



Evaluation

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

Synthèse et recommandations



AGENCE DE L'EAU
ADOUR-GARONNE

ETABLISSEMENT PUBLIC DU MINISTÈRE
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Préambule

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 décidé de mettre en place une stratégie d'évaluation de ses politiques publiques, afin de s'assurer de la pertinence, de la cohérence, de l'efficacité et de l'efficience de ses interventions.

Contrairement au contrôle (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.

Méthodologie

de l'étude

Cette évaluation recouvre à la fois une approche interne de la politique de l'Agence et une prise en compte des contextes social, politique, technique et réglementaire, dans lesquels elle s'inscrit.

Pour ce faire, l'étude s'est organisée suivant 4 phases, chacune permettant la mise en œuvre d'outils complémentaires et poursuivant des objectifs différenciés :

- **Phase 1 de structuration** : construction du référentiel de l'évaluation (exploitation de la base de données Agence et réalisation d'entretiens transversaux) ;
- **Phase 2 d'observation** : collecte de données quantitatives et qualitatives (entretiens individuels, 8 études de cas, analyse de 14 PPGCE, 15 groupes focus avec les acteurs concernés, questionnaire en ligne auprès des structures gestionnaires de cours d'eau...);
- **Phase 3 d'analyse évaluative** : élaboration des jugements évaluatifs et réponses aux questions évaluatives ;
- **Phase 4 de prospective** : élaboration des recommandations (réalisation d'un atelier prospectif avec 50 participants, co-élaboration avec les membres du comité de pilotage).

La mise en œuvre de cette étude a permis de mobiliser un grand nombre d'acteurs et de partenaires de l'Agence sur ces questions. Au total, ce sont près de 270 personnes qui ont été interrogées dans le cadre de cette évaluation.

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

SOMMAIRE

1. Introduction	04
2. Présentation de la politique évaluée	06
2.1 Une politique ancrée dans la durée	07
2.2 Bilan technique et financier de la politique évaluée	09
3. Réponses aux questions évaluatives	11
3.1 A propos de l'efficacité de la politique de l'Agence et de la cohérence avec le SDAGE 2010-2015	12
3.2 A propos de la structuration du territoire et du rôle des structures de gestion	17
3.3 A propos de la cohérence interne et externe de la politique	20
3.4 A propos de la pertinence et de l'efficacité globale de la politique de l'Agence	23
4. Recommandations et prospective	25
4.1 Structuration du territoire	26
4.2 Accompagnement des structures de gestion	28
4.3 Mesures financières	29
Définitions - Lexique	30-31



Introduction

La politique d'entretien et de restauration des rivières en question

Depuis 1997, l'Agence promeut une politique en faveur de l'entretien et de la restauration des milieux aquatiques, notamment avec l'ambition de favoriser le passage d'une approche hydraulique à une conception écologique du fonctionnement des cours d'eau. Le SDAGE 2010-2015, en lien avec la DCE, la loi sur l'eau et celles associées au Grenelle de l'environnement, place aujourd'hui ce volet au cœur de la politique d'intervention de l'Agence, dans une logique de résultats (impacts sur les milieux) et non plus seulement de moyens (actions mises en œuvre).

L'enjeu de cette évaluation est de s'assurer que la gouvernance mise en place depuis le début du 7^{ème} programme est adaptée aux nouveaux objectifs de résultat et permet de mettre en œuvre efficacement la politique de l'Agence au niveau local.

Cette évaluation a pour objectifs principaux :

- de dresser un bilan de cette politique,
- d'évaluer la pertinence, la cohérence, l'efficacité et l'efficience des différents types de mesures mises en œuvre,
- d'évaluer la portée et la durabilité de leurs effets, au regard des objectifs de protection et de gestion durable des cours d'eau du bassin comme de ceux d'évolution des pratiques propres et collectives des acteurs concernés.

Elle vise également à produire des préconisations utiles pour envisager l'évolution des politiques concernées dans le cadre des futurs programmes d'intervention de l'Agence, et notamment son 10^{ème} programme.

Trois questionnements prioritaires

Bien que reposant sur une approche globale, cette étude a privilégié une série de questions évaluatives, portant respectivement sur :

- la cohérence de la politique « Rivière » de l'Agence avec les dispositions du SDAGE 2010-2015 et l'efficacité et l'efficience de ses modalités d'intervention ;
- l'adéquation de la structuration des syndicats de rivière avec les nouveaux objectifs de la DCE ;
- la synergie de la politique « Rivière » de l'Agence avec celles de ses partenaires.

Cette évaluation a été placée sous la responsabilité d'un comité de pilotage, regroupant des représentants de l'Agence et de ses principaux partenaires concernés.



La réponse aux questions évaluatives est présentée dans la troisième partie de cette synthèse. La partie « A propos de la cohérence et de l'efficacité globale de la politique de l'Agence », aborde de manière transversale la portée des mesures et des modalités d'intervention de l'Agence. Enfin, une dernière partie présente les préconisations quant aux adaptations et suites à donner à cette politique dans le cadre du 10^{ème} programme.





2

**Présentation
de la politique évaluée**

2

1

Une politique ancrée dans la durée

Années 1980-1996 :
prémices d'une politique en faveur
des cours d'eau

Si l'intervention de l'Agence dans le domaine de la restauration et de l'entretien des rivières débute dans les années 80, c'est suite à la loi sur l'eau de 1992 que ce volet va connaître un réel investissement stratégique. Avant le 7^{ème} programme, les aides demeurent isolées et ponctuelles, sachant que les collectivités en capacité technique d'intervenir sont peu nombreuses.

En 1993, l'Agence crée un poste de chargé de mission consacré à la politique SAGE et Contrat de rivière, qui évoluera rapidement vers un poste en charge des thématiques « Milieux aquatiques et Contrats de rivière ». Le lien entre ces deux thématiques peut s'expliquer par la priorité que se donne l'Agence d'aider les territoires à se doter d'une maîtrise d'ouvrage locale et de compétences techniques en capacité d'intervenir de façon cohérente et pérenne sur la gestion et la restauration de ces milieux.



1997-2002 :
structuration de compétences locales
d'intervention

Correspondant au 7^{ème} programme d'intervention de l'Agence, cette phase marque l'initiation d'une politique pleine et entière en faveur de la gestion des milieux aquatiques. Celle-ci privilégie d'ailleurs les cours d'eau, en mettant en place un dispositif d'aides dédié et structuré. Le fait de ne financer que des opérations intégrées à des plans de gestion locaux pluriannuels constitue une évolution essentielle. En termes d'intervention, les travaux effectivement financés concernent en priorité les berges et les ripisylves.

Pour favoriser la structuration de compétences d'intervention à l'échelle du terrain, l'Agence encourage le recrutement de techniciens de rivière et la mise en place d'équipes de restauration et d'entretien (COR : Cellules Opérationnelles Rivière). Le portage de ces interventions est assuré soit par des syndicats hydrauliques historiques, soit par des structures intercommunales plus généralistes.

La mise en place du programme Emplois Jeunes, auquel l'Agence contribue pour les emplois en lien avec l'eau, permet de soutenir la création d'un effectif significatif de techniciens de rivière au sein de ces structures (83 postes aidés sur la période 1998-2002). Les agents des équipes d'entretien de rivière bénéficieront davantage des dispositifs d'aide à l'insertion. Cette étroite conjugaison entre politiques environnementale et sociale contribuera à l'implication des élus sur ce sujet.

En complément et en lien étroit avec les départements, l'Agence soutient la création de Cellules d'Assistance Technique pour l'Entretien des Rivières (CATER), dont les agents seront chargés de soutenir techniquement l'acquisition de compétences des structures de gestion locale, au travers d'actions de conseil et d'accompagnement. Au total, 13 départements ont créé ce type de structures d'appui au début des années 2000.

Enfin, à l'initiative du service en charge de cette thématique, une évaluation de la politique de l'Agence en faveur des milieux aquatiques et des zones humides est confiée à SIEE en 2001. Celle-ci mettra en évidence la montée en puissance des politiques locales d'intervention, tout en relevant la fragilité des structures locales, un déficit d'études, de suivi et d'évaluation. L'étude d'évaluation souligne l'émergence alors en cours d'un professionnalisme dédié et d'une recombinaison partenariale, en dépit d'une absence de politique globale en termes de périmètres d'intervention et de thématiques.

2003-2006 :
confirmation de l'investissement et renforcement des capacités propres de l'Agence

Le 8^{ème} programme confirme l'investissement de l'Agence sur ce volet, en lien notamment avec l'avènement de la DCE et les obligations de résultats sur les milieux.

En 2004, l'Agence structure ses capacités d'intervention internes en créant des postes de chargés d'intervention « Espace rural » en délégation, dont le champ de compétence couvre les milieux aquatiques, la maîtrise des pollutions d'origine agricole, la gestion quantitative et l'hydroélectricité. Cette configuration aboutit à la mise en place d'un effectif total d'une vingtaine de chargés d'intervention.

A dater de 2006, la création d'un second poste de chargé de mission au siège de l'Agence marque une nouvelle étape, portée par un changement de direction en son sein. Spécifiquement en charge des cours d'eau, sa mission consiste à « *mettre un peu d'hydromorphologie dans la politique de l'Agence* ».

Concernant les structures gestionnaires locales, l'Agence poursuit son investissement en faveur de l'acquisition de compétences techniques, en capacité d'élaborer et de mettre en œuvre des plans pluriannuels de gestion des cours d'eau. En revanche, le soutien aux équipes d'entretien en régie connaît un ralentissement, à la fois en lien avec certains excès constatés (tendance à concevoir l'entretien sous forme d'un « jardinage » des bordures de cours d'eau...), avec l'amenuisement des aides liées aux politiques de l'emploi (fin du programme Emplois Jeunes) et surtout par l'évolution de la nature des travaux (entretien courant de la ripisylve).



2007-2010 :
priorité à l'approche hydromorphologique de la gestion des cours d'eau

Le 9^{ème} programme d'intervention s'inscrit dans la suite logique des deux précédents, tout en relevant le niveau d'exigences attendues notamment au regard de l'évolution du cadre réglementaire (DCE).

La prise en compte de l'hydromorphologie des cours d'eau comme clef de leur gestion amène à élargir l'approche initiale centrée sur les berges, notamment au travers de la prise en compte des objectifs de continuités latérale et longitudinale. La gestion s'intéresse ainsi aux lits des cours d'eau, aux ouvrages transversaux et aux espaces associés plus ou moins directement (lits majeurs, nappes d'accompagnement et zones humides associées). Autant de priorités qui amènent à considérer la gestion des cours d'eau comme étroitement liée aux politiques et décisions d'aménagement du territoire et de gestion du foncier.

Pour favoriser cette évolution d'approche, la chargée de mission « cours d'eau » va soutenir un important travail de sensibilisation et de formation des partenaires de terrain de l'Agence. Les années 2007 et 2008 seront ainsi consacrées à la formation des chargés d'intervention « Espace rural » de l'Agence, des techniciens des CATER et des techniciens de rivière. En 2008, des séminaires sont mis en place à destination des élus à l'échelle de chaque délégation.

Sur un plan plus politique, la publication d'une note intitulée « Stratégie de l'Agence en faveur d'une gestion durable des rivières » en 2010 permet de formaliser et de valoriser les acquis des années passées, à destination des décideurs de l'Agence.

Elle propose le renforcement des 4 axes de travail suivants :

- mobiliser et aider les gestionnaires directs des rivières,
- développer et partager la connaissance en interne et en externe,
- prendre en compte l'hydromorphologie dans les politiques publiques,
- suivre et évaluer.

