



Évaluation

de la politique de l'agence de l'eau
Adour-Garonne en matière de connaissance
de la qualité des eaux

Synthèse et recommandations



AGENCE DE L'EAU
ADOUR-GARONNE

ETABLISSEMENT PUBLIC DU MINISTÈRE
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE



L'évaluation

au sein de l'agence de l'eau

Face à l'objectif d'atteinte du bon état des masses d'eau, fixé par la directive-cadre européenne sur l'eau (DCE), l'agence de l'eau Adour-Garonne a mis en place depuis 2010 une stratégie d'évaluation de ses politiques publiques, afin de s'assurer de la pertinence, de la cohérence, de l'efficacité et de l'efficience de ses interventions.

Contrairement au contrôle (s'appliquant à des activités suffisamment normées pour être jugées au regard de mesures précises), l'évaluation concerne des démarches de projets complexes ou novateurs, qui appellent des instruments de mesures composites (analyse de données, écoute d'acteurs, ateliers collectifs...) pour juger de leur qualité.

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



Méthodologie de l'étude

L'évaluation recouvre à la fois une analyse de l'approche interne de la politique de l'agence de l'eau et une prise en compte des contextes institutionnel, technique et réglementaire, dans lesquels elle s'inscrit. Elle s'est organisée en quatre phases, chacune mettant en œuvre des outils spécifiques et complémentaires et poursuivant des objectifs différenciés :

- **Phase 1 de structuration** : construction du référentiel de l'évaluation, sur la base d'entretiens avec les membres du comité de pilotage, d'un benchmark auprès des cinq autres agences de l'eau et de l'exploitation de la base de données des aides de l'agence de l'eau Adour-Garonne ;
- **Phase 2 d'observation** : collecte des données quantitatives et qualitatives : groupe focus avec des représentants de différents services de l'agence de l'eau Adour-Garonne, 80 entretiens individuels (responsables de l'Agence, gestionnaires de réseaux, structures de gestion des milieux, EPTB, services de l'État, autres usagers de la connaissance), questionnaire en ligne auprès des partenaires producteurs de données (33 réponses sur 53 envois) ;
- **Phase 3 d'analyse** : élaboration des jugements évaluatifs et réponse aux questions évaluatives ;
- **Phase 4 de recommandations et prospectives** : élaboration des préconisations en collaboration avec le comité de pilotage, suite à un atelier prospectif avec une vingtaine de partenaires producteurs de données ou structures de gestion de milieux aquatiques.

Cette évaluation a été placée sous la responsabilité d'un comité de pilotage, regroupant des acteurs concernés par la politique de l'Agence en matière de données de qualité des eaux, des administrateurs et des représentants de l'Agence.

SOMMAIRE

➔	1. Introduction	06
➔	2. Évolution des programmes de surveillance dans le bassin Adour-Garonne	08
➔	3. Utilité des données d'état des eaux par rapport aux besoins des différents acteurs	15
➔	4. Pertinence et efficacité du dispositif partenarial d'acquisition des données	20
➔	5. Cohérence avec les politiques des partenaires	28
➔	6. Conclusions	33
➔	7. Recommandations	35
	Lexique	41



Introduction

Une évaluation opérationnelle d'aide à la décision

Cette politique, liée au programme de surveillance de l'état des milieux aquatiques en Adour-Garonne, s'est largement développée depuis les années 2000, essentiellement du fait de la mise en œuvre de la DCE, qui cadre les objectifs et les composantes de ce programme (structuration des réseaux, paramètres à suivre, fréquences de mesures, etc.). L'Agence produit désormais annuellement plus d'un million de données sur la qualité des cours d'eau et des eaux souterraines du bassin.

La finalité de la politique de l'agence de l'eau Adour-Garonne dans ce domaine est d'orienter et d'évaluer ses interventions mais également de répondre aux besoins de connaissance des acteurs impliqués dans les politiques de l'eau au niveau des territoires. La mission d'évaluation interroge ainsi en premier lieu l'utilité des données issues de ce processus et le niveau de satisfaction des besoins de connaissance des différentes catégories d'acteurs.

La mission d'évaluation met également le projecteur sur la pertinence et l'efficacité de l'organisation historique des réseaux en Adour-Garonne, qui associe les départements et d'autres collectivités à la production des données. Des interrogations se posent en effet, notamment en lien avec la réforme des collectivités territoriales cadrée par les lois MAPTAM et NOTRe.

Enfin, l'évaluation vise à mettre en perspective la politique de l'Agence en matière de connaissance avec les politiques de ses partenaires institutionnels et à recueillir leurs attentes vis-à-vis de l'Agence.

L'ensemble des enseignements tirés de l'évaluation permettent d'identifier des propositions concrètes d'amélioration de la politique menée par l'agence de l'eau Adour-Garonne dans ce domaine.



Évolution des programmes
de surveillance dans le bassin
Adour-Garonne



La connaissance de la qualité des eaux est indissociable de la politique de surveillance des milieux aquatiques, via l'analyse de paramètres et d'indicateurs. Les programmes de surveillance, apparus dans les années 70, se sont considérablement développés depuis, via des évolutions réglementaires successives, la plus importante étant liée à la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau.

2

1

Un contexte national profondément modifié par la DCE

Un tournant déterminant de la surveillance en 2007

La loi sur l'eau de 1964 est à l'origine de la création du premier réseau national de suivi de la qualité des eaux de surface (environ 1 500 stations). Les premiers réseaux de surveillance des eaux souterraines ont été mis en place à l'échelle locale, la mise en place d'un réseau national étant ultérieure, faisant suite à la loi sur l'eau de 1992 (environ 1 000 stations). Des outils d'évaluation de la qualité des eaux ont été créés en parallèle pour interpréter les données (SEQ-Eau).

La Directive du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (DCE) représente un tournant déterminant dans la surveillance, en introduisant en 2007 des innovations importantes, notamment :

- L'obligation de résultat avec des objectifs de qualité par masse d'eau selon des échéances précises et l'obligation de rendre compte périodiquement des résultats obtenus, via le rapportage réglementaire ;
- La notion de bon état des eaux et d'écart à la référence ;
- La prise en compte pour l'évaluation de l'état des cours d'eau de l'ensemble des compartiments (eau, hydromorphologie, faune et flore) avec un poids déterminant donné à la biologie.

La DCE définit une procédure pour la conduite des politiques nationales, organisée en cycles de six ans, dont le programme de surveillance fait partie intégrante avec l'état des lieux et le SDAGE-PDM. Le programme de surveillance est indispensable aux autres phases du cycle, dans la mesure où la connaissance de l'état des milieux contribue à définir les objectifs à atteindre et les moyens à mobiliser, ainsi qu'à évaluer l'effet des actions et l'atteinte des objectifs.

Le cadre réglementaire européen, traduit dans la réglementation nationale (notamment par l'arrêté du 7 août 2015 en application de l'article R. 212-22 du code de l'environnement) comprend un programme de surveillance avec plusieurs types de contrôles, dont deux principaux en regard du nombre de stations :

- Le contrôle de surveillance (RCS, 2 043 stations sur les cours d'eau et 1 775 sur les eaux souterraines en métropole en 2012), dispositif pérenne avec un objectif de connaissance générale des milieux aquatiques et de suivi à long terme des changements de l'état des eaux ;
- Le contrôle opérationnel (RCO, 4 618 stations sur les cours d'eau et 1 446 sur les eaux souterraines en métropole en 2012), dispositif transitoire permettant d'évaluer l'état des eaux qui risquent de ne pas atteindre les objectifs environnementaux et de suivre leur évolution suite aux actions mises en œuvre dans les programmes de mesures.

Les programmes de surveillance conformes aux exigences de la DCE ont été mis en œuvre à partir de 2007, dans un cadre exigeant, à la fois en termes de définition des modalités, d'évaluation et de restitution des résultats.

La surveillance des milieux aquatiques a ainsi connu sur les dix dernières années des changements multiples et profonds, y compris dans ses objectifs : le rapportage national et européen, en tant qu'obligation réglementaire, est devenu une finalité du programme de surveillance.

Via l'augmentation très importante du nombre de points de suivi et de paramètres mesurés, la prise en compte des compartiments biologiques et hydromorphologiques pour l'évaluation des milieux superficiels, l'amélioration et la normalisation des méthodes et protocoles, le programme de surveillance issu de la DCE a permis un progrès sans précédent de la connaissance des milieux aquatiques.

Ce progrès a un coût : selon une enquête menée par le ministère chargé de l'environnement en 2011, en considérant l'ensemble du domaine de surveillance (du prélèvement à l'analyse des échantillons jusqu'à la saisie et la validation des données), toutes catégories d'eau confondues, en métropole et en outre-mer, la surveillance réalisée au titre de la DCE représentait en moyenne en 2010 un coût national de 30 millions d'euros par an (dont environ 4 millions d'euros pour le bassin Adour-Garonne en 2010, cf. graphique page 12). Rapportée au coût des programmes de mesures 2010-2015, évaluée à 4,5 milliards d'euros par an, la surveillance représente environ 1 % (moins de 0,5 % pour le bassin Adour-Garonne sur cette même période).

Un rôle accru des agences de l'eau dans la surveillance

La production des données du programme de surveillance de l'état des eaux est organisée par le secrétariat technique de bassin (STB, instance regroupant la DREAL déléguée de bassin, l'agence de l'eau et l'ONEMA), sous la responsabilité conjointe du DREAL délégué de bassin et du directeur général de l'agence de l'eau.

Les agences de l'eau sont responsables de la production des données d'observation de l'ensemble des éléments de qualité des eaux, des écosystèmes aquatiques, ainsi que des données d'évaluation des pressions, avec l'appui des DREAL et de l'ONEMA.

Concernant le volet « hydrobiologie » (hors poissons), conformément à la circulaire nationale de décembre 2012, les agences de l'eau prennent en charge (en tant que maître d'ouvrage des marchés de surveillance) la définition des réseaux, le contrôle et la validation des données, en partenariat avec les laboratoires des DREAL. Il est à souligner que depuis 2007, plusieurs transferts de réseaux des services de l'État vers les agences de l'eau ont été opérés :

- 2007 : transfert des réseaux de suivi phytosanitaire ;
- 2011 : transfert des réseaux de suivi hydrobiologique ;
- 2014-2015 : transfert des réseaux de suivi des zones vulnérables.

Par ailleurs, depuis 2016, les agences de l'eau sont de plus en plus sollicitées sur le programme de surveillance du milieu marin, dans le cadre de la Directive-cadre Stratégie pour le milieu marin.

Les services territoriaux de l'ONEMA prennent en charge la définition et la mise en œuvre des contrôles de surveillance des éléments de qualité biologique (poisson) et hydromorphologique des cours d'eau et plans d'eau.

L'ONEMA est également en charge du cadrage et de la production de méthodes et d'outils de stockage et de traitement (système d'évaluation de l'état des eaux ou S3E, pas encore opérationnel). Il met ainsi en place les banques de données nationales, notamment la banque ADES, qui centralise toutes les données relatives à la qualité des eaux souterraines, et la banque « Naiades » pour les cours d'eau, en cours de développement. L'ONEMA pilote le système d'information sur l'eau (SIE) et diffuse les informations pour le rapportage avec la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB).

