



Académie de l'Eau

RETOUR D'EXPERIENCES SUR LA MISE EN ŒUVRE DES PROGRAMMES DE MESURES DE LA DIRECTIVE CADRE EUROPEENNE SUR L'EAU CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

LE CONTEXTE :

Le cadre nouveau proposé par la Directive Européenne sur l'Eau, s'est traduit par la mise en œuvre d'une méthodologie définie par district hydrographique fondée sur des Plans de Gestion et l'établissement de programmes de mesures par bassin afin d'obtenir à terme le bon état des eaux.

Sa transposition française dans les lois du 21 Avril 2004 et 30 Décembre 2006 s'est concrétisée par l'établissement conjoint, dans les SDAGE, des programmes de mesures arrêtés par le Préfet coordonnateur de bassin sur proposition du Comité de Bassin et établis pour une durée de 6 ans pour chaque bassin ou sous-bassin à partir de 2010.

Ces programmes de mesures (PdM) sont promus et expliqués depuis 3 années auprès des multiples acteurs de l'eau et maîtres d'ouvrage. Une première appréciation sur leur mise en œuvre est ici formulée à partir d'un retour d'expériences vécues sur des territoires « tests », volontairement diversifiés et différents.

La présente étude confiée aux associations vise à obtenir une image du niveau de connaissance et d'adhésion des acteurs quant au contenu opérationnel des PDM, et à examiner les difficultés d'application pour formuler des propositions d'amélioration lors des nouveaux SDAGE et PDM. Elle diffère donc du rapportage fait par l'Etat à l'Union Européenne

UNE INITIATIVE INTER-ASSOCIATIVE :

Cette démarche est née de l'initiative conjointe du réseau associatif composé de ASTEE, de l'Académie de l'Eau, de la SHF, de l'AFEID, dans le cadre d'un protocole inter-associatif signé en 2010 définissant 5 axes de travail et de réflexion afin de conforter les initiatives engagées ou promouvoir de nouvelles orientations ou évolutions.

Ce groupe de travail, spécialement créé entre les partenaires associatifs, a été élargi aux représentants des Agences de l'Eau, du Ministère et de l'ONEMA en raison de leur implication.

S'appuyant sur une grille d'étude exhaustive, plus de 100 entretiens ont été réalisés selon la méthode semi-directive par les référents associatifs et chargés de mission, permettant de recueillir le témoignage des acteurs institutionnels, socio-économiques et associatifs sur l'appréciation des mesures proposées, les méthodes mises en œuvre, la complémentarité avec les autres procédures, le choix des opérateurs, l'implication des acteurs, et leurs suggestions d'amélioration.

LES GRANDS CONSTATS :

Les entretiens réalisés sur les territoires tests mettent en évidence plusieurs constats dans l'application du PdM :

□ Une difficile appropriation d'une stratégie et d'un vocabulaire nouveaux :

Au-delà du cercle d'acteurs directement associé, la stratégie nouvelle proposée transcrite dans le SDAGE a suscité de nombreuses interrogations :

- D'une part sur l'objectif d'atteinte du bon état avec les dates annoncées (2015, 2021, 2027). La notion de « bon état écologique » fondée sur des paramètres chimiques et biologiques déterminés scientifiquement, est ressentie par les acteurs locaux comme étant à la fois floue et imprécise, et déconnectée des réalités de la vie locale, lorsqu'ils en découvrent les conditions exigeantes d'atteinte, bien que les services techniques des structures de gestion locales aient été associés aux diagnostics préalables.

- Les acteurs de l'eau interrogés sur le terrain ont senti d'autre part la nouvelle entité de référence qu'est devenue la masse d'eau, comme remettant fondamentalement en question les politiques actuelles définies par bassin hydrographique dans le cadre des SAGE et Contrats de Rivière. La notion de masse d'eau n'est pas toujours comprise car son territoire ne correspond pas toujours aux limites géographiques ou hydrographiques habituelles des travaux et réflexions menées jusque-là par les instances locales.

Cette évolution suscite, y compris chez les maîtres d'ouvrage, interrogations et réserves par rapport aux politiques d'approche globale et intégrée par bassin versant jusque-là développées ou initiées.

Ces éléments sont dus à une incompréhension de vocabulaire de la DCE, peut-être mal expliqué aux acteurs locaux.

□ Une transposition « obligée » avec des objectifs ambitieux

Même si les diagnostics préalables ont été définis en associant les techniciens ou chargés de mission des Contrats de Rivière et des SAGE, cette nouvelle approche « venue d'en haut » apparaît comme imposée aux acteurs locaux par les **instances de bassin** qui **doivent** tenir compte des orientations proposées.

Différents témoignages soulignent le fait que le PDM apparaît également technocratique car il fixe des objectifs ambitieux sans donner le chemin pour y parvenir, laissant le soin aux acteurs locaux de définir et d'adapter les programmes d'actions. Il est fortement ressenti comme étant une transposition « obligée ».

Il appartient donc aux structures locales de transformer le programme de mesures en démarches opérationnelles appliquées à chaque masse d'eau. De plus, cette évolution est souvent mal appréciée par les acteurs locaux car les mesures préconisées pour atteindre le bon état ne correspondent plus seulement aux interventions classiques de réduction de flux de pollution, d'entretien des cours d'eau et des berges ou de restauration des ouvrages hydrauliques, mais se traduisent par des actions qui peuvent d'avérer complexes à mettre en œuvre sur la morphologie du cours d'eau, nécessitant par exemple restauration physique avec reméandrement, ou restauration de la continuité écologique pour favoriser les flux de sédiments et la circulation piscicole.

□ Le programme de mesures s'ajoute aux nombreux dispositifs existants

Au-delà de la nature même des mesures préconisées, les témoignages d'acteurs, notamment socio-économiques et maîtres d'ouvrage ressentent le PDM comme une contrainte nouvelle qui vient s'ajouter aux nombreux dispositifs existants nés des textes législatifs et réglementaires publiés au cours de ces dernières décennies.

L'application des Directives habitats faune/flore avec les procédures Natura 2000, la loi de 2003 sur la prévention des inondations, la loi sur les territoires ruraux, la transposition de la DCE en 2004 puis la loi sur l'Eau de 2006, le Grenelle de l'Environnement ont apporté chacun leur lot de procédures nouvelles et d'outils, souvent contraignants pour l'instruction des procédures d'aménagement portées par les maîtres d'ouvrage ou l'application des pratiques de certaines catégories d'usagers, tels les agriculteurs bien souvent mis en cause dans les entretiens réalisés.

LES RECOMMANDATIONS :

L'enquête qui a été réalisée au cours des années 2011 et 2012 donne des retours d'expériences d'acteurs qui sont encore proches du démarrage de la mise en œuvre du PdM en Janvier 2010. Cette situation explique un certain flou et des hésitations voire des conflits d'interprétations qui apparaissent en notant cependant une réelle évolution de la prise de conscience au terme des trois premières années.

Cette réflexion qui a été engagée permet de formuler diverses recommandations pour l'application des PdM ou pour le futur SDAGE 2016-2021.

□ Définir une bonne échelle du territoire pour l'application du PDM dans un cadre de complémentarité entre SAGE et Contrat :

Le SAGE correspond à l'entité hydrographique qui est en général le bassin versant ou le bassin hydrogéologique. Il est un outil de planification et de gestion globale de l'eau dont le

Le programme de mesures est perçu comme une contrainte supplémentaire, mais cette fois-ci avec des objectifs de résultats à atteindre à des échéances précises.

Le ressenti, lors des témoignages, a cependant bien évolué au cours de la période des trois années d'étude d'application du programme de mesures car la DCE et par là même le programme de mesures, est reconnue par sa logique de résultats qui incite à agir, à prioriser et rationaliser les actions. En quelque sorte, la DCE est vu, pour de nombreux maîtres d'ouvrage, comme la justification des orientations et actions qui viennent de l'Europe !... et qu'ils se voient imposer.

□ La complexité du dispositif réglementaire renforcée :

La mise en œuvre des PDM depuis 2010 a conforté le manque de lisibilité jusque-là ressenti des politiques de l'eau dû au millefeuille institutionnel ou à de multiples programmes dont lancement et évaluation se superposent ou interfèrent. Citons par exemple les SRCE, déclinaisons régionales des démarches trames vertes et bleues issues du Grenelle de l'Environnement, les programmes Eco-phyto 2018, les chartes Natura 2000, les SAGE, Contrats de Rivière, PAOT..., ou SCOT actuellement en cours de réflexion dans de nombreux territoires.

