



# ➔ Evaluation

de la politique « Gestion territoriale »  
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

Dans l'objectif d'atteinte du bon état des masses d'eau, fixé par la Directive cadre européenne sur l'eau (DCE) et le Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), et répondant au devoir de bonne utilisation des crédits publics, l'agence de l'eau Adour-Garonne a décidé de mettre en place une stratégie d'évaluation de ses politiques publiques, ceci 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

Afin de répondre au questionnement évaluatif, l'étude s'est organisée selon cinq phases :

- **Phase 1** : étude et analyse des éléments documentaires disponibles sur la politique de l'Agence : les 8<sup>ème</sup> et 9<sup>ème</sup> programmes, les délibérations des modalités d'intervention, etc.
- **Phase 2** : réalisation d'une série de 23 entretiens transversaux auprès des agents de l'établissement, de partenaires et de bénéficiaires de la politique, afin de saisir :
  - les logiques spécifiques et les stratégies développées par les acteurs ;
  - les types de relations présentes entre eux ;
  - les perceptions et représentations de la politique de gestion territoriale de l'eau de l'Agence, les convergences et divergences de ces représentations ;
  - les différents degrés d'adhésion à cette politique de l'Agence ;
  - les opportunités et les éventuels problèmes de mise en œuvre des politiques étudiées ;
  - les besoins et attentes, les éventuelles propositions d'amélioration.
- **Phase 3** : réalisation de 5 études de cas afin de saisir les dynamiques de projets, de confronter les objectifs de l'Agence à la réalité du terrain et d'analyser les trois phases des outils étudiés : l'émergence, l'élaboration et la mise en œuvre.
- **Phase 4** : analyse des résultats de l'évaluation.
- **Phase 5** : réalisation d'un atelier de réflexion collective sur les recommandations à apporter sur la base des résultats de l'étude.



### Avertissement :

Cette évaluation s'est déroulée de juin 2012 à mars 2013, soit sur une période concomitante avec la fin du 9<sup>ème</sup> programme d'intervention de l'Agence (2007-2012), l'achèvement de l'élaboration du 10<sup>ème</sup> programme (2013-2018) et sa validation, et les premiers mois de sa mise en œuvre. Par conséquent, des éléments d'amélioration de la politique de gestion territoriale de l'Agence, issus notamment de cette étude d'évaluation, ont déjà été intégrés dans le nouveau programme de l'Agence. Ils sont repris dans ce document et mis en regard des recommandations formulées.

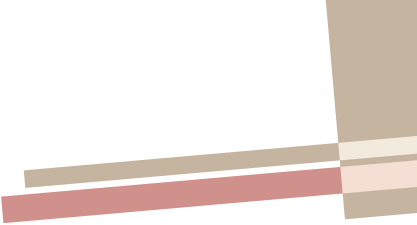
Cette synthèse est téléchargeable sur le site internet de l'Agence : [www.eau-adour-garonne.fr](http://www.eau-adour-garonne.fr)

# SOMMAIRE

↓	<b>1. Contexte et enjeux de l'évaluation</b>	<b>04</b>
↓	<b>2. Présentation de la politique évaluée</b>	<b>06</b>
↓	<b>3. Réponses aux questions évaluatives</b>	<b>11</b>
	3.1 L'image de l'Agence.....	12
	3.2 La mise en œuvre des outils de gestion intégrée sur les territoires.....	14
	3.3 L'Agence et ses partenaires.....	20
↓	<b>4. Recommandations</b>	<b>22</b>
	4.1 Mettre en place une gouvernance adaptée aux enjeux de territoire.....	23
	4.2 Renforcer l'efficacité des phases d'émergence et d'élaboration des outils de gestion intégrée.....	25
	4.3 Améliorer la traduction opérationnelle des SAGE.....	26
↓	<b>Lexique</b>	<b>27</b>



# Contexte et enjeux de l'évaluation



La Directive cadre sur l'eau (DCE) et l'obligation de résultats sur l'état des masses d'eau reprise dans le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) imposent de renforcer une approche intégratrice et coordonnée de l'eau à l'échelle des bassins versants ou sous-bassins associés. Cette approche repose notamment sur les outils de planification (les schémas d'aménagement et de gestion des eaux - SAGE) mis en place par la loi sur l'eau de 1992, et sur les contrats de mise en œuvre opérationnelle (contrats de rivière et contrats territoriaux).

La capacité de l'agence de l'eau Adour-Garonne à impulser les dynamiques de gestion intégrée de l'eau au niveau des territoires, à fédérer l'ensemble des acteurs autour des enjeux du SDAGE, grâce à une animation territoriale efficace, constitue une des clés de réussite dans l'objectif d'atteinte du bon état des eaux et de réponse aux enjeux spécifiques de notre bassin.

Aujourd'hui, en ce début du 10<sup>ème</sup> programme d'intervention de l'Agence, la gestion territoriale intégrée de l'eau sur le bassin repose, en termes de planification, sur 22 SAGE (dont 6 approuvés et un en cours d'approbation) et, en termes de programmation, 9 contrats de rivière (dont 6 en phase de mise en œuvre et 3 en cours d'élaboration) et une dizaine de « contrats territoriaux » (nouvel outil de programmation mis en place à la révision du 9<sup>ème</sup> programme et renforcé dans le cadre du nouveau programme de l'Agence).



La finalité de cette étude d'évaluation est de produire un ensemble de constats et de recommandations, à destination des décideurs, concernant la politique de l'Agence en matière de gestion territoriale de l'eau.

Il s'agit plus précisément d'étudier, de manière rétrospective, l'efficacité de la politique de l'Agence sur les dix dernières années pour accompagner la mise en place d'une gouvernance adaptée aux enjeux des territoires, puis l'émergence, l'élaboration et la mise en œuvre des outils de gestion intégrée. Il s'agit également d'étudier l'articulation de ces outils avec les contrats monothématiques existants sur les territoires, ainsi que la cohérence de la politique de l'Agence avec celles de ses partenaires en la matière.

Enfin, de manière prospective, les recommandations de cette étude doivent permettre de faire évoluer la politique d'accompagnement et de soutien de ces outils par l'Agence.