En parallèle, la révision des modalités d'aide qui a pris effet au 1^{er} janvier 2010 a pour but, grâce à la différenciation des taux d'aide, de favoriser l'élaboration de PPGCE conformes aux dispositions du SDAGE et à la stratégie explicitée dans la note interne de 2010 ; ces modalités sont appliquées à la faveur des révisions des plans de gestion des cours d'eau.



La révision des PPGCE a fait l'objet d'un guide méthodologique à l'intention des techniciens de rivière et de leurs partenaires.

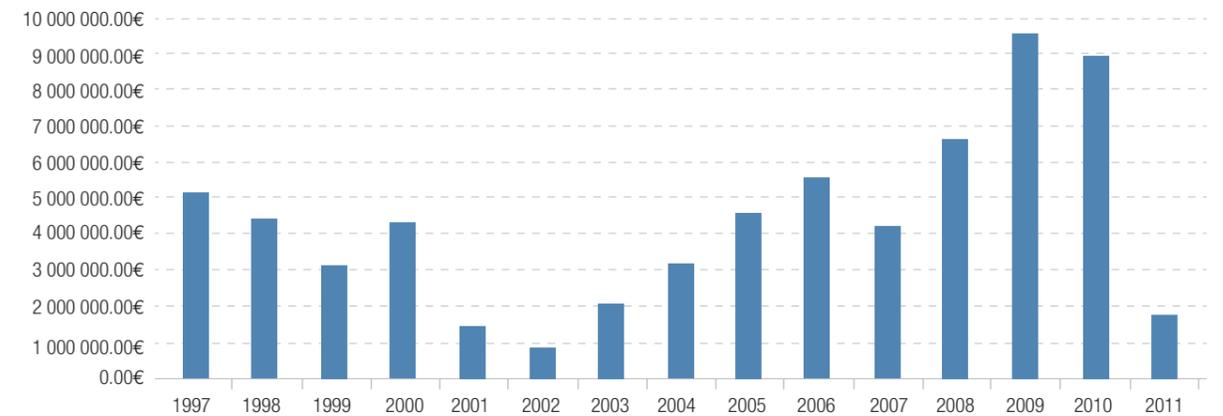
La diffusion de ce guide, ainsi que d'une vidéo destinée aux élus, participe à la valorisation des acquis méthodologiques et pratiques de ces dernières années. Le guide vise à renforcer le rôle des élus dans le choix des objectifs de gestion et à intégrer aux PPGCE la connaissance de l'hydromorphologie et les objectifs de restauration du bon état écologique. Il permet de constater le passage d'un paradigme essentiellement technique, associé à la maîtrise de travaux, à un paradigme sociotechnique, visant à préciser les conditions et modalités d'une gouvernance stratégique plus ouverte autour de ces questions.

2

Bilan technique et financier de la politique évaluée

1 Nombres d'opérations et montants engagés par programme

Montant total des aides par année



Les bases de données de l'agence de l'eau Adour-Garonne ont permis de dénombrer, sur les 14 années évaluées, un total de 2 980 opérations aidées¹ au titre de la ligne 24, correspondant aux aides dans le domaine de la restauration et de l'entretien des cours d'eau (études, travaux et soutien aux postes).

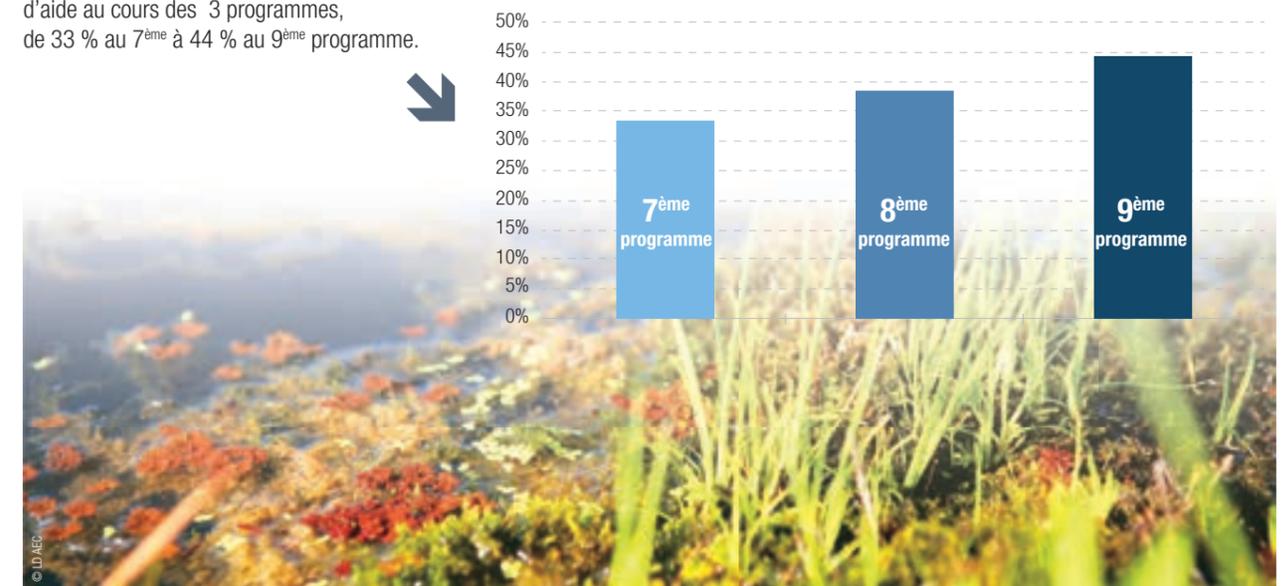
Aussi bien en regard du nombre d'opérations que des montants engagés (graphique ci-dessus), l'évolution la plus importante apparaît avec le 9^{ème} programme (2007-2012) : le nombre d'opérations et le montant des aides doublent quasiment par rapport aux deux programmes précédents.

La moyenne annuelle des aides au 9^{ème} programme s'élève à plus de 7 M€ ; elle recouvre une montée en puissance marquée entre 2007 et 2009 (autour de 4 M€ en 2007, plus de 9 M€ en 2009 et 2010).

1 Taux des aides

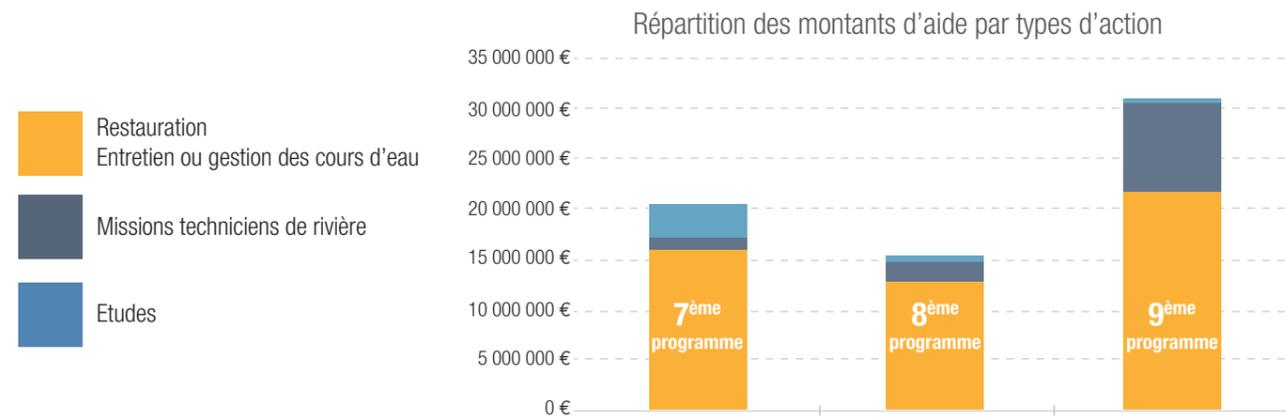
L'histogramme ci-contre met en évidence une augmentation progressive des taux moyens d'aide au cours des 3 programmes, de 33 % au 7^{ème} à 44 % au 9^{ème} programme.

Taux moyen d'aide par programme



¹Extractions de la base de données aides de l'Agence pour la ligne 24 (restauration et entretien des cours d'eau), et pour la période 1997-2010 (+ début 2011).

I Typologie des opérations aidées au 9^{ème} programme (2007-2010)



Remarque : l'interprétation des données par programme doit prendre en compte le nombre d'années différentes par programme (6 ans pour le 7^{ème}, 4 ans pour le 8^{ème} et les 4 premières années pour le 9^{ème} programme).

Le schéma précédent illustre la répartition des aides entre les travaux, les études et l'aide aux missions des techniciens rivière.

Il montre la part croissante des dépenses consacrées par l'Agence aux missions des techniciens rivière.

Pour le 9^{ème} programme, les données disponibles permettent d'analyser plus finement la répartition en fonction du type d'opérations aidées.

Les opérations de gestion et de restauration représentent plus de 70% des montants d'aide apportés à la politique cours d'eau. La part des opérations de type R2 (opération de restauration comportant une action significative d'amélioration de l'hydromorphologie) était modeste en 2007 (3%) mais a connu une bonne progression depuis, avec en 2010, 20% des montants consacrés aux opérations de restauration (R1 + R2)*.

Quant au financement par l'Agence des missions des techniciens rivière, il représente 29% du montant total des aides attribuées à la gestion des cours d'eau.



* Confère définitions page 30.



Réponses
aux questions évaluatives

A propos de l'efficacité de la politique de l'Agence et de sa cohérence avec le SDAGE 2010-2015

Evolution et effets de la politique « Rivière » de l'Agence sur la période 1997-2010

Les objectifs des 7^{ème} (1997-2002) et 8^{ème} (2003-2006) programmes étaient formulés, en référence au SDAGE de 1996, en termes de restauration des fonctionnalités naturelles, cette notion ciblant alors principalement la ripisylve. Le 9^{ème} programme (2007-2012) est positionné comme un outil au service du SDAGE dont l'objectif est de contribuer à l'atteinte du bon état des eaux, en particulier en amplifiant les interventions en faveur du bon état physique des rivières (déclouonnement des cours d'eau, renaturation des milieux aquatiques, etc.). Une autre orientation importante de la politique de l'Agence est de participer à la prévention des inondations en favorisant l'entretien des cours d'eau et la restauration des zones d'expansion de crue.

Sur la période étudiée, l'évolution de la politique de restauration et de gestion des cours d'eau se caractérise par :

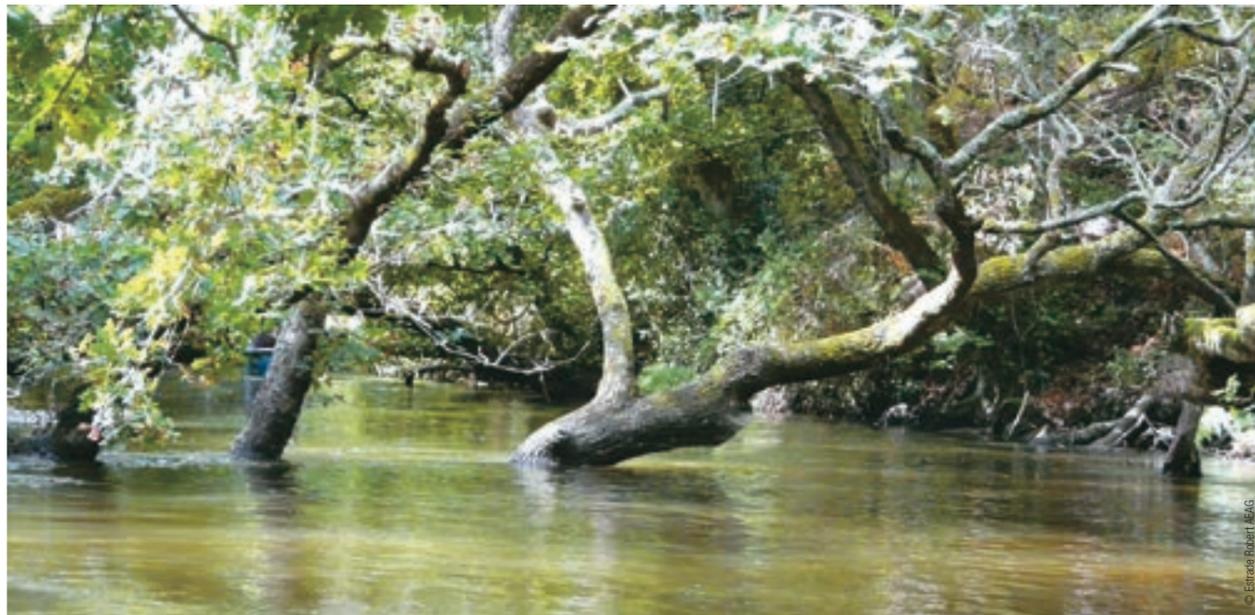
- la structuration et la professionnalisation des collectivités maîtres d'ouvrage, avec un soutien maintenu et même renforcé sur la période ainsi que la mise en place d'un appui technique aux gestionnaires via les CATER, reconverties à partir de 2008 vers une fonction d'animation territoriale, avec des difficultés pour certains départements.
- un soutien financier de l'Agence renforcé à partir de 2004-2005, aussi bien pour les aides aux travaux que pour l'aide aux missions de suivi des cours d'eau et de mise en œuvre des travaux, qui a conduit l'Agence à une nette augmentation de ses dotations sur cette ligne d'intervention ; la part dans le budget total reste toutefois modeste (3 à 4 %).
- un succès manifeste auprès des structures de gestion, traduisant une forte demande de ces structures en termes de soutien financier et d'appui technique et à l'animation. C'est d'ailleurs cette

dépendance de la plupart des maîtres d'ouvrage qui confère à l'Agence son rôle de locomotive dans l'évolution des programmes de gestion mis en œuvre localement.

- un ancrage de plus en plus marqué de la politique de l'Agence sur les objectifs du SDAGE et, dans le même temps, une orientation progressive des programmes de gestion, à travers la nature des opérations aidées et les conditions d'éligibilité, en faveur d'une restauration des fonctionnalités naturelles des cours d'eau.

Jusqu'en 2009, les structures de gestion ont essentiellement porté des programmes « classiques » de gestion des cours d'eau, comportant des opérations d'entretien, de rattrapage d'entretien, et de gestion voire de restauration de la ripisylve. Les objectifs qui motivent les élus à porter ces programmes sont surtout l'atténuation des risques liés aux inondations et à l'érosion, la valorisation paysagère et l'accès au cours d'eau pour les activités récréatives ; la dynamique fluviale est rarement prise en compte et le périmètre des interventions est généralement limité au seul lit mineur et aux berges.

A part quelques opérations plus ambitieuses de restauration de la dynamique fluviale réalisées ces dernières années, les programmes de restauration-entretien dans leur ensemble, sur la période étudiée, n'ont pas eu d'impact notable en termes de recouvrement des processus hydrodynamiques naturels et donc d'amélioration de l'état physique des cours d'eau. Cependant, les opérations de re-création ou d'amélioration de la ripisylve sur des cours d'eau dégradés par des interventions antérieures ont pu localement avoir un effet sur la qualité physico-chimique des eaux, voire sur la diversité et la qualité des habitats.



L'action de l'Agence a largement contribué à modifier progressivement les modes d'intervention sur les cours d'eau et à mettre fin à une fuite en avant qui consistait, suite aux décennies 60-80 d'aménagements des cours d'eau et de restructuration des bassins versants en faveur de l'agriculture intensive et de l'urbanisation, à vouloir maîtriser les réponses des cours d'eau à ces atteintes physiques par d'autres travaux accentuant encore leur artificialisation (protections de berges en dur, endiguements, curages, recalibrages, rectifications, coupes à blanc des ripisylves, etc.).

Si les plans de gestion réalisés depuis le 7^{ème} programme n'ont pas permis de restaurer le fonctionnement hydromorphologique des cours d'eau, l'évolution impulsée et accompagnée par la politique de l'Agence sur cette période constitue une étape déterminante à de nombreux titres :

- cadrage et amélioration des programmes de gestion portés par les structures locales,
- recul des interventions dommageables pour les milieux aquatiques et progression vers une meilleure prise en compte des enjeux de milieux, en particulier de la ripisylve et de ses fonctions, importantes sur certains cours d'eau dégradés ;
- rattrapage d'un important retard d'entretien dû à l'abandon de l'entretien par les propriétaires riverains, avec une prise en charge des interventions par des collectivités compétentes ;

Cohérence entre les dispositions du SDAGE et les objectifs et modalités actuelles du 9^{ème} programme (après la révision)

La révision du 9^{ème} programme répond principalement à la préoccupation d'orienter les politiques locales en faveur des objectifs DCE et se pose donc comme un levier renforçant les orientations du SDAGE-PDM. Les dispositions du SDAGE en matière de restauration des fonctionnalités physiques des cours d'eau sont directement relayées dans le contenu du programme de l'Agence, via la nature des opérations éligibles et les conditions d'éligibilité. Le programme met ainsi en avant les actions de restauration des fonctions physiques et biologiques, et notamment les actions de restauration de la continuité écologique dans toutes ses dimensions.

Une mesure incitative a été mise en place début 2010 pour favoriser les programmes de gestion prenant bien en compte le fonctionnement global des cours d'eau et leur dynamique fluviale. Une majoration du taux d'aide est alors effective de 35% à 50% pour les actions du programme concerné.

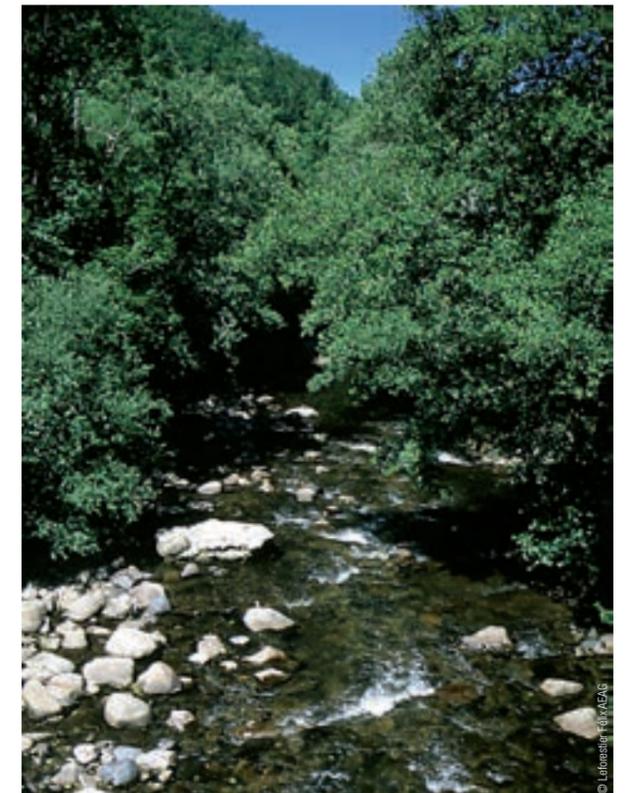
A l'objectif de préservation des milieux à forts enjeux environnementaux répond dans le 9^{ème} programme un objectif d'amélioration de la sélectivité et de modulation des aides en faveur des bassins prioritaires définis par le SDAGE et le PDM.

- mise en place via les techniciens de rivière d'une veille sur les cours d'eau, et d'une présence auprès des élus et des riverains pour informer et sensibiliser en faveur de bonnes pratiques, et relayer les objectifs de la politique Agence au plus près du terrain ;
- ré-appropriation des rivières par les acteurs locaux, grâce aux interventions d'entretien, de valorisation paysagère et de sensibilisation ;
- diffusion des connaissances en matière de fonctionnement des cours d'eau et d'impact des politiques menées par le passé.



Les programmes de restauration-entretien soutenus par l'Agence sur la durée ont donné une visibilité et une légitimité aux structures de gestion vis-à-vis des élus locaux et des riverains.

Les effets de la politique Agence menée depuis 1997 constituent autant d'atouts pour aborder une nouvelle étape dans l'évolution des politiques locales, plus orientée vers la restauration des dynamiques hydromorphologiques.



Moyens mis en œuvre par l'Agence pour la prise en compte du SDAGE

Au-delà des modalités du 9^{ème} programme et des mesures d'incitation financière, l'Agence a déployé des efforts importants de communication, sensibilisation et formation à la fois en interne, auprès de ses partenaires et des structures de gestion.

En particulier, les sessions de formation organisées dès 2007, au bénéfice des techniciens de rivière, des CATER et des chargés d'intervention, ont marqué les mémoires et permis de fonder une culture partagée autour de l'hydromorphologie, portant non seulement sur les aspects techniques, mais aussi sur le travail d'animation nécessaire auprès des élus et des usagers. La mobilisation des services du siège de l'Agence a fait exemple et par la suite les délégations et aussi certaines CATER ont elles-mêmes organisé des séminaires de sensibilisation à destination des élus.

L'Agence a ensuite élaboré en interne une stratégie claire et bien construite, qui s'appuie sur des documents de cadrage explicites et se déploie via le réseau de référents en gestion des milieux aquatiques et les chargés d'intervention « espace rural ».

Ceux-ci consacrent une large part de leur temps à un travail de co-animation auprès des structures de gestion et d'accompagnement des PPGCE, généralement en partenariat avec les CATER, les DDT et les autres partenaires techniques, pour participer à la définition des orientations stratégiques des programmes locaux.

La stratégie de l'Agence a été déclinée dans un guide méthodologique à l'attention des structures de gestion, destiné à cadrer la révision des PPGCE en conformité avec le SDAGE ; ce guide est perçu comme un outil opérationnel et concret, qui présente l'intérêt majeur de mettre l'accent sur l'implication des décideurs et de les amener à prendre en compte le fonctionnement global du cours d'eau et les liens avec le territoire.

La révision des PPGCE requiert un accompagnement important, que les chargés d'intervention ne sont pas toujours à même d'assurer, faute de temps.

Pour l'animation et l'accompagnement des programmes des gestionnaires locaux, l'Agence s'appuie aussi sur les CATER, dans le cadre des conventions de partenariat qu'elle établit avec les Départements.

En effet, depuis la réforme des services d'assistance technique, les missions des CATER soutenues par l'Agence ont été réorientées vers l'animation territoriale, dans le but premier d'une prise en compte par les maîtres d'ouvrage des objectifs du SDAGE.

Les CATER, grâce à leur bonne connaissance des structures de gestion et des enjeux locaux, et aussi du fait du soutien financier des Départements, ont une légitimité et une écoute qui en font des partenaires privilégiés pour diffuser les messages de façon concrète, en s'appuyant sur des exemples locaux parlants pour les acteurs.

Du fait de leur proximité avec les maîtres d'ouvrage locaux, de leur compréhension des enjeux de territoire et des contextes politiques, la plupart des CATER sont tiraillées entre d'une part, les impératifs du SDAGE-PDM relayés par les partenaires institutionnels, qu'elles reconnaissent, et d'autre part, les difficultés réelles des structures de gestion à intégrer ces objectifs.

Elles relèvent, comme d'autres acteurs, l'existence d'un hiatus entre l'ambition de ces objectifs et les préoccupations et moyens d'une partie des structures de gestion.

Des difficultés de repositionnement des CATER suite à la réforme des services d'assistance technique et aussi leurs réticences vis-à-vis d'une politique Agence ancrée sur les priorités SDAGE et selon eux trop éloignée des réalités locales, ont perturbé les relations entre l'Agence et quelques CATER, mais pas de façon irréversible.

Mesure incitative pour les opérations contribuant au bon état

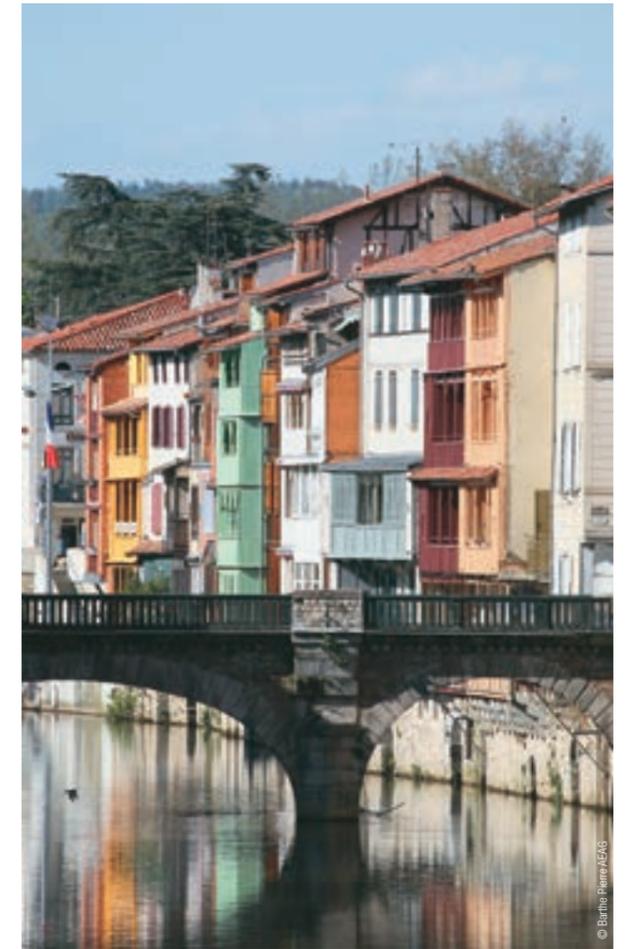
Cette mesure consiste à porter le taux d'aide de 35 à 50% pour les interventions sur la végétation et les berges et les actions de restauration des fonctions physiques et biologiques susceptibles de contribuer à restaurer (ou maintenir) le bon état écologique des masses d'eau considérées. Sur ce point l'évaluation est limitée par un recul faible, puisque la mesure est entrée en vigueur début 2010.



La conditionnalité des aides est appréciée par de nombreux acteurs comme un facteur favorisant le respect des objectifs de la DCE ; ils considèrent qu'elle permet de prioriser les projets en fonction de leur efficacité vis-à-vis de l'atteinte du bon état.

Cette mesure soulève cependant des craintes, en particulier de la part des structures de gestion et des CATER : effets négatifs de la baisse des aides pour les interventions classiques d'entretien, d'où un risque de difficultés financières, voire de désinvestissement des maîtres d'ouvrage locaux, crainte d'une forte sélectivité des aides de l'Agence et d'une moindre prise en compte des enjeux locaux.

Le point à souligner est que l'efficacité de la mesure incitative en tant que levier financier auprès des gestionnaires, est variable selon les départements, en fonction des contributions financières des autres partenaires. Ainsi, la mesure est sans effet dans les départements où les autres financeurs complètent l'aide de l'Agence à hauteur de 80%.



Prise en compte des dispositions du SDAGE dans les PPGCE

Sur ce point également l'évaluation s'appuie sur un retour d'expériences assez récent. On se situe actuellement dans une phase de transition, les politiques de gestion des cours d'eau sont très hétérogènes et en cours d'évolution, à l'image des structures qui les portent et aussi à l'image des cours d'eau dont la typologie variée demande une adaptation du contenu des programmes.

Les PPGCE qui viennent d'être révisés font bien référence aux dispositions du SDAGE et marquent un progrès par rapport aux plans de gestion précédents, mais leur traduction opérationnelle est encore inégale et partielle, les manques portant surtout sur la déclinaison des objectifs relatifs à la continuité longitudinale.

De façon générale, l'évaluation a soulevé de fortes interrogations sur la capacité des territoires à mettre en œuvre concrètement les actions nécessaires à la satisfaction des objectifs du SDAGE, qui posent des problèmes techniques, socioéconomiques et juridiques complexes, et sont parfois loin des attentes directes des élus et de leurs administrés.

L'ambition des programmes de gestion des cours d'eau et leur adéquation avec le SDAGE dépendent en effet prioritairement du niveau de sensibilisation des élus vis-à-vis de la prise en compte des milieux et aussi du degré d'évolution des structures, en lien avec leurs statuts et compétences, et la pertinence de leur périmètre vis-à-vis des enjeux de milieux.



© Barthelemy PERRIN/AGG

Les faibles moyens financiers et techniques de nombreuses petites structures sont pointés comme le frein principal à la prise en compte des dispositions du SDAGE :

- les PPGCE intégrant les objectifs de restauration hydromorphologiques peuvent s'avérer très coûteux et hors de portée de ces structures,
- le personnel technique est insuffisant ou non compétent pour les missions d'animation inhérentes aux PPGCE nouvelle génération.

Les freins sociopolitiques et culturels sont également prégnants, en particulier pour les opérations relatives à l'espace de mobilité et à la continuité (notamment difficulté d'intervenir sur les ouvrages privés). Devant ces difficultés, certains élus pourraient « baisser les bras » et des communautés de communes pourraient abandonner la compétence rivière, non obligatoire.

Néanmoins, dans certains secteurs, des évolutions positives sont observées : des structures de gestion intègrent progressivement la restauration hydromorphologique dans leurs programmes et élargissent leurs compétences pour pouvoir concrétiser cet objectif. Les facteurs favorables à ces évolutions sont divers :

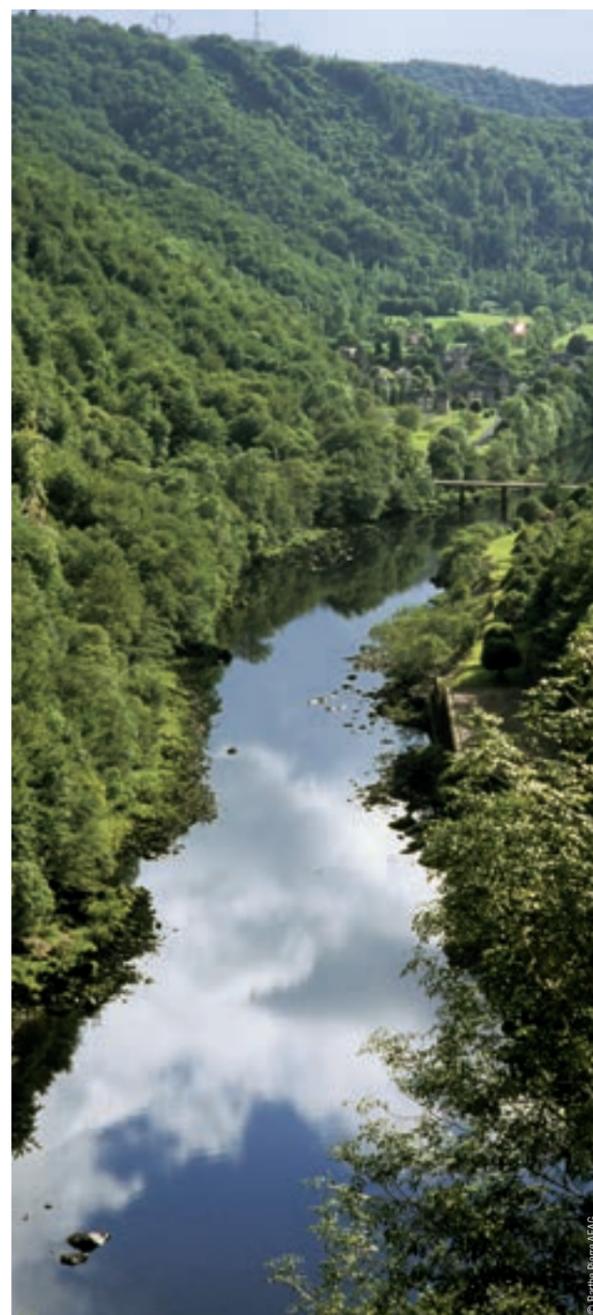
- la motivation de l' élu porteur reste le critère premier ; l'arrivée d'une nouvelle génération d'élus plus sensible aux enjeux écologiques, ainsi que la prise de conscience des effets néfastes des aménagements passés semble faire progresser les politiques locales.
- une condition indispensable est la cohésion des partenaires techniques et financiers et l'unicité de leur discours face aux maîtres d'ouvrage, qui permet de faire jouer à la fois le levier réglementaire et le levier financier.
- l'effet d'exemple d'opérations proches géographiquement peut jouer de façon déterminante.
- une clef essentielle pour que les élus soient mobilisés est que les programmes d'actions répondent à des objectifs auxquels ils peuvent adhérer ; pour cela les PPGCE doivent prendre en compte leur projet de territoire et les enjeux locaux (risque inondation, tourisme, ressource).
- enfin, les démarches doivent intégrer en parallèle un gros travail de concertation non seulement avec les élus mais aussi auprès des riverains et usagers.

Le rôle des structures de gestion vis-à-vis des obligations d'atteinte du bon état fait l'objet d'un questionnement récurrent.

Même si les décideurs locaux sont loin d'adhérer au fait que leur incombe tout ou partie des actions à mener pour la satisfaction des objectifs du SDAGE, les techniciens de rivière et leurs partenaires techniques considèrent dans leur majorité que ces objectifs d'intérêt général sont incontournables, et impliquent que les missions des structures de gestion évoluent vers la gestion globale des milieux aquatiques, élargie à la prise en compte de l'ensemble des thématiques liées à l'eau et à l'ensemble du bassin versant, en lien avec les enjeux d'aménagement du territoire.

Certaines structures se sont d'ailleurs déjà dotées de compétences larges qui répondent à cette nécessité.

Se pose aussi une question d'articulation entre programmes de restauration-entretien et plans d'actions globaux en faveur de l'atteinte du bon état, qui renvoie à des questions d'outils, de gouvernance et de périmètres d'intervention, complexes à appréhender compte tenu du paysage actuel très hétérogène des structures de gestion en Adour-Garonne (voir chapitre 3.3).



3

2

A propos de la structuration du territoire et du rôle des structures de gestion

Avant 1997, les maîtres d'ouvrage suffisamment structurés pour porter des actions globales et pérennes, telles que l'Agence les finançait, étaient peu nombreux.

Face à ce constat, l'Agence s'est attelée à développer sur son territoire une maîtrise d'ouvrage pérenne et adaptée à la mise en œuvre de ses politiques. Dans cet objectif, elle a développé un certain nombre de leviers dédiés, dont certains peuvent être considérés comme novateurs.

Ces leviers et leurs effets sur la structuration du territoire sont analysés ici, dans une approche diachronique permettant de comparer passé, situation actuelle et perspectives d'évolution associées.

Dès son 7^{ème} programme, l'Agence a consacré une partie de ses aides au financement de postes au sein des structures de gestion, de manière à leur permettre l'embauche des ressources humaines compétentes et pérennes qui leur faisaient défaut. Cette politique novatrice (ce type d'aide n'existant pas dans les autres politiques d'intervention de l'Agence) prenait le risque de financer des dépenses de fonctionnement, et non plus seulement d'investissement.

Relayée par un certain nombre d'autres acteurs territoriaux, cette politique a constitué un élément déterminant de la structuration et de la professionnalisation de ces compétences au sein des structures : on assiste à cette époque à « la naissance d'un métier », celui de technicien de rivière, qui reste à l'heure actuelle la cheville ouvrière de cette politique sur le territoire.

Outre son aspect novateur, ce volet de la politique de l'Agence a été marqué par une continuité qui a permis d'ancrer ses résultats dans

le long terme : sans le maintien de ces aides, il est permis de douter de la capacité des structures locales à pérenniser ces postes.

Il semble qu'à l'époque aucun autre partenaire institutionnel n'aurait pu se substituer à l'Agence sur ces aspects, ce qui semble d'ailleurs toujours d'actualité. En matière de professionnalisation, les actions d'accompagnement, en particulier la création et le soutien des CATER ont permis en parallèle de renforcer les compétences techniques des agents mobilisés.

Pour autant, la continuité de cet investissement pose la question de l'autonomie, toujours pas acquise, des postes dans les structures de gestion, qui restent à l'heure actuelle largement conditionnés au maintien des financements publics.



La stratégie de l'agence de l'eau en matière de structuration du territoire est passée par le choix de s'appuyer sur « l'existant », en favorisant l'évolution des structures présentes sur le territoire ; l'Agence a favorisé l'évolution des moyens d'agir et des objectifs d'intervention des structures de gestion, en axant son intervention sur le développement des ressources humaines des structures existantes, et sur le développement de mesures incitatives ou de modalités de financement favorisant certains types de travaux. Elle est parvenue progressivement à insuffler de nouveaux objectifs et de nouveaux moyens d'agir à ces structures, en s'assurant notamment au travers du financement des techniciens de rivière de disposer en leur sein de ressources humaines capables de relayer ses priorités d'intervention.

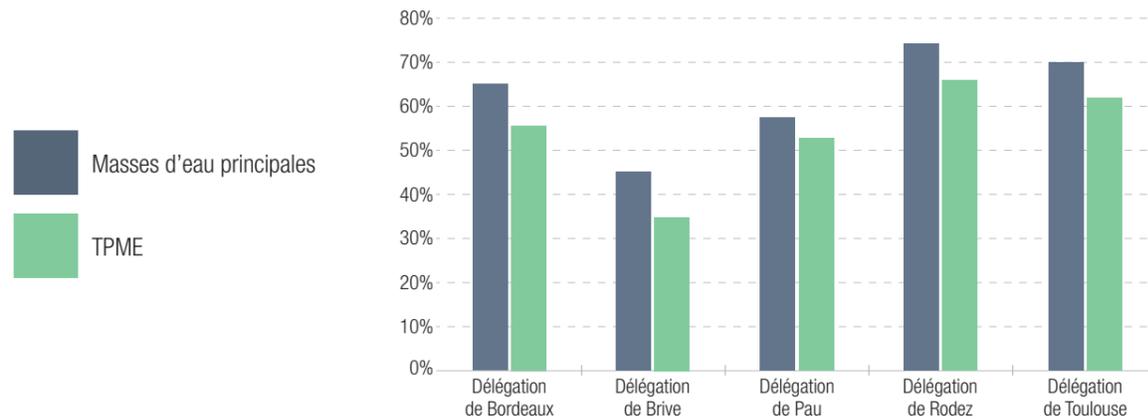


A l'instar des autres agences, elle a donc investi moins directement les dimensions liées aux statuts, aux compétences, aux périmètres d'intervention de ces structures, qui relèvent de dimensions plus politiques et sur lesquelles il est plus difficile d'influer.

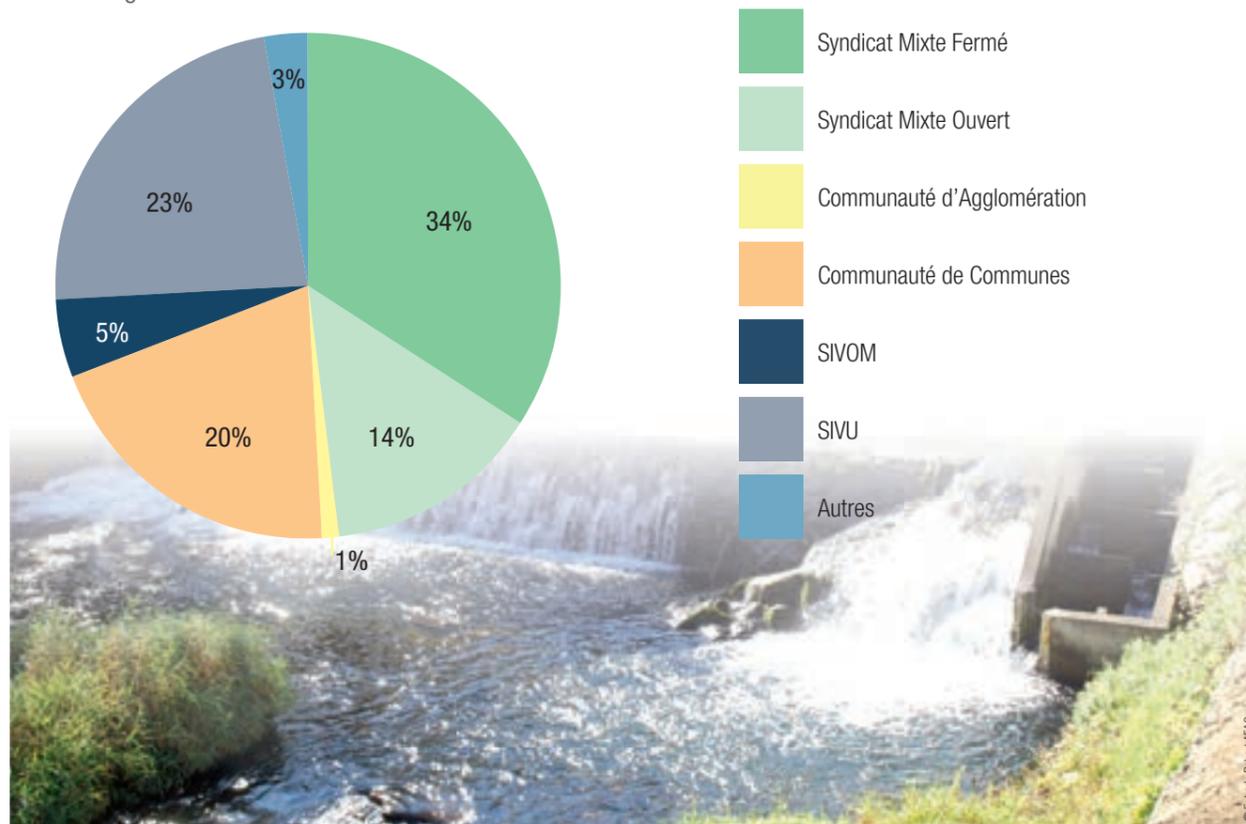
Cette stratégie était cohérente dans le cadre du contexte de l'époque : il aurait été difficile de faire évoluer à la fois et dans le même temps les stratégies d'intervention, relevant de dimensions historiques et culturelles importantes, et le statut, le périmètre ou les compétences des structures, relevant de dimensions plus structurelles et plus politiques. De plus, cette stratégie apparaît comme cohérente avec les objectifs d'entretien des cours d'eau, qui étaient prioritaires à l'époque.

Au global, les structures de gestion couvrent actuellement les 2/3 du bassin Adour-Garonne.

Pourcentage de linéaire de masses d'eau couvert par des structures de gestion



Répartition de la surface couverte par type de structures gestionnaires Bassin Adour-Garonne



Les délégations de Rodez et de Toulouse présentent des taux de couverture importants, aussi bien en regard des surfaces concernées que des linéaires de masses d'eau. Les plus grandes zones orphelines concernent la Charente-Maritime², la Dordogne ainsi que le Cantal et une partie de la Corrèze ; ailleurs, elles sont le plus souvent situées sur les têtes de bassin et également sur les cours d'eau domaniaux.

Il apparaît logiquement que les masses d'eau principales sont un peu mieux couvertes que les très petites masses d'eau (TPME), avec 63 % du linéaire intégré pour les masses d'eau principales, contre 54 % pour les TPME, sur l'ensemble du bassin Adour-Garonne.

Les Syndicats Mixtes sont présents sur près de la moitié des territoires couverts par des structures de gestion, recouvrant en moyenne de grandes surfaces (autour de 500 km² pour les syndicats mixtes fermés, plus de 1 000 km² pour les syndicats mixtes ouverts). La taille moyenne des SIVU, SIVOM et communautés de communes est quant à elle plus petite (moins de 300 km² environ).

Aujourd'hui, les nouveaux objectifs d'intervention (SDAGE et DCE) peuvent impliquer la mise en œuvre d'opérations plus ambitieuses que celles menées généralement dans les plans de gestion, et nécessiter parfois de dépasser ces cadres historiques d'intervention.

Les périmètres et les statuts des structures apparaissent fréquemment insuffisants pour la mise en place des actions appelées par ces nouveaux cadres.

Les fiches de poste des techniciens de rivière ne sont pas adaptées à la variété et à la complexification des tâches qui leur incombent aujourd'hui, relevant non seulement de champs techniques, mais aussi de champs sociotechniques, sociopolitiques et juridiques ; leurs effectifs restent insuffisants pour leur permettre d'assurer l'ensemble de ces tâches, avec une moyenne de 0,7 technicien rivière par structure de gestion sur le bassin Adour-Garonne.

De plus, la réforme territoriale en cours rebat les cartes et va provoquer des changements dont il est difficile de mesurer la portée, mais qui pourraient sur de nombreux départements constituer des menaces pour la cohérence et la pérennité des interventions des structures de gestion (cohérence des périmètres, des compétences, des statuts des structures).

En prévision de ces évolutions des objectifs et des cadres d'intervention, la politique de l'Agence en matière de structuration du territoire aurait pu être plus prospective. Une stratégie globale assise sur une ligne directrice plus claire, identifiant et envisageant d'aborder plus précisément les enjeux d'organisation des structures, aurait pu permettre d'influer plus directement sur leur structuration, et d'anticiper ces enjeux.

Cette stratégie aurait pu proposer la mise en œuvre de leviers destinés à favoriser les structures disposant de périmètres et de compétences techniques cohérentes avec ses objectifs d'intervention. Globalement, cette stratégie existe, mais ne semble pas bénéficier d'une ligne directrice claire et affichée à l'échelle de l'ensemble des délégations.

Le message porté par les agents de l'Agence à l'échelle des territoires relaie clairement ces nécessités, de même que la nature et les modalités des financements qu'elle propose sont cohérentes avec ces objectifs.

Pour autant, il ne semble pas que l'Agence dispose et affiche une stratégie claire en termes de structuration du territoire. Des outils permettant de travailler de manière globale et cohérente à l'échelle de bassins versants existent ou sont en élaboration, mais ne semblent pour l'instant pas bénéficier d'une visibilité claire en interne à l'Agence ou en externe auprès de ses partenaires (voir chapitre 3.3).



²En lien avec l'importance des zones de marais disposant de structures de gestion collectives différentes généralement sous forme d'associations syndicales de propriétaires.

A propos de la cohérence interne et externe de la politique

La politique d'entretien et de restauration des rivières de l'agence de l'eau Adour-Garonne s'inscrit dans un contexte qui interagit avec les trois dimensions ou leviers de la politique - le levier financier, le levier accompagnement, le levier réglementaire - et entre en résonance avec d'autres univers réglementaires ou d'autres politiques sectorielles.

Le levier financier

En matière de levier financier, l'investissement de l'Agence a joué un rôle précurseur incontestable, en proposant dès les années 80 des aides à la gestion des cours d'eau qui se sont progressivement renforcées au fil des différents programmes. La plupart des conseils généraux et régionaux du bassin ont progressivement intégré ces axes dans leurs politiques et soutiennent les actions des structures gestionnaires.

Les conseils généraux constituent aujourd'hui les principaux partenaires de l'Agence ; ils répondent cependant à des logiques de proximité et de soutien plus direct aux structures gestionnaires, qui peuvent les amener à financer sur les cours d'eau des actions que l'Agence n'aide pas, essentiellement en lien avec des approches hydrauliques.

Les nouvelles orientations de la politique de l'Agence, en faveur de la prise en compte du SDAGE-PDM, tendent d'ailleurs dans certains cas à s'éloigner des priorités d'action de ces partenaires, qui ne les relayent pas de manière uniforme.

La majorité des structures de gestion mobilisent les aides de ces financeurs, en jouant sur ces complémentarités d'approches, dont ils espèrent qu'elles se maintiendront suite à la réforme des collectivités régionales et départementales.



Concernant les mesures d'accompagnement mises en œuvre par l'Agence, une alliance historique avec les Départements a permis de structurer un dispositif d'assistance technique et d'animation territoriale, couvrant la majeure partie du bassin et jouissant d'une réelle reconnaissance. Les CATER, cellules d'assistance technique mises en place dès le 7^{ème} programme par de nombreux Départements, apportent ainsi un soutien technique, administratif et financier aux collectivités gestionnaires. Leur rôle et leur action apparaissent comme essentiels tout au long de la période évaluée ; le financement direct des CATER par l'Agence lui ayant permis d'ancrer la cohérence de cet accompagnement avec ses propres priorités d'intervention. Aujourd'hui, les nouvelles priorités d'intervention suscitent de nouveaux besoins au niveau des structures de gestion des cours d'eau, et semblent appeler un renforcement de cet accompagnement.

En revanche, des questions subsistent concernant les EPTB, qui disposent de périmètres et de domaines d'intervention très disparates et entretiennent des relations variables avec les structures gestionnaires locales. Leur assise thématique s'est élargie au cours de la période et ils disposent maintenant d'une position stratégique potentielle, jusqu'à aujourd'hui peu mobilisée en lien avec l'Agence sur les thématiques restauration-entretien. D'autres structures, telles que les fédérations de pêche ou des associations environnementales, constituent plus ponctuellement des partenaires de l'Agence par rapport à l'accompagnement des structures de gestion.

Le levier réglementaire

Le cadre réglementaire s'appliquant aux interventions des collectivités sur les cours d'eau est complexe, car relevant de différentes entrées. Au sens strict, l'entretien des cours d'eau est du ressort des riverains propriétaires³. Si l'intervention des collectivités en lieu et place de ces riverains est possible, elle ne repose pas sur une compétence à part entière.

Le recours à la procédure de DIG est lourd à manier par les collectivités gestionnaires, sans les exonérer d'un travail de contact et de sensibilisation auprès de ces riverains.

L'intervention de l'Agence a cependant su pallier à ces freins, en dotant les territoires de structures et d'agents en capacité de gérer ces questions. Au-delà, les perspectives de restauration physique et la prise en compte d'un espace rivière (espace de mobilité des cours d'eau, champs d'expansion des crues...) appellent le développement de la maîtrise foncière des terrains concernés.

Une autre difficulté est liée à la diversité des cadres permettant de justifier la restauration physique des cours d'eau. Les mesures réglementaires portant sur l'effacement ou l'équipement d'ouvrages transversaux à des échéances proches, portées par le Grenelle de l'environnement et le SDAGE entrent en synergie étroite avec les aides de l'Agence.

En revanche, les interventions en matière de gestion sédimentaire et de restauration hydromorphologique ne renvoient à aucune règle ou promesse de sanction spécifique et apparaissent peu étayées réglementairement, sur un champ où la question foncière domine. Dans ce contexte, le choix de l'Agence de favoriser la conjugaison de différentes finalités autour de ce type d'interventions apparaît aujourd'hui pertinent (gestion des inondations, valorisation paysagère ou récréative des cours d'eau).

Concernant l'application future des débits réservés sur les tronçons court-circuités des cours d'eau, il s'agit d'une mesure qui n'a qu'une répercussion locale.

D'autres cadres réglementaires s'imposent, de manière plus ou moins directe, à ces interventions.

La réforme des collectivités territoriales, en cours actuellement, induit des perspectives de bouleversements de l'organisation, des statuts et des compétences des collectivités maîtres d'ouvrage, avec à la clef un certain attentisme de la part des gestionnaires.

Les initiatives de l'Agence pour défendre les structures existantes n'ont pas bénéficié d'une audience suffisante auprès des gestionnaires, dont certains se sentent menacés par les effets de la réforme.

Enfin, sur un plan institutionnel, il apparaît que les objectifs du SDAGE/PDM participent à la fois à une fragilisation des relations de l'Agence avec certains de ses partenaires historiques (conseils généraux), notamment par déficit d'appropriation et évolution de priorités, et à une perspective de renforcement avec les services de l'Etat (Police de l'eau, MISE, ONEMA), qui partagent ces priorités.

Ces derniers ne jouent pas pour autant nécessairement leur rôle sur le terrain, en terme de porter à connaissance et de contrôle de ces réglementations, réduisant les synergies entre leviers.

En outre, une application jugée souvent scrupuleuse de la nomenclature eau (déclaration, autorisation), sans toujours les moyens nécessaires, constitue parfois un frein aux dynamiques de projet.

Sur un plan plus large, l'objectif de décloisonnement de l'espace rivière conduit au contact avec les cadres régissant l'aménagement du territoire, l'urbanisme, l'hydroélectricité et l'agriculture. Les pressions exercées par ces secteurs/activités, souvent en lien avec les politiques publiques qui les régissent, contredisent souvent les ambitions de restauration du SDAGE, relayées par l'Agence.

Sur ce plan, la politique de l'Agence apparaît comme incapable de faire face et apparaît inscrite dans une logique de réparation.

La cohérence interne

Sur le plan de la cohérence interne, la thématique relative à la gestion des cours d'eau est regroupée depuis 2004 au sein du service « Espace rural » de l'Agence, disposant de deux référents « Milieux aquatiques » au siège et d'une vingtaine d'agents en délégations.

Les thématiques traitées par ce département recouvrent la gestion de la ressource en eau, la gestion des cours d'eau, l'hydroélectricité ainsi que les pollutions diffuses ; ce département gère ainsi l'essentiel des thématiques d'intervention de l'Agence à forte tonalité territoriale et sociopolitique.

Ce regroupement apparaît logique et cohérent, même si les conditions de son portage au quotidien par les chargés d'intervention de l'Agence peuvent être interrogées, parce qu'il s'agit de projets plus complexes à faire émerger et à accompagner que ceux généralement relevant de champs plus techniques (assainissement, eau potable, ...). La reconnaissance de cette complexité opérationnelle n'est pas toujours partagée au sein même de l'Agence.

Cette cohérence interne interroge également les relations de la politique relative aux cours d'eau avec celles des autres politiques d'intervention de l'Agence.



³ A l'échelle du bassin AG, les linéaires de cours d'eau domaniaux sont globalement minoritaires. Dans ce cas, l'entretien incombe à l'Etat ou à ses concessionnaires.

A ce titre à l'échelle du bassin, la gestion quantitative constitue un enjeu majeur de la gestion des rivières. Les déficits quantitatifs marqués constatés, entraînant des situations d'assecs importants, questionnent la pertinence et la cohérence des investissements sur l'entretien et la restauration.

C'est un sentiment sensible chez un certain nombre de gestionnaires et d'acteurs, qui craignent que ce décalage constitue un signal négatif et limite la portée des messages concernant le bon état des eaux.

Par ailleurs, étant partie intégrante de la gestion globale de bassins versants ou de territoires hydrographiques cohérents, la politique « Rivière » est directement concernée par les démarches territoriales que l'Agence soutient. Historiquement, celles-ci ont d'abord mobilisé principalement l'outil Contrat de rivière, beaucoup moins soutenu depuis quelques années (9 contrats de rivières existants à ce jour sur le bassin Adour-Garonne).

Les SAGE sont désormais plus nombreux et couvrent près de 2/3 du bassin⁴, caractérisés par des périmètres très vastes (entre 2000 à 10 000 km² pour la plupart). Ces outils intègrent pour leur majorité des actions en faveur des milieux aquatiques.

Depuis quelques années, l'Agence a créé de nouveaux outils territoriaux à caractère thématique, tels que les Plans de Gestion des Etiages ou les Plans d'Action Territoriale, au côté des PPGCE. Sans contester la pertinence propre de chacun de ces outils, une des faiblesses constatées est relative à leur manque de transversalité et plus particulièrement pour les PPGCE à un déficit de gouvernance multiacteurs. Ceci peut constituer un frein à la légitimation sociopolitique des structures porteuses et de leur action, qui reste inscrite dans un paradigme essentiellement technique et centré sur le cours d'eau, peu adapté à la prise en compte des enjeux de gestion de bassins versants cohérents.

Plus récemment, a été créé un nouvel outil territorial, le « Contrat de bassin », pratiquement destiné à décliner opérationnellement les priorités du PDM à l'échelle d'un territoire donné. Il reste cependant en cours d'émergence.

Enfin, la politique territoriale de l'Agence ne semble pas favoriser l'expression d'une gouvernance collective et globale de l'eau à une échelle territoriale proche du terrain, associée à une capacité de portage de démarches multithématiques (reconnaissance politique, ancrage, moyens techniques et financiers, ...).

Si elle n'a pas impacté l'entretien, cette carence pourrait s'avérer défavorable aux ambitions de l'Agence et de ses partenaires en matière de restauration physique des cours d'eau et de satisfaction des objectifs de bon état.



La restauration physique appelle notamment une capacité à créer des liens plus affirmés entre gestion des cours d'eau et gestion du territoire, entre problématiques de gestion de l'eau (ex : restauration physique et gestion quantitative de la ressource) et doivent s'appuyer sur des dynamiques locales et des structures porteuses, suffisamment reconnues et légitimes pour impacter des choix d'aménagement et de développement du territoire.

⁴Si l'on prend en compte les SAGE en cours d'émergence ou d'élaboration (données Gest'Eau).



3 4

A propos de la pertinence et de l'efficacité globale de la politique de l'Agence

Pertinence

Concernant la pertinence de cette politique par rapport aux objectifs qu'elle s'est fixés, elle apparaît incontestable. Les 7^{ème} et 8^{ème} programmes visaient l'entretien et la restauration de linéaires importants de cours d'eau, avec des objectifs quantifiés, ainsi que la restauration des fonctions de la ripisylve sur les cours d'eau dégradés, en incitant à la prise en charge des interventions par des collectivités locales disposant de moyens techniques adaptés.

Le fait que l'ensemble des agences de l'eau aient développé à partir de leur 7^{ème} programme une politique d'intervention dédiée au cours d'eau et mobilisant les mêmes types de leviers confirme la pertinence de ces actions.

Ainsi tant à une échelle nationale qu'au niveau du bassin Adour-Garonne, ces politiques sont à considérer comme une réponse à la dégradation de l'état des cours d'eau, liées aux modalités de leur aménagement au cours des décennies précédentes, aux effets associés à cette dégradation, à la situation d'abandon des cours d'eau, qui nécessitait des efforts importants de restauration écologique, à la montée en puissance d'une demande sociale en faveur de l'environnement, aux nouveaux cadres législatifs et réglementaires prenant en compte ces différents facteurs.

L'agence de l'eau Adour-Garonne, comme les autres agences, a donné une inflexion à cette politique à dater de leur 9^{ème} programme, en passant d'une priorité de dégradation de la ripisylve à une priorité de restauration physique des cours d'eau, en lien avec la mise en œuvre de la DCE et sa déclinaison au sein du SDAGE 2010-2015.

Ainsi, la révision du 9^{ème} programme marque une étape vers une politique volontariste qui se pose comme un levier renforçant les dispositions du SDAGE, notamment via une mesure incitative visant à favoriser les programmes de gestion susceptibles de contribuer au maintien ou à l'atteinte du bon état, en prenant en compte les processus hydromorphologiques.

Efficacité

Juger de l'efficacité de cette politique exige de distinguer différentes dimensions impactées par cette politique :

- le développement d'une capacité locale à gérer les cours d'eau de manière adaptée ;
- les pratiques des gestionnaires concernés ;
- les représentations sociales portant sur les cours d'eau ;
- l'état des milieux aquatiques concernés.

Concernant la mise en place d'une maîtrise d'ouvrage en capacité d'assurer une gestion adaptée des cours d'eau, l'Agence a obtenu des résultats probants. En contribuant à l'adaptation de structures de gestion existantes ou à l'intervention de nouvelles collectivités, elle est parvenue à contribuer à la couverture de 67 % des bassins versants du bassin Adour-Garonne, qui disposent à la fois de compétences techniques et d'outils de programmation de leur intervention.

Ce soutien aux structures a permis de faire évoluer radicalement les modes d'intervention, grâce au cadrage et à l'accompagnement des plans de gestion. Les projets d'aménagement lourds dommageables pour la qualité des cours d'eau ont connu un coup d'arrêt au profit de plans de gestion prenant en compte les enjeux des milieux.

Sur la période étudiée, les collectivités maîtres d'ouvrage ont essentiellement porté des programmes comportant des opérations d'entretien, de restauration écologique et de gestion de la ripisylve. Les objectifs qui motivent les élus à porter ces programmes sont surtout l'atténuation des risques liés aux inondations et à l'érosion, la valorisation paysagère et l'accès au cours d'eau pour les activités récréatives ; jusqu'en 2009, la dynamique fluviale est rarement prise en compte et le périmètre des interventions est généralement limité au seul lit mineur et aux berges.

Ces programmes dans leur ensemble n'ont pas eu d'impact notable en termes de recouvrement des processus hydrodynamiques naturels et donc d'amélioration de l'état physique des cours d'eau. Cependant, les opérations de re-création ou d'amélioration de la ripisylve sur des cours d'eau dégradés par des interventions antérieures ont pu localement avoir un effet sur la qualité physico-chimique des eaux, voire sur la diversité et la qualité des habitats. Il reste néanmoins impossible de statuer précisément sur l'impact des interventions, par manque de suivis adaptés, et aussi du fait que l'état des cours d'eau relève de processus complexes et dépend de multiples facteurs. La lisibilité limitée de ces effets par les décideurs concernés constitue d'ailleurs un frein à renforcer leur engagement sur ces questions.



Si les plans de gestion réalisés depuis le 7^{ème} programme n'ont pas permis de restaurer le fonctionnement hydromorphologique des cours d'eau, l'évolution impulsée et accompagnée par la politique de l'Agence sur cette période constitue une étape déterminante à de nombreux titres, outre le recul des interventions dommageables pour les milieux aquatiques et la progression vers une meilleure prise en compte des enjeux de milieux :

- mise en place via les techniciens de rivière d'une veille sur les cours d'eau, et d'une présence auprès des élus et des riverains pour relayer les objectifs de la politique Agence au plus près du terrain ;
- réhabilitation de l'image des rivières et ré-appropriation de ce patrimoine naturel par les acteurs locaux ;
- mise en scène sur les territoires de structures de gestion auxquelles le soutien de l'Agence apporte une visibilité et une légitimité auprès des élus locaux et des usagers.

Efficiences

En termes d'efficiences, il est possible de retenir que cette politique représente in fine une part assez faible du budget global des programmes d'intervention de l'agence de l'eau :

Le montant total investi par l'Agence sur la période 1997-2010 est de l'ordre de 70 M€, dont les trois quarts pour les travaux, soit 3 à 4 % du budget de l'Agence sur cette période pour environ 30 000 km de cours d'eau restaurés ou entretenus, un taux de couverture de 67 % du bassin Adour-Garonne par 225 structures de gestion bénéficiaires disposant de 150 techniciens rivière, et 13 CATER aidées au sein des départements. En termes d'efficiences, ces résultats apparaissent également concluants. En particulier, la plus-value liée aux missions assurées par les techniciens rivière sur les cours d'eau et auprès des acteurs locaux apparaît très élevée en regard des montants investis par l'Agence dans l'aide au fonctionnement.

Les effets obtenus en termes de démultiplication des priorités politiques de l'agence de l'eau sur le bassin Adour-Garonne sont significatifs. En revanche, le fait que la dépendance des structures gestionnaires, tant en termes de fonctionnement que d'intervention, n'ait pas varié significativement, interroge cette efficacité.

Les effets de la politique Agence menée depuis 1997 constituent autant d'atouts pour aborder une nouvelle étape dans l'évolution des politiques locales, plus orientée vers la restauration des dynamiques hydromorphologiques.

Prise en compte de la DCE et du nouveau SDAGE

La mise en place de la DCE, qui a inspiré les orientations du SDAGE 2010-2015, offre en effet un nouveau paysage et de nouveaux objectifs à la gestion des cours d'eau. L'obligation de résultats sur l'état des milieux et ses implications en termes de restauration de la continuité écologique et de la dynamique fluviale (qui sous-tendent le bon état écologique) sont à considérer comme un changement radical d'ambition, comparable à celui impulsé par l'Agence à l'orée de son 7^{ème} programme. Ces évolutions structurelles se sont traduites essentiellement dans le cadre du 9^{ème} programme de l'Agence et surtout de sa révision en 2010, il est donc difficile d'en lire les effets en termes d'adhésion des acteurs concernés et d'intégration de nouvelles pratiques.

L'évaluation a néanmoins permis de dégager des atouts pour le développement de programmes de restauration hydromorphologiques, mais aussi des freins qui peuvent limiter l'efficacité de l'action de l'Agence. On constate en effet que sur la période 2007-2010, le nombre de programmes de gestion intégrant des opérations de restauration hydromorphologique est modeste mais connaît une nette progression.

Il est utile de relever que contrairement à d'autres agences, l'agence de l'eau Adour-Garonne ne promeut pas une rupture entre l'avant et l'après SDAGE (absence d'opposition entre entretien et restauration physique, maintien de l'outil PPGCE en charge de programmer entretien et restauration, ...). Cette posture paraît plus favorable au maintien de liens avec les gestionnaires, à condition d'assurer un accompagnement des PPGCE permettant de veiller à la prise en compte des enjeux de restauration physique.



Le PPGCE apparaît comme un outil bien adapté pour initier des démarches qui conjuguent les enjeux SDAGE-PDM et les enjeux liés aux usages, et amener les structures à élargir leurs interventions au-delà de l'entretien courant et de la gestion de la ripisylve, dans le but de définir une stratégie locale de gestion des cours d'eau intégrée dans le projet de territoire.



© Esthère Robert / AG



Recommandations
et prospective



© Photos: Esthère / AG



Cette partie présente les recommandations en vue d'une adaptation de la politique évaluée.

Ces recommandations se nourrissent de l'ensemble des données recueillies et analysées au cours de l'évaluation et d'un atelier de travail prospectif, organisé en janvier 2012 au siège de l'Agence.

Il a regroupé une cinquantaine d'acteurs et de partenaires de l'Agence, qui ont pris part à des réflexions collectives, animées par les bureaux d'étude, visant à définir les suites à donner à cette politique d'intervention.

Ces propositions se déclinent en trois axes : structuration du territoire, accompagnement des structures de gestion et de leurs actions, mesures financières⁵.

Chacun de ces axes est développé en 3 points :

- un rappel des facteurs favorables ou défavorables jouant sur la mise en œuvre, par les divers acteurs du territoire, d'opérations globales et cohérentes de restauration de la dynamique fluviale ;
- l'objectif général des préconisations ;
- les mesures correspondantes, déclinées sous la forme d'un tableau synthétique présentant chaque mesure et les acteurs associés à sa mise en œuvre.

4

1

Structuration du territoire



Constats :

Atouts, facteurs favorables	Facteurs défavorables
Structures de gestion	
<ul style="list-style-type: none"> • Structures de gestion couvrant 67 % du bassin • Evolution progressive des structures de gestion, en termes d'interventions, de périmètres, de compétences statutaires... • Présence de 150 techniciens de rivière, capitalisant des connaissances du milieu et disposant d'acquis relationnels avec les élus et les riverains du territoire • Le soutien à ces postes représente pour l'Agence une dépense financière modeste (0,6% du montant du 9^e programme d'intervention) en regard de leur plus-value 	<ul style="list-style-type: none"> • Existence de zones orphelines • Certaines structures de gestion encore peu adaptées aux enjeux du SDAGE (périmètres, moyens, compétences, motivations et objectifs des élus) • Existence de freins socioculturels importants (interventions historiques liées à la restauration de la dynamique fluviale...) • Déficit en termes d'animation : disponibilité/ compétences des techniciens de rivière pour informer, expliquer, convaincre, mobiliser les acteurs locaux • Réforme des collectivités dressant un cadre à la fois favorable et défavorable aux évolutions des structures
Lien avec les politiques territoriales et transversalité des projets	
<ul style="list-style-type: none"> • Synergies possibles entre projets de restauration de la dynamique fluviale et autres thématiques liées aux cours d'eau : inondation, valorisation patrimoniale et touristique, restauration/ protection des zones humides • Multifonctionnalité des projets = moteur important de leur acceptation locale • Projets de restauration de la dynamique fluviale appelant des liens avec les politiques de développement (SCoT, Pays, PNR) 	<ul style="list-style-type: none"> • Déficit de transversalité entre gestion de l'état physique et gestion quantitative, qualité de l'eau • Articulation insuffisante entre la politique « Rivière » de l'Agence et sa politique territoriale • Besoin d'instances de concertation multi-acteurs pour asseoir la légitimité locale des projets

⁵Un rapport dédié aux recommandations expose de manière plus complète et plus argumentée la démarche qui a présidé à l'élaboration de ces différentes mesures.



Objectif :

favoriser l'évolution de la structuration des gestionnaires, dans le but de consolider et de pérenniser les maîtres d'ouvrage et leurs moyens d'intervention; les inciter à aller vers la gestion intégrée des cours d'eau



Mesures :

Mesures	Acteurs investis / concernés
Accompagner les structures de gestion dans leur évolution (cohérence bassin versant, compétences & statuts, moyens ...) <ul style="list-style-type: none"> • Elaborer une stratégie et un discours commun avec les conseils généraux et les autres partenaires pour faire évoluer les structures • Elaborer, diffuser et valoriser des outils et références 	AEAG, CATER, réseaux techniques⁶ / EPTB AEAG, CG / EPTB, DDT, DREAL, Régions
Renforcer les moyens humains des structures gestionnaires <ul style="list-style-type: none"> • Renforcer les compétences techniques et d'animation (formation, outils, communication, accompagnement) • Renforcer les effectifs : soutien aux missions d'animation/médiation (cf. mesures financières) 	AEAG, CATER / Réseaux techniques AEAG, CG / Régions
Formaliser, si nécessaire, le rôle des EPTB et/ou de grands syndicats mixtes à l'échelle des bassins versants / des sous-bassins versants <ul style="list-style-type: none"> • Développer la mise en place de deux niveaux de structuration complémentaires : niveau stratégique et coordination à l'échelle grands bassins versants / niveau opérationnel avec la maîtrise d'ouvrage des PPGCE 	AEAG, EPTB / CATER, CG
Renforcer les liens entre les programmes de gestion et restauration des cours d'eau et les politiques territoriales <ul style="list-style-type: none"> • Maintenir l'intégration des PPGCE dans les procédures de gestion intégrée lorsqu'elles existent (contrats de rivière, contrats de bassin, SAGE) • Valoriser les liens entre projets de restauration hydromorphologique et dynamiques ou projets d'aménagement du territoire 	AEAG / CG, CATER, EPTB AEAG / CG, CATER, EPTB
Promouvoir la mise en place d'instances de concertation multi-acteurs pour l'élaboration des PPGCE (au sein ou hors des démarches de gestion)	AEAG / CG, CATER, EPTB



⁶Réseaux techniques : ensemble des réseaux ou associations des animateurs et techniciens de rivières du bassin AG. On peut citer à ce titre : l'inter-CATER, l'association Demain deux berges...

Accompagnement des structures de gestion



Constats :

Atouts, facteurs favorables	Facteurs défavorables
<ul style="list-style-type: none"> Proximité des chargés d'intervention avec les structures de gestion (élus et techniciens de rivière) : favorable à l'accompagnement vers des politiques de restauration des dynamiques fluviales Présence des CATER sur de nombreux départements (13), assurant un accompagnement des structures dans la mise en œuvre de la politique (privilegié compte tenu de leur légitimité auprès des structures de gestion) L'outil PPGCE, en référence au guide méthodologique de l'Agence, permet d'impliquer les élus et d'élargir la réflexion au-delà du lit mineur Position stratégique potentielle des EPTB, dont l'échelle est bien adaptée aux enjeux liés à la continuité écologique 	<ul style="list-style-type: none"> Degré de connaissance technique parfois insuffisant par rapport aux thématiques nouvelles (chargés d'intervention, CATER, techniciens de rivière) Incertitudes sur le devenir des conseils généraux et de leurs missions (CATER) dans le cadre de la réforme territoriale Des freins et interrogations autour des projets : complexité, coûts importants, incertitudes par rapport aux résultats... : pression sociopolitique importante (niveau local comme niveau bassin) Manque de cohésion du discours des partenaires institutionnels Relations variables des EPTB avec les structures de gestion



Objectif :

répondre au besoin d'accompagnement des acteurs du bassin dans la mise en œuvre des actions de gestion et de restauration des cours d'eau



Mesures :

Mesures	Acteurs investis / concernés
Renforcer les capacités globales d'accompagnement / animation des politiques locales de gestion des cours d'eau <ul style="list-style-type: none"> Consolider les capacités internes de l'Agence en termes de compétence hydromorphologie et/ou recours à l'assistance à maîtrise d'ouvrage Poursuivre le programme de formation (chargés d'intervention, techniciens rivière, CATER) sur les thématiques « technique et animation » Renforcer la collaboration entre l'Agence et les réseaux techniques (techniciens rivière, CATER) Soutenir le rôle de partenaire relais des CATER et élargir leurs missions à la gestion globale en faveur du bon état et à la coordination des structures de gestion en l'absence d'EPTB 	<p>AEAG</p> <p>AEAG</p> <p>AEAG, CG-CATER, réseaux techniques, fédérations de pêche, EPTB</p> <p>AEAG, CG-CATER</p>
Elaborer une stratégie favorisant l'émergence des projets <ul style="list-style-type: none"> Cibler les territoires présentant des opportunités en termes de mobilisation locale, de structures existantes... Valoriser l'action des structures et des élus (médiatisation) Valoriser le retour d'expériences auprès des élus et des autres acteurs locaux : réseau d'opérations pilotes 	<p>AEAG, CG-CATER, EPTB, réseaux techniques</p>
Suivre, évaluer et améliorer l'outil PPGCE et mettre en œuvre un accompagnement associé <ul style="list-style-type: none"> S'assurer de l'articulation de ces programmes avec la déclinaison du PDM et les outils de gestion intégrée. Veiller à la cohérence de leurs objectifs respectifs. Faire évoluer l'outil PPGCE (diagnostic transversal, prise en compte du projet de territoire et du foncier, analyses historiques, stratégie de communication/ concertation, suivi-évaluation...) et le guide correspondant 	<p>AEAG, services de l'Etat / EPTB, CATER, CG, réseaux techniques</p>
Renforcer la cohérence des partenaires institutionnels <ul style="list-style-type: none"> Systématiser la création d'un groupe de travail par département AEAG, services de l'Etat, conseil généraux-CATER, ONEMA, fédération de pêche, EPTB Dynamiser et formaliser les relations avec les conseils généraux-CATER et les EPTB du bassin 	<p>AEAG, services de l'Etat / EPTB, CATER, CG, réseaux techniques</p>

Mesures financières



Constats :

Atouts, facteurs favorables	Facteurs défavorables
<ul style="list-style-type: none"> Forte cohérence de la politique actuelle de l'Agence avec les dispositions du SDAGE-PDM, notamment avec les dispositions en faveur des continuités piscicoles et sédimentaires Efficacité des mesures d'aide aux structures et aux interventions, depuis le 7^{ème} programme (1997-2012) Mesure incitative mise en œuvre depuis 2010 jouant en faveur du bon état Coopération historique avec la majorité des Départements et dans une moindre mesure avec les Régions sur la politique de gestion des cours d'eau : cohérence et synergie des politiques 	<ul style="list-style-type: none"> Efficacité mitigée de la mesure incitative en faveur du bon état du fait des contributions financières de certains Départements et Régions rendant cette mesure inopérante Questions autour de l'effectivité de la mesure incitative Difficultés récentes dans le relais de la politique Agence par certains Départements, avec, dans certains cas, tendance à l'éloignement des priorités d'intervention



Objectif :

améliorer l'efficacité des mesures incitatives en faveur de la préservation / restauration de la dynamique fluviale des cours d'eau



Mesures :

Mesures	Acteurs investis / concernés
Améliorer, si nécessaire après un bilan en 2015, l'efficacité des mesures financières incitatives mises en œuvre à la révision du 9^{ème} programme. Rendre plus explicite la priorisation des actions en faveur de la restauration. <ul style="list-style-type: none"> Faire un bilan en 2015, après cinq ans de mise en œuvre de la mesure incitative, pour s'assurer de l'efficacité de cette mesure En fonction de ce bilan, trouver le bon levier pour favoriser la préservation et la restauration de la dynamique fluviale des cours d'eau. Exemple : bonifier à 60% le taux de financement des actions de restauration (R1 à R3) Augmenter le taux des aides pour la continuité écologique (mis en œuvre en 2012) Négocier avec les conseils généraux pour améliorer la synergie de leurs politiques de financement avec celles de l'Agence (taux, conditionnalité) Accompagner ces mesures par un message de continuité et d'accompagnement d'une trajectoire vers le bon état 	<p>AEAG</p> <p>AEAG</p> <p>AEAG, CG / CATER</p> <p>AEAG, CG</p>
Renforcer les moyens des structures de gestion <ul style="list-style-type: none"> Maintenir le soutien aux missions de techniciens de rivières Développer un appui aux missions d'animation / médiation (lien avec la politique territoriale) Aider les études ou opérations d'animation sur les zones orphelines, à lancer sous maîtrise d'ouvrage des EPTB, des conseils généraux, des fédérations de pêche et pourquoi pas de l'Agence 	<p>AEAG / CG, CR</p> <p>AEAG / CG, CR</p> <p>AEAG / CG, EPTB, fédérations de pêche</p>

Définitions

Les termes d'entretien et de restauration employés dans le texte répondent aux définitions suivantes :

- **L'entretien** (ou entretien courant, ou gestion courante) est l'ensemble des interventions destinées à maintenir les rivières dans un état compatible avec l'ensemble des activités humaines riveraines, tout en prenant en compte la préservation des milieux. Ces termes renvoient le plus souvent à la gestion de la végétation (vivante et morte) et éventuellement à la gestion des atterrissements (bancs alluviaux plus ou moins végétalisés constitués dans le lit mineur).
- **La restauration**, (notamment lorsque le mot est employé dans l'expression « entretien et restauration »), correspond pour l'essentiel à une première tranche de travaux de remise en état de la ripisylve, et à des opérations de re-crédation ou d'amélioration de la ripisylve.
- **La restauration hydromorphologique ou restauration physique** : selon le Guide « retours d'expérience restauration physique des cours d'eau » (ONEMA 2010), c'est l'ensemble des actions qui tentent de rétablir les processus hydromorphologiques (la dynamique fluviale), dont l'échelle d'intervention est significative et dont les effets bénéfiques, en termes de morphologie et de fonctionnement, sont pérennes. La restauration hydromorphologique peut être classée en 3 niveaux (R1, R2 et R3, selon Malavoi, 2006) en fonction du gain d'autonomie plus ou moins important accordée à la rivière.

Lexique

AEAG : agence de l'eau Adour-Garonne

CATER : cellule d'assistance technique pour l'entretien des rivières

CG : conseil général

COR : cellule opérationnelle rivière

CR : conseil régional

DCE : directive cadre européenne sur l'eau

DDT : direction départementale des territoires

DIG : déclaration d'intérêt général

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

EPTB : établissement public territorial de bassin

FDAAPPMA : fédération pour la pêche et la protection des milieux aquatiques

MISE : mission interservices de l'eau

ONEMA : office national de l'eau et des milieux aquatiques

PDM : programme de mesures (associé au SDAGE)

PNR : parc naturel régional

PPGCE : programme pluriannuel de gestion des cours d'eau

SAGE : schéma d'aménagement et de gestion des eaux

SCOT : schéma de cohérence territoriale

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

TPME : très petite masse d'eau

Ce document est le produit de l'étude d'évaluation réalisée de février 2011 à mars 2012 par les bureaux d'études Ginger Environnement et Infrastructures 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 :

Jean COMBY (EDF), Jean-Claude DUZER (Institution Adour), Richard IRIARTE (FDAAPPMA), Célia LEVINET (EPTB Charente), Bernard SUBSOL (conseil général 40), Eric TABACCHI (CNRS Ecolab), Aline COMEAU, Sylvie JEGO, Magali PREVOST, François SIMONET et Franck SOLACROUP (agence de l'eau Adour-Garonne)



© Barthe Pierre / AEG

Collection Evaluation



#1

www.eau-adour-garonne.fr

90 rue du Férétra
31078 Toulouse Cedex 04
tél. 05 61 36 37 38
fax 05 61 36 37 28



AGENCE DE L'EAU
ADOUR-GARONNE

ETABLISSEMENT PUBLIC DU MINISTÈRE
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE