

# Synthèse des enseignements issus des 7 études de cas

## Quels principaux freins et leviers de la mise en œuvre du PdM ?

### Contexte et objet de cette note

Un observatoire, prenant la forme d'une série d'études de cas locaux, a été lancé début 2012 pour **analyser la mise en œuvre et les impacts sur le terrain du Programme de Mesures** Seine Normandie 2010-2015 (PdM).

La fonction de ces études de cas est avant tout exploratoire et illustrative<sup>1</sup> : **enquêter sur et témoigner de la « DCE au concret », de ses difficultés et ses réussites au quotidien, récurrentes ou ponctuelles.**

7 terrains ont été étudiés en 2012, ayant une spécificité commune : ils portent tous sur des bassins versants amont de masses d'eau rivières dont l'objectif est le bon état écologique voire global à 2015. Les objectifs, la méthode et les caractéristiques principales de ces études de cas sont précisés en annexes 1 et 2.

Cette note propose une première **capitalisation des enseignements, centrée sur les freins et leviers de la mise en œuvre du PdM**, issus de la comparaison de ces 7 cas. Après une appréciation succincte des états d'avancement du PdM en 2012 et des chances d'atteinte des objectifs 2015 sur ces cas, des éléments d'explication de la variabilité de ces avancements sont proposés. Quelques recommandations en sont déduites.

Un « panorama » des 7 cas sous forme de tableau synthétique figure en annexe 2 et les monographies intégrales de quelques cas sont en annexe 3 (chaque fois introduites par un résumé d'une page).

### Etat d'avancement à mi-parcours du PdM et chances d'atteinte des objectifs 2015

Ces 7 cas illustrent bien les constats généraux courants sur l'état d'avancement à mi-parcours du PdM à l'échelle du bassin<sup>2</sup> : si les **actions en matière d'assainissement collectif ou d'entretien-restauration « classique » des cours d'eau<sup>3</sup> sont globalement en bonne voie de réalisation voire déjà réalisées**, en revanche celles liées à la **restauration de la continuité et de la morphologie des cours d'eau, à la lutte contre le ruissellement-érosion, contre la pollution diffuse par les nitrates/pesticides ou dispersée des assainissements non collectifs, présentent des niveaux d'avancement variables** et parfois très faibles.

Sur les 7 masses d'eau principales étudiées, les chances d'atteinte des objectifs 2015, au vu de l'état des milieux et d'avancement des actions en 2012, se répartissent ainsi : la probabilité est forte pour trois d'entre elles ; elle est faible pour trois autres ; la tendance est incertaine pour la dernière du fait de l'inertie biologique.

### Facteurs-clé agissant sur la mise en œuvre du PdM

L'analyse comparée des études de cas fait apparaître 4 facteurs-clé, qui jouent un rôle déterminant dans la mise en œuvre du PdM :

- Le premier concerne les territoires dans lesquels s'opère cette mise en œuvre : **l'existence ou non à ce niveau d'une maîtrise d'ouvrage et d'une ingénierie adéquate**, en termes d'organisation institutionnelle, de capacité de financement et de vision de la politique de l'eau à mener.
- Le second est relatif à l'Agence : ses **interventions pour promouvoir le portage des thématiques du PdM, auprès des acteurs de l'eau mais aussi de l'aménagement et du développement local.**
- Les deux derniers facteurs renvoient à la qualité de la gouvernance de l'eau : **l'état des connaissances et de leur mobilisation** en soutien aux actions locales ; **la coordination des interventions régaliennes (police) et financières.**

Selon le contexte particulier de chaque cas, ces éléments peuvent agir comme des freins ou des leviers sur la mise en œuvre du PdM.

<sup>1</sup> Elles ne sont nullement représentatives statistiquement. Les 7 cas ne représentent que 3% des masses d'eau rivière du bassin (52/1659). Cependant il ne semble pas nécessaire de multiplier encore les cas pour faire ressortir des messages-clé sur la mise en œuvre du PdM sur des bassins amont de rivières (freins et leviers).

<sup>2</sup> Présenté en Comité de bassin le 27 septembre 2012

<sup>3</sup> Gestion des embâcles et de la ripisylve, lutte contre le piétinement du bétail et les espèces envahissantes...

## 1. La capacité de maîtrise d'ouvrage et d'ingénierie locale

Cette capacité repose sur deux éléments étroitement liés : **l'état des structures** susceptibles d'assurer le relais des priorités de l'Agence et du PdM sur le terrain (en particulier sur les thématiques difficiles : hydromorphologie et pollutions diffuses agricoles) et **l'existence ou non d'une vision locale** de la politique à mener en phase avec celle de l'Agence.

### 1.1 Etat des structures-relais de la politique de l'eau au niveau local

L'existence d'institutions locales, leur légitimité sur le terrain, l'adéquation de leur organisation (périmètre, compétences, moyens) pour relayer et traduire les différentes priorités de l'Agence et du PdM, à l'échelle du bassin et dans le long terme, apparaissent sans surprise comme des conditions nécessaires dans les 7 cas.

L'enquête montre plus précisément que ce rôle de relais local des priorités est joué positivement par une large palette d'acteurs territoriaux :

- des maîtres d'ouvrage : des syndicats intercommunaux le plus souvent (les syndicats mixtes et les Asco semblent donner le plus satisfaction pour les travaux en rivière, Cas Iton), mais aussi des Communautés de communes (dont la combinaison peut offrir une très bonne couverture du bassin, Cas Sélune amont)
- des assistants aux maîtres d'ouvrage : Conseil général (via plusieurs services d'assistance, Cas Marne amont) ; bureaux d'études spécialisés faisant office de service technique reconnu et légitime pour les élus locaux (Cas Sausseron), CATER et Fédérations de Pêche apportant une connaissance du terrain, transférant de l'expertise technique d'un bassin à l'autre, voire proposant une maîtrise d'ouvrage « starter » (Cas Sélune amont).

A l'inverse, le déficit de structures porteuses (échelle, moyens) sur les thématiques prioritaires du territoire compromet sérieusement les chances d'atteinte des objectifs 2015 (Cas Viosne, Iton).

Les cas font ressortir que la réforme portée par les Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale (SDCI) ne sera pas forcément favorable à la gestion de l'eau à l'échelle des bassins versants, car cette dernière est loin d'être au cœur des préoccupations du législateur. De plus, la progression de l'intercommunalité n'est pas qu'une affaire administrative : elle reste une affaire complexe et lente comme l'ont montré les difficultés des politiques de l'Etat allant dans ce sens depuis plusieurs décennies. L'évolution du projet de loi sur l'acte III de la décentralisation laisse présager que ce problème ne sera pas résolu de sitôt. Pour autant, si les réorganisations intercommunales<sup>4</sup> envisagées par le SDCI dans certains cas (Iton, Marne amont) sont effectivement mises en œuvre, la gestion de l'eau sur ces bassins y gagnera beaucoup.

### 1.2 Existence ou non d'une vision locale (élus et techniciens) de la politique à conduire en phase avec celle de l'Agence

*« Cela fait plus de 10 ans qu'aucune inondation grave n'est arrivée. Les riverains attendent très certainement d'évaluer l'efficacité des investissements du Syndicat lors de la prochaine grande crue » (Elu, Cas Sausseron).*

Plusieurs cas montrent que **c'est très souvent un objectif de lutte contre les inondations, de drainage agricole, ou de gestion d'ouvrages hydrauliques qui a facilité la mobilisation des acteurs locaux et les a motivés à s'organiser en structures porteuses** d'actions publiques dans les années 70-80. Les modes d'intervention « lourds » privilégiés par ces structures (recalibrage, rectification, curage, construction de seuils, etc.) avec le soutien des services de l'Etat et parfois de l'Agence jusque dans les années 90, sont aujourd'hui incompatibles avec l'atteinte des objectifs de bon état écologique. Il est donc crucial que ces structures (élus mais aussi techniciens) opèrent un changement de mentalités et acceptent le nouveau paradigme technique de la DCE.

---

<sup>4</sup> Par ex. fusion/extension de syndicats de rivière ou d'EPCI à fiscalité propre prenant la compétence rivière

Sur la restauration « douce » de la morphologie des cours d'eau<sup>5</sup>, plusieurs structures locales connaissent cette trajectoire d'apprentissage (Cas Huillard, Sélune amont, Aujon, Iton, Sausseron...), alors que d'autres non ou alors seulement récemment (Cas Viosne).

La situation est moins favorable en matière de restauration ambitieuse de la morphologie<sup>6</sup> et de la continuité écologique. **Les recommandations d'effacement des obstacles proposées par l'Agence, la DDT et l'ONEMA sont parfois très controversées par les riverains et les élus locaux, attachés à leur valeur patrimoniale ou avant tout préoccupés de lutte contre les inondations** (pour une illustration de ces préoccupations et controverses locales cf. cas Marne amont, Sausseron) : le détail de la mise en œuvre, le coût par rapport à l'avantage escompté, les autres options disponibles sont fortement questionnés. De ce fait, des alliés naturels de l'Agence qui relaient généralement ses positions au plan local, peuvent se retrouver en opposition avec elle sur ce sujet (Conseil général dans le Cas Marne amont, bureau d'études et syndicat de rivière dans le Cas Sausseron, cf. aussi § 3.2).

**Les changements de mentalités sur l'hydromorphologie sont nets lorsque le « tandem » élu-technicien de la structure porteuse conjugue implication et légitimité de l'élu avec expertise et pédagogie du technicien.** Ce constat confirme celui de l'évaluation de l'animation rivière réalisée en 2012.

## **2. L'action de l'Agence pour accroître cette capacité de portage local, en direction des acteurs de l'eau, de l'aménagement du territoire et du développement local**

### **2.1 Soutien financier de l'Agence et complémentarité avec celui des autres financeurs**

L'existence de financements de l'Agence, à des taux élevés et abondés par les autres partenaires financiers (Conseil régional, Conseil général principalement) est un déterminant classique de la mise en œuvre des priorités de l'Agence auquel le PdM n'échappe pas, d'autant plus dans le contexte actuel (crise économique, retrait financier de certains Conseils généraux, décroisement des aides publiques à l'horizon 2015).

Cependant, pour l'hydromorphologie, bien que très élevé, **un taux de 80% de subvention des travaux semble rester insuffisant dans certains cas** (Sélune amont, Marne amont, Aujon) : les maîtres d'ouvrage rencontrés mettent en avant le montant très lourd des travaux conjugué à l'insuffisance de leur capacité d'autofinancement<sup>7</sup> (sur la Sélune amont, les maîtres d'ouvrage devraient multiplier par 20 leur budget propre pour pouvoir autofinancer 20% de l'ensemble des travaux issus d'un diagnostic récent). **Cependant, plusieurs types de travaux relèvent de dépenses de fonctionnement, lorsqu'ils n'accroissent pas la valeur ou la durée de vie du bien concerné (source : expertise DRFIP 14 et DDTM 34) : ils peuvent donc, lorsqu'ils sont prioritaires au titre des PTAP, être financés à hauteur de 100%.** Toutefois en début 2013, tous les maîtres d'ouvrage ne sont pas informés de cette possibilité d'imputation en dépenses de fonctionnement et le Trésorier Payeur Général semble faire une interprétation variable selon les territoires de ce qui est à imputer en dépenses de fonctionnement ou d'investissement (source : enquête CATER en Basse Normandie).

Une autre difficulté d'ordre financier a été repérée pour la lutte contre le ruissellement-érosion : les cas Sélune amont, Viosne et Sausseron pointent le déficit de soutien financier de l'Agence du 7<sup>ème</sup> au 9<sup>ème</sup> programme en matière de travaux sur ce thème (taux de financement insuffisant voire nul), alors que les acteurs locaux et le PdM soulignent cet enjeu. Le nouveau zonage du 10<sup>ème</sup> programme devrait améliorer la situation sur la Sélune amont ; ce zonage n'est en revanche pas encore stabilisé sur l'Île de France (Viosne et Sausseron).

Pour les deux thématiques, l'ampleur des montants de travaux et la longueur des diagnostics (inventaires haies par ex.) rendent essentielle la priorisation des opérations pour les rendre plus acceptables financièrement et efficaces. La CATER Basse Normandie développe des démarches d'accompagnement des maîtres d'ouvrage dans cette priorisation, tout en préservant une échelle suffisamment large et cohérente pour être efficace (il s'agit aussi d'éviter de se cantonner dans des opérations ponctuelles réalisées uniquement par opportunité).

<sup>5</sup> Petits aménagements déflecteurs, banquettes végétales, suppressions de merlons...

<sup>6</sup> Reméandrage, remise du cours d'eau dans son lit d'origine

<sup>7</sup> L'article 76 de la loi 2010 de réforme des collectivités territoriales, entré en application en 2012, rend obligatoire l'autofinancement des investissements réalisés par les collectivités à hauteur de 20 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques

## 2.2 Action de l'Agence en direction des acteurs de l'eau pour initier ou renforcer leur capacité de portage

« La robustesse d'une politique réside dans sa capacité à être déclinée sur le terrain. L'animation territoriale, c'est la clé de voûte qui permet de mener une action au plus près des habitants. » (Elu, Sélune amont).

Les cas de plus grande réussite dans la mise en œuvre des actions du PdM (Cas Sélune amont, Huillard, Vie - en cours d'étude) sont ceux où **l'Agence a pu initier et/ou renforcer des structures porteuses (syndicats ou communautés de communes le plus souvent) portant des politiques allant dans son sens**, via des actions de différentes natures : **soutien à l'animation territoriale** monothématique (rivière, zones humides, agricole) ou multithématique (Contrat global, SAGE), **procédures d'éco-conditionnalité** (aide à l'animation sous condition de réalisation qu'une étude globale d'hydromorphologie par ex.), **sites « pilotes » ou « ateliers »** exerçant une fonction d'enrôlement local.

Ces cas font aussi ressortir l'importance d'un **accompagnement de l'Agence en continuité et dans la durée** (plusieurs années voir décennies : Cas Sélune amont, Iton) sur les territoires où existe une dynamique d'action (y compris dans certains cas, au prix du prolongement de financement malgré des différences de perceptions des priorités : Cas Sausseron). Quand on doit revenir sur un terrain avec un nouveau projet, le coût de la reconstitution de ce réseau de relations et d'échanges se révèle considérable (Cas Viosne).

## 2.3 Actions de l'Agence pour créer du lien entre les acteurs de l'eau et d'autres secteurs d'activité

Il s'agit de démarches encore peu investies par l'Agence, mais qui aux yeux de plusieurs acteurs locaux rencontrés gagneraient à être développées.

On peut citer les **collaborations entre l'Agence et d'autres secteurs professionnels** (publics et privés), sorte de « coentreprise » prenant souvent la forme d'un contrat d'animation : « Mission Agronomique Protection des Eaux » hébergée par la Chambre de l'Agriculture de la Haute-Marne et cofinancée par l'Agence (l'association de la Chambre confère une légitimité accrue aux messages diffusés), Contrat d'Animation Nogentec avec les industriels de Nogent, Contrat d'animation avec la Confédération Nationale de l'Artisanat des Métiers et des Services (tous 3 dans le Cas Marne amont), soutien à l'entreprise privée Agrochanvre et animation pour le développement d'une filière chanvre en Basse Normandie pour développer cette culture économe en intrants sur les aires d'alimentation de captage (Cas Sélune amont).

« La région possède un point triple de partage des eaux (vers la Mer du Nord, l'Atlantique ou la Méditerranée), le plateau de Langres est l'un des « châteaux d'eau de la France », il faudrait le valoriser. » (Elu, Marne amont).

A l'opposé des logiques descendantes, type agitation du « drapeau rouge » de la DCE et du contentieux européen qui ne sont guère mobilisatrices sur le terrain voire contre-productives, l'Agence pourrait être plus proactive dans **le repérage et le soutien de projets de territoire d'initiative locale, en lien avec la qualité de l'eau et des rivières** : redéfinition de l'identité d'un territoire autour de son image de « *château d'eau* » de la région afin d'accroître son attractivité résidentielle et touristique (Cas Marne amont), projet de « *Parc national des eaux et forêts* » pour développer le tourisme vert (Cas Aujon), objectif de « *retour du saumon* » pour capter une partie du tourisme du Mont Saint Michel mais aussi de restauration des haies pour accroître l'identité bocagère et l'autonomie énergétique de l'arrière-pays (cas Sélune amont). Dans ce dernier cas et à titre d'exemple concret, il pourrait être intéressant pour l'Agence de collaborer avec les organisations qui œuvrent à la structuration de filières bois bocage et développent des débouchés (énergie, paillage), dans un objectif de réduction du risque de ruissellement-érosion et de l'usage des pesticides en milieu urbain.

**Ces projets de territoire (tourisme vert, développement rural, circuits courts, etc.) peuvent contribuer à améliorer la qualité de l'eau et des milieux. Ils ont aussi des effets structurants sur le milieu des acteurs locaux qu'il s'agisse des acteurs du développement ou de l'eau** : la constitution de réseaux ou de coalitions d'acteurs territoriaux associés à la politique de l'eau crée un terrain favorable pour la mise en œuvre de la DCE.

### **3. L'état des connaissances et leur usage au service de l'action**

La production et la diffusion des connaissances sur les milieux, leur fonctionnement, le lien entre actions et effets, apparaissent déterminantes dans de nombreux cas :

- pour **construire des diagnostics plus affinés et mieux orienter l'action** : où intervenir, comment prioriser les interventions pour les rendre acceptables financièrement
- pour **mobiliser les acteurs locaux** (élus, agriculteurs, riverains) : mise en visibilité et suivi des problèmes, sensibilisation si la connaissance est articulée avec de la communication

#### **3.1 Connaissances et programmation des actions**

L'effet levier de la connaissance est visible particulièrement dans un cas (Huillard). Celui-ci montre qu'un diagnostic approfondi à l'échelle du bassin versant, soutenu par une animation au quotidien du technicien rivière peut avoir un effet d'entraînement, en débouchant sur la programmation et la réalisation de sites pilotes prioritaires et consensuels (illustrant différents types d'actions de restauration morphologique).

A l'inverse, de nombreux terrains font ressortir des difficultés à programmer et/ou à hiérarchiser des travaux en raison d'un état insuffisant des connaissances, qui agit ici comme un frein :

- une fragilité, voire une absence de données (état, pressions) : les difficultés de la mise en œuvre des actions sont associées au manque de mesures ou d'études, dires d'experts remis en cause lorsque des études sont réalisées : « *Sur l'hydromorpho et la bio de certains petits affluents amont, à dire d'experts, c'était bon, mais quand on a fait une étude approfondie, on s'est aperçu que c'était dégradé* ». Dans d'autres cas « *le dire d'expert est plutôt pessimiste ; on a montré entre ½ à 1 classe d'écart* » (Cas Sélune amont, Aujon, Marne Amont, Huillard, Viosne) ;
- une compréhension insuffisante des liens de causalité état-objectifs-actions (sur les pollutions diffuses agricoles en particulier, Sélune amont ; en général : Sausseron, Viosne) ;
- il faut noter cependant un risque d'instrumentalisation de l'incertitude, qui peut conduire à un certain attentisme voire à la paralysie (demande récurrente de nouveaux diagnostics par le secteur agricole).

#### **3.2 Connaissances et mobilisation des acteurs locaux**

Les cas montrent aussi que lorsque l'état des connaissances n'est pas fermement établi, cela engendre dans le milieu local des questionnements sur les objectifs DCE appliqués aux cours d'eau concrets (« *Personne ne sait ce qu'est le bon état des cours d'eau sur ce secteur* », Sausseron et Viosne). L'existence de controverses au sein du milieu technique induit des doutes sur les liens entre actions (restauration forte de la morphologie, effacement d'obstacles, réduction des pressions agricoles) et l'amélioration de l'état (Sausseron, Sélune amont, Huillard).

D'un côté, ceci peut être un moteur (en particulier en matière d'hydromorphologie) en ouvrant des marges de manœuvre et d'interprétation par rapport à l'application de la DCE, permettant une approche non dogmatique à l'inverse de celle parfois reprochée à l'Agence/DDT/ONEMA. La reconnaissance et la prise en compte des spécificités locales favorisent l'appropriation des riverains et des élus (approche « pas à pas » et sites vitrines : Iton, Huillard) voire permet d'ouvrir au besoin un espace de négociation (Cas Marne amont).

D'un autre côté, ce peut être un frein, en introduisant une controverse et un clivage dans les discours et recommandations des acteurs techniques (Agence, syndicats, DDT, bureau d'études, Fédérations de pêche...) qui délégitime l'approche recommandée (sur la continuité écologique dans le Cas du Sausseron) ou conduit à retarder la décision au nom des connaissances nécessaires (tactique des acteurs agricoles face à la protection des captages, Cas Huillard).

L'usage d'outils de suivi trop directement liés au système de rapportage officiel peut aussi avoir un effet de frein : le thermomètre DCE (indicateurs et seuils), formaté pour assurer le contrôle par le niveau supérieur – Commission européenne –, est dans certains cas peu parlant et peu mobilisateur sur le terrain ; alors qu'un référentiel déjà utilisé comme le SEQ-Eau marche mieux et offre une continuité dans le suivi des cours d'eau (exemple des paramètres nitrates ou matières en suspension, Sélune amont, Sausseron, Huillard).

## 4. La coordination de l'action des services déconcentrés de l'Etat et de l'Agence

Le niveau de coordination entre acteurs régaliens (DDT, ONEMA) et accompagnateurs-financeurs (Agence, mais aussi Conseil régional et général - cf. § 2.0) joue clairement sur la mise en œuvre du PdM : tant dans la qualité de programmation et la lisibilité de l'action que dans l'incitation au passage à l'acte.

### 4.1 Cohérence et lisibilité des instruments de programmation sur 2010-2012

La cohérence de programmation entre PAOT 2010-2012 et PTAP 2007-2012 sur la période 2010-2012 ressort comme variable d'un cas à l'autre (de très bonne - Sélune amont, à faible - Sausseron et Viosne) et semble dépendre de plusieurs facteurs : qualité des relations entre chargés de mission Agence et DDT ; taux de recoupement des périmètres (échelle départementale et UH) ; degré d'harmonisation des modalités de sélection et de comptabilité des actions, en lien avec l'absence de critères et de nomenclature communs : sur ce dernier point, le nouvel outil OSMOSE devrait améliorer la situation. Lorsqu'il existe, ce manque de cohérence PTAP-PAOT peut nuire à la lisibilité des priorités pour les acteurs locaux (Cas Huillard) et empêcher une expression unique de l'autorité publique (Etat/Agence), ce qui en affaiblit l'impact.

La cohérence entre PDM et PAOT n'est pas non plus toujours évidente : certains enjeux pointés par le PdM et les acteurs du terrain n'étant parfois relayés par aucune action dans le PAOT (par ex. enjeux de ruissellement-érosion, Cas Sausseron et Viosne) : les responsables des PAOT en MISEN en sont tout à fait conscients (pouvant parler du PAOT comme d'un « *annuaire des coups partis* ») et renvoient au cadrage déficient de la tutelle mais aussi à une volonté de pragmatisme : « *on a inscrit ce sur quoi on savait qu'on pouvait agir, où on aurait une maîtrise d'ouvrage assurée* ». Ce qui pose la question du statut de ces outils de programmation et de rapportage : listent-ils les actions qu'on peut faire ou qu'on doit faire pour atteindre le bon état ?

Le niveau de hiérarchisation des actions pose enfin question : certains PAOT pouvant recenser jusqu'à plus de 50 actions « prioritaires » pour une petite masse d'eau (Cas Viosne). Les responsables en MISEN mettent ici en avant le manque de connaissances pour faire des choix plus affinés et robustes (cf. point 3), mais aussi, dans certains cas, l'absence de consigne de prioriser.

Ces observations critiques sur les PAOT sont à relativiser : d'une part, les PTAP 2007-2012 ont rencontré les mêmes types de difficultés de priorisation<sup>8</sup> ; d'autre part, ces critiques portent uniquement sur la période 2010-2012 : **les PTAP 2013-2018 ont fait l'objet d'un effort plus poussé de formalisation des critères de sélection au regard de la DCE ; à l'heure où les PAOT 2013-2015 sont en cours d'élaboration, la publication de ces PTAP 10<sup>ème</sup> programme devrait fournir une meilleure base de travail aux MISEN pour réviser les PAOT.**

### 4.2 Stratégies du « bâton et de la carotte »

Plusieurs cas confirment la réussite des processus articulant application exigeante de la réglementation (par l'Etat) et proposition de financement, selon le modèle « bâton et carotte » (Huillard, Marne amont). Il serait plus juste d'ailleurs de parler de menace du bâton (certains parlant de « *revolver sur la tempe* » (Marne amont)) et d'offre d'un secours ou d'une aide. Celle-ci pouvant consister, à côté d'un financement, en un soutien institutionnel (cf. cas de la Vie en cours d'étude, qui illustre ce type de « sortie par le haut » : l'Agence apporte ici son appui et sa reconnaissance institutionnelle à un élu dans son effort pour unifier un territoire de gestion par la constitution d'un grand syndicat de rivière).

Confirmation par l'absurde : **tous les cas soulignent la limite de la démarche volontaire aujourd'hui proposée en matière de pollutions agricoles (MAE), insuffisante pour réorienter les stratégies et pratiques des agriculteurs, soumis à des pressions et incitations économiques et financières beaucoup plus fortes.** Certains cas pointent aussi une insuffisance des contrôles et de l'application des verbalisations en matière agricole (Itton, Marne amont), ou l'insuffisante disponibilité et réactivité des services régaliens de l'Etat (attribuée souvent aux effets de la RGPP).

---

<sup>8</sup> Evaluation de la sélectivité et de l'incitativité du 9<sup>ème</sup> programme au regard de la DCE, MC2 Consultants, avril 2011

## Recommandations

Certains résultats précédents valident des constats antérieurs et bien connus (la présence de structures porteuses, état des connaissances et de leur diffusion...) et appellent une diffusion et un renforcement d'actions déjà engagées. D'autres semblent moins couramment évoqués (le lien avec les projets de territoire...) et peuvent suggérer des actions nouvelles de la part de l'Agence.

### Recommandation 1 : Renforcer la maîtrise d'ouvrage milieux aquatiques

- Comblent les « trous » sur le territoire : **sur les territoires orphelins en termes de maîtrise d'ouvrage milieux aquatiques, démarcher et accompagner les EPCI à fiscalité propre** (Communautés de communes, ...) **afin qu'ils prennent la compétence milieux aquatiques** aujourd'hui facultative (et ainsi anticiper les lois de décentralisation).
- **Renforcer le volet obligatoire « rivières » de l'outil contrat global, en veillant à ce qu'il comporte des opérations de renaturation et de continuité.** « En échange », **proposer une bonification des taux d'aides des actions du contrat.**
- **Former et sensibiliser les acteurs**, notamment des instances (COMITER, CB) **à l'importance des opérations de renaturation et de continuité, par des démonstrations de terrain.** Ex : faire une COMITER par an (et pourquoi pas un CB) avec sortie sur le terrain (valorisant les retours d'expérience des « sites ateliers » et montrant les gains environnementaux et socio-économiques des travaux).

### Recommandation 2 : Renforcer la coordination Etat/Agence (police eau/opérateur financier), qui a fait ses preuves pour le contentieux DERU et qui peut donc jouer le même rôle sur le grand cycle

- **Mettre en place une instance rassemblant les services de la police et de l'agence** (DREAL, DDT, Agence), permettant d'élaborer/renforcer une **doctrine conjointe d'intervention auprès des différents acteurs cibles (collectivités, industriels, agriculteurs) et d'améliorer la mise en œuvre des PAOT.**

### Recommandation 3 : Renforcer l'approche bassin versant (BV) et l'intégration de cette approche dans les projets de territoire

- Développer les projets en matière d'hydromorphologie et de ruissellement-érosion à l'échelle des BV et communiquer sur les projets réussis : il s'agit de **sensibiliser au lien entre qualité de la rivière et occupation du BV, mais aussi de renforcer le lien entre la protection des écosystèmes aquatiques à l'échelle du BV et les projets de développement** de filières économiques ou de territoire (ex : création/entretien des haies d'un BV favorable à la lutte contre le ruissellement-érosion en lien avec des projets de structuration d'une filière bois-énergie et de renforcement de l'attractivité résidentielle et touristique liée à l'identité bocagère).
- Renforcer la **participation de l'Agence aux démarches de planification spatiale** (SCOT), mais aussi, symétriquement, renforcer la **participation des acteurs de l'aménagement du territoire aux démarches proposées par l'Agence** (ex : SAGE, contrats globaux).
- Lancer un **appel à projets, alliant développement local et gestion de l'eau, et offrant un régime de financement ou un accompagnement particulier.**

## Annexe 1 – Objectifs et méthode de l'observatoire de la mise en œuvre et des impacts du Programme de Mesures Seine Normandie 2010-2015

En 2016, le rapportage DCE sur l'atteinte des objectifs 2015 sera diffusé aux principales institutions parties prenantes (Comité de bassin, Ministère Ecologie, Commission Européenne).

Des ratios sur le niveau d'atteinte des objectifs seront présentés à l'échelle du bassin.

Afin de compléter cette vision quantitative et macro, l'Agence a décidé d'illustrer et d'expliquer ces résultats, via un observatoire, prenant la forme d'une série d'études de cas locaux, réalisées et reconduites entre 2012 et 2015.

### La finalité de ces études de cas locaux est double :

- décrire : le contexte de développement et d'aménagement local, les principales pressions sur l'eau, la gouvernance et les actions en faveur de l'eau (avant le Programme de Mesures et depuis) ;
- expliquer : les principaux freins et leviers dans la définition et la mise en œuvre locale des actions du Programme de Mesures, l'impact de ces actions sur l'évolution des pressions et de la qualité de l'eau.

### Spécificités de ces études de cas.

Ces études de cas sont réalisées à l'échelle de bassins versants de masses d'eau de surface, dont l'objectif est le bon état écologique ou global en 2015.

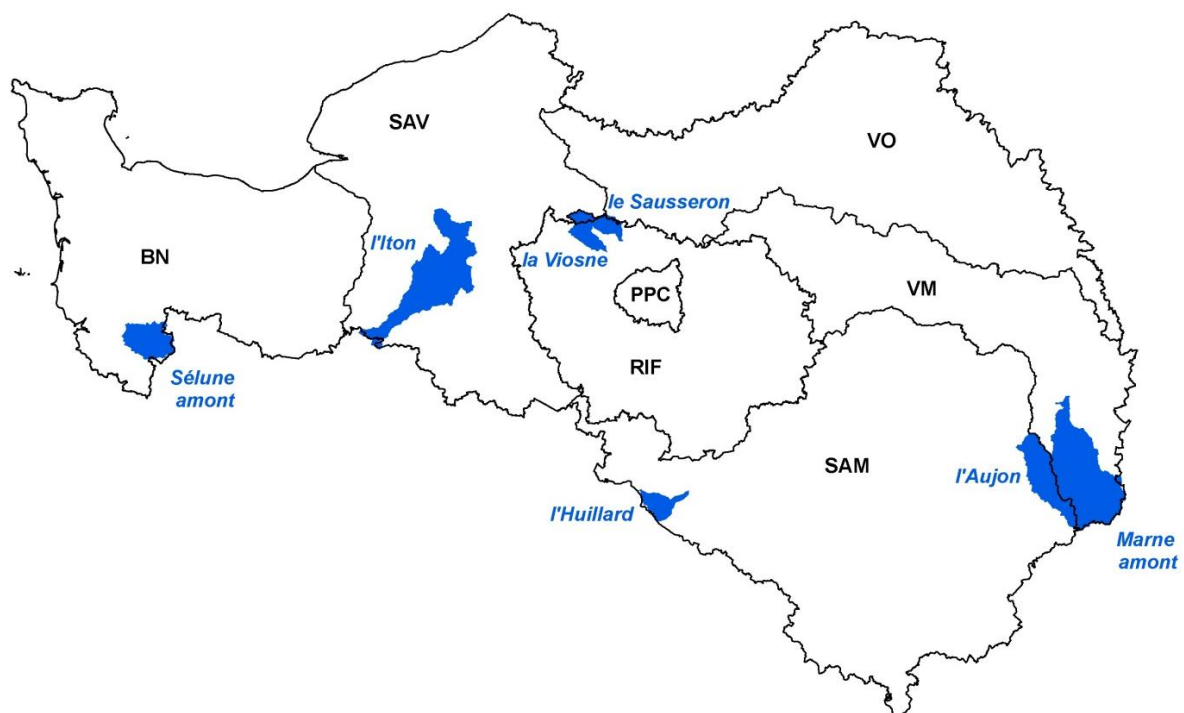
Les terrains étudiés se situent en tête de bassin versant, afin de les soustraire à l'influence de bassins amont, qui sinon rendrait très difficile l'analyse de l'impact des actions réalisées sur l'état des eaux du bassin étudié.

Ces cas sont non représentatifs statistiquement des 1750 masses d'eau de surface du bassin Seine Normandie. Leur valeur est plutôt du côté de l'illustration : témoigner de « la DCE au concret », de ses réussites et difficultés récurrentes au quotidien.

Ils sont choisis pour illustrer au mieux la diversité des situations : diversité de l'état initial officiel 2006/2007 (écart à l'objectif d'état 2015), des pressions (type, intensité, combinaison), des dynamiques d'acteurs (plus ou moins favorables), et donc au final des chances d'atteinte des objectifs 2015.

### Une première série de 7 études de cas a été réalisée en 2012.

Elle illustre la mise en œuvre à mi-parcours du Programme de Mesures et essaie de dégager des facteurs clés de la mise en œuvre de ce Programme.





Pour chaque cas, des données quantitatives et qualitatives ont été collectées et analysés de manière croisée :

- données sur l'état des milieux, les pressions et les réponses (actions programmées - PdM, PAOT, PTAP- et actions effectivement financées par l'Agence)
- avis des principaux élus et techniciens concernés par la mise en œuvre locale du Programme de Mesures, recueillis via une quinzaine d'entretien, principalement de visu : Agence, DDT, ONEMA, syndicats de rivière, Conseils régionaux et généraux, PNR, Communautés de communes Fédérations de pêche, associations locales, Chambre d'agriculture, bureaux d'études...

4 cas ont été réalisés par l'Agence (service études de la Direction de la Stratégie Territoriale), avec l'appui d'un ingénieur IPEF en stage : Sélune amont, Huillard, Sausseron, Viosne.

3 cas ont été réalisés par un groupement de bureaux d'études (Sépia Conseil et Ecodécision) : Marne amont, Aujon, Iton.

Les monographies de ces 7 études de cas suivent toutes un même plan-type :

- les principales données de contexte local : qualité de l'eau, pressions, enjeux d'actions prioritaires ;
- la gouvernance et les principales actions développées localement en faveur de l'eau depuis une quinzaine d'années : avant le programme de Mesures (1997-2008) et depuis sa définition/mise en œuvre (2009-2012) ; l'impact de ces actions sur l'évolution des pressions et de la qualité de l'eau, lorsque cela est visible ;
- les principaux freins et leviers dans la mise en œuvre d'actions du PdM,
- les perspectives d'atteinte des objectifs 2015.

### **Une synthèse comparative des 7 études de cas a été produite en 2013 : elle s'est centrée sur les facteurs clé de la mise en œuvre du PDM à mi-parcours**

Réalisée par l'Agence, cette synthèse a bénéficié de l'appui d'un Chargé de recherche du CNRS en sciences politiques (CURAPP), qui travaille sur les politiques d'environnement et de l'eau depuis une quinzaine d'années (JP Le Bourhis).

### **La valorisation et les suites de ce travail**

La synthèse des études de cas sera présentée et mise en discussion avec la DRIEE de bassin, ainsi qu'avec l'instance du Comité de bassin en charge de l'élaboration du PdM et du programme de l'Agence (C3P).

En 2015, ces cas seront à nouveau étudiés afin de faire le bilan de toutes les actions engagées à la fin du premier cycle de la DCE, de valider et d'enrichir les facteurs clé de la mise en œuvre du Programme de mesures identifiés à mi-parcours et d'approfondir l'impact des actions sur l'évolution de l'état des masses d'eau.

## Annexe 2 - Tableau de présentation panoramique des 7 cas <sup>9</sup>

Cas	SELUNE AMONT	HUILLARD	AUJON	MARNE AMONT	SAUSSERON	VIOSNE	ITON	7 cas	Bassin
Linéaire masses eau de surface (ME) (km)	165	26	112	314	39	39	213	909	26 000
Population (2009)	14 693	7 626	6 444	61 804	7 935	50 248	124 134	272 885	18 201 785
Revenu moyen par foyer fiscal (2009) (€)	18 455	22 038	19 255	21 227	34 497	26 913	21 987	22 848	27 046
Etat écologique 2006/2007 ME principale	3 (proche 2)	3	2	3	3 (proche 2)	4	3		
Etat écologique 2010/2011 ME principale	2	3	2	3	3 (proche 2)	3	3		
Enjeux principaux en termes de pressions en 2010	Hydromorpho., érosion	Hydromorpho., ponctuelles, prélèvements	Ponctuelles, Hydromorpho.	Diffuses agricoles, ANC, Hydromorpho., prélèvements	Hydromorpho, érosion	Hydromorpho., érosion, ponctuelles	Diffuses agricoles, Hydromorpho.		
Dépense tous thèmes PdM/hab/an (2009-2012) (€)	54	34	183	54	54	10	144	76	69
Dépense tous thèmes PdM/hab/an (1997-2008) (€)	65	14	15	69	31	23	25	35	56
Dépense Pollutions Ponctuelles /hab/an (2009-2012) (€)	22	12	173	49	42	6	132	62	62
Dépense Pollutions Ponctuelles /hab/an (1997-2008)	54	7	11	66	27	23	19	30	50
Dépense Pollutions diffuses agricoles /hab/an (2009-2012)	5	0,7	4	3,0	-	-	4	2	2
Dépense Pollutions diffuses agricoles /hab/an (1997-2008)	2	0,1	1	1,4	1	-	3	1	3
Dépense Milieux aquatiques-humides /hab/an (2009-2012)	24	21	6	0,4	9	3	7	10	4
Dépense Milieux aquatiques-humides /hab/an (1997-2008)	6	5	3	1,2	2	-	2	3	2
Instruments Agence de consolidation de la maîtrise d'ouvrage	Contrat (depuis 1999) Animation rivière SAGE	Animation rivière (depuis 2003), Contrat, sites pilotes	Contrat sur la pointe aval (2003-2008)	Animation industrie (Nogentech), rivière (Cg), agricole (CA)	Contrat (depuis 1998), « site atelier »	Contrat non renouvelé (1993-1997) Animation rivière (depuis 2009)	Animation rivière (depuis 1990) SAGE		
Finalités des projets de territoire repérés lors des entretiens (à approfondir)	Tourisme, attractivité résidentielle, ENR (en cours)	Pas de projet recensé <sup>10</sup>	Tourisme, loisirs (en cours)	Tourisme, attractivité résidentielle (en émergence)	Attractivité résidentielle (en cours)	Pas de projet recensé	Pas de projet recensé		
Chance d'atteinte objectifs 2015 (ME principale)	Bonne	Incertaine	Bonne	Faible	Bonne	Faible	Faible		

<sup>9</sup> Sources : INSEE, DGFIP, AIDES ; les montants de dépenses correspondent aux montants des travaux aidés par l'agence, sur la base d'un travail spécifique d'encodage des aides à la masse d'eau sur 1997-2012 et selon les thèmes du PdM ; la période 2009-2012 a été choisie en cohérence avec le bilan à mi-parcours du PdM bassin ; l'état 2010/2011 est provisoire (mi-avril 2013)

<sup>10</sup> Ce qui ne signifie pas qu'il n'en existe pas, mais l'enquête de terrain n'en a pas identifié