Le SIE a été mis en place en parallèle au déploiement des programmes de surveillance issus de la DCE. C'est le dispositif national et partenarial de collecte, stockage, valorisation et diffusion des données sur l'eau. Les agences de l'eau engagées dans le SIE concourent à ses objectifs :

- Diffuser l'information environnementale publique (convention d'Aarhus), notamment par les portails de bassin ;
- Aider à la décision dans les différents programmes de mise en œuvre des politiques de l'eau, évaluer leurs avancées ;
- Rapporter aux autorités nationales et communautaires.

Dans le bassin Adour-Garonne, un développement de la surveillance en partenariat avec les collectivités

Avant 2007 : une montée en puissance progressive favorisée par l'engagement des partenaires dans la surveillance

Le réseau national de bassin (RNB), créé en 1971, comptait 300 stations en eaux superficielles sur le bassin Adour-Garonne. Il était porté par l'agence de l'eau et les DIREN (services régionaux de l'aménagement des eaux), qui fonctionnaient en régie pour les prélèvements et les analyses, grâce à leurs propres laboratoires. Des évolutions dans l'organisation de la surveillance ont eu lieu dans les années 90, avec la fermeture de la plupart de ces laboratoires et l'externalisation des analyses, ainsi qu'avec l'arrivée des premiers indicateurs hydrobiologiques, intégrateurs de la qualité des eaux de surface.

C'est aussi l'époque des premiers partenariats de l'Agence avec les départements, suite à l'initiative de deux d'entre eux, rapidement suivis par d'autres, initiative répondant à un objectif de valorisation de leurs actions d'assainissement.

À partir de 2000, l'Agence et ses partenaires ont progressivement densifié leurs réseaux, tout en conservant les stations d'origine, de façon à préserver la continuité des suivis. Cette densification a permis d'anticiper sur les obligations liées à la DCE en matière de surveillance, effectives en 2007.

L'historique de la surveillance des eaux souterraines en Adour-Garonne est différent de celui des eaux superficielles, dans la mesure où les premiers réseaux ont été créés par des partenaires locaux (départements, parcs naturels régionaux et régions), pour répondre à des enjeux de disponibilité et de qualité des ressources pour l'usage eau potable. À partir de 2000, l'Agence a initié son propre réseau en surveillant des stations de mesures dans les secteurs stratégiques en matière de qualité des eaux souterraines pour le bassin. En même temps, elle est devenue partenaire financier des réseaux locaux préexistants.

Depuis 2007 : mise en place du programme de surveillance DCE en partenariat avec les collectivités et maintien des réseaux locaux

La mise en œuvre du programme de surveillance DCE a eu lieu au cours du 9^e programme d'intervention (2007-2012). Parmi les évolutions de 2007 à nos jours, on peut relever :

- Le doublement du nombre de stations suivies pour les rivières et les eaux souterraines ;
- Le triplement du nombre de stations de suivi des communautés biologiques (diatomées, invertébrés, macrophytes, poissons) ;
- La forte augmentation du nombre de paramètres mesurés (de 60 en 1990 à plus de 400 actuellement), la multiplication par 20 du nombre d'analyses, la prise en compte des nouvelles problématiques (phytosanitaires, substances dangereuses et émergentes, médicaments...). L'évolution depuis 1971 est considérable, avec 6 fois plus de stations de mesure sur les eaux superficielles. On est ainsi passé de 8 % de masses d'eau rivières suivies en 1971 à 16 % en 2006 puis 40 % en 2014.

En plus des réseaux assurant les contrôles obligatoires au titre de la DCE, d'autres réseaux existent, en particulier les réseaux complémentaires des partenaires locaux.

Les réseaux mis en place dans les années 90 à l'initiative de quelques départements se sont en effet multipliés, avec notamment l'engagement plus récent de structures gestionnaires de bassins versants ou de ressources en eau.

Les partenaires sont actuellement maîtres d'ouvrage de 28 réseaux locaux sur les eaux superficielles, constituant une couverture quasi complète du bassin Adour-Garonne et de 12 réseaux locaux sur les eaux souterraines. Ces 40 réseaux sont portés par 17 départements ou structures départementales, 7 syndicats de bassin et diverses autres collectivités. Ils bénéficient d'un soutien financier de l'Agence, à hauteur de 60 % d'aide au 10^e programme d'intervention. Les programmes de suivis locaux sont relativement homogènes, l'Agence imposant un tronc commun « DCE compatible » dans le cadre des conventions qu'elle passe avec ses partenaires, comprenant notamment le suivi des indices biologiques et de tous les macropolluants imposés par la DCE. Des paramètres non imposés par la DCE peuvent être intégrés à ces suivis pour répondre à des enjeux locaux (la bactériologie en particulier).



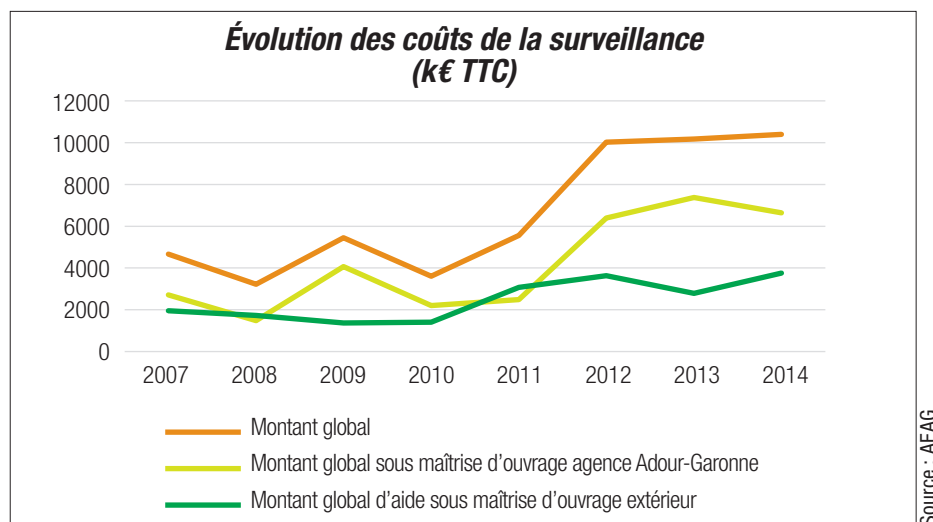
Tous réseaux confondus (DCE et complémentaires), le nombre total de stations sur le bassin Adour-Garonne est d'environ 1 800 pour les cours d'eau et de 500 pour les eaux souterraines.

Le déploiement du programme de surveillance au titre de la DCE a entraîné des évolutions au sein des réseaux portés par les collectivités locales : la densification des réseaux s'est en effet appuyée en partie sur les réseaux existants localement, notamment dans le but de valoriser l'historique des stations existantes. Certains partenaires sont ainsi devenus maîtres d'ouvrage de stations des réseaux DCE, en accord avec l'Agence, tandis que d'autres ont laissé à l'agence de l'eau la maîtrise d'ouvrage des stations intégrées aux réseaux DCE.

Sur l'ensemble des réseaux portés par l'Agence et ses partenaires, le tiers des stations sur les cours d'eau et les deux tiers des stations en eaux souterraines sont sous maîtrise d'ouvrage des collectivités.

Milieu	Stations sous MO AEAG RCS-RCO-RCA	Stations sous MO partenaires RCO-RCD	Nombre total de stations	Part des stations sous MO AEAG	Part des stations sous MO partenaires
Eaux superficielles	1 160	468	1 800	2/3	1/3
Eaux souterraines	150	310	460	1/3	2/3

Le coût de la surveillance a logiquement augmenté dans des proportions notables : de 2,2 M€/an au 8^e programme à environ 10 M€/an au début du 10^e programme, dont près du tiers consacré au financement des réseaux partenaires.



NB : les montants mentionnés ici englobent les coûts de la surveillance pour toutes les catégories d'eaux de surface (rivières, littoral, lacs) et pour les suivis qualité et quantité sur les eaux souterraines.

Une valorisation des données également cadrée par les obligations réglementaires

Les données produites par les réseaux sous maîtrise d'ouvrage de l'agence de l'eau ou de ses partenaires suivent toutes le même circuit de traitement : l'Agence bancarise et valide les données, puis les exploite pour évaluer l'état des masses d'eau.

Les données relatives aux eaux souterraines sont d'abord transférées par les maîtres-d'ouvrage dans la banque de données nationale ADES. L'évaluation de l'état des masses d'eau souterraines est issue de l'exploitation des données provenant des réseaux DCE et des réseaux complémentaires mais également des données issues des contrôles ARS de suivi de la qualité des eaux captées pour l'eau potable. Le nombre de captages AEP en eau souterraine est très élevé (environ 3 000 sur le bassin Adour-Garonne), ces données sont donc précieuses pour l'évaluation de l'état, car elles permettent d'avoir un meilleur niveau de représentativité des résultats.

L'évaluation de l'état à l'échelle des masses d'eau est établie deux fois par plan de gestion. La méthodologie d'évaluation de l'état est définie réglementairement au niveau national, en référence aux exigences de la DCE.



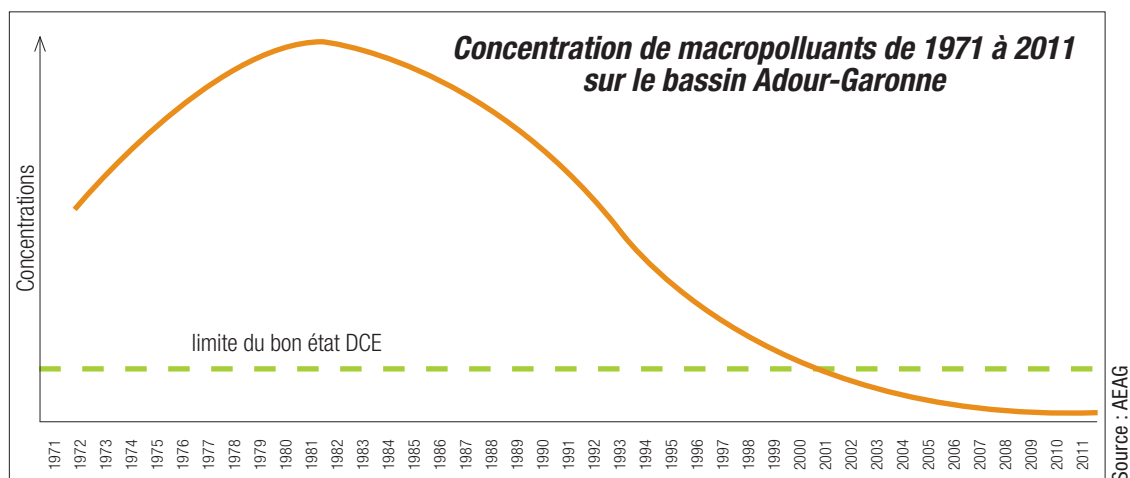
L'agence de l'eau diffuse, via le portail de bassin (<http://adour-garonne.eaufrance.fr/>), les données brutes validées et des données élaborées de différentes natures, accessibles grâce à des sélections thématiques ou géographiques. Ainsi, plus d'un million de données qualité sont mises à disposition chaque année sur le portail de bassin Adour-Garonne.

