

Evaluation des contrats d'animation rivière

-

Note de synthèse

Introduction

La création de maîtres d'ouvrage locaux pour prendre en charge la gestion des rivières, des zones humides et du littoral est un enjeu majeur de l'atteinte du bon état écologique.

C'est pourquoi l'agence propose des contrats d'animation et d'assistance technique, soit à des entités départementales ou interdépartementales (CATER/L/M) depuis son IV^{ème} programme (1982-1986), soit à des maîtres d'ouvrages locaux depuis le V^{ème} programme (1987-1991) : ces contrats offrent un financement de postes de gardes/techniciens jusqu'à hauteur de 50 % et un accompagnement technique par l'agence.

Ce soutien actif s'est traduit par un décuplement du nombre de postes aidés en 15 ans, passés de 30 à 340 (toutes thématiques confondues : rivières, zones humides et littoral).

Dans le cadre de la préparation de son 10^{ème} programme, l'agence a souhaité évaluer les effets concrets de ces contrats d'animation et en particulier leur contribution au bon état écologique.

Les contrats d'animation rivière conclus avec les MO locaux ont été ciblés spécifiquement¹ et analysés en vue de répondre à quatre questions :

1. Quel est l'état des lieux en 2010 de l'animation rivière sur le bassin, financée via les contrats ?
2. Quels sont les effets des contrats sur la sensibilisation des élus et des riverains ?
3. Quels sont les effets des contrats sur les travaux d'entretien et de restauration nécessaires à l'atteinte du bon état écologique ?
4. Le pilotage des contrats est-il satisfaisant ?

L'étude a été réalisée par une élève fonctionnaire du Mastère d'Action Publique de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, via une mission de fin d'études. Elle repose sur : un codage et une analyse statistique des 1900 aides de l'agence sur le volet rivière (2007-2010), une enquête par questionnaire auprès de la centaine de maîtres d'ouvrage bénéficiaires d'un contrat d'animation rivière (taux de réponse =77%), une série d'entretiens avec les chargés d'opération de l'agence et avec une dizaine d'élus et gardes/techniciens.

Compte-tenu de la relative brièveté de la mission (3,5 mois), l'effort a été centré davantage sur la production d'un bilan que sur la formulation de recommandations : **rendre compte le plus objectivement possible des effets des contrats sur la base de données factuelles est l'objectif premier de ce travail.**

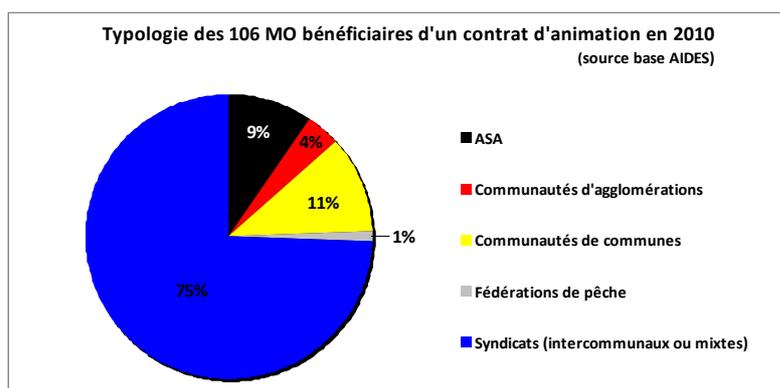
¹ Cette cible correspond au plus grand nombre de postes aidés ; par ailleurs, les missions, les maîtres d'ouvrage et les problématiques de pilotage diffèrent selon le milieu (rivière, zone humide ou littoral) et l'échelle (locale, départementale).

I. BILAN

1/Quel état des lieux de l'animation rivière du bassin (2010) aidée via les contrats ?

QUELS EMPLOYEURS ?

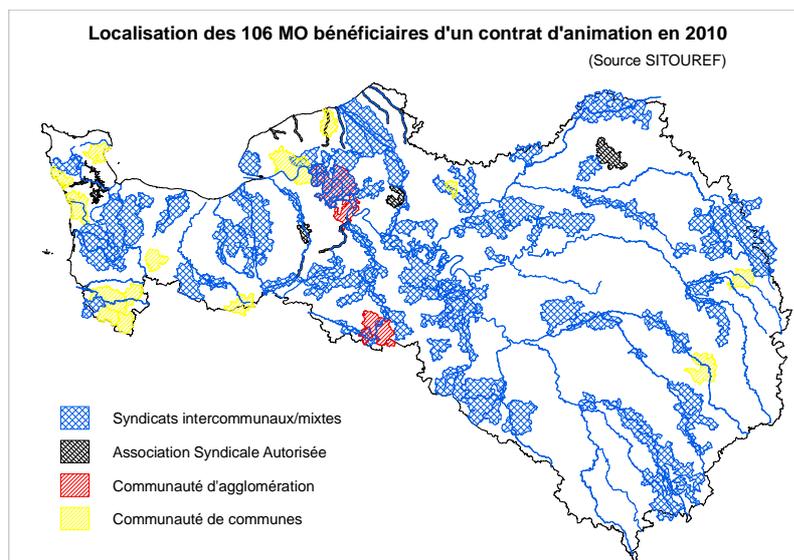
Près d'un tiers des maîtres d'ouvrage (MO) locaux actifs² sur la gestion des rivières du bassin ont bénéficié d'un contrat d'animation en 2010: l'agence a ainsi financé 162 postes de gardes/techniciens rivière (150 ETP) au sein de 106 structures MO. Cela correspond à un engagement annuel de 3.4 millions d'euros, soit 11% des aides agence en faveur de la gestion des milieux aquatiques.



Les gardes/techniciens rivière sont très majoritairement employés par des syndicats intercommunaux ou mixtes, souvent à vocation unique et dans une moindre mesure par des communautés de communes et d'agglomération (qui montent en compétence sur ce thème depuis les années 90) et des associations syndicales de riverains historiques (ASA).

QUELLE COUVERTURE GEOGRAPHIQUE ?

Le soutien à l'animation rivière couvre 30 % du bassin, mais est inégalement réparti : la moitié ouest est la plus animée.



Cette hétérogénéité de l'animation est à mettre en regard avec celle de la densité des cours d'eau (4000 km de cours d'eau dans le Calvados pour 750 km dans la Marne, par ex.); elle est aussi le fruit d'une histoire conjuguant évolution des besoins des MO (entretien dans les années 80, palliatif au déficit de la maîtrise d'œuvre Etat dans les années 2000), rôle des CATER, politique de l'agence (conditionnement des aides aux travaux à l'existence d'un garde/technicien dans certaines directions territoriales).

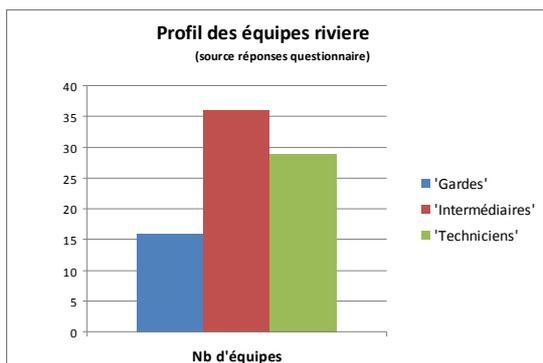
² C'est-à-dire ayant réalisé au moins une étude ou une opération d'entretien ou de restauration entre 2007 et 2010

QUELS PROFILS DES EQUIPES RIVIERES ?

La majorité des MO (83%) emploie 1 ou 2 agents dont le poste est cofinancé via un contrat d'animation: la moitié emploie un seul agent et seuls 3% emploient plus de 3 gardes/techniciens financés par l'agence.

3 profils d'équipe rivière se dégagent, selon le temps passé par type de mission :

1. des équipes **de type 'garde'** : elles réalisent essentiellement des missions de terrain (travaux d'entretien ou de restauration en régie, surveillance de la rivière...). Ces équipes font en général appel à un maître d'œuvre extérieur pour la programmation des travaux et la rédaction des dossiers administratifs. Une partie de leur temps est dévolue à l'animation auprès des riverains et des élus, mais aussi du grand public dans certains cas.
2. des équipes **de type 'technicien'** : elles passent, a contrario, moins de temps sur le terrain. Elles ne réalisent pas de travaux en régie, mais suivent les travaux réalisés par des prestataires. Elles sont très polyvalentes car elles réalisent elles-mêmes l'ensemble de la maîtrise d'œuvre (programmation des travaux, rédaction des dossiers de subventions). Ces équipes consacrent en général beaucoup de temps à l'animation auprès de tout type de public.
3. des équipes **de type 'mixte'** : elles correspondent à deux types de cas : soit elles sont constituées de plusieurs agents, certains exerçant des missions de 'gardes' et d'autres de 'techniciens' ; soit elles sont constituées d'agents exerçant des missions à cheval entre les deux profils. Ces derniers sont souvent des agents, recrutés avant le VII^{ème} programme³ pour exercer avant tout des missions de terrain (donc de profil 'garde'), qui ont vu leurs missions évoluer et qui ont acquis des compétences nouvelles les amenant à réaliser en partie la maîtrise d'œuvre des travaux.



Le profil le plus courant est 'mixtes'. Le profil 'garde' est minoritaire : 20% des équipes en 2010.

La formation des agents et les profils des équipes sont corrélés : les missions de 'gardes' sont plutôt exercées par des agents de formation inférieure au bac, tandis que les missions de 'techniciens' sont principalement exercées par des agents ayant au moins bac + 2 (61% des agents ont une formation d'au moins bac + 2).

QUELLE AUTONOMIE FINANCIERE DES EMPLOYEURS ?

Pour 1/3 des MO, la résilience des postes est faible dans l'hypothèse d'un arrêt des aides à l'animation.

Parmi les MO ayant répondu à l'enquête, 28% disposent d'un budget annuel inférieur à 100 000 euros. Pour ceux-ci, la charge d'un poste ne peut pas être entièrement autofinancée. En cas d'arrêt du subventionnement, les solutions évoquées par les élus sont peu satisfaisantes : passage à mi-temps de l'agent (le linéaire à gérer restant le même, les missions seraient restreintes), mutualisation entre plusieurs MO (ce qui augmente le linéaire à gérer et équivaut au cas précédent), augmentation des cotisations des communes ou des propriétaires riverains (ce qui pose un problème d'acceptabilité sociale et ne peut se faire qu'en douceur). Les élus font remarquer que la charge d'un poste correspond à autant d'argent qui n'est pas investi dans des travaux ou des études.

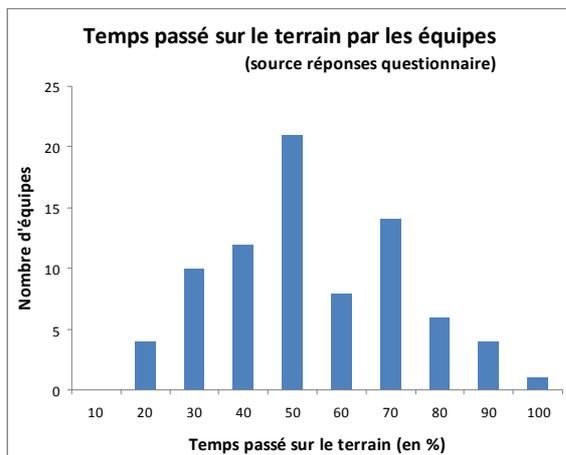
³ 1/4 des postes ont été créés avant le VII^{ème} programme, 1/2 au cours des VII^{ème} - VIII^{ème} programmes et 1/4 au IX^{ème} programme.

2/ Quels effets des contrats d'animation sur la sensibilisation des élus et des riverains ?

UN EFFET GLOBALEMENT POSITIF

Il ressort de l'ensemble des entretiens (élus, gardes/techniciens, agence) que l'impact des contrats d'animation en termes de sensibilisation des acteurs clé localement (riverains, élus) est avéré dans la majorité des cas.

La sensibilisation des riverains est un travail de l'ombre, étroitement lié à la présence des gardes/techniciens sur le terrain : elle porte ses fruits progressivement et est indispensable en matière de restauration puisque plus de 90% des interventions ont lieu sur les propriétés privées des riverains.



Quel que soit leur profil de missions, les agents des équipes rivière passent une partie importante de leur temps de travail au bord de la rivière: **les 2/3 des équipes financées via un contrat passent au moins 50% de leur temps sur le terrain.**

Cette présence leur permet d'avoir des contacts fréquents et personnalisés avec les riverains, et petit à petit de gagner leur confiance.

La majorité des gardes/techniciens interrogés observe une évolution positive de l'attitude des riverains sur les opérations d'entretien conduites (par exemple, une meilleure compréhension de l'arrêt du curage systématique) et relèvent que certains riverains font peu à peu appel à eux pour connaître les bonnes pratiques à mettre en œuvre dans les travaux menés par eux-mêmes sur leur propriété.

Concernant les opérations de restauration, qui peuvent impacter fortement le foncier et les usages, leur réussite passe par une association des riverains très en amont du projet. La présence d'un garde/technicien, à la fois disponible sur le terrain, écouté par les riverains car disposant d'un contact privilégié et capable d'adapter son discours à son interlocuteur car habitué à le rencontrer, est ici déterminante. En l'absence d'un tel intermédiaire, les relations avec les riverains constituent une difficulté de taille pour l'entreprise et pour le maître d'œuvre : les réunions publiques peuvent être houleuses et la légitimité des projets contestée.

La sensibilisation des élus est également avérée la plupart du temps et repose sur des actions très concrètes.

Dès lors qu'il a la confiance du président de sa structure, le garde/technicien apparaît comme légitime auprès des autres élus décideurs (membres du bureau dans un syndicat) pour les conseiller. Son rôle est alors double :

- montrer ce qu'il est possible de réaliser sur le territoire d'action des élus, via : des visites de terrain, des projets de restauration vitrine (sur un faible linéaire ou un territoire à faibles enjeux fonciers), le recours à une structure MO intermédiaire (par ex. une fédération de pêche en Basse Normandie)...
- retravailler les projets des communes en amont, en aidant celles-ci à mieux prendre en compte l'enjeu milieu pour anticiper des incompatibilités avec des projets portés par le MO rivière

QUELQUES CAS DE BLOCAGES METTENT EN LUMIERE LE ROLE CLEF DU PRESIDENT

Les cas, minoritaires, où cette sensibilisation fait défaut s'expliquent principalement par le contexte historique et par un manque de reconnaissance du garde/technicien par le président de sa structure.

Certains élus, malgré les efforts des gardes/techniciens, demeurent très réticents à la mise en place des nouvelles pratiques d'entretien ou de restauration (continuité écologique par ex.). **Leur principale préoccupation reste la lutte contre les inondations via des aménagements « lourds »**; c'est le cas en particulier des élus en place depuis plus de 20 ans, qui ont mis en œuvre au cours des années 70-80 d'importants travaux de 'restauration hydraulique' (via une artificialisation du milieu: recalibrage, protections de berges avec palplanches ou enrochement...), avec le soutien de l'agence et des services de l'Etat: **ces élus comprennent mal à présent le changement de politique et n'acceptent pas de défaire ce qu'ils ont fait**. En Seine Amont, par exemple, les COP constatent un écart parfois important entre la politique de l'agence et les mentalités des MO.

Par ailleurs, **la sensibilité du garde/technicien n'est pas non plus toujours en phase avec le message de l'agence**. On peut noter en particulier chez certains agents de profil « gardes » que la politique d'effacement d'ouvrages n'est pas pleinement partagée et relayée. Cette situation s'améliore cependant grâce au rôle de sensibilisation joué par les COP ou au remplacement de ces agents lors de leur départ en retraite par des agents au profil « technicien ».

Enfin, **certains élus cantonnent les gardes/techniciens à un rôle de simples exécutants de la politique de la structure MO**. Ces derniers n'ont alors pas la possibilité de dialoguer avec les autres élus et n'ont aucun poids dans l'élaboration des projets en amont. Ce cas de figure, peu courant, est essentiellement rencontré sur le territoire des rivières d'Ile-de-France et de Seine Amont. Dans ce cas, la sensibilisation des élus se fait directement par les chargés d'opérations de l'agence en charge du suivi du contrat: le financement d'un poste leur permet de maintenir un contact privilégié avec les élus et d'exercer un certain droit de regard et une influence sur l'évolution de la politique du MO.

3/ Quels effets des contrats sur les travaux d'entretien et de restauration nécessaires à l'atteinte du bon état écologique ?

DES EFFETS QUALITATIFS ET QUANTITATIFS GLOBALEMENT POSITIFS SUR 2007-2010

La présence d'une équipe rivière permet une amélioration qualitative des travaux d'entretien et de restauration.

Dans de nombreux cas, le recrutement d'un garde/technicien est concomitant d'un changement des pratiques d'entretien: arrêt des curages systématiques, recours moins fréquent aux curages légers, mise en place d'un entretien sélectif et manuel (au niveau du lit et des berges).

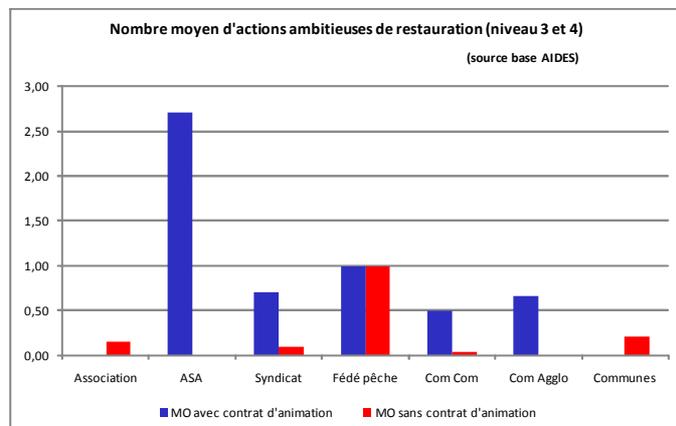
Aux dires de la plupart des chargés d'opérations, le garde/technicien apporte une réelle plus-value sur le suivi des travaux et in fine sur la qualité des travaux réalisés: les travaux conduits par eux paraissent « mieux réalisés et plus raisonnés » qu'avec un maître d'œuvre extérieur, nécessairement moins présent sur le terrain.

Enfin, l'élaboration d'un plan pluriannuel de restauration et d'entretien (PPRE), qui conditionne l'aide aux travaux depuis le VIII^{ème} programme (2003-2006), est l'une des missions de base des équipes rivière. Ce PPRE permet d'engager progressivement les structures dans la mise en place d'un entretien raisonné et d'actions de restauration plus ambitieuses.

Les MO réalisent plus de travaux d'entretien et de restauration après la création du poste de garde/technicien qu'avant: une comparaison 5 avant / 5 ans après la création d'un poste de garde/technicien au cours du VIII^{ème} programme montre que dans 3 cas sur 4, l'évolution est positive à très positive; dans le 1/4 de cas restant, on observe une stagnation ou une légère baisse du volume financier des travaux aidés par l'agence. Rappelons que cette analyse ne tient pas compte des travaux ayant pu être effectués en régie et donc sans aides financières de l'agence.

En moyenne sur 2007-2010, les MO avec un contrat d'animation sont plus actifs en restauration de rivière que les MO sans contrat: ils sont plus nombreux à réaliser des actions de restauration (66% des MO avec

contrat ont réalisé au moins une opération de restauration contre 39% pour les MO sans contrat) **et en réalisent deux fois plus (3.3 actions par MO avec contrat d'animation contre 1.7 pour les MO sans contrat).** **Les MO avec animation sont quasiment les seuls à engager des actions ambitieuses de restauration.**

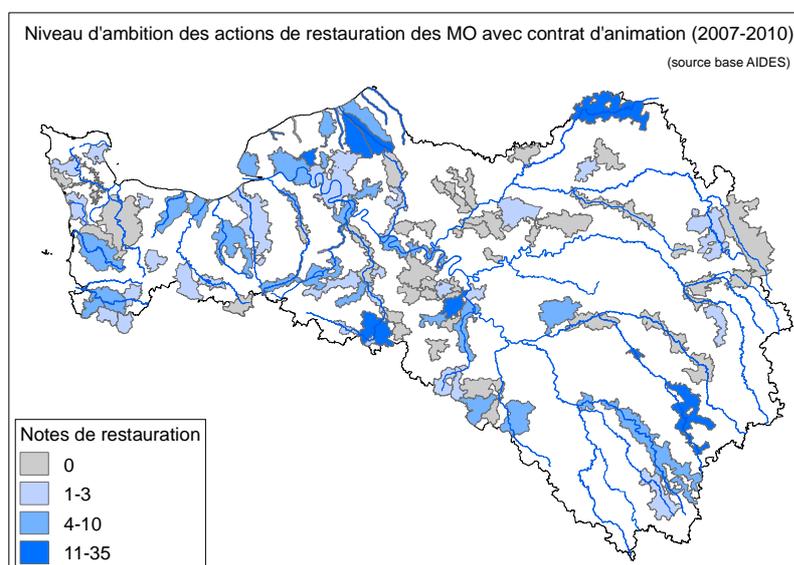


4 niveaux d'ambition ont été définis pour les actions de restauration, les niveaux 3 et 4 étant les plus élevés (cf. annexe de cette note pour des précisions méthodologiques).

Ces résultats quantifiés corroborent les retours d'expérience des COP : **la présence d'une équipe rivière est une condition nécessaire à l'engagement des MO dans une restauration ambitieuse.**

Pour beaucoup de COP, le garde/technicien apparaît indispensable dès lors que des actions de restauration sont entreprises. Cette présence technique locale et permanente permet en effet de réaliser tout le travail préalable auprès des riverains concernés par les travaux (notamment les nombreuses réunions publiques nécessaires à l'obtention d'une DIG), de façon plus efficace qu'un bureau d'études moins disponible sur le terrain. Selon un COP, un bureau d'études « s'achemine naturellement vers des solutions plus simples à mettre en œuvre donc moins ambitieuses ». En l'absence de garde/technicien, les partenaires techniques du MO réalisant des actions de restauration sont très sollicités : le dynamisme des CATER est alors déterminant pour l'émergence d'actions et leur suivi, mais leurs effectifs ne permettent pas une présence sur le terrain aussi fréquente que souhaitable.

DES DISPARITES EXISTENT CEPENDANT AU SEIN DU BASSIN ET ENTRE MO AVEC ANIMATION



La distinction des actions de restauration en 4 niveaux d'ambition a également permis de définir une 'note' constituant un indicateur synthétique agrégeant toutes les actions de restauration d'un MO (cf. annexe).

Cette carte⁴ montre des écarts importants :

- *entre territoires* : l'ouest est en moyenne plus ambitieux que l'Est
- *entre MO avec animation* : seuls 28% ont réalisé des actions de restauration de niveaux 3 et 4

La présence d'un garde/technicien est donc une condition nécessaire mais non suffisante pour assurer que les actions de restauration entreprises par les MO soient ambitieuses.

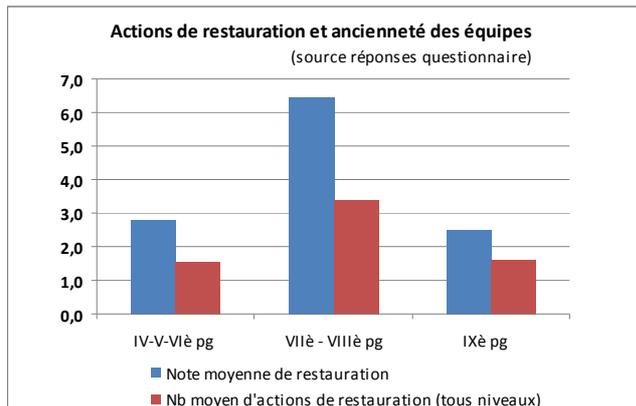
⁴ Les actions de restauration de la direction territoriale Vallées de Marne n'y figure pas, car les aides versées sont directement gérées par l'Entente Marne (en l'absence de leur descriptif dans la base des aides de l'agence, elles n'ont pu être analysées et notées)

QUATRE FACTEURS CLES EXPLIQUENT CES DISPARITES

Le temps

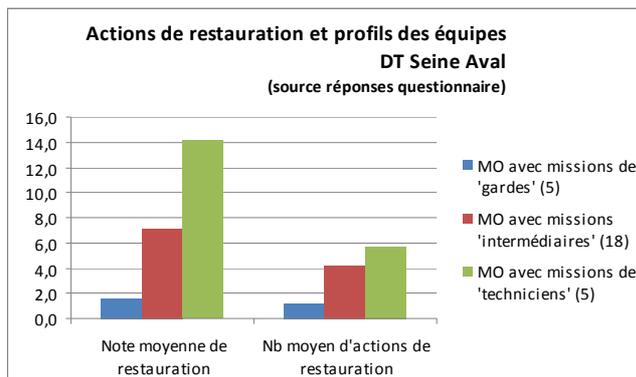
Les actions portées par les MO sont graduellement ambitieuses : pour ne pas « braquer » élus et riverains, l'équipe rivière commence souvent par de petits chantiers de restauration, simples à mettre en place, afin de montrer leur intérêt et leur faisabilité, avant de « s'attaquer » à des actions plus ambitieuses.

Si on s'intéresse en particulier à la restauration de la continuité écologique, les études préalables sont longues à mener et les demandes administratives nombreuses (DIG par ex.) : **la réalisation des travaux débute souvent plusieurs années après la naissance du projet**. La lourdeur administrative est ainsi le 2^{ème} obstacle le plus cité par les gardes/techniciens (source : réponses questionnaire).



L'analyse des aides confirme ce constat : des travaux moins nombreux et ambitieux sont observés pour les animations récentes (créées lors du IX^{ème} programme), la phase travaux n'étant pas encore toujours atteinte.

Les hommes



Le profil des missions et le niveau de formation des équipes (les deux étant fortement corrélés, cf. p3) conditionne le nombre et le niveau d'ambition des actions réalisées : l'analyse des aides permet de constater que **les équipes de profil 'technicien' réalisent des actions de restauration plus nombreuses et plus ambitieuses**.

Le territoire de Seine Aval l'illustre très bien.

La paix sociale

Les projets de rétablissement de la continuité écologique, en impactant le foncier, les usages et le paysage, sont souvent sources de conflits ou de tensions avec les riverains : le « désaccord des propriétaires riverains » est le premier obstacle à la mise en œuvre d'actions ambitieuses (source : réponses questionnaire). En outre, **ces projets n'apportent pas forcément de bénéfice visible à la collectivité** (dans la lutte contre les inondations, contre l'érosion...). Les élus sont donc souvent réticents à s'y engager.

L'argent

Le manque de moyens financiers des MO semble a priori un obstacle à la mise en place d'actions ambitieuses de restauration voire de tout type d'actions de restauration : il s'agit du 3^{ème} obstacle le plus souvent cité (source : enquête questionnaire), tout particulièrement par les petites structures (budget 25 – 100 k€ /an). Cependant, une analyse statistique croisant niveau d'ambition des actions réalisées et budget des MO, tend à montrer que le **faible budget d'une structure n'est pas être un obstacle insurmontable à la réalisation de petites actions de restauration**.

4/ Le pilotage des contrats est-il satisfaisant ?

Un exercice délicat qui repose avant tout sur une relation de confiance

Le pilotage d'un poste est par nature plus difficile que l'instruction d'un dossier de subvention de travaux : les chargés d'opération agence (COP) doivent gérer non pas des projets mais des hommes, et ce de manière indirecte via une pression sur leur employeur, seul responsable des missions confiées au garde/technicien. Par ailleurs, si les COP peuvent disposer de moyens de suivis efficaces (voir ci-dessous), ils ne disposent pas de moyens de contrôle absolu des missions exercées par les gardes/techniciens : une relation de confiance entre le COP, le garde/technicien et le maître d'ouvrage est donc indispensable.

Les moyens de contrôle développés au IX^{ème} programme donnent satisfaction à l'ensemble des parties

Ce contrôle s'exerce à travers 2 leviers : la pression financière et l'obligation de reporting.

Si l'arrêt du financement de postes est peu utilisé (car il entrainerait une perte totale de relation avec le maître d'ouvrage toujours préjudiciable pour le milieu), le recours à la diminution de la subvention annuelle (au *pro rata* du temps passé par le garde/technicien sur des missions non prévues dans le contrat) est en revanche observé dans 4 directions territoriales sur 6 depuis le début du IX^{ème} programme.

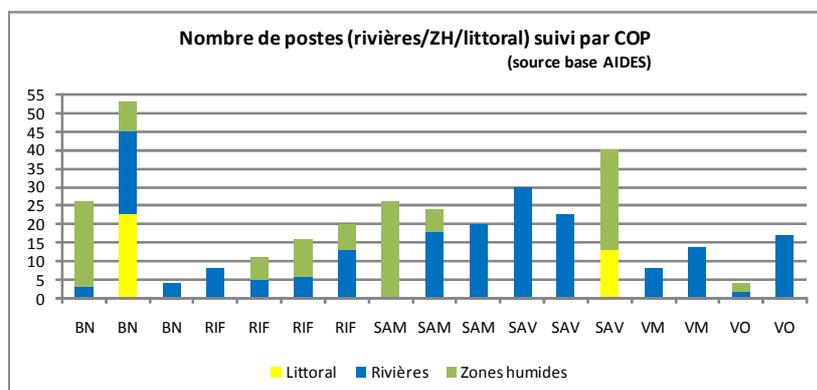
Les outils rendus de reporting (comité de pilotage et rapport d'activités), obligatoires pour le solde annuel des aides, constituent des garde-fous efficaces pour un pilotage rapproché et sont appréciés de tous (COP, gardes/techniciens, élus) :

- **le comité de pilotage annuel est clairement un point fort du dispositif actuel.** Le message de l'Agence y est transmis de façon privilégiée : en présence des élus et des autres partenaires financiers, il permet à l'agence de recadrer les missions des gardes/techniciens, de faire un bilan des actions réalisées et de définir des objectifs pour l'année à venir. Ce moment fort permet aussi au garde/technicien de valoriser son travail devant son élu et d'être légitimé dans son action. Cet outil est privilégié comme moyen de définition des missions préférentiellement au contrat-cadre (au sein duquel, les missions sont définies de manière plus ou moins vagues et adaptées). Dans la pratique, le compte-rendu de ce comité de pilotage n'est pas systématiquement réalisé, alors qu'il est obligatoire.
- le rapport d'activités annuel constitue dans les faits le principal support du comité de pilotage, en plus de sa fonction de reporting formel. **En l'absence de trame type, les rapports annuels sont très diversifiés et ne satisfont pas toujours les COP** ; en revanche, dans les directions territoriales ayant pris l'initiative de délivrer un rapport type, la qualité du reporting s'est nettement améliorée.

Le dispositif est jugé trop lourd administrativement par une majorité de COP

Le IX^{ème} programme a rendu obligatoire la signature d'un contrat-cadre pluriannuel (qui court sur la durée du programme de l'Agence) et de conventions financières annuelles d'aide (qui permettent le financement effectif du poste chaque année). La majorité des COP considèrent que ce double système est redondant et trop lourd : l'instruction de la convention annuelle apparaît laborieuse et chronophage.

Les situations, en termes de nombre de postes suivis (rivière, ZH, littoral) par COP, sont très contrastées entre et au sein des directions territoriales, et peuvent dans quelques cas nuire à la qualité du suivi



Une demi-douzaine de COP suit plus de 20 postes.

Conséquence : certains comités de pilotage ne sont pas réalisés systématiquement par manque de temps de la part du COP.

Il n'existe pas de pilotage territorial au sein de l'agence et les indicateurs sont peu valorisés.

Quelle que soit la direction territoriale, aucun pilotage à une échelle territoriale (UH, département, secteur) n'est réalisé, le pilotage se faisant exclusivement MO par MO et via les COP. Les chefs de service interviennent de façon plus ou moins importante : de façon générale, ils n'interviennent pas dans le pilotage des postes et s'intéressent plutôt à l'émergence de nouveaux postes.

Depuis plusieurs années, des indicateurs (qui diffèrent selon les directions territoriales) sont collectés mais ne sont pas valorisés : certains semblent ne pas réellement servir aux COP.

Le volet formation est insuffisamment développé

L'enquête et les entretiens font ressortir des besoins importants en formation et une offre du CNFPT souvent inadaptée au domaine d'action particulier des gardes/techniciens (par ex. pour les procédures administratives de marchés publics).

Ces besoins varient selon la formation initiale des gardes/techniciens et les missions qui leur sont confiées. Si les journées techniques organisées chaque année par les CATER ou certaines directions territoriales sont très appréciées, elles ne constituent pas pour la plupart des formations : elles permettent surtout de voir des exemples de réalisations et d'échanger avec d'autres gardes/techniciens. Ces sessions de formation, gagneraient à être généralisées et coordonnées.

II. RECOMMANDATIONS

L'analyse précédente a montré la forte plus-value globale des postes d'animation rivière en termes de sensibilisation des acteurs locaux et de réalisation d'actions d'entretien et de restauration orientées DCE.

Si ces constats sont clairs et solidement étayés par les faits lorsqu'on considère l'animation de façon globale à l'échelle du bassin, les situations demeurent contrastées d'un maître d'ouvrage à l'autre : certains gardes/techniciens ne parviennent pas à jouer pleinement le rôle attendu d'eux.

Les 7 recommandations suivantes visent en conséquence à ajuster le fonctionnement de ces postes et de leurs suivis, sans modifier fondamentalement la politique d'aide à l'animation en rivière, en vue :

- ✓ d'une meilleure adéquation entre la doctrine de l'agence en termes d'entretien et surtout de restauration des milieux et le travail des équipes rivière sur le terrain ;
- ✓ d'une meilleure remontée des informations de terrain par ces dernières en direction de l'Agence.

La recommandation 1 est de nature stratégique, les autres sont plus opérationnelles.

R1. Continuer à subventionner de façon pérenne les postes de gardes/techniciens au X^{ème} programme

Aujourd'hui, les moyens financiers de près d'1/3 des MO ne leur permettent pas, d'assumer l'intégralité de la charge de l'animation tout en menant des travaux d'entretien et de restauration.

C'est pourquoi l'arrêt des aides à l'animation rivière ou une aide dégressive sur le modèle de ce qui se faisait avant le VII^{ème} programme ne paraît pas souhaitable pour le X^{ème} programme.

Il importe par ailleurs de se projeter à long terme : lorsque l'ensemble des travaux de restauration nécessaires à l'atteinte du bon état auront été menés, seuls des travaux légers d'entretien régulier resteront à réaliser ; les gardes/techniciens pourront alors travailler à des échelles plus vastes, ce qui facilitera une prise en charge financière mutualisée entre MO et dégagera des marges d'autofinancement. La réforme des collectivités locales en cours pourrait également contribuer à faire émerger des MO aux assises financières plus solides.

Cependant, ce stade ne sera pas atteint pour la plupart des territoires au X^{ème} programme et de nombreux travaux de restauration ambitieuse resteront à conduire, travaux qui ne pourront se faire sans animation.

R2. Développer des formations ciblées tenant compte des différents profils des agents

L'accompagnement des équipes rivière par l'agence passe par une offre de formation renforcée sur l'ensemble du bassin. Le siège devrait assister les directions territoriales dans le développement de nouvelles thématiques de formation, notamment en capitalisant et en valorisant les formations déjà réalisées.

Ces formations devront être adaptées aux différents profils de postes car les besoins sont trop diversifiés pour que des formations communes soient organisées.

Les agents exerçant des missions de 'gardes' sont une cible prioritaire : l'évolution de leurs missions ne pourra bien se faire que s'ils partagent le message de l'agence.

R3. Alléger l'instruction administrative des contrats

Conserver l'obligation d'un rapport annuel et d'un comité de pilotage annuel pour chaque équipe rivière, mais supprimer l'obligation d'instruire chaque année une nouvelle convention financière. Le contrat pluriannuel pourrait être associé à une convention financière pluriannuelle permettant un paiement échelonné tous les ans, mais néanmoins révisable chaque année ou tous les 2 ans en fonction de l'état d'avancement des réalisations. Il s'agit de conserver le levier de pression que constitue actuellement la convention financière annuelle, tout en limitant la lourdeur de l'instruction pour les nombreux postes qui ne sont pas sujets à problèmes, notamment en termes de missions réalisées.

Alléger le contenu de la présentation de la convention d'aide annuelle en se référant au contrat d'animation est aussi une solution envisageable.

R4. Rationaliser les indicateurs collectés auprès des équipes rivière afin d'éviter la multiplication d'indicateurs non exploités.

Il est nécessaire de clarifier les besoins de l'agence en termes de collecte puis d'exploitation des indicateurs. Ces indicateurs devront être en nombre très limité (uniquement ceux dont l'exploitation est réellement souhaitée et dont la collecte est réaliste) et seront différents selon qu'ils serviront au pilotage des gardes/techniciens du MO par le COP, au pilotage des contrats d'animation par la direction de l'agence (directions territoriales, siège). Cette réflexion devrait être menée au niveau du siège en collaboration avec les directions territoriales.

R5. Mieux expliciter les missions éligibles et non éligibles aux aides ainsi que le contenu attendu du rapport annuel

Afin que les chargés d'opérations puissent exercer un meilleur contrôle des missions effectives réalisées par les gardes/techniciens, le contrat cadre pluriannuel devrait lister plus clairement ces missions. A l'occasion du X^{ème} programme, pourrait être défini un tronc commun de missions obligatoires et des missions non éligibles, afin de permettre ainsi aux directions territoriales d'utiliser plus facilement le « bâton » de la diminution de l'aide (en fonction du respect des missions convenues).

Le siège devrait diffuser les trames types existantes de rapport annuel auprès des directions territoriales. Cette trame peut être adaptée ensuite par le COP, l'essentiel étant de présenter les éléments permettant un pilotage suffisant, dans un souci d'épargner aux gardes/techniciens un travail trop chronophage.

R6. Rééquilibrer le nombre de postes suivis par les COP au sein des directions territoriales

Le nombre de gardes/techniciens suivis par un COP devrait être limité et mieux réparti au sein des directions territoriales.

Les COP qui suivent aujourd'hui un grand nombre d'agents sont situés sur des territoires déjà bien pourvus en animation ; sur ces territoires, la création de nouveaux postes au cours du X^{ème} programme devrait être limitée, et permettre ainsi une ventilation plus équilibrée des postes suivis entre COP d'une même DT.

ANNEXE - METHODE

Typologie et notation des actions de restauration selon leur niveau d'ambition

L'amélioration de l'état des cours d'eau au sens de la DCE nécessite en général la mise en œuvre d'actions de restauration qui ont pour objet :

- ✓ Soit de pallier une absence prolongée d'entretien ou les dommages infligés au fonctionnement physique du cours d'eau par un évènement climatique (inondation ou sécheresse),
- ✓ Soit de 'réparer' des actions précédentes d'artificialisation du milieu en réhabilitant les caractéristiques physiques de celui-ci pour retrouver une potentialité écologique proche d'une situation 'naturelle'. Dans la majorité des cas, les cours d'eau ont été fortement artificialisés (depuis plusieurs siècles avec la construction de moulins ou plus récemment pour des usages agricoles ou des protections anti-crues). Les actions les plus ambitieuses sont alors les actions dites de renaturation, mais ce sont également en général les plus difficiles à mettre en œuvre puisqu'elles impliquent souvent une modification du paysage, voire des usages du milieu.

Concrètement, les maîtres d'ouvrage réalisent deux grands types d'actions sur les cours d'eau :

- ✓ Des actions d'entretien régulier des berges (coupe et plantation de ripisylve) et du lit (enlèvement d'embâcles, curage, faucardage) : l'entretien peut être plus ou moins sélectif et les évolutions législatives ont modifié les conditions d'exercice de cet entretien. Le curage doit désormais être 'léger' et localisé.
- ✓ Des actions de restauration des berges, de renaturation (intervention sur la morphologie) et de rétablissement de la continuité écologique (biologique et sédimentaire) du cours d'eau.

En analysant les données de la base des aides attribuées aux maîtres d'ouvrage, nous avons **défini 4 catégories d'actions de restauration selon leur 'niveau d'ambition'**. Avec l'aide des chargés d'opérations, nous avons déterminé un niveau pour chaque action individuelle⁵. Cependant, les actions sont souvent réalisées par groupe lors de la restauration d'un tronçon de cours d'eau : la restauration des berges peut par exemple être réalisée par retalutage des berges en pente douce, utilisation de techniques végétales pour renforcer les berges et actions de lutte contre le piétinement par le bétail (pose de clôtures et mise en place d'abreuvoirs). Une restauration d'un tronçon comprenant plusieurs actions apparaît plus ambitieuse qu'une restauration composée d'une unique action.

Par ailleurs, la prise en compte de plusieurs compartiments (lit mineur et berges par exemple, voir figure suivante) lors d'une restauration constitue un élément indicatif d'une certaine ambition.

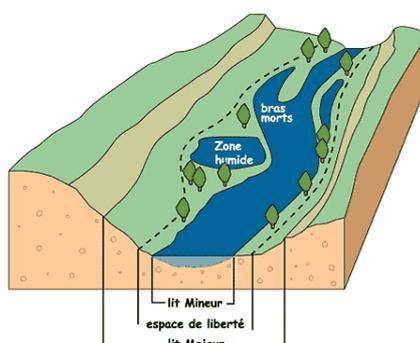


Figure 1 : Définition des compartiments d'un cours d'eau (Source : site internet du SMETAP Dordogne)

⁵ Ce classement correspond également aux 3 niveaux R1, R2, R3 définis dans le 'Manuel de restauration hydromorphologique des cours d'eau' publié par l'AESN en 2007.

Les niveaux d'ambition sont donc définis de la façon suivante :

- ✓ Actions de niveau 1 : actions simples (niveau R1 du manuel de restauration hydromorphologique des cours d'eau) et individuelles de restauration d'un compartiment : diversification des habitats piscicoles ou des écoulements, utilisation de techniques végétales...
- ✓ Actions de niveau 2 :
 - actions plus ambitieuses (niveau R2 du manuel de restauration hydromorphologique des cours d'eau) et individuelles : arasement d'un merlon de curage ou création d'un bras de contournement d'un seuil...
 - couplage de plusieurs actions de niveau 1 pour une restauration 'semi-complète' d'un compartiment donné, par exemple restauration de berges en techniques végétales associées à la pose de clôtures le long du cours d'eau.
- ✓ Actions de niveau 3 : couplage de plusieurs actions de niveau 1 et 2 pour une restauration 'complète' d'un ou plusieurs compartiments, par exemple arasement d'un merlon de curage associé à l'utilisation de techniques végétales, à la pose de clôtures et à la création de zone de frayères.
- ✓ Actions de niveau 4 : actions très ambitieuses (niveau R3 du manuel) de renaturation ou de restauration de la continuité écologique : reméandrage, réouverture ou remise en fond de vallée d'un cours d'eau, arasement de seuils ou de moulin.

Chaque action de la base de données des aides attribuées au cours du IXème programme (soit 2700 aides sur la période 2007-2010) a été caractérisée au regard de cette classification pour permettre une comparaison entre maîtres d'ouvrage⁶.

La division des actions de restauration en 4 niveaux d'ambition a permis également de **définir une 'note' chiffrée constituant un indicateur synthétique** : cette note intègre en effet le nombre d'actions engagées et leur niveau d'ambition par la formule suivante. Une pondération simple permet d'accorder une plus grande importance aux actions ambitieuses, ce qui est cohérent avec les priorités de la politique de l'Agence.

$$N = (\text{nb actions niveau 1} * 1) + (\text{nb actions niveau 2} * 2) + (\text{nb actions niveau 3} * 3) + (\text{nb actions niveau 4} * 4)$$

Cet indicateur doit être utilisé avec précaution : il ne prend par exemple pas en compte le linéaire de cours d'eau sur lequel les actions de restauration ont porté. Il ne constitue évidemment pas une mesure fiable de la dynamique de restauration des maîtres d'ouvrage mais il apporte néanmoins un premier éclairage précieux.

⁶ Les aides versées aux MO de la direction territoriale Vallées de Marne n'ont pas pu être caractérisées selon les 4 niveaux de restauration, en raison de l'absence de description des travaux correspondants (aides gérées par l'Entente Marne). L'analyse des niveaux des actions de restauration ne prend donc pas en compte les MO de cette DT.