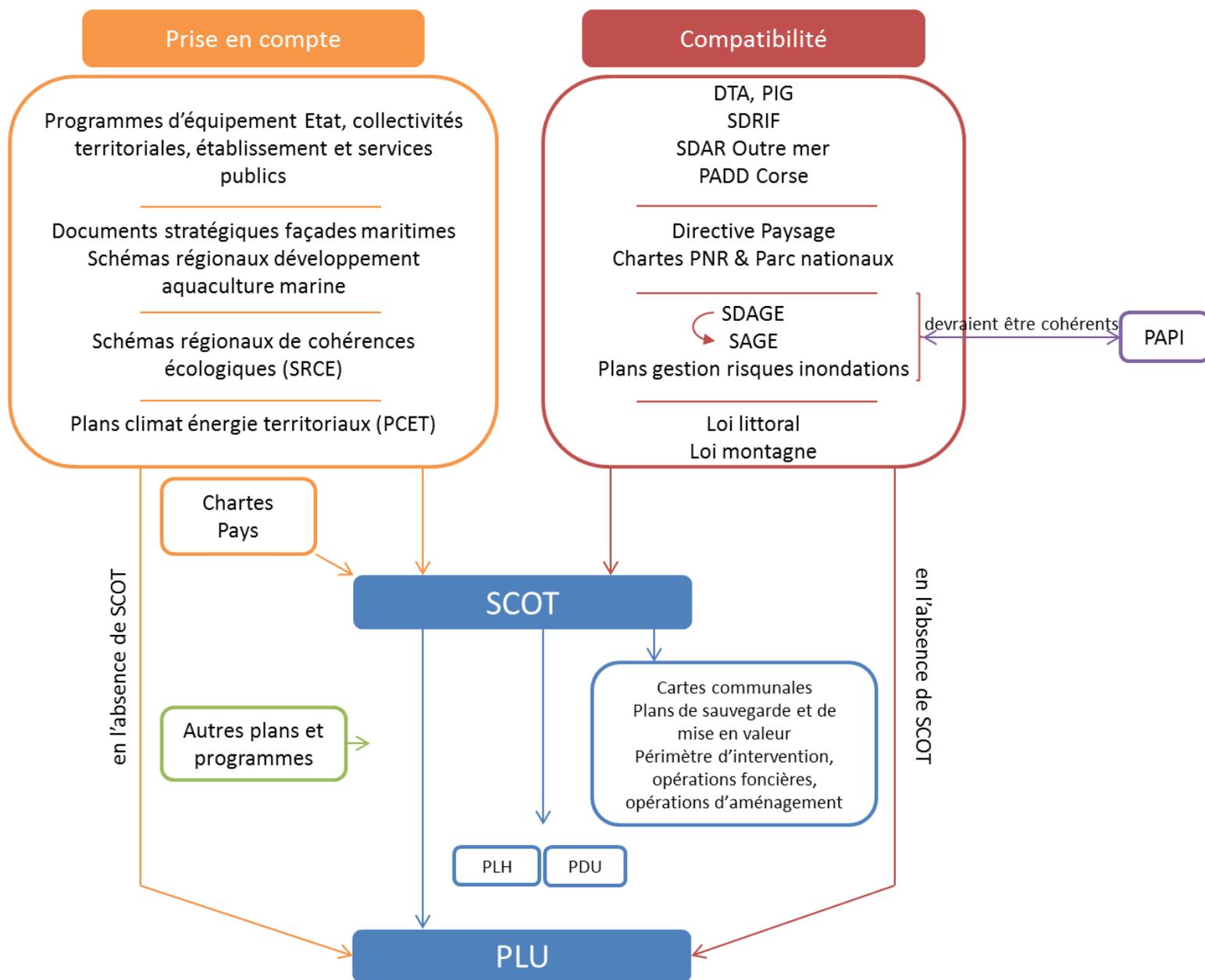
- **Concernant le groupe de travail :**

Le groupe de travail actuel qui s'appuie largement sur celui du programme MEDIET pourrait être élargi à certains partenaires (représentants Agence, AF EPTB, Ministère, ONEMA...)

- **Concernant l'association des territoires d'études :**

Dès le choix des territoires d'étude officialisé et le secrétariat technique créé, il serait judicieux d'organiser une rencontre du groupe de travail avec les structures de gestion de ces territoires en compétence pour la mise en œuvre des programmes de mesures

## 5.2 Annexe 2 : Cartographie des outils de planification liés au SCOT et PLU



Source : RéférenceS – L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme – Les Fiches, Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable (2011)

### **5.3 Annexe 3 : Canevas d'entretien**

#### **Enjeux locaux :**

Quels sont pour vous les enjeux de votre territoire ?

- Environnementaux
- Décisionnels- Institutionnels
- Economiques
- Techniques

**Questions introductives** (selon les interlocuteurs, mais non posées sur l'Yerres) :

- Elus et privés :

Comment définissez-vous la DCE ?

Que connaissez-vous des SDAGE et des PDM ?

#### **Rôle de l'acteur :**

Comment qualifiez-vous votre position / votre rôle dans l'application des PDM ? A quelle échelle intervenez-vous (ou êtes-vous impliqué) ?

Êtes-vous à l'aise avec cette position ? Sinon, que souhaiteriez-vous voir changer ?

#### **Technique :**

1. Quelles sont les thématiques abordées sur votre territoire ? et les freins associés ?
2. La DCE met-elle en lumière de nouvelles problématiques sur votre territoire ? La façon de les aborder a-t-elle changé? (vision)
3. Que pouvez-vous nous dire sur l'avancement des mesures liées aux thématiques de votre territoire ?
4. Quelle est votre perception quant aux nouveaux objectifs DCE de résultat ?
5. Ces nouveaux objectifs ont-ils fait évoluer les rôles de chacun : nouveaux besoins pour le suivi... ?
6. Est-ce que des moyens (humain, outils) ont été mis en place pour la surveillance (voire la sanction) des actions (des acteurs) ?

#### **Gouvernance :**

1. A l'origine, comment avez-vous été associé à l'élaboration des PDM ?
2. *Question à l'animatrice du SAGE seulement : Comment le lancement du SAGE s'est-il déroulé concrètement ? Qui en a pris l'initiative, comment chaque acteur s'est-il positionné ?*

A votre avis, qui a décidé des priorités d'actions du SAGE et des moyens pour leur mise en œuvre ? Comment la répartition des compétences a-t-elle été établie ?

Avez-vous connaissance de la façon dont les objectifs sont fixés et des échéances associées sur votre territoire ?

Quelles sont les priorités d'action stabilisées ? De quels moyens disposez-vous ? Où sont les manques ?

Comment la CLE s'organise-t-elle pour la mise en œuvre des actions du PDM ?

3. Comment les MISE ont-elles élaboré les PAOT ? Savez-vous comment les communautés ont été associées ? Par exemple, la CLE a-t-elle été associée ? et vous, avez-vous été associé ?
4. D'après vous, quels est le lien entre la MISE (déclinaison locale des PDM) et la CLE (mise en place et animation des SAGE) sur votre territoire ? Y-a-t-il des recoupements dans leurs actions, dans la répartition des rôles et des compétences ? Quelle est la cohérence entre ces deux dispositifs ?

Quelles sont les interactions entre le PAOT et le SAGE sur votre territoire, les points de synergie ou de différenciation ? Comment la cohérence de leurs actions est-elle assurée ?

5. A votre niveau, comment arrivez-vous à récupérer les informations ? A qui les transmettez-vous ensuite ?

Savez-vous s'il existe des relais entre acteurs (comme les chambres d'agriculture, outils de communication, ...) ?

**Identification des blocages : (question centrale)**

Quels sont selon vous les principaux freins à la mise en œuvre des PDM ?

**Question finale :**

Auriez-vous des choses à changer dans le processus actuel des PDM ?

- sur les objectifs fixés
- sur la façon dont sont rédigés les documents
- sur la question des moyens (humains, techniques, financiers) mis à disposition pour la mise en œuvre des PDM (sont-ils suffisants, adaptés) ?
- dans le montage institutionnel, la répartition des rôles et des compétences, des MISE et des SAGE ?

#### **5.4 Annexe 4 : Conclusions du colloque du 7 juin sous forme de recommandations (Ph. Dupont)**

1. **Réflexion préalable n°1** : faire la part des choses entre l'obligation des outils de la DCE, du cadre, des besoins de rapportage etc. et la vraie vie de la gestion et de la restauration des milieux, la grande efficacité du travail en commun sur les projets concrets etc. ; attention à ne pas se faire piloter par ces obligations procédurales de façon exclusive
2. **Réflexion préalable n°2 : le PDM c'est la base du plan des actions à mener localement** : s'il y a des acteurs légitimes sur ce sujet, ce sont bien les acteurs et maîtres d'ouvrage locaux ; veiller impérativement à cela dans la définition du deuxième PDM, condition essentielle de sa réussite ; veiller donc à mettre plus d'énergie dans ce PDM que dans le cycle précédent pour une déclinaison pragmatique
3. Prioriser les choses de façon partagée et très volontariste (ie. les actions clefs pour le bon état) ; sur cette base clarifier les responsabilités pour la mise en œuvre, **synergie des leviers incitatifs et répressifs**
4. **Arrêter de multiplier** les plans, les outils et les démarches de toutes natures : nous sommes très bien "dotés" ; il faut laisser les acteurs se les approprier, les stabiliser et surtout les mettre en œuvre ;
5. il faut **valoriser les dynamiques initiées antérieurement à la DCE** et les utiliser comme support à la mise en œuvre,
6. avancer de façon très volontariste sur **des politiques contractuelles fortes** avec les divers maîtres d'ouvrage en place ou à venir et avec des moyens financiers dédiés (être dans un vrai CONTRAT), notamment dans le domaine de la restauration hydromorphologique au sens large ; cf décentralisation
7. **pour ce qui concerne l'agriculture : ????**
8. il faut passer à une phase d'utilisation plus "politique" de tous les outils de la DCE : programme de surveillance, outils/pressions/impacts, évaluations économiques ; de ce point de vue, passer beaucoup plus de temps avec les décideurs et les citoyens pour transférer les nouvelles connaissances, les intéresser sur le fond à ces questions, en faire des **outils d'aide à la décision (responsabiliser les élus)**, de pédagogie etc.
9. **il faut oser passer certains caps pour simplifier certaines choses** sur le plan organisationnel (simplifier le millefeuille), sur le plan administratif (recherches de financements) (*je ne me prononce pas sur la simplification du droit de l'environnement*)
10. travailler en **synergie** et pas en parallèle et travailler en **confiance** mutuelle, tout en acceptant que chacun joue son rôle

En conclusion, il faut **vivre la DCE** et ne pas la subir.

## **5.5 Annexe 5 : Liste des sigles**

AFEID	Association Française pour l'Irrigation et le Drainage
ANC	Assainissement non collectif
APNE	Association de Protection de la Nature et de l'Environnement
CG	Conseil Général
CLE	Commission Locale de l'Eau
DDT-M	Direction Départementale du Territoire - et de la Mer
DREAL	Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
EPTB	Etablissement Public Technique de Bassin
MEDDE	Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie
MEDDTL	Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, du Tourisme et du Logement
MEDIET	Méthodologie pour le Développement Intégré de l'Eau et des Territoires
MISE (MISEB)	Mission Inter-Services de l'Eau (et de la Biodiversité)
MISEN	Mission Inter-Services de l'Eau et de la Nature
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ORQUE	Opération de Reconquête de la Qualité des Eaux
PAPI	Programme d'Action de Prévention contre les Inondations
PAOT	Plan d'Action Opérationnel Territorialisé
PLU	Plan Local d'Urbanisme
PdM	Programme de Mesures
PME	Petites et Moyennes Entreprises
SAGE	Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SCOT	Schéma de Cohérence Territoriale
SCOE	Schéma de Cohérence Environnementale
SDAGE	Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SHF	Société Hydrotechnique de France
SPANC	Service de Promotion de l'Assainissement non collectif

SPPPI	Secrétariat Permanent pour la Prévention des Pollutions Industrielles
STL	Secrétariat Technique Local
UHR	Unité hydrographique de référence