Les données élaborées disponibles sont principalement restituées sous forme de fiches d'état par station et par masse d'eau. Cette évaluation est réalisée sur deux années glissantes et à compter de 2015 sur trois années glissantes, conformément au nouvel arrêté d'évaluation du 27 juillet 2015. Outre l'état des eaux, ces fiches fournissent également des informations sur l'importance des différents types de pressions qui s'exercent sur le milieu aquatique concerné.

Le portail de bassin Adour-Garonne propose également deux applicatifs :

- L'un permettant d'afficher et de télécharger, pour un paramètre choisi, un graphe d'évolution sur une période présélectionnée ;
- Le second permettant, pour les stations en eaux superficielles bénéficiant d'un suivi des phytosanitaires (250 stations en 2014), d'obtenir une analyse statistique des pesticides sur une période et un territoire présélectionnés.

Au-delà de la valorisation par masse d'eau dans le cadre du SDAGE-PDM et des évaluations de l'état des cours d'eau par station, la valorisation des données pour d'autres objectifs se fait au coup par coup, essentiellement par manque de temps des équipes, très mobilisées par la gestion des réseaux et les évaluations DCE.

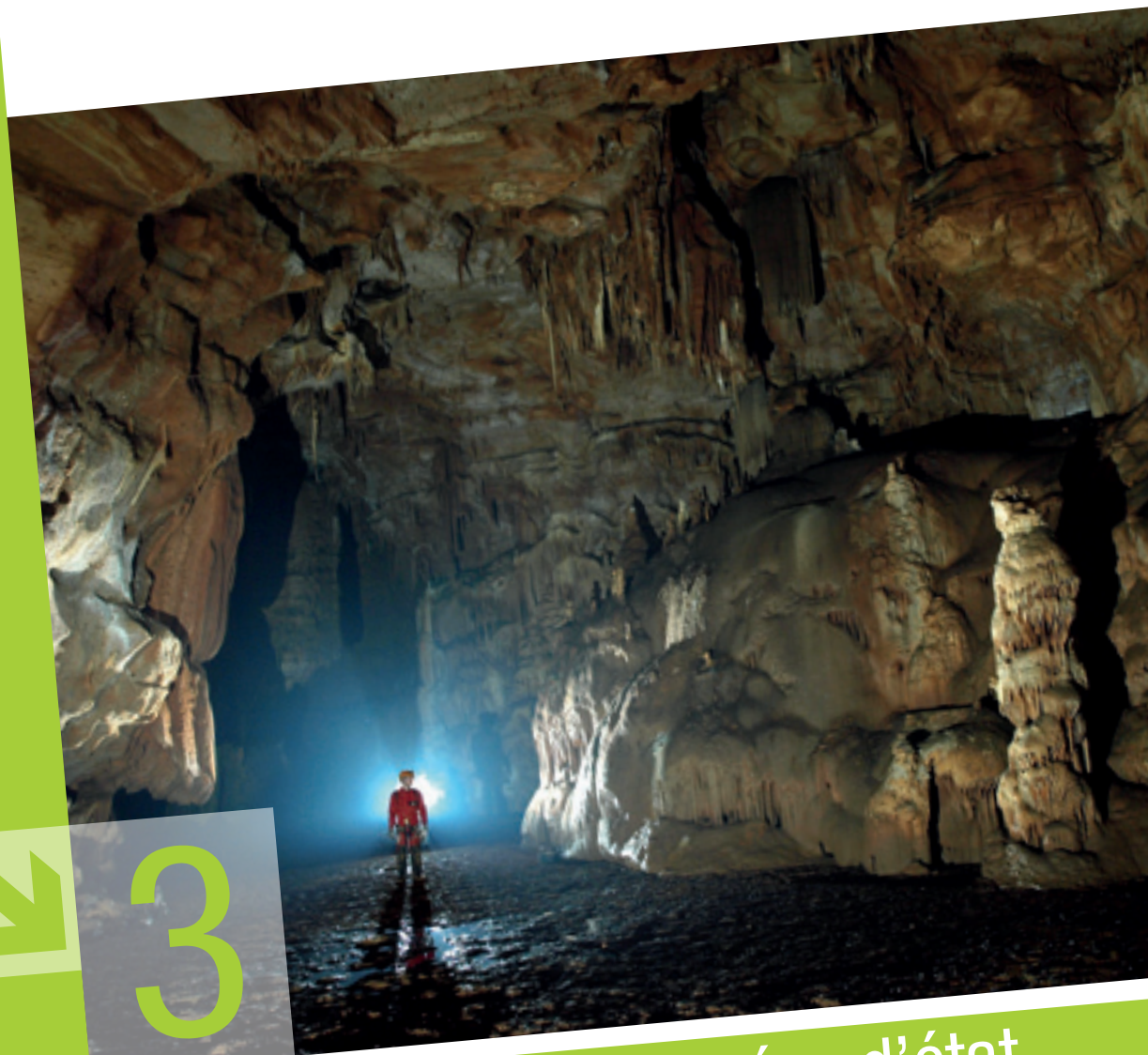


L'évolution des trois paramètres (NH_4 , matière organique et PO_4) est similaire et met en avant une amélioration significative de la qualité des eaux des rivières vis-à-vis de ces paramètres, en lien avec 40 ans d'actions, notamment réglementaires, de dépollution sur des pressions ponctuelles (rejets de stations d'épuration domestiques et industrielles).

Par ailleurs, plusieurs plaquettes thématiques ont été produites par l'Agence ces dernières années :

- La qualité des eaux et produits phytosanitaires sur le bassin Adour-Garonne (situation 2013-2014), 2015 (4^e édition) ;
- Le cadmium dans le bassin Adour-Garonne, 2015 ;
- L'évaluation biologique des cours d'eau, un engagement collectif sur le bassin Adour-Garonne, 2015.





Utilité des données d'état
des eaux par rapport
aux besoins des différents
acteurs



Question 1 - Dans quelle mesure les données de qualité des cours d'eau et des eaux souterraines répondent-elles aux besoins :

- de l'Agence pour orienter et évaluer l'ensemble de ses politiques d'intervention ?
- des collectivités engagées dans le partenariat ?
- de l'ensemble des acteurs de l'eau pour la mise en œuvre du PDM sur leur territoire ?
- plus généralement, de l'ensemble des usagers de ces données ?

Le développement de la surveillance sous l'impulsion de la DCE a abouti à une forte augmentation du nombre de données produites. L'évaluation pose la question de l'adéquation de ce gisement d'informations avec les besoins des différentes catégories d'acteurs engagés dans la gestion de l'eau et des milieux aquatiques.

Cet axe de l'évaluation en constitue le socle et la boussole, en interrogeant le bien-fondé des données au regard de leur utilisation à différentes échelles.

3

1

**Du rapportage aux besoins des usagers :
un terrain investi récemment par l'Agence**

La question des besoins des usagers abordés dans leur diversité n'apparaît que faiblement investie de façon systématique et stratégique : aucune enquête n'avait jusqu'à présent été réalisée sur les utilisateurs et leurs attentes. L'évaluation a permis d'identifier deux grands types d'utilisateurs :

- Les utilisateurs techniques (structures gestionnaires de milieux, techniciens des départements et des services de l'État, bureaux d'études, organismes de recherche et associations spécialisées) pour lesquels le gisement de données, en particulier les données brutes, constitue une manne qu'ils exploitent le plus souvent en réalisant eux-mêmes des traitements adaptés à leurs besoins spécifiques ;
- Les décideurs (élus, responsables de services dans les collectivités), qui recherchent une information élaborée et synthétique sur l'état des milieux. Pour ce second type d'utilisateurs, la problématique se pose en termes de trop-plein d'information et d'efficacité de la connaissance sur la motivation à agir.



Concernant les termes de données et de connaissance, auxquels fait référence l'ensemble du questionnaire évaluatif, il semble nécessaire d'en préciser la teneur et la portée en y intégrant la notion intermédiaire d'information :

- **Une donnée** est le résultat direct d'une mesure et ne permet pas en soi d'alimenter une quelconque décision stratégique ou opérationnelle. On parle ici essentiellement de donnée brute.
- **Une information** résulte d'un traitement de différentes données, qui permet de lui conférer un sens via une interprétation (ex. : évolution dans le temps, croisement de différentes données brutes). Le terme de donnée élaborée est utilisé ici, notamment pour caractériser l'information produite dans le cadre du rapportage DCE.
- **La connaissance** est le résultat d'une réflexion et d'un échange portant sur l'information analysée. Sa production mobilise de l'expertise, qui permet de confronter l'information à un contexte, une réalité, des expériences, des idées, des valeurs, des avis...

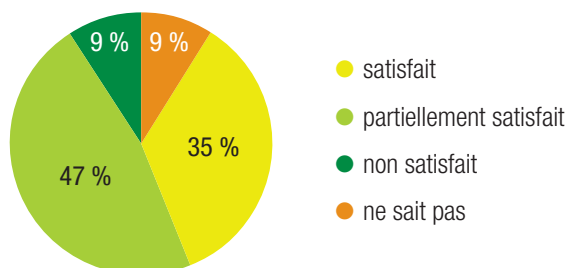
Des besoins déterminés par des finalités et usages distincts

L'évaluation a permis de sérier les usages privilégiés par catégorie d'acteurs :

- **Pour les gestionnaires des eaux et milieux aquatiques**, ces usages s'inscrivent dans une série de registres différents, recouvrant approche stratégique globale ou thématique, approche opérationnelle, pilotage et gestion d'actions, diffusion de la connaissance auprès de différents publics ou alimentation d'observatoires. Les collectivités productrices de données paraissent plus enclines à valoriser cette connaissance dans le cadre de démarches ou de projets dont elles sont porteuses. Elles souhaitent valoriser l'investissement représenté par cette implication et développent ainsi une attention plus systématique à la portée opérationnelle de la connaissance.

Verbatim : « Les résultats à la masse d'eau sont dédiés au rapportage en masse. Les acteurs locaux ne s'y retrouvent pas et il n'est pas possible d'en tirer des actions à réaliser ».

**Satisfaction des besoins de connaissance
des gestionnaires de réseaux**



Exemple : Des gestionnaires d'eau potable, prélevant en eau souterraine, relèvent que les données issues de points de mesure dans le cadre de plans d'actions territoriaux (PAT) leur permettent :

- De mieux appréhender le fonctionnement de leur nappe et le lien entre l'état et les pressions ;
- D'adapter en fonction leurs messages vis-à-vis des agriculteurs ainsi que le pilotage des prélèvements.

- **Pour les départements**, les usages sont prioritairement d'ordre stratégique, destinés au pilotage de leurs politiques d'intervention dans différents secteurs (eau potable, assainissement, milieux aquatiques, ressources en eau, procédures de gestion territoriale, etc.). Ce pilotage englobe l'établissement de diagnostics ainsi que la définition d'enjeux et d'objectifs prioritaires, sachant que les contraintes budgétaires actuelles incitent les départements à renforcer la sélectivité et à évaluer les effets des politiques menées sur l'état des milieux.

Verbatim : « La définition d'enjeux et d'objectifs prioritaires départementaux ne peut se faire qu'au moyen d'outils d'évaluation et d'un suivi pérenne, précis et reconnu par nos différents partenaires institutionnels ».

Exemple : Les gestionnaires des réseaux eaux souterraines se servent peu du portail de bassin. Ils utilisent surtout les données produites par les ARS sur les captages en eau potable, en plus de leurs propres données.

- **Pour l'agence de l'eau :** le slogan du 10^e programme « connaître pour agir » met la connaissance au cœur de son action. L'objectif, au-delà du reporting réglementaire, est d'orienter et d'évaluer le programme d'intervention, en améliorant son efficacité et celle des politiques locales qu'elle soutient. Face au constat général que les informations sur l'état des masses d'eau ne suffisent pas à satisfaire cet objectif, l'Agence développe depuis quelques années des outils internes qui permettent de croiser les données de qualité avec les données de pressions, dans le but de prioriser ses interventions.



Exemples :

- L'agence de l'eau Adour-Garonne a développé l'outil PDOM, destiné à hiérarchiser les pressions de pollution liées aux collectivités, sur la base des données d'autosurveillance des ouvrages d'assainissement. Un outil similaire est en cours d'élaboration sur les rejets industriels.
- Depuis 2010, l'agence de l'eau Rhin-Meuse produit des cartes et des tableaux restituant par sous-bassin des informations sur l'état des milieux et les pressions de pollution, utilisés notamment dans le cadre de l'élaboration des PAOT, révisés tous les trois ans.

- **Pour les services de l'État,** c'est essentiellement dans le cadre de l'élaboration des plans d'actions opérationnels territorialisés (PAOT), chantier piloté par les directions départementales des territoires (DDT) avec notamment l'appui de l'Agence, que les données d'état des eaux sont mobilisées. Comme évoqué précédemment, le travail est fondé sur l'exploitation des données de qualité des eaux et leur confrontation aux données de pressions, l'objectif consistant à définir et prioriser les actions qui permettront de réduire les pressions à l'origine de la non-atteinte du bon état des eaux.
- **Pour les autres usagers,** les utilisations sont plus disparates avec cependant une dichotomie d'approche entre, d'une part les bureaux d'études et les observatoires, dont le cœur de métier consiste à mobiliser les données brutes et/ou élaborées pour produire eux-mêmes une connaissance à destination de différents types de publics et, d'autre part, les associations et les organismes socioprofessionnels qui sélectionnent des données selon leur champ de préoccupation pour effectuer une veille, des diagnostics ou des suivis d'évolution ciblés.

3

3

Des attentes malgré tout convergentes

L'analyse des besoins des principales catégories d'usagers aboutit logiquement à des constats concordants, dans la mesure où l'ensemble des acteurs privilégie une conception de la connaissance à vocation opérationnelle.

Le portail de bassin Adour-Garonne (SIE Adour-Garonne) est apprécié en termes d'accessibilité et d'ergonomie, en comparaison des sites des autres bassins. Il reste cependant considéré comme un outil technique exigeant des compétences spécifiques et une fréquentation régulière, pour en tirer aisément parti.



Exemple : Les DDT qui travaillent sur plusieurs bassins apprécient le portail du bassin Adour-Garonne et soulignent qu'il s'est considérablement enrichi ces dernières années. Le récent module sur les phytosanitaires est particulièrement apprécié.



Tous les acteurs reconnaissent l'importance de l'information agrégée sur l'état des eaux dans le cadre de leur action, compte tenu notamment de son statut réglementaire. Cependant, la majorité regrette un manque de lisibilité et d'explications sur ces informations, en particulier lorsqu'elles sont issues d'une modélisation (pour 60 % des masses d'eaux superficielles). Des difficultés sont exprimées de façon récurrente sur leur pertinence pour des usages opérationnels ou encore pour la communication auprès des décideurs. La plupart exprime un intérêt prioritaire pour la donnée brute, qu'il est possible de valoriser en fonction des besoins.



Exemple : Les collectivités gestionnaires (type EPTB ou porteurs de SAGE) exploitent aujourd'hui de manière plus ou moins approfondie les données disponibles sur le portail de bassin. Néanmoins, elles vont probablement y recourir plus souvent à l'avenir, avec l'ambition assez répandue de disposer d'observatoires ou de tableaux de bord destinés à suivre des évolutions observables sur des problématiques prioritaires ou encore à évaluer les effets de leurs politiques locales de gestion.

Le besoin des acteurs d'exploiter eux-mêmes les données dans un but opérationnel se heurte notamment à l'absence d'un outil partagé d'évaluation de l'état des eaux. Ce manque est particulièrement ressenti par les partenaires producteurs de données, qui revendiquent de disposer d'un outil de traitement de leurs propres données, d'autant qu'ils sont plus de 90 % à déclarer traiter les données qu'ils produisent. À défaut, de nombreux techniciens utilisent encore l'outil SEQ-Eau, pourtant jugé non satisfaisant. Cet outil leur permet notamment de conserver une certaine autonomie et réactivité dans la valorisation de leurs propres données, de prendre en compte des paramètres représentant des enjeux importants localement, mais non intégrés par les grilles DCE, comme les matières en suspension (MES) ou la bactériologie.



Exemple : Un département a fait l'acquisition d'un logiciel qui permet à la fois le stockage et le traitement des données, avec un module SEQ-Eau et un module permettant d'évaluer l'état selon les grilles DCE. Ce logiciel, partagé avec les partenaires (DDT, ONEMA, fédérations de pêche, agglomérations...), permet de visualiser et de traiter les données dès réception du laboratoire.

En outre, les acteurs sont unanimes sur la nécessité d'analyser le lien entre les données de qualité des eaux et de pressions, pour établir une connaissance pertinente pour l'action, avec notamment pour condition de disposer de méthodes et de compétences techniques.



Exemples :

- Un gestionnaire mentionne que, si la connaissance de l'état permet de prioriser les masses d'eau sur lesquelles intervenir, elle ne permet pas de préciser ce qu'il faut envisager comme type d'intervention sur quel type de pression.
- Un département s'est investi dans le développement d'un outil d'aide à la décision visant à valoriser les données de son réseau et de l'ensemble des données produites sur son territoire, dans un objectif opérationnel. L'outil, qui s'appuie sur des modélisations des impacts de chaque type de pression sur la qualité des cours d'eau, permet l'aide à la décision et l'orientation des politiques départementales.

Il existe une forte demande de reconnaissance et de valorisation de l'expertise locale pour préciser ou consolider l'information sur l'état des eaux. Les conditions du recours à cette expertise, notamment lors des états des lieux des SDAGE, ne paraissent pas satisfaisantes : délai de consultation trop court, capitalisation et traçabilité insuffisantes. L'enjeu pour les acteurs locaux est d'améliorer la cohérence entre leurs connaissances et les informations produites pour le rapportage, et consécutivement entre les enjeux locaux et les priorités d'intervention de l'Agence.

Synthèse

L'importance de la connaissance de l'état des milieux aquatiques est incontestée, prioritairement pour son utilisation à des fins de planification des politiques de gestion de l'eau. Cependant, les informations agrégées produites en vue du rapportage sont considérées mal adaptées aux objectifs opérationnels.

En outre, la connaissance de l'état des milieux ne suffit pas à elle seule à définir et prioriser les politiques, l'analyse du lien état – pressions étant jugée indispensable.

L'objectif de valorisation stratégique et opérationnelle, conjugué à l'élargissement de l'offre de connaissance liée à la mise en œuvre de la DCE, a ainsi non seulement favorisé une acculturation à la connaissance mais aussi suscité de nouvelles attentes en termes d'outils, de méthodes et de valorisation de l'expertise locale.





Pertinence et efficacité
du dispositif partenarial
d'acquisition des données



Question 2 - Dans quelle mesure le partenariat mis en place avec les collectivités du bassin est-il le moyen le plus approprié (du point de vue technique et financier) pour acquérir les données de connaissance en matière de qualité des eaux ?

Question 3 - Dans quelle mesure ce dispositif partenarial joue-t-il un effet levier auprès des acteurs locaux pour mettre en œuvre les politiques de l'eau sur leurs territoires ? L'effet est-il le même sur les eaux souterraines et les rivières ?

Question 4 - Quels sont les atouts de ce partenariat ? Quels en sont les limites et les risques ? Et quelles sont les évolutions probables ?

Cet axe recouvre trois questionnements étroitement liés, interrogeant d'abord le fonctionnement du dispositif partenarial en termes d'efficacité. Est ensuite questionnée la capacité de ce dispositif à développer un effet levier en faveur de la mobilisation et de l'implication des acteurs locaux sur les politiques de l'eau. Enfin, cet axe de l'évaluation invite à une lecture stratégique et prospective, en termes d'atouts, de contraintes et de risques liés à ces partenariats, notamment au regard des évolutions probables, dans un contexte marqué notamment par la mise en place de la compétence GEMAPI et la redistribution des compétences entre départements, EPCI ou régions.

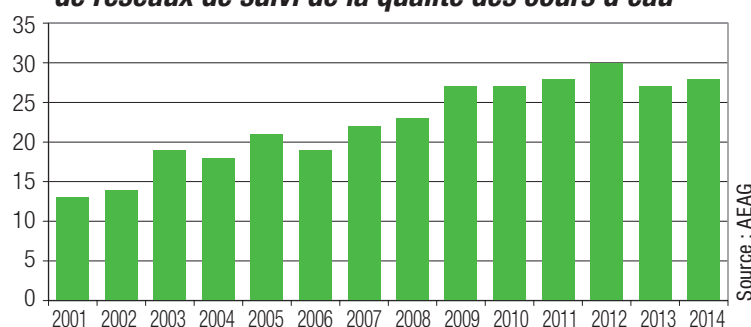
4

1

Une contribution déterminante des collectivités à l'acquisition des données d'état des eaux

Les premiers partenariats pour l'acquisition des données de qualité des eaux datent du début des années 90. Actuellement, 34 collectivités sont engagées dans ce dispositif, portant sur 28 réseaux de suivi des eaux superficielles et 12 réseaux sur le suivi des eaux souterraines.

Évolution du nombre de partenaires maîtres d'ouvrage de réseaux de suivi de la qualité des cours d'eau



La place des départements est prépondérante, avec 80 % de l'aide totale attribuée aux réseaux portés par les collectivités en 2014. Actuellement, la couverture des réseaux partenariaux est quasi complète sur l'ensemble du bassin Adour-Garonne, les réseaux des syndicats complétant en partie les réseaux DCE et les réseaux départementaux.