La multiplication et l'enchevêtrement des procédures donnent ainsi une image confuse avec des compétences qui se recoupent et des responsabilités qui se croisent. **Il s'agit sans doute d'un point majeur du constat exprimé par les acteurs, qu'ils soient décideurs ou techniciens, qui ont de plus en plus de difficultés à gérer la complexité du dispositif réglementaire.** Une forte crainte est exprimée pour l'instruction, par les administrations concernées, des dossiers portés par les maîtres d'ouvrage qui sera complexifiée compte tenu de l'interférence des procédures.

Malgré l'évolution et la prise de conscience des structures et acteurs locaux bien perçue au cours de ces trois dernières années, le bouleversement conceptuel de la politique de l'eau provoqué par l'entrée en application de la DCE dans les SDAGE 2010/2015 avec le programme de mesures a suscité de nombreuses réserves, interrogations voire confusions malgré les efforts considérables d'information et de communication accomplis par les administrations, organismes de bassin, et structures de gestion.

L'entrée en application des programmes d'actions montre cependant une évolution positive notamment sur les problématiques complexes de restauration physique et de continuité écologique.

caractère opposable favorise sa mise en œuvre. Il a le mérite de donner une cohérence aux visions sectorielles et de porter une vision stratégique d'ensemble sur son territoire et d'une manière générale, les Commissions Locales de l'Eau sont rarement contestées et jouissent d'une grande autorité.

Toutefois, lorsque le territoire couvert par un SAGE est trop grand, il est alors difficile de sensibiliser les acteurs à la mise en place de programmes d'actions opérationnels. Certains SAGE portent en effet sur 100/150 communes, voire plus à l'image de ceux de la Dordogne ou de l'Escaut. Les missions de terrain montrent une meilleure efficacité lorsque le SAGE porte sur des territoires plus restreints.

Bien que les objectifs du SDAGE soient définis par masse d'eau, il est important de maintenir, pour le PdM, une approche par bassin versant qui constitue le cadre de cohérence hydrographique le mieux adapté pour la mise en œuvre opérationnelle des actions conçue dans le cadre de politiques contractuelles définies à l'échelle de chaque territoire. Le contrat doit rester l'outil privilégié d'intervention.

Nécessité d'un travail en réseau et concerté :

La critique largement exprimée par les acteurs locaux du caractère technocratique de la démarche (effet top-down) doit conduire à une amélioration de la concertation.

Le travail en réseau entre les services de l'Etat qui a fait ses preuves, notamment entre l'Agence de l'Eau et les DDT-M, doit être poursuivi au sein des MISEN qui pourraient associer également les représentants des acteurs locaux. Il est nécessaire de consolider un partenariat fort entre les acteurs techniques, l'Agence et l'Etat.

Il permettra de simplifier et de mettre en cohérence les procédures puis de mieux anticiper les difficultés notamment quant à la lourdeur administrative d'instruction des dossiers.

La concertation doit s'appuyer plus fortement sur les réflexions engagées à l'échelon local (processus bottom-up) pour bien tenir compte des spécificités liées au contexte, et valoriser la connaissance du terrain par les acteurs économiques et les représentants des associations. Le rôle de l'élu qui préside la CLE est essentiel pour porter la dynamique.

Assurer la cohérence de programmes dans une perspective de gestion intégrée :

L'application au coup par coup des procédures et de leurs outils d'intervention nécessite une réelle harmonie et doit trouver pleinement sa cohérence dans le cadre du SAGE. Outre le PdM, les chartes Natura 2000, programmes Eco-phyto, SRCE, PAPI, SCOT ou schémas énergétiques doivent pouvoir se définir et surtout se mettre en œuvre dans une perspective de gestion intégrée du territoire.

Les SAGE, axés depuis 2010 principalement sur les PDM, pour ceux nouvellement approuvés, doivent aussi porter une vision stratégique d'ensemble de ces thématiques liées aux politiques de l'eau. Cette évolution doit permettre notamment de conforter les liens entre les politiques de l'eau et de l'urbanisme pour mieux intégrer les contraintes liées à la préservation des ressources stratégiques, la délimitation des zones humides ou les options prises en matière d'hydromorphologie. Il convient ainsi de favoriser la relation entre aménageurs, urbanistes, chargés d'étude des SAGE, compagnies consulaires et collectivités ou groupements en responsabilité de politiques locales.

Consolider les connaissances et conforter la méthodologie :

La DCE a suscité un travail considérable des instances de bassin et de l'Etat tant en termes de connaissance des

territoires que de dialogue et d'échanges. Mais les résultats de ces travaux semblent à certains égards insuffisants aux acteurs de l'eau.

L'effort doit ainsi porter sur :

- Une meilleure connaissance des besoins pour l'atteinte du bon état des milieux en précisant la nature des travaux ou réflexions à instaurer ainsi que l'impact des mesures.
- Une densité des réseaux de mesures par mise en commun des moyens des services de l'Etat, de l'Agence et des Collectivités, un système d'indicateurs enrichi pour le suivi des PDM (indicateurs de moyens, de mobilisation...)
- Le développement de programmes de recherche sur les solutions techniques nouvelles et l'amélioration de la connaissance,
- La mise en œuvre d'expérimentations.

Soutenir les démarches d'information, communication et de formation pour une meilleure appropriation :

Le travail de porter à connaissance, d'information et de communication doit être promu au-delà du petit cercles 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.

Clarté et pertinence des messages, développement d'outils pédagogiques et inter-actifs ciblés pour toucher les différents publics en partant de leur représentation propre (élus, agriculteurs, citoyens, industriels), travail en lien avec les relais locaux (associations, écoles...) et contacts directs contribuent à une communication réussie.

L'appropriation des enjeux du territoire et du Programme de Mesures sera également facilitée par une politique de formation sous forme de séminaires aussi bien pour les porteurs de projets que pour les aménageurs et acteurs locaux afin de présenter les avancées techniques et scientifiques, les outils à disposition, pour déclencher les initiatives ou valoriser les actions effectuées.

Rendre plus efficace l'animation, mobiliser plus fortement les porteurs de projets :

De nombreux animateurs sont déployés sur le terrain intervenant sous l'autorité des structures de gestion locales pour l'étude des SAGE ou des contrats de rivière. Leur action a été réorientée pour appuyer la mise en œuvre des PdM. Pourtant les actions peinent à se mettre en place, posant la question de leur rôle, de leur compétences et de leur autorité. L'obligation de résultats aux échéances prévues a incité les instances de bassin à développer à nouveau l'animation par le recrutement de nombreux chargés d'étude. Toutefois, ce rôle de « missionnaire » ne saurait être suffisant sans une implication totale des porteurs de projets, maîtres d'ouvrage et collectivités territoriales pour la concertation, l'application et le suivi des actions.

Les 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. La culture de la négociation et de la médiation doit être renforcée.

Par ailleurs, l'application des PdM doit associer plus étroitement les Collectivités (Communautés d'agglomération, EPCI) ou organismes spécialisés sur telle ou telle thématique, (Chambres d'Agriculture, Associations, Fédérations de Pêche...).

☐ Maîtrises d'ouvrage et compétences : optimiser les missions des différentes structures opérationnelles

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.

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 un EPTB travaillant sur une échelle plus large.

Il convient tout particulièrement d'optimiser les missions respectives des différentes structures en fonction de leurs compétences techniques et de leur légitimité territoriale. EPTB et EPCI pourraient ainsi intervenir en complémentarité dès lors que ces structures disposeraient de contrats d'engagement formalisés en termes de résultats attendus et de garanties de financements.

☐ 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).

Les coûts directs et induits des mesures réglementaires notamment doivent être précisément connus et dotés de financements adaptés.

La priorisation des mesures est par ailleurs 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.

Le constat et les recommandations formulés dans le présent dossier relatif au retour d'expériences ont été réalisés à partir d'un important travail d'analyses des programmes des mesures puis d'auditions et de recueils de témoignages sur 11 territoires tests répartis au niveau national à raison de 2 territoires par Agence de l'Eau (1 seul pour l'Agence Rhine-Meuse) qui sont :

Agence de l'Eau concernée	Territoire(s) retenu(s)
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 St Brieuc

Ce travail s'est concrétisé par une analyse formulée pour chacun des territoires et d'un document de synthèse globale.

Dossier réalisé par Marc FORET, Coordonnateur du groupe de pilotage, avec le concours d'Evelyne LYONS et de Solène LE FUR. 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