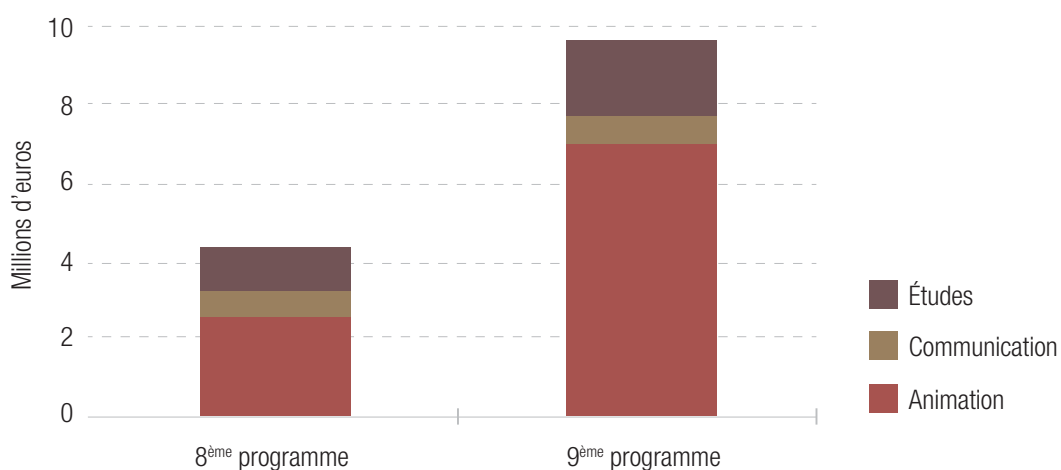
2

Présentation  
de la politique évaluée

La politique de gestion territoriale de l'agence de l'eau Adour-Garonne s'est structurée au début du 7<sup>ème</sup> programme d'intervention (1997-2002), afin d'accompagner des projets de développement et d'aménagement du territoire, de contribuer à la mise en œuvre des objectifs du SDAGE de 1996 et de mieux répondre aux enjeux spécifiques du bassin en favorisant un partenariat avec les acteurs locaux.

Le soutien financier de l'Agence sur la gestion territoriale s'est ensuite fortement développé sur les 8 et 9<sup>èmes</sup> programmes (2003-2006 et 2007-2012). Au fil du temps, les modalités d'intervention de l'Agence ont évolué positivement dans ce domaine tant en termes de modalités d'aide qu'en montant global d'aides apporté aux structures porteuses d'outils de gestion intégrée.

### ↳ Répartition des montants d'aide par types d'opérations

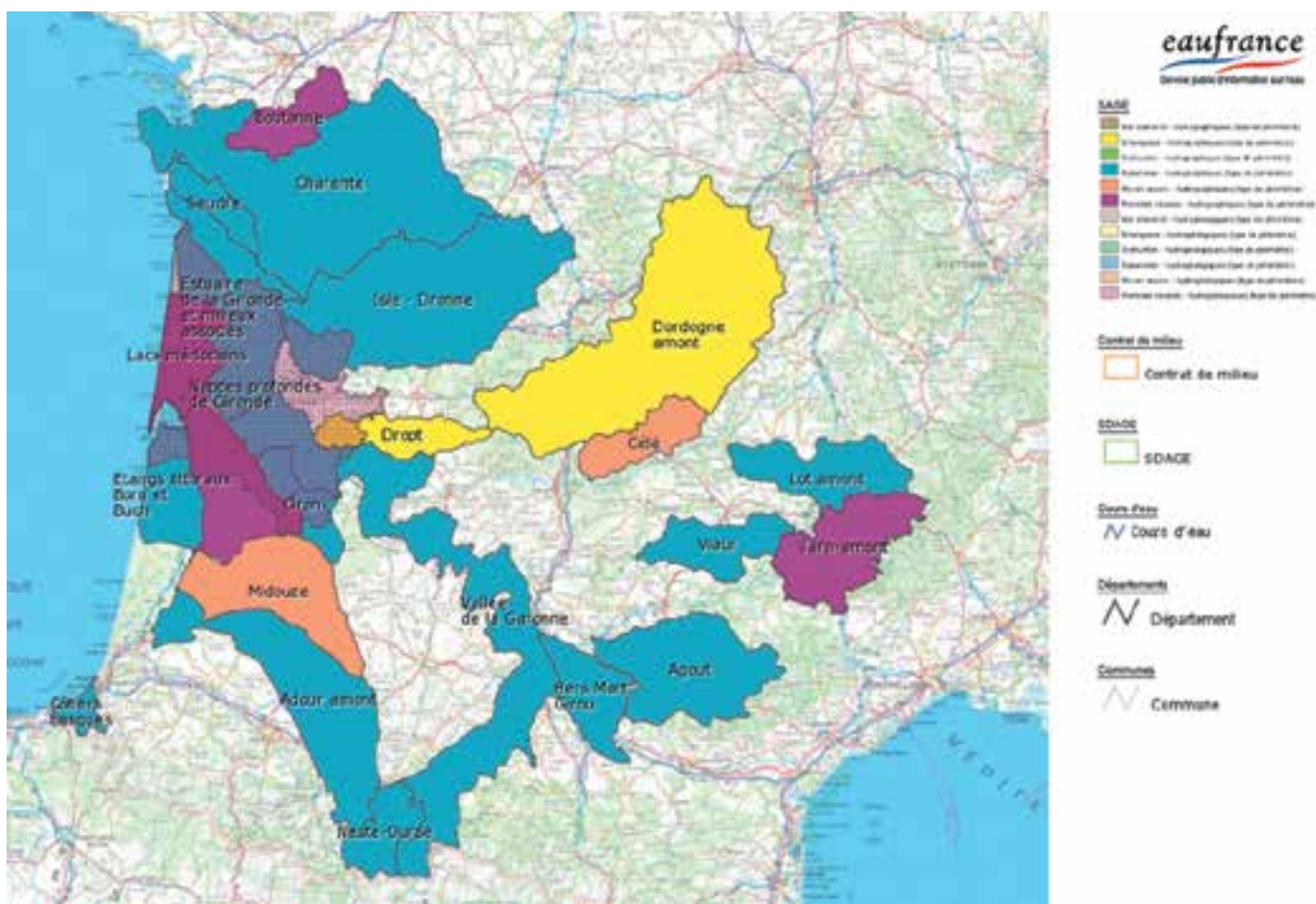


## Une bonne couverture du bassin Adour-Garonne par les SAGE

Le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) se présente comme l'instrument de planification de la gestion intégrée. Identifié dans le SDAGE 2010-2015 (dispositions A9 et A10) ou laissé à l'initiative des acteurs locaux, le SAGE constitue à la fois un outil de diagnostic et de planification, un espace de concertation entre les acteurs de l'eau et un instrument de pérennisation de la gestion locale de l'eau.

Il faut noter une forte montée en puissance du nombre de SAGE à différents stades d'avancement sur le bassin Adour-Garonne depuis 2003. On en dénombrait seulement sept en 2002, soit dix ans après la promulgation de la loi sur l'eau de 1992 instaurant l'outil SAGE. Ceci s'explique en partie par le fait que, sur le bassin Adour-Garonne, il a été attendu l'approbation du SDAGE fin 1996 avant de commencer à initier localement des SAGE (contrairement à ce qui a pu être fait, par exemple, sur le bassin Rhône Méditerranée et Corse). Aujourd'hui, 22 SAGE existent, en phase d'émergence, d'élaboration ou de mise en œuvre, ce qui représente les deux tiers du bassin Adour-Garonne en termes de couverture.

### Les SAGE du bassin Adour-Garonne (juin 2013)



Le soutien financier global (animation, études, communication), tous SAGE confondus, a quintuplé entre 2002 et 2012 passant d'un montant annuel de 200 k€ à 1 M€.

On peut constater que peu de SAGE approuvés ont débouché sur une traduction opérationnelle formalisée par un outil programmatique de gestion intégrée. A ce jour, un seul a fait l'objet d'un défi territorial et un autre a été traduit par un contrat de rivière.

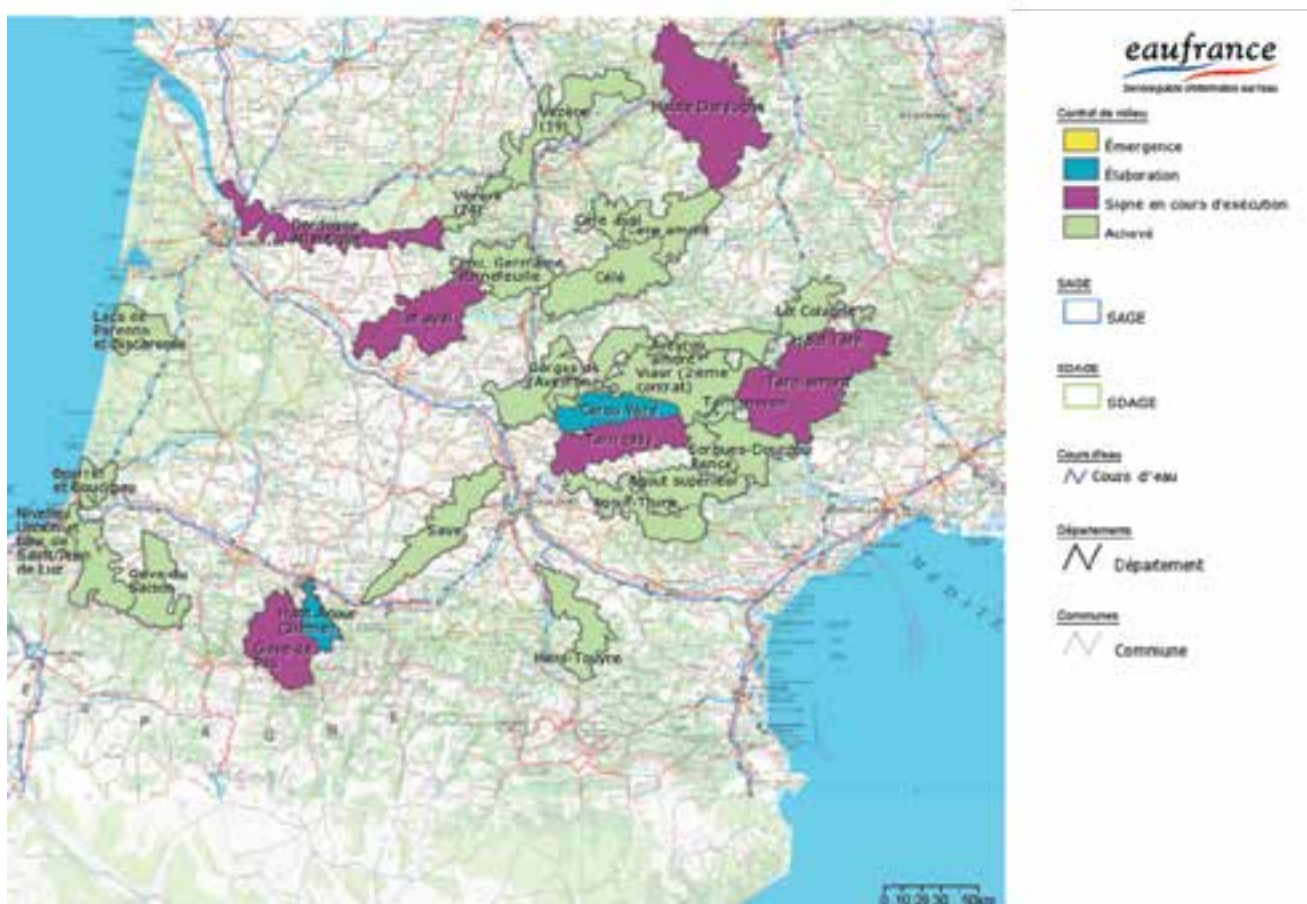


## Des contrats de rivière en repli

Le contrat de rivière est un programme d'actions concertées, sur cinq ans, destiné à restaurer et à valoriser le bassin versant d'une rivière. Le comité de rivière, instance de suivi du contrat de rivière, lie l'Etat, les collectivités territoriales, l'agence de l'eau, les associations et certaines catégories d'usagers pour la mise en œuvre de ce programme. A l'inverse du SAGE, le contrat de rivière est un outil opérationnel permettant d'impliquer les acteurs sur un programme d'actions qu'ils ont eux-mêmes défini.

On note un repli quantitatif des contrats de rivière depuis le milieu des années 2000, du fait du fort investissement des collectivités dans l'outil SAGE sur cette même période. Douze contrats de rivière étaient en élaboration ou mis en œuvre en 2002 ; seulement huit contrats de rivière le sont aujourd'hui et vont arriver rapidement à leur échéance. Un seul contrat de rivière est en phase de définition en 2012.

## Les contrats de rivière du bassin Adour-Garonne (juin 2013)



Au-delà de l'animation des contrats, l'Agence finance des opérations, tous domaines confondus, dans les contrats de rivière (assainissement domestique, lutte contre la pollution agricole, restauration des milieux aquatiques, AEP...) ce qui en fait le plus gros financeur public : en moyenne, sur le montant global de travaux d'un contrat de rivière, 20 à 25% des aides financières sont apportés par l'agence de l'eau. En 2012, le montant total des aides de l'Agence sur les opérations inscrites dans les contrats de rivière s'élevait à 13 M€ environ.

### Un fort accompagnement de l'animation

Sur le soutien spécifique à l'animation d'un outil de gestion intégrée, les aides de l'Agence ont fait l'objet d'une augmentation continue depuis dix ans. En effet, une évolution progressive du plafond annuel des dépenses retenues (frais salariaux de l'animateur, frais de fonctionnement, frais de secrétariat) a été effective : 38 100 € en 2002 puis 60 000 € en 2003 et 80 000 € à partir de 2007. Le taux maximal d'intervention s'appliquant sur ce montant plafond a toujours été constant sur la dernière décennie soit 50%.

L'aide potentielle apportée à l'animation d'un outil de gestion intégrée était donc de 19 000 € en 2002 pour atteindre 40 000 € en 2012. Il faut noter que sur cette période l'Agence ne finançait à titre classique qu'un seul animateur par outil de gestion territoriale.

Pour son 10<sup>ème</sup> programme d'intervention (2013-2018), l'agence de l'eau poursuit cette évolution positive observée sur les dix dernières années, et renforce ses aides à l'animation des outils de gestion territoriale.

La dotation de la ligne budgétaire dédiée au soutien à l'animation et aux études liées à la gestion territoriale est augmentée de 11 M€ (9<sup>ème</sup> programme) à 17 M€ (10<sup>ème</sup> programme), soit une augmentation significative de 55%.



Le 10<sup>ème</sup> programme introduit un outil supplémentaire à la disposition des acteurs locaux, le contrat territorial (qui fait suite au contrat de bassin du 9<sup>ème</sup> programme). Spécifique à Adour-Garonne, c'est un contrat plus souple que le contrat de rivière, moins formalisé, qui doit permettre de mettre en œuvre le programme de mesures du SDAGE ou d'engager les actions des SAGE approuvés. Il peut également permettre une évolution progressive de la capacité à travailler ensemble sur des territoires où la transversalité est encore insuffisante et l'organisation territoriale non aboutie.

Le contrat territorial se traduit par un engagement collectif autour d'objectifs partagés avec des acteurs locaux associés dès l'amont, la mise en place d'une animation locale, une priorisation et une hiérarchisation des actions, une programmation financière pluriannuelle et une majoration possible et sélective des aides sur certaines opérations prioritaires.

Le contrat territorial peut obtenir la labellisation « contrat de milieu » (contrat de rivière, de baie, de lac, ...) attribuée en fonction de l'intérêt stratégique qu'il représente à l'échelle du bassin.





↓ 3

## Réponses aux questions évaluatives

## L'image de l'Agence

### 3.1.1. Un partenaire essentiel des territoires

Incontestablement, l'agence de l'eau Adour-Garonne jouit d'une très bonne image auprès de ses partenaires et peut se prévaloir d'un fort capital de confiance. A aucun moment, par aucun acteur, la légitimité politique et institutionnelle de l'Agence n'a été mise en doute. L'Agence est considérée comme le partenaire privilégié, l'allié sur lequel on peut compter pour mener des politiques de gestion intégrée. L'accompagnement financier de l'Agence est considéré comme primordial par l'ensemble des acteurs. Les critiques, les désaccords et les difficultés rencontrées ne semblent pas profondément entacher cette image globale. En retour d'une image positive et d'un fort capital de sympathie et de confiance, l'Agence suscite de la part de ses partenaires des attentes fortes et un niveau élevé d'exigence.

Il est généralement reconnu que l'Agence joue un rôle initiateur et moteur des politiques de gestion intégrée. Elle est force de proposition pour dynamiser et structurer les possibles porteurs de projets mais aussi pour convaincre les divers partenaires financiers. Le capital de confiance qu'on lui accorde favorise l'adhésion aux orientations techniques et politiques qu'elle propose. Pour mener sa politique, l'Agence ne se repose pas sur ses seules capacités de conviction et la confiance dont elle est créditée, elle fait également valoir des arguments financiers. Son positionnement comme partenaire financier et technique proche du terrain la place en situation de coordinateur des intervenants lors de l'émergence des projets locaux. L'Agence est considérée comme une « référence » en matière de gestion intégrée et une source privilégiée d'informations. Ces compétences lui permettent de bénéficier d'une forte crédibilité dans les champs considérés.

Au niveau de la perception de la cohérence de sa politique sur le terrain, l'image de l'Agence varie selon les partenaires et l'historique des relations. S'il est reconnu par les acteurs qu'une certaine distanciation permet une approche plus globale, une réserve concerne une tendance à la « technocratisation » qui s'exprime par une faible prise en compte des problèmes et des situations locales, une rigidité procédurale et administrative, et une faible valorisation des partenaires. Cette observation émane quasi exclusivement des partenaires institutionnels et des « grands élus ». La prédominance d'une logique technicienne amènerait l'Agence à focaliser son attention sur la gestion physique des milieux, au détriment de la prise en compte des aspects politiques et des problèmes socio-économiques auxquels sont confrontés les acteurs. Cette tendance induit également, dans ces représentations, « une trop grande rigidité » dans l'application de ses orientations et de ses modalités d'intervention.

La décentralisation de l'action de l'Agence, grâce à la création et au renfort des délégations régionales, est appréciée bien qu'il soit regretté que leur périmètre soit calqué sur

des limites administratives. Le personnel des délégations est perçu comme disponible et proche du terrain.

L'image globale très positive dont bénéficie l'Agence peut être ici cependant tempérée. De l'analyse détaillée des perceptions ressortent des niveaux d'adhésion différenciés à la politique de l'Agence suivant les partenaires. L'image positive globale construite sur l'accompagnement financier, l'appui technique et les relations de confiance avec les chargés d'interventions, est parfois et en partie contrebalancée par des réserves fortes exprimées à l'égard de certains points de la politique de l'Agence.

Il ressort de l'analyse une différence d'appréciation entre les acteurs qui sont les plus proches du terrain (élus locaux et certains partenaires techniques) et les acteurs institutionnels à un niveau plus politique (EPTB, conseils généraux...). Les premiers ont un niveau d'adhésion global élevé et leurs critiques visent des aspects secondaires des orientations ou des conditions de leur application. Les seconds font valoir des critiques plus nombreuses et plus fortes, qui touchent parfois aux contenus mêmes de la politique de l'Agence, mais le plus souvent à telle ou telle de ses composantes.

Certains partenaires souhaiteraient une prise en compte plus globale des milieux par l'Agence, un recouvrement des différents territoires d'actions. Actuellement, sa culture ne s'apparenterait pas à la protection de l'environnement au sens large mais plutôt à une culture de gestion de l'eau.

Ce souhait d'élargissement porte aussi sur les outils qui sont promus par l'Agence (les SAGE, contrats de rivière, contrats territoriaux) : lorsque la dynamique locale ne permet pas de mettre en place des outils « eau », certains acteurs prônent plutôt une intégration de ces enjeux aux outils de territoires (SCOT, PLU, Agendas 21...).



### 3.1.2. Une lisibilité à améliorer

Globalement, la politique de l'Agence est reconnue sur le terrain. Cependant, les acteurs sont en demande de plus de lisibilité au niveau des actions qui sont menées. La grande majorité des élus rencontrés et quelques techniciens plus éloignés des politiques de l'eau ne maîtrisent pas le vocabulaire lié à la gestion intégrée de l'eau. Les différences entre les outils mis en place sur le territoire, tels que les SAGE, contrat de rivière, contrat de bassin, contrat territorial, plan d'action territorial (PAT), plan de gestion des étiages (PGE), ne sont pas forcément bien perçues, sauf par exemple par les présidents de commission locale de l'eau (CLE) ou de comité de rivière. Il existe un flou dans la lisibilité des outils qui peut impliquer des difficultés par la suite. En effet, sur les SAGE par exemple, les acteurs regrettent la longueur des démarches administratives et le manque d'opérationnalité dès le début du projet, ce qui montre qu'ils n'ont pas totalement intégré les implications d'un SAGE.

Au niveau financier, l'Agence a l'image d'un organisme disposant de moyens importants, tant dans son fonctionnement interne que dans ses capacités d'intervention. Pourtant, les changements de modalités et de taux d'intervention qui sont opérés de programme en programme, le manque de décisions d'aide pluriannuelles sur les contrats, constituent un frein à la lisibilité de sa politique générale. Ce manque d'engagement ressenti sur la partie financière peut créer chez les élus un sentiment d'insécurité et freiner les initiatives. Les animateurs mettent en avant un décalage entre les temps nécessaires pour convaincre les élus de s'investir humainement et financièrement sur certains projets, et les changements rapides et régu-

liers qui sont opérés dans les programmes de l'Agence et qui rendent des projets en cours inéligibles. Pour eux, l'Agence devrait prendre plus fortement en compte ces temporalités longues dans sa politique financière.

Ces critiques sont tout de même contrebalancées par la confiance qui est accordée à l'Agence. Les animateurs et les élus considèrent l'Agence comme leur partenaire privilégié et, grâce à ce rapport de confiance et de proximité, ils peuvent compter sur l'engagement de l'Agence sur ces politiques sur plusieurs années, ce qui se vérifie par les éléments financiers disponibles.

Il est aussi souvent regretté par les acteurs que les actions des contrats de rivière et celles découlant des SAGE ne représentent pas une place plus forte dans les financements de l'Agence, par exemple par des priorisations ou des bonifications qui permettraient aux animateurs de territoire et aux personnels de l'Agence (notamment sur les territoires ruraux) d'avoir un argument supplémentaire pour impliquer les acteurs de terrain. Ces bonifications pourraient être ciblées sachant que leur généralisation est regardée de façon très réservée dans le sens où elles pourraient entraîner des effets d'aubaine.

Le fait de mettre en place du donnant-donnant dans les contrats territoriaux, c'est-à-dire déroger aux règles de l'Agence sur un enjeu important pour les territoires en contrepartie de la prise en compte d'actions prioritaires pour l'Agence, peut aussi représenter une façon « d'avantager » les acteurs s'impliquant dans des outils de concertation. Cette méthode permet de faciliter les échanges avec les acteurs de terrain et de prendre en compte des objectifs environnementaux parfois laissés de côté.



## La mise en œuvre des outils de gestion intégrée sur les territoires

### 3.2.1. Mise en place d'une gouvernance adaptée au territoire

La mise en place d'une gouvernance sur le territoire est la première étape de l'émergence d'outils de gestion intégrée. En effet, si l'Agence peut dynamiser et accompagner des acteurs pour porter la gestion intégrée, elle ne peut la porter elle-même.

Il n'existe pas de règle, ni de méthode unique dans la structuration de la gouvernance. Suivant les territoires, la culture, l'implication des élus, les enjeux, divers outils pourront être mis en place de façon très différente et mener pourtant à un résultat perçu comme efficace suivant les objectifs donnés à l'outil. Le rôle de l'Agence est donc aussi de repérer et de prendre en compte les enjeux et les spécificités du territoire afin de favoriser une dynamique durable. La présence et la reconnaissance des agents de l'Agence sur le territoire est donc la première étape de la structuration de la gouvernance, qui pourra s'inscrire selon trois scénarii qui impliquent des méthodes et des temporalités d'accompagnement différentes :

- les enjeux du territoire ne sont pas prioritaires pour l'Agence mais il existe une volonté des élus locaux d'agir ;
- les enjeux prioritaires sont présents mais pas la volonté politique ;
- les enjeux sont prioritaires et le territoire dynamique.

Dans les trois cas, les acteurs souhaitent que l'Agence accompagne les acteurs même si l'implication doit être proportionnée aux enjeux. Les méthodes pour mettre en œuvre la gouvernance et le temps nécessaire pour y parvenir pourront fortement varier.

Lorsqu'un territoire se situe sur le périmètre de deux délégations, un frein supplémentaire peut apparaître pour les acteurs locaux. Les périmètres des délégations étant administratifs, ceux des outils de gestion intégrée souvent hydrographiques, certains territoires se trouvent à cheval sur deux délégations. La répartition du pilotage et du suivi des opérations sur ces territoires n'est pas forcément formalisée entre délégations limitrophes. Par conséquent, on peut observer, sur certains territoires, que l'animation de l'Agence pour mettre en place une gouvernance de l'eau peut pâtir de ce manque de coordination entre les agents et d'un flou régnant sur la délégation compétente pour mener cette mission.



### 3.2.2. Les éléments de réussite de la phase d'émergence

Six éléments semblent contribuer à la réussite de l'émergence d'un outil de gestion intégrée :

- **la présence d'un enjeu fédérateur** : il permet de mobiliser les élus du territoire, les financeurs, et donc de créer une dynamique forte. C'est une des conditions à l'implication des élus d'un territoire, et leur participation constitue une des conditions indispensables à l'aboutissement des politiques de gestion de l'eau. Cependant, le seul argument environnemental ne suffit souvent pas à impliquer les élus sur la gestion de l'eau, même si une demande citoyenne existe. L'enjeu fédérateur est souvent celui qui a une influence économique forte ou qui est facteur de développement du territoire.
- **un portage politique fort** : il est essentiel pour assurer la promotion de l'outil, fédérer les autres élus et acteurs du territoire. La lourdeur des procédures et, pour les SAGE, leur caractère juridique peuvent freiner l'implication des élus. Même s'ils sont accompagnés techniquement et financièrement, ils s'estiment submergés par les contraintes réglementaires et portent un jugement sévère plus particulièrement sur l'accumulation des règles en matière d'environnement. La présence d'un élu reconnu porteur du projet pourra permettre de les rassurer et de les rassembler autour d'un objectif rendu lisible.



Sans ces deux éléments, l'outil ne serait pas reconnu et ne pourrait porter une action opérationnelle ou de réflexion.

- **la présence d'une structure porteuse forte et légitime** : elle doit avoir des moyens humains et financiers suffisants pour pérenniser les postes et porter les différentes études. Elle doit avoir également une reconnaissance en termes technique et politique sur le territoire afin de rassembler les acteurs.
- **la définition d'un périmètre pertinent hydrographiquement, politiquement et administrativement**, nécessitant une recherche de cohérence entre ces différents territoires. Celle-ci pose le problème de la légitimité des territoires construits en référence à des critères naturels et techniques (les bassins versants) face à l'existence de territoires politiques et administratifs qui disposent d'une légitimité électorale et dont la fonctionnalité est fondée sur des usages ou sur des habitudes de coopération entre élus des collectivités, représentants de l'administration, professionnels. Cette contradiction de principe se manifeste également dans la difficulté rencontrée par les acteurs de s'accorder sur la diversité des problèmes liés à la gestion de la ressource, c'est-à-dire à définir les termes d'une solidarité amont/aval.



L'Agence a ici un rôle important à jouer, l'objectif étant de ne pas « casser » les dynamiques de territoire, tout en évitant que des projets non pertinents se mettent en place.

- **la présence d'un animateur dès l'émergence du projet :** il est d'une importance capitale pour l'accompagnement et le soutien technique aux élus. Le bon fonctionnement du binôme président/animateur est également un élément de réussite d'un outil de gestion intégrée.
- **un accompagnement fort de l'Agence** permet aux acteurs de s'approprier le projet et de définir leurs objectifs, de faire des choix pertinents, d'accélérer certaines procédures.

### 3.2.3. Une phase d'élaboration des outils chronophage

Après l'émergence d'un outil de gestion intégrée, commence la phase d'élaboration du document, contrat ou SAGE, qui structurera l'action et les débats pour les années à venir sur le territoire.

#### Différentes perceptions de la rivière

La gestion de l'eau sur les territoires implique de définir et de partager les problèmes exigeant un traitement par une action collective. Un des principaux enjeux des politiques de planification de la gestion de l'eau réside dans la validation, par l'ensemble des acteurs impliqués dans la procédure, d'un objectif structurant susceptible de fédérer un ensemble de partenaires publics et/ou privés. La mise en œuvre d'un outil de gestion intégrée se heurte à deux difficultés potentielles :

- s'accorder sur la nature des problèmes et formuler un diagnostic qui soit partagé ;
- hiérarchiser les problèmes à traiter de manière à faire émerger un objectif structurant.

La forte asymétrie de ressources cognitives et techniques entre les différents acteurs conduit à des analyses de l'état de la rivière radicalement différentes. Une des conditions de la validation collective des problèmes à traiter résulte d'ajustements entre l'argumentaire technique des gestionnaires et les observations empiriques des usagers. Ils sont facilités par un travail d'animation en amont de la procédure et par la présence de médiateurs sur le terrain (animateurs, agence de l'eau, services déconcentrés de l'Etat, bureaux d'études...). La présence sur les territoires d'acteurs de poids comme l'Agence est capitale dans le sens où elle peut appuyer les diagnostics grâce à son expertise technique. La validation collective des problèmes à traiter, que l'on peut considérer comme un préalable indispensable à la négociation des solutions, nécessite donc une traduction de l'argumentaire technique pour les usagers et les élus locaux, et une intégration par les acteurs-gestionnaires des logiques d'usages propres à chaque acteur.

D'un site à un autre, d'un acteur à l'autre, apparaissent diverses représentations de la rivière<sup>1</sup> :

- **Un produit rivière :** la mise en valeur de la rivière sert de prétexte à des initiatives de développement local. Elle devient un élément d'animation du paysage et de mise en valeur du territoire.
- **La rivière comme catalyseur des dynamiques locales :** traversant les territoires de plusieurs communes, la rivière apparaît comme un axe qui représente l'opportunité de les faire se rassembler, de fonder leur identité. En parler c'est la faire exister, créer un lien et initier une réflexion commune entre des territoires administratifs qui ne travaillent pas ensemble de façon habituelle.
- **La rivière comme réserve naturaliste** suppose que l'on préserve la qualité de l'eau et des milieux aquatiques. Cela renvoie à la notion de gestion patrimoniale avec le souci de préserver une certaine diversité et la qualité des milieux.
- **La rivière conçue comme outil de travail** renvoie à des représentations en termes de bénéfices économiques. Les agriculteurs irrigants, les bases nautiques, les industriels, etc., ont des exigences contradictoires à l'égard de la ressource « eau ». Certains s'intéressent à l'eau du point de vue de sa quantité, d'autres tiennent à préserver également sa qualité, ce qui augure des négociations complexes.

#### Les processus de négociation

Les nombreuses critiques concernant les outils de gestion intégrée émises par les acteurs concernent souvent les processus de négociation. En effet, pour certains acteurs, institutionnels ou locaux, l'efficacité des outils à apporter des solutions sur les territoires ayant des enjeux forts est remise en question. Ils regrettent souvent la production d'un « consensus mou », lié à la prise de pouvoir par des groupes sectoriels dans les discussions. Les rapports de force empêcheraient les compromis sur les thématiques fortes, souvent la gestion quantitative ou la pollution agricole.

Sur le terrain, les élus locaux sont directement confrontés à la difficulté de concilier les besoins existants et les demandes des usagers (qui sont aussi des électeurs et des contribuables). C'est toute la difficulté et le risque politique de la gestion intégrée de l'eau qui vise à arbitrer entre les usages et donc risque de mécontenter des électeurs. La présence d'un ou plusieurs élus porteurs du projet sur le territoire revêt ici toute son importance. S'il jouit d'une légitimité importante, il peut ouvrir les débats et les pacifier, rassembler les élus. L'Agence doit aussi avoir dans ces cas de figure un poids important afin de convaincre et de soutenir les positions. L'animation est ici centrale pour sensibiliser et apporter des éléments pour nourrir les débats.

<sup>1</sup> D. Salles, M.C Zelem, *Processus de négociation des contrats de rivière dans le bassin Adour-Garonne*, CERTOP-CNRS/GIS ECOBAG, 1997.

L'animateur doit avoir une reconnaissance auprès des acteurs pour être légitime, légitimité qui s'acquiert au contact du terrain. Les animateurs regrettent souvent le manque de temps pour cette mission d'accompagnement des territoires, de sensibilisation des différentes catégories d'acteurs. Peu d'animateurs passent l'intégralité de leur temps sur l'animation, occupés par des tâches administratives et leurs autres missions. Sur les grands SAGE, les animateurs rencontrent des difficultés à être présents et disponibles sur l'ensemble du territoire. On observe que la présence d'un technicien rivière ou d'une équipe d'entretien des rivières dans la structure porteuse facilite les échanges avec les élus, ceux-ci ayant un contact régulier avec la structure et pouvant voir concrètement les résultats sur le terrain. L'Agence est le partenaire privilégié de l'animateur qui est souvent isolé dans son travail et a besoin d'un accompagnement fort durant la phase d'élaboration afin que celle-ci ne traîne pas en longueur et reste cohérente avec les objectifs de l'Agence.



**L'accompagnement de l'Agence doit s'adapter aux coopérations existantes sur les territoires entre les acteurs politiques. Dans le cas de la présence d'un porteur politique, l'Agence doit s'appuyer sur cet élu pour animer et traduire les débats. Dans le cas contraire, l'Agence doit rechercher en priorité des relais territoriaux, sinon le projet a peu de chance d'aboutir.**

### La phase d'élaboration des contrats de rivière

Bien que cette phase soit moins longue dans les contrats de rivière que dans les SAGE, elle peut revêtir pour les acteurs impliqués (animateurs, techniciens, élus) une lourdeur administrative qui nuit à la mise en place d'actions. L'obligation d'aborder l'ensemble des thèmes touchant à la gestion de l'eau ne permettrait pas l'adaptation de cet outil aux territoires. Pour d'autres, cette phase est nécessaire pour s'accorder, dès l'amont d'un projet, sur les problématiques d'un territoire, pour traduire les enjeux de chacun, pour permettre un échange. De plus, aborder les différents thèmes permettrait une prise en compte, ou a minima une sensibilisation, de l'ensemble des problématiques, notamment celles qui intéressent moins les élus.



**Le défaut pointé par les agents sur les contrats de rivière repose sur le manque de hiérarchisation des actions décidées en concertation. Cela aurait pour effet par la suite de noyer les priorités sous une multitude d'actions, et donc une prise en compte moins importante des enjeux forts du territoire.**

Pour les acteurs, le point essentiel de cette phase repose sur l'appropriation des enjeux et des actions par les acteurs locaux. La constitution et l'implication en amont d'un réseau de maîtres d'ouvrage permet à ces derniers de se saisir des propositions contenues dans le contrat de rivière, dont dépendra ensuite la réussite ou l'échec de la phase de mise en œuvre.

### La phase d'élaboration des SAGE

Une des critiques récurrentes à l'égard des SAGE est la longueur de la phase d'élaboration, souvent liée à la difficulté de trouver un compromis en concertation, mais également à sa lourdeur administrative.

Certains représentants de l'Administration, de l'Agence, mais aussi des animateurs attribuent en partie la lenteur ou l'échec d'une procédure au possible manque de portage politique et d'implication des élus, autant dans les groupes de travail des SAGE que lors des CLE. Ce manque d'intérêt peut notamment être relié aux prises de position critiques de nombre d'entre eux vis-à-vis des procédures étudiées. Il ne s'agit pas d'une attitude de refus systématique, il s'agirait plus fondamentalement d'une certaine défiance à l'égard de la conduite des procédures jugées technocratiques, de craintes sur un mouvement régulier de réglementation des usages de l'espace. Les élus font également référence à l'importance croissante de leur charge de travail, à la distance parfois importante à parcourir pour se rendre aux réunions, mais aussi aux débats parfois vains qui, pour eux, représentent « une perte de temps ». Ces situations entraînent une lassitude de la part des acteurs locaux, d'autant qu'ils n'arrivent souvent pas à percevoir les bénéfices d'un SAGE pour leur territoire, soulignant le manque de traduction opérationnelle qui accompagne la procédure.

Le déroulement de la procédure d'un SAGE s'inscrit généralement dans une durée relativement longue, ce qui entraîne des difficultés en termes de mobilisation des acteurs. Les différents acteurs de la gestion de l'eau ne sont pas soumis aux mêmes temporalités : le temps long de l'action administrative et des programmations financières est difficilement compatible avec une mobilisation durable des élus et usagers qui escomptent des bénéfices à court ou moyen terme. Du strict point de vue des logiques temporelles qui structurent fortement les modes d'action publique, il existe des contradictions qui déterminent des objectifs différents selon les acteurs. La protection de l'environnement se caractérise par des coûts concentrés sur une période déterminée (les cinq années environ d'élaboration du SAGE) et par des bénéfices diffus (les résultats d'une action sur l'environnement naturel ne sont visibles qu'à moyen ou long terme).





Une autre contrainte forte rencontrée par les acteurs lors de la phase d'élaboration des SAGE est sa lourdeur administrative. Les nombreuses phases à respecter sont chronophages pour les animateurs et pour les élus impliqués. Les animateurs sont parfois confrontés à des éléments de contexte sur lesquels ils n'ont pas de prise, comme les échéances électorales par exemple, qui les ralentissent.

Les délais réglementaires, comme pour le renouvellement des CLE, ne sont souvent pas respectés. Lorsque les élus ne sont pas fortement impliqués, les délais de nomination des membres de la CLE peuvent être très importants.

Les animateurs rencontrent aussi des difficultés au niveau juridique dans la rédaction des documents. En effet dans ce domaine, il existe plusieurs interprétations possibles des textes et les différents organes de l'Etat peuvent ne pas toujours se retrouver sur une position commune.

Le dernier frein que relèvent les acteurs ne concerne pas uniquement les SAGE mais tous les outils de gestion intégrée. Pour eux, l'Agence demanderait trop d'études préalables à la mise en place de contrats ou de SAGE. Les acteurs reconnaissent l'utilité de ces études et comprennent que l'Agence ait besoin de connaissances avant d'engager des moyens, mais ces études seraient parfois trop nombreuses, trop coûteuses en temps et casseraient les dynamiques locales. Dans ce cas-là, l'Agence doit s'appuyer plus encore sur la connaissance des territoires et l'expertise de ses agents en délégation, permettant ainsi de limiter le nombre d'études nécessaires.

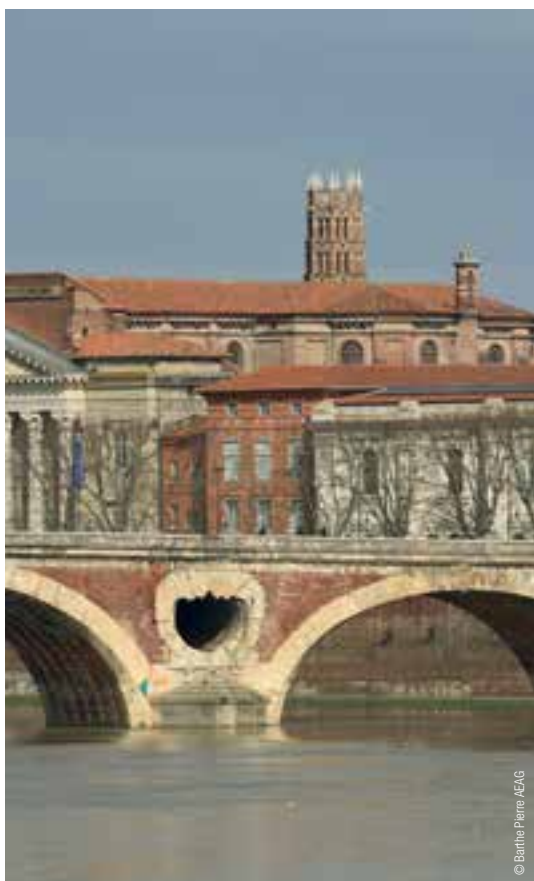
### 3.2.4. Une traduction opérationnelle des SAGE à renforcer

Différents facteurs doivent être pris en compte dans les difficultés que rencontrent les acteurs pour mettre en œuvre les SAGE.

La longueur de la phase d'élaboration des SAGE est mise en cause. Pour certains acteurs institutionnels du bassin, l'Agence aurait les moyens d'accélérer cette phase en augmentant l'accompagnement financier de l'animation des SAGE. Une animation renforcée en effectif (au-delà d'un seul poste par SAGE) aurait l'avantage, selon ces acteurs, de dégager du temps aux animateurs pour leur permettre de structurer en amont le réseau des maîtres d'ouvrage afin d'être plus efficace et plus rapide dans la phase de mise en œuvre.

La mise en place de contrats de rivière ou de contrats territoriaux pour mettre en œuvre les SAGE est une solution qui est massivement citée par les acteurs. Mais elle représenterait un travail supplémentaire trop important pour des acteurs, notamment politiques, « fatigués » du travail que représente l'élaboration d'un SAGE