Lors du déploiement du programme de surveillance DCE, l'Agence et ses partenaires en charge de son pilotage au niveau du bassin (DREAL, ONEMA) ont dû opérer une forte densification des réseaux, qui s'est appuyée en partie sur les réseaux existants localement, avec divers avantages :

- Associer les partenaires à la production des données d'état des eaux et les amener à s'approprier les nouvelles modalités de surveillance et d'évaluation imposées par l'Europe ;
- Valoriser l'historique des stations de ces réseaux ;
- Réduire les coûts de mise en œuvre du programme de surveillance DCE.

Conséquemment, sur un plan technique, les réseaux partenariaux contribuent dans une large mesure à l'acquisition de la connaissance, puisqu'ils intègrent le tiers des stations de suivi de la qualité des eaux superficielles et les deux tiers des stations de suivi des eaux souterraines. Ils permettent de compléter et d'élargir la connaissance de façon significative, en particulier sur les petits cours d'eau et les têtes de bassin. Sans les réseaux complémentaires des collectivités, le pourcentage de masses d'eau rivière modélisées serait de 86 % au lieu de 60 % actuellement.

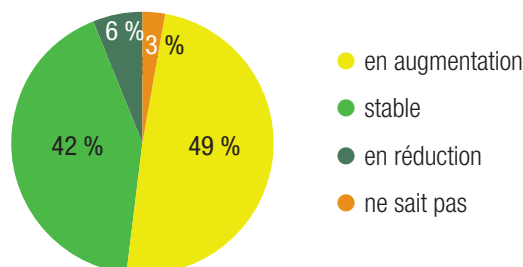
Les données produites par les réseaux DCE et partenariaux constituent un matériau de base partagé, dont la qualité et la fiabilité ne sont aucunement remises en question, dans la mesure où :

- Le dispositif a également permis d'étoffer et d'améliorer les programmes des gestionnaires locaux (respect des protocoles, ajout de paramètres, développement des mesures biologiques, etc.) ;
- L'existence d'un cadre commun et l'attention apportée par le service de l'Agence en charge de cette connaissance offrent des garanties jugées suffisantes.

Ainsi, toutes les données sont valorisées et mises à disposition des usagers sur le portail de bassin sans distinction avec celles produites par l'Agence et la plupart des acteurs les utilisent de façon indifférenciée.

Sur un plan financier, on observe que le coût de près de la moitié des réseaux partenariaux a augmenté sur les dernières années. C'est l'Agence qui a couvert dans une très large mesure l'augmentation de ce coût lié au programme de surveillance DCE (coût annuel de la surveillance multiplié par cinq entre 2006 et 2015). Néanmoins, le fait de s'appuyer sur les réseaux locaux existants a permis d'en limiter l'impact financier pour l'Agence. L'aide globale de l'Agence attribuée aux réseaux locaux est aujourd'hui de 3,3 M€ /an, soit le tiers des dépenses totales de l'Agence pour la surveillance.

Évolution du coût du réseau sur les dernières années

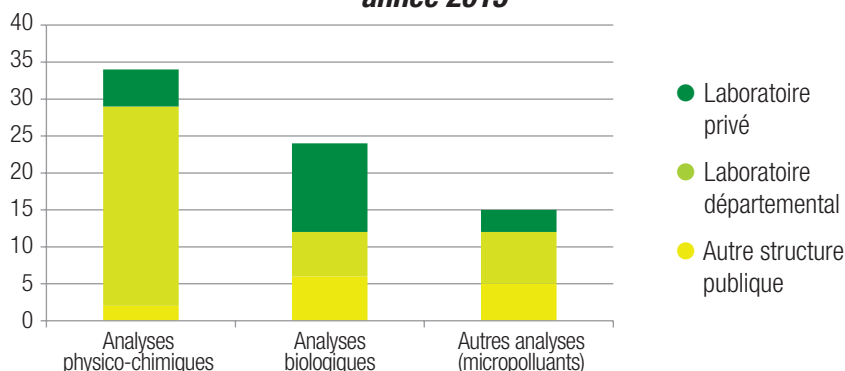


Du côté des partenaires, le coût (hors fonctionnement) des réseaux est variable, compte tenu des écarts de taille des territoires. Il s'élève en moyenne à 100 k€/an pour les départements et 40 k€/an pour les autres structures, dont en moyenne 35 % d'autofinancement.

Le poids financier réel des réseaux portés par les départements disposant d'un laboratoire doit cependant être relativisé, les analyses étant généralement réalisées par ces laboratoires, pour le compte de leur département.

Donc économiquement, le dispositif partenarial semble gagnant à la fois pour l'Agence et pour les collectivités.

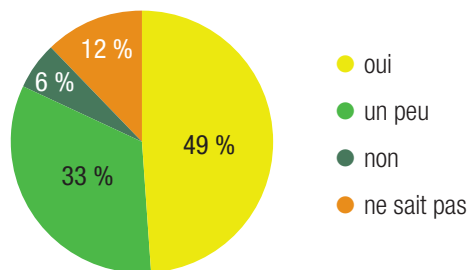
Réalisation des analyses sous maîtrise d'ouvrage des partenaires année 2015



Un partenariat, signe ou moteur d'une implication active des gestionnaires

Au dire des gestionnaires enquêtés, le dispositif partenarial agit comme un facteur favorable à la mobilisation de leurs collectivités pour la mise en œuvre de politiques de l'eau sur leurs territoires.

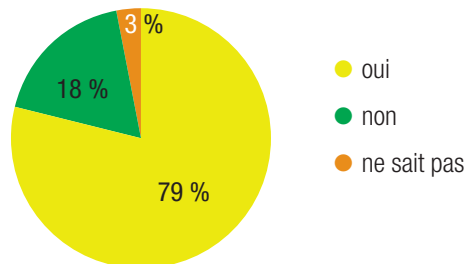
Contribution du portage du réseau par la structure au déclenchement d'actions en faveur de la qualité des milieux et leur priorisation



Le dispositif partenarial favorise l'appropriation de la donnée brute et le souci de la valoriser en termes de connaissance dans une optique stratégique et/ou opérationnelle, avec aujourd'hui une implication plus volontariste pour les collectivités gestionnaires autres que les départements.

La plupart des collectivités partenaires traitent en interne les données et mènent un travail d'expertise qui contribue à l'élaboration de documents de planification ou de programmes d'actions (schémas départementaux d'assainissement ou d'eau potable, programmes pluriannuels de gestion des cours d'eau, SAGE, contrats...), au suivi de leur efficacité ainsi qu'à la sensibilisation des élus et d'autres partenaires.

Les structures gestionnaires de réseaux réalisent-elles un travail d'expertise sur les données produites ?



Exemple : L'acquisition de connaissances sur les eaux souterraines a contribué à l'élaboration de schémas départementaux d'eau potable dans plusieurs départements. Elle est fondamentale sur certains territoires tels que la Gironde, où toute la stratégie eaux profondes ainsi que le suivi de la mise en œuvre du SAGE nappes profondes sont fondés sur le réseau des eaux souterraines.



Exemple : Dans un autre département où la problématique de pollution agricole est importante, les résultats du suivi de la qualité des eaux superficielles et souterraines sont présentés à un comité consultatif agriculture - environnement (regroupant le monde agricole, les syndicats de bassin, les syndicats d'eau potable, les associations...) pour orienter, planifier et territorialiser les actions à mener auprès du monde agricole.

En outre, dans le contexte de renouvellement des compétences des collectivités, participer à cette chaîne de production de la connaissance recouvre un véritable enjeu de légitimation, notamment pour les collectivités spécialisées dans la gestion du grand cycle de l'eau.



Exemple : Le gestionnaire d'un réseau de surveillance démarré en 2002, dont le territoire va être englobé dans une communauté d'agglomération, considère que cet outil précieux pour la définition des politiques locales peut favoriser son maintien en tant que structure gestionnaire de bassin.

Il n'est pas pour autant possible de dessiner un lien de causalité systématique entre l'implication dans ce partenariat et la capacité d'agir. D'autres gestionnaires non producteurs se montrent en effet autant demandeurs de connaissances et sont également dynamiques en termes de valorisation. Il semble préférable d'estimer que l'existence d'un réseau local est à la fois le signe et le moteur de l'implication des gestionnaires concernés. Dans le temps, ce partenariat participe ainsi d'un cercle vertueux associant étroitement volonté et capacité à agir en faveur de la qualité des milieux aquatiques.

4

3

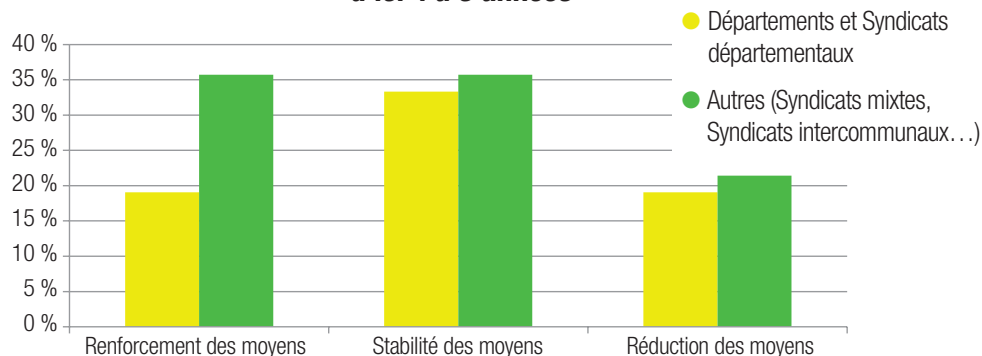
Un partenariat confronté à un contexte institutionnel incertain

Concernant les facteurs influençant le devenir des réseaux, il se dessine une certaine dualité entre deux tendances exprimées :

- Les positions et motivations des élus restent déterminantes pour la poursuite du portage des réseaux. La fragilisation institutionnelle, indéniable pour les départements, pourrait ainsi servir de prétexte à d'éventuels retraits qui seront liés avant tout à des choix politiques dans un contexte budgétaire tendu ;
- Dans le contexte institutionnel évolutif et incertain, les collectivités gestionnaires de réseaux ne maîtrisent pas vraiment leur avenir, les démarches de réorganisation des compétences du grand cycle de l'eau conjuguées à la poursuite de la réforme de l'intercommunalité pouvant donner lieu à des changements notables dans la répartition de ces compétences.

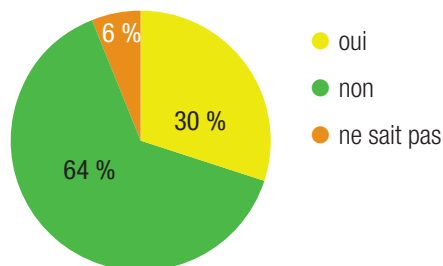
Le graphe suivant issu de l'enquête menée auprès des partenaires gestionnaires de réseaux montre que la majorité d'entre eux envisage à court terme une stabilité voire un renforcement des moyens alloués à la surveillance par leurs structures, 20 % envisageant a contrario une baisse des moyens. Il est difficile pour les partenaires de se prononcer sur l'évolution des réseaux à long terme, en particulier pour les gestionnaires de réseaux départementaux.

Évolution prévisionnelle des réseaux des partenaires d'ici 4 à 5 années

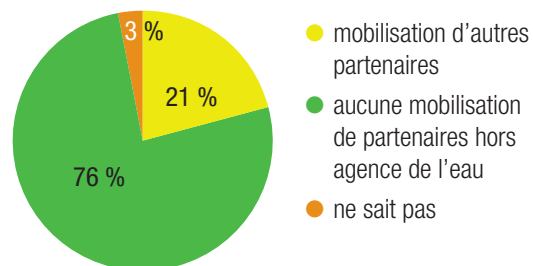


Pour 30 % des structures enquêtées, certains partenaires financiers se sont retirés au cours des dernières années (Europe, État, Région ou Département...). Ainsi, pour la majorité des structures, l'agence de l'eau constitue aujourd'hui l'unique contributeur financier des réseaux de suivi de la qualité des eaux.

Dans les dernières années, certains partenaires financiers des réseaux locaux se sont-ils retirés ?



Mobilisation de partenaires hors agence de l'eau pour le financement des réseaux locaux



Le risque de recul des réseaux locaux est également évoqué par trois autres agences de l'eau, qui partagent la maîtrise d'ouvrage des réseaux DCE avec des collectivités. Elles ont opté pour une prise en charge progressive de la totalité des réseaux DCE, tout en poursuivant les partenariats sur les réseaux locaux.

Pour l'agence de l'eau Adour-Garonne, le dispositif partenarial s'inscrit nettement dans une culture du bassin privilégiant le « donnant-donnant » et elle persiste dans sa volonté de poursuivre cette stratégie. L'incidence d'un éventuel retrait des maîtres d'ouvrage locaux sur le dispositif de production des données serait sensiblement plus importante pour les eaux souterraines, puisque les partenaires gèrent les deux tiers des stations de mesure. Cependant, ces réseaux de suivi partenariaux, souvent importants en nombre de stations, semblent a priori peu menacés. Étroitement associés aux enjeux locaux de gestion de la ressource et de l'eau potable et revêtant un caractère patrimonial compte tenu de l'historique, ils pourraient éventuellement être transférés (par exemple vers les EPTB), mais leur disparition n'est guère envisageable.

Synthèse

En termes de mobilisation collective et d'optimisation de moyens (financiers et humains) pour la mise en place des réseaux DCE, le dispositif partenarial apparaît performant et approprié aux objectifs d'acquisition de connaissance, au regard de la quantité et de la qualité des données produites. Il apporte une plus-value déterminante, à la fois pour l'évaluation de l'état des milieux et pour la planification des politiques locales. De plus, le dispositif génère indéniablement un cercle vertueux entre la production de connaissances et le passage à l'action.

Les principales limites tiennent à la forte dépendance aux aides de l'Agence, qui tend à devenir l'unique financeur de la surveillance, ainsi qu'au cantonnement du partenariat à la production des données, sachant que l'enjeu actuel concerne leur valorisation.

L'avenir du partenariat est lié à la fois à la motivation des décideurs locaux, à la fragilisation institutionnelle des départements et à la recherche de légitimation de certaines collectivités à travers l'enjeu que représente la maîtrise de la connaissance. Un éventuel retrait des partenaires gestionnaires de réseaux représenterait un risque important de réduction de cette connaissance.





Cohérence avec
les politiques
des partenaires



Question 5 - Dans quelle mesure la politique de l'Agence, concernant l'acquisition de données de qualité des eaux, est-elle cohérente avec les politiques menées par l'ensemble de ses partenaires (collectivités partenaires, partenaires institutionnels et autres) ?

Question 6 - Quelles sont les attentes de ces partenaires vis-à-vis du rôle que devrait jouer l'Agence à l'avenir dans ce domaine ?

Cet axe de questionnement porte sur le positionnement et le rôle de l'Agence en termes de production et de valorisation des données de qualité des cours d'eau et des eaux souterraines. Il s'agit notamment de déterminer dans quelle mesure l'évolution majeure liée au déploiement du programme de surveillance imposé par la DCE a joué sur les liens partenariaux de l'Agence. L'actualité de cette question est marquée par un environnement économique tendu pour l'ensemble des acteurs des territoires et un contexte institutionnel en pleine mutation.

Une synthèse des principales attentes exprimées par ces partenaires à l'égard de l'Agence complète l'évaluation.

5

1

Une cohérence préservée dans un contexte évolutif

L'Agence intervient globalement en cohérence avec l'ensemble des services de l'État (DREAL, ONEMA, DDT, ARS) impliqués notamment dans la mise en œuvre de la DCE et l'élaboration des PAOT. Ce qui n'empêche pas cette coopération de connaître des intensités et des portées différentes suivant les territoires et les services concernés. Néanmoins, les données disponibles, les efforts développés en termes d'appui technique et d'accessibilité, la maîtrise de la connaissance qui en émane sont des atouts généralement soulignés par ces partenaires.

L'Agence a également su cultiver le partenariat historique avec la plupart des départements producteurs de données, grâce à un accompagnement technique et à un taux d'aide attractif. Cette coopération leur a permis de conserver une place prépondérante, tout en s'adaptant aux exigences de la DCE et en respectant leurs propres priorités. Dans cet esprit, l'Agence a su jouer d'une excellente complémentarité entre réseaux réglementaires et réseaux locaux, en valorisant indifféremment l'ensemble des données pour qualifier l'état des masses d'eau. Une logique vertueuse qui a vu à la fois deux départements se retirer du dispositif depuis 2010... et deux autres s'y engager.

Concernant les autres structures gestionnaires territoriales impliquées dans la production de données (syndicats de bassin versant, PNR, syndicats AEP, porteurs de SAGE, EPTB...), l'Agence a conduit le même type d'approche, favorisant la reconnaissance à s'impliquer dans la production de données, dans un cadre compatible avec les exigences de la DCE. Ce choix contribue clairement à forger une culture de la connaissance chez ces gestionnaires, sans doute plus rapidement que chez leurs pairs non impliqués dans ce premier maillon de la chaîne de la production de connaissances.



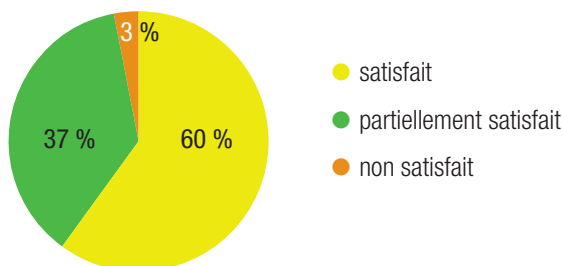
Cependant, qu'il s'agisse des départements ou des autres gestionnaires porteurs de réseaux, aucun d'entre eux n'envisagerait de poursuivre cette implication sans l'aide de l'Agence. De même, leur implication accroît leurs attentes à l'égard de la mobilisation d'outils et de compétences destinées à valoriser les données dans un but opérationnel. Entre cohérence et dépendance, le fil paraît ainsi tenu.

Attentes relatives au programme de surveillance et au partenariat de production des données : davantage d'échanges et de coordination avec l'Agence

Tout d'abord, pour toutes les catégories d'acteurs, le maintien du partenariat de production est souhaité, avec pour principale raison l'importance de conserver le maillage des réseaux locaux. La majorité des acteurs (gestionnaires, départements, services de l'État) sont par ailleurs demandeurs de davantage d'informations sur le programme de surveillance DCE et ses évolutions, sur les différents réseaux et leur portage.

L'accompagnement technique dispensé par l'agence de l'eau aux gestionnaires de réseaux est jugé satisfaisant pour la majorité des structures, qui soulignent la qualité du partenariat, tout en regrettant pour certaines un manque de disponibilité du personnel de l'Agence. Les partenaires sont ainsi en demande de plus d'informations, d'échanges et de coordination avec l'Agence, sur leur programme de surveillance ainsi que sur l'exploitation et la valorisation des données, avec, à la clef pour certains, une meilleure prise en compte des enjeux locaux dans le programme de suivi qu'ils pilotent.

Satisfaction par rapport à l'accompagnement technique de l'agence de l'eau



Ces mêmes gestionnaires attendent également que l'Agence communique davantage sur leur contribution au programme de surveillance DCE et à la production des données utilisées pour l'évaluation de l'état.

L'appui à l'exploitation et à la valorisation de leurs propres données est la demande la plus récurrente ; les partenaires souhaitent la mise à disposition d'un outil commun de traitement des données brutes selon la grille DCE, partagé entre l'Agence et les autres producteurs de données.

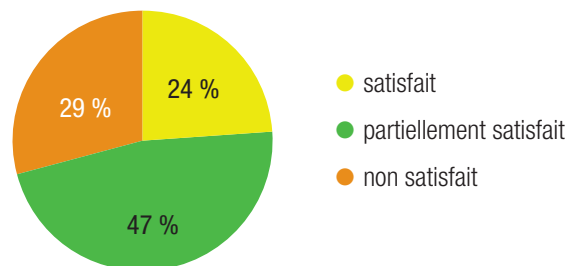
Enfin, les gestionnaires départementaux souhaitent que l'Agence agisse en faveur du maintien de ces réseaux, via la poursuite de sa politique d'intervention et la sensibilisation des élus.



Attentes relatives à la valorisation et à la diffusion de la connaissance via le portail de bassin : élargir l'offre pour plus de lisibilité et une meilleure appropriation de la connaissance

Les demandes d'amélioration du portail de bassin émanent surtout des principaux usagers réguliers que sont les gestionnaires (porteurs ou pas de réseaux) et les services de l'État. Utilisateurs de données brutes, ils souhaitent exploiter rapidement ces données, notamment lorsqu'ils pilotent des réseaux utilisés pour la gestion des usages (AEP, baignade). Cela représente pour eux un enjeu de crédibilité vis-à-vis de l'extérieur. C'est pourquoi le délai de mise en ligne sur le portail des données brutes est un problème souvent évoqué.

Satisfaction des gestionnaires de réseaux par rapport aux délais de mise à disposition des données sur le portail de bassin



Des demandes de mise en ligne de données complémentaires, ou sous une autre forme qu'actuellement, ont également été exprimées.



Exemple : Les utilisateurs techniques souhaitent conserver l'accès à la donnée annuelle à la station, notamment dans le cadre des analyses pressions – impacts, pour pouvoir établir le lien avec les autres données (données de pression, données hydrologiques, indice poisson); en effet, le lissage sur désormais trois années consécutives, sans doute pertinent pour le rapportage, est peu adéquat avec les besoins des acteurs locaux.

L'état agrégé à la masse d'eau restant la référence réglementaire, les acteurs travaillent également avec cette information, avec pour frein majeur le manque de lisibilité et de compréhension de l'origine des résultats. Ils sont donc demandeurs de commentaires associés à l'état pour expliquer l'origine des résultats et plus largement d'explications voire de formations correspondantes (méthodologies d'évaluation de l'état, modalités d'application, procédés de modélisation de l'état des masses d'eau non mesurées).

Par ailleurs, la mise en place d'échanges autour de la production d'un état consolidé est également souhaitée; de façon générale l'instauration d'une concertation continue autour de la connaissance paraît nécessaire pour qu'elle soit réellement comprise et partagée (choix des stations, examen des données, construction des diagnostics, valorisation stratégique...).



Exemple : Un responsable de contrat de rivière admet que le besoin de situer les enjeux dans l'espace est important et il est généralement satisfait par les données d'état, avec pour précaution de veiller aux éventuelles contradictions avec les constats des gestionnaires locaux.

Il existe également une demande de sensibilisation et/ou de formation au contenu du portail de bassin en faveur des acteurs non spécialistes.

5

4

Attentes relatives à la valorisation de la connaissance pour une meilleure réponse aux besoins opérationnels des acteurs locaux

S'il est admis que l'Agence a fait d'importants progrès en matière de structuration et de diffusion des données d'état, un certain nombre d'acteurs considère qu'elle doit donner aujourd'hui la priorité à la valorisation de la donnée brute, pour en faciliter une appropriation utile du point de vue de la planification et de la gestion d'actions.

L'appui de l'Agence à l'analyse de la donnée et à la production de connaissance à vocation stratégique et/ou opérationnelle est une demande forte exprimée dans le cadre de l'évaluation, en priorité par les gestionnaires. Deux façons d'envisager cet appui sont possibles : certains acteurs souhaitent que l'Agence s'engage dans des traitements complémentaires des données, en priorité à l'échelle des bassins versants, notamment sous forme cartographique. D'autres, plus nombreux, souhaitent être accompagnés pour effectuer eux-mêmes ce type de traitement, tant en termes d'outils et de cadrage méthodologique que de compétences techniques. Ces outils ou méthodes devraient permettre de confronter les données d'état et de pression et d'aider à la définition d'actions.

Des approches de ce type ont déjà été menées localement, notamment dans le cadre des PAOT, mais sans cohérence ni méthode cadrée d'un département à l'autre. Les acteurs soulignent que le travail doit être collectif, de façon à valoriser toute l'expertise locale disponible.

En parallèle, il semble également nécessaire d'accompagner davantage le personnel de l'Agence et en particulier ses chargés d'intervention, en renforçant les moyens d'interpréter et de comprendre les résultats de l'état des eaux, notamment dans le but de faciliter leur implication dans la programmation des actions à l'échelle locale.

Synthèse

Le choix de l'Agence d'associer les gestionnaires de réseaux aux mutations liées à la DCE en matière de surveillance a permis de maintenir, voire de renforcer la coopération entre l'Agence et ses partenaires historiques, malgré quelques difficultés ponctuelles d'adaptation. La dynamique récente du dispositif partenarial montre même un développement de l'engagement des structures de gestion dans l'acquisition de connaissances.

Les attentes à l'égard de l'Agence visent d'ailleurs essentiellement à poursuivre voire renforcer les partenariats d'acquisition des données. L'enjeu est par ailleurs de permettre à tous les utilisateurs potentiels de la connaissance d'être outillés et de monter en compétence de façon cohérente, afin d'améliorer la valorisation des données pour leurs besoins opérationnels.

6

Conclusion



L'importance de la connaissance de la qualité des milieux aquatiques est largement reconnue, en priorité par les acteurs techniques, et se trouve renforcée par la portée réglementaire que lui confère la DCE.

Pour l'ensemble des acteurs impliqués dans la gestion de l'eau et des milieux aquatiques (agence de l'eau, départements, structures de gestion, services de l'État), **l'objectif premier de cette connaissance est le pilotage des politiques aux différentes échelles**; d'où une attente forte en matière de valorisation des données de qualité dans ce sens, sachant que cet objectif primordial est insuffisamment satisfait à ce jour.

La réponse de l'évaluation sur la question des besoins de connaissances est donc ambivalente avec des avancées remarquables dans le sillage de la DCE, en termes de production et de diffusion d'un gisement énorme d'informations, mais avec certaines limites, qui tiennent notamment :

- À une valorisation des données orientée par les exigences du rapportage réglementaire et un manque de maîtrise de la connaissance par les acteurs, du fait de méthodologies d'évaluation de l'état jugées peu lisibles et de l'absence d'outil de traitement partagé ;
- À certaines difficultés de conciliation entre les objectifs du rapportage et les besoins de connaissances des acteurs locaux, liées aux différences d'échelles ; une meilleure prise en compte de l'expertise locale est demandée pour réduire ces difficultés, qui permettrait également une meilleure cohérence entre les priorités d'intervention définies à l'échelle du bassin Adour-Garonne et les enjeux identifiés localement ;
- Aux limites mêmes de la connaissance de l'état des eaux, qui ne suffit pas à répondre aux objectifs opérationnels et doit être élargie à la connaissance des pressions de pollution.

Le partenariat mis en place par l'Agence dans les années 90, puis développé avec le déploiement des réseaux DCE dans une volonté de partager avec les collectivités la gestion du nouveau programme de surveillance, **apparaît comme un dispositif gagnant/gagnant**. Il a permis à la fois une optimisation de moyens, la préservation de l'historique et du maillage des réseaux locaux, une acculturation collective aux concepts ambitieux instaurés par la DCE et une fiabilisation des données produites.

Cependant son avenir à moyen terme est teinté d'incertitude, dépendant d'une part de la volonté des décideurs locaux dans un contexte budgétaire défavorable et d'autre part, de la redistribution des compétences du grand cycle de l'eau liée à la réforme territoriale.





Recommendations

Cette partie présente les recommandations en vue d'une adaptation de la politique évaluée. Ces recommandations sont fondées sur l'ensemble des données recueillies et analysées au cours de l'évaluation et sur un atelier de réflexion collective animé en mars 2016 par l'équipe d'étude, associant une vingtaine de gestionnaires de réseaux, partenaires de l'agence de l'eau Adour-Garonne en termes de production et de valorisation de données d'état.

Compte tenu du fait que l'ensemble des acteurs partenaires et bénéficiaires de la politique de l'Agence ont clairement signifié les enjeux que cette politique recouvrait pour eux et fait part de nombreuses attentes, la plupart de ces recommandations s'en inspire assez directement. Par ailleurs, pendant le processus d'évaluation, l'Agence a engagé certaines actions qui répondent en partie à quelques unes de ces attentes ; elles sont ici précisées.

Enfin, ces recommandations sont structurées autour de trois volets complémentaires :

- Le partenariat de production des données ;
- L'offre de connaissance et son utilisation ;
- L'usage de la connaissance dans un but opérationnel.

7

1

Optimisation du partenariat de production des données de qualité des eaux



Rappel des attentes identifiées

- Plus d'informations sur le programme de surveillance de l'Agence et d'anticipation partagée de ses évolutions notamment, suite aux changements réglementaires nationaux
- Plus d'appui, d'échanges et de coordination avec l'Agence, sur les programmes de suivi et aussi sur l'exploitation et la valorisation des données
- Appui de l'Agence à la sensibilisation des élus à l'intérêt du partenariat
- Réduction du délai de mise en ligne des données produites par les partenaires

1.1 Mise en place et animation d'un réseau des partenaires producteurs de données

Enjeux :

Pour les partenaires : besoin de plus d'information, d'échanges et de partage avec l'Agence et entre partenaires.

Pour l'Agence : être à l'écoute des attentes et favoriser les échanges entre producteurs, favoriser également la cohérence et l'amélioration des pratiques de production et de valorisation.

Objectif : Créer via le réseau des partenaires producteurs un lieu privilégié d'échanges et de partage sur la production et la valorisation de la connaissance.

Modalités : Mise en place et animation par l'Agence d'une journée annuelle associant l'ensemble des partenaires gestionnaires de réseaux, pour échanger sur le programme de surveillance, ses évolutions, les méthodes d'évaluation de l'état des eaux, la valorisation des données, le suivi des prestations relatives aux campagnes d'analyses ; partager les initiatives porteuses des gestionnaires, notamment en matière de valorisation et de communication de la connaissance.

Le SQE (Système Qualité des Eaux), nouvelle application de l'Agence (en cours de mise en place) relative à la surveillance, pourra servir de support pour certains échanges (cf. point 1.3). Parmi les sujets à aborder à court terme : l'élaboration d'une trame commune pour le bilan annuel.

Éventuellement, ce réseau pourrait dans un second temps être élargi à d'autres acteurs (gestionnaires de milieux aquatiques non producteurs de données, services de l'État, etc.) à certaines occasions ou pour aborder un thème particulier.

1.2 Coordination entre l'Agence et chaque partenaire producteur sur les programmes de suivi

Enjeux : Besoin pour chaque gestionnaire d'échanges réguliers avec l'Agence sur la programmation de la surveillance à l'échelle de leur territoire. Cette coordination existe déjà, mais doit être renforcée, en particulier pour les réseaux en eaux superficielles.

Objectif : Renforcer les échanges entre l'Agence et chaque partenaire sur la programmation de la surveillance à l'échelle des territoires.

Modalités : Augmentation des rencontres annuelles entre l'Agence et les partenaires avec pour but d'échanger sur le bilan des campagnes de l'année précédente et la programmation de la suivante. Ces échanges doivent également permettre aux partenaires d'avoir une visibilité technique et financière et d'avoir le temps de s'adapter aux éventuelles évolutions de leurs réseaux souhaitées par l'Agence.

Au-delà de cette coordination, l'Agence informe chaque partenaire des éventuelles évolutions du programme de surveillance piloté par l'Agence sur son territoire, suffisamment en amont, si possible en les associant à la réflexion.

Plus généralement, pour l'Agence et ses partenaires producteurs, ces rencontres peuvent permettre d'anticiper des évolutions et des risques pouvant impacter le partenariat.

1.3 Organisation du partage d'information entre l'Agence et les partenaires producteurs sur le programme de surveillance

Enjeux : Mieux informer les partenaires sur le programme de surveillance de l'Agence (calendrier des campagnes, évolutions...) et améliorer le délai de mise à disposition des données brutes issues des réseaux partenariaux, qui ne sont aujourd'hui diffusées sur le portail de bassin qu'une fois validées.

Objectif : Développer un outil dédié au partage de l'information en continu entre l'Agence et les partenaires producteurs.

Modalités : Le SQE (Système Qualité des Eaux), nouvelle application de l'Agence en cours de développement, permettra notamment aux partenaires producteurs :

- De connaître à l'avance le programme de surveillance réalisé par l'Agence sur leur territoire ;
- De disposer plus rapidement des données brutes (non validées).

1.4 Sensibilisation des élus sur le partenariat de production de la connaissance

Enjeux : Besoin pour certains gestionnaires de promouvoir les réseaux auprès de leurs élus, notamment pour certains départements, dans le but de les maintenir et de poursuivre le partenariat.

Objectif : Mettre en place une stratégie de sensibilisation mobilisant des leviers complémentaires.

Modalités : L'Agence apporte un appui technique à la communication sur l'intérêt des réseaux partenariaux, en produisant des supports pédagogiques de sensibilisation, mis à disposition des gestionnaires techniques ou diffusés directement. Elle assure en complément la promotion/valorisation de ce partenariat dans le cadre de sa propre communication (instances, publications...) tout en dispensant à ses partenaires producteurs des supports pour relayer ces messages auprès de leurs élus. Ces expériences de valorisation auprès des élus sont partagées dans le cadre du réseau des partenaires producteurs animé par l'Agence (cf. point 1.1).

Optimisation de l'offre de connaissance et de son utilisation



Rappel des attentes identifiées

- Mise à disposition de données élaborées plus adaptées aux besoins stratégiques et opérationnels des acteurs locaux
- Plus d'explications sur les méthodologies et l'origine du résultat en termes d'état des eaux
- Organisation et valorisation du recours à l'expertise locale pour la production d'une connaissance consolidée

2.1 Formation des gestionnaires, des partenaires techniques et du personnel de l'Agence

Enjeu : Les gestionnaires, porteurs de réseaux ou pas et leurs partenaires (services de l'État, etc.) manquent d'informations sur le portail de bassin, le programme de surveillance, les méthodes d'élaboration des données d'état, notamment pour pouvoir les valoriser auprès des élus et des acteurs.

Par ailleurs, l'acculturation à la connaissance du personnel de l'Agence n'est actuellement pas suffisante pour qu'ils améliorent la valorisation et la communication à ce sujet auprès des acteurs locaux.

Objectif : Améliorer l'appropriation et l'utilisation des données mises en ligne par les gestionnaires et autres partenaires techniques et par le personnel de l'Agence.

Modalités :

- Organisation et animation par l'Agence de journées de formation à destination des gestionnaires et des partenaires techniques ;
- Organisation de formations internes à destination du personnel technique de l'Agence.

2.2 Complément d'information concernant les données élaborées

Enjeu : Les gestionnaires, porteurs de réseaux ou pas et leurs partenaires (services de l'État...) ont besoin d'informations complémentaires pour favoriser l'interprétation et l'utilisation des données élaborées.

Objectif : Compléter le portail de bassin par des informations favorisant la compréhension et le recours à la donnée élaborée.

Modalités : Différents types d'information pourraient compléter le portail :

- Pour les stations de mesure de la qualité, préciser les stations utilisées pour l'évaluation de l'état des masses d'eau dans le cadre du rapportage DCE ;
- Ajouter au résultat en termes d'état à la masse d'eau un commentaire et/ou un indicateur de robustesse de l'évaluation.

Par ailleurs, la valorisation des données hydrologiques produites par les partenaires est souhaitée. Ces données sont saisies par les gestionnaires mais non bancarisées par l'Agence en situation actuelle. Or elles sont utiles à l'interprétation des données de qualité.

D'autres compléments pourront être envisagés ultérieurement notamment dans le cadre des échanges au sein du réseau des partenaires producteurs.

Enfin, l'exploitation par l'Agence des bilans annuels réalisés par les partenaires, une fois facilitée par l'adoption d'une trame commune (cf. point 1.1), devrait permettre à terme d'alimenter le processus d'évaluation des données et d'enrichir les commentaires associés aux résultats d'état des masses d'eau. En effet, les bilans annuels comportent généralement une interprétation vis-à-vis des pressions, qui s'appuie sur la connaissance de terrain et l'expertise locale.

Ces compléments seront utiles à l'ensemble des utilisateurs du portail de bassin, y compris le personnel technique de l'Agence, qui a formulé des besoins similaires à ceux des gestionnaires.

2.3 Recueil et traçabilité des commentaires portant sur la donnée élaborée d'état

Enjeu : Dans le cadre des révisions successives de l'état des lieux au titre de la DCE, les partenaires techniques sont consultés sur l'évaluation de l'état des masses d'eau et produisent des commentaires sur la base de leur connaissance du terrain et de leur propre expertise technique. Ces éléments constituent un matériau précieux qu'il convient de capitaliser.

Objectif : Mettre en place un dispositif permettant (1) de recueillir ces commentaires, (2) d'en conserver la trace et (3) de pouvoir y accéder ultérieurement.

Modalités : L'Agence a déjà prévu le développement d'un outil visant le recueil et la capitalisation de l'expertise locale produite dans le cadre des consultations et groupes de travail sur l'évaluation de l'état des eaux.

2.4 Valorisation des données via des prétraitements

Enjeu : Les gestionnaires et les autres partenaires techniques manquent d'outils et de moyens pour exploiter les données (pas d'outil partagé*) et se trouvent freinés dans leurs utilisations (analyse des évolutions temporelles, du lien état – pressions, planification des actions, communication...). Il s'agit également d'éviter les disparités de méthode entre partenaires.

Objectif : Élargir l'offre de connaissance du portail de bassin en proposant de nouveaux produits destinés à faciliter et développer l'utilisation de la connaissance par les partenaires techniques.

Modalités :

1. Mieux informer et former sur l'offre existante du portail de bassin insuffisamment connue (cf. point 2.1) ;
2. Identifier avec les partenaires techniques les besoins complémentaires de traitement pouvant être pris en compte, au regard des capacités de l'Agence. Exemples : état annuel par station vis-à-vis des différentes familles de paramètres, cartes par famille de paramètres et par département, UHR... ;
3. Réaliser ces traitements complémentaires et les mettre en ligne sur le portail ou autres supports.

7

3

Optimisation de la connaissance dans un but opérationnel

Enjeux : L'appui de l'Agence à l'analyse de la donnée et à la production de connaissances à vocation stratégique et/ou opérationnelle est une demande forte émanant des gestionnaires mais aussi de leurs partenaires (exemple : services de l'État dans le cadre des PAOT), notamment dans l'idée de gagner en autonomie, tout en n'excluant pas la mutualisation de moyens et de compétences entre gestionnaires et éventuellement avec ces partenaires. Par ailleurs, il a été mis en évidence que l'objectif opérationnel nécessite la plupart du temps de repartir des données brutes (les données élaborées disponibles actuellement étant estimées inadaptées) et aussi d'analyser le lien état – pressions, voire d'exploiter d'autres types d'informations (quantité).

Objectifs :

1. Produire des données de qualité sous une forme adaptée en particulier à l'analyse état – pressions ;
2. Définir des méthodes (éventuellement basées sur des modèles état – pressions) pour cadrer cette analyse et aussi sa traduction en actions.

Modalités : Il s'agit d'une démarche techniquement complexe, qui fait appel à d'autres types de données que les données de qualité.

* Il est fait référence ici à l'outil attendu au niveau national pour élaborer les données d'état, dénommé outil SEEE ou S3E, pour Système d'Évaluation de l'État des Eaux.

La proposition 2.4 ci-avant n'apporte qu'une réponse très partielle à cet objectif, qui se trouve confronté à plusieurs freins :

- Pour la première étape, il n'est pas réglementairement envisageable pour l'Agence ni pour les acteurs de s'abstraire de la référence DCE ; l'absence d'un outil national commun (S3E) sous une forme accessible par tous, en attente depuis plusieurs années, constitue donc un obstacle important ;
- Les difficultés d'accès ou les lacunes en matière de données de pressions et de données hydrologiques ;
- Le manque de maîtrise scientifique des relations état – pressions (aucun modèle ne donne satisfaction actuellement) ;
- La faisabilité très limitée d'un outil automatisé « presse-bouton » qui convienne à tous les territoires.

Néanmoins, malgré ces difficultés, certains partenaires ont déroulé des démarches de type EPR (état – pressions – réponses) plus ou moins poussées, notamment dans le cadre des diagnostics territoriaux des PAOT. Ces expériences pourraient alimenter la réflexion collective.



Lexique

ADES : banque nationale d'accès aux données sur les eaux souterraines
AEAG : agence de l'eau Adour-Garonne
AEP : adduction en eau potable
ARS : agence régionale de santé
BDD : base de données
CATER : cellule d'assistance technique pour l'entretien des rivières
DCE : directive-cadre sur l'eau
DCSI : département connaissance et système d'information
DEB : direction de l'eau et de la biodiversité du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer
DDT(M) : direction départementale des territoires (et de la mer)
DREAL : direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
EPCI-FP : établissement public de coopération intercommunale - fiscalité propre
EPTB : établissement public territorial de bassin
GEMAPI : gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
MAPTAM : modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
ME : masse d'eau
MES : matières en suspension
MISEN : mission inter-services de l'eau et de la nature
MO : maître ou maîtrise d'ouvrage
NOTRe : nouvelle organisation territoriale de la République
ONEMA : office national de l'eau et des milieux aquatiques
PAOT : plan d'action opérationnel territorialisé
PAT : plan d'action territorial
PDOM : outil pollution domestique
PDM : programme de mesures
PNR : parc naturel régional
RCA : réseau complémentaire Agence
RCD : réseau complémentaire départemental
RCO : réseau de contrôle opérationnel
RCS : réseau de contrôle de surveillance
RNB : réseau national de bassin
RRP : réseau de référence pérenne
SAGE : schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SDAGE : schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SEQ Eau : système d'évaluation de la qualité de l'eau
SIAEP : syndicat intercommunal d'alimentation en eau
SIE : système d'information sur l'eau
SIG : système d'information géographique
SQE : système qualité des eaux
S3E : système d'évaluation de l'état des eaux
STB et STL : secrétariat technique de bassin, composé de l'Agence, de la DREAL de bassin et de la délégation interrégionale de l'ONEMA, décliné au sein de chaque territoire correspondant aux commissions territoriales par un secrétariat technique local (DREAL, MISE, délégations de l'Agence et de l'ONEMA)
UHR : unité hydrographique de référence

Évaluation réalisée de juin 2015 à avril 2016
par les bureaux d'études OTEIS et CONTRECHAMP

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

A. CABOT (président du COPIL, maire de Valdériès), L. BLANC (ONEMA),
M. CAZES (Eléance), L. DANNEVILLE (PNR des Grands Causses),
J.B. DUSSAUSOIS (Surfrider), G. MEDEREL (DREAL Aquitaine),
L. MORTERA (CATER 32), D. SALLES (IRSTEA), N. SAUTHIER (ARS Midi-Pyrénées)

M. GAECKLER, N. HEBERT, B. HYPOLITE, F. JONCOUR,
J.P. REBILLARD, M. PREVOST (AEAG)



Notes

A series of horizontal dotted lines for taking notes.

Collection Évaluation



#7

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

- #1 Politique « Rivière »
- #2 Politique « Assainissement »
- #3 Politique « Gestion territoriale »
- #4 Politique « Solidarité internationale »
- #5 Politique « Communication pédagogique »
- #6 Incitativité et sélectivité du programme d'intervention

Agence de l'eau Adour-Garonne

Siège

90 rue du Férétra - CS 87801

31078 Toulouse Cedex 04

Tél. 05 61 36 37 38

Fax 05 61 36 37 28

www.eau-adour-garonne.fr



**AGENCE DE L'EAU
ADOUR-GARONNE**

ETABLISSEMENT PUBLIC DU MINISTÈRE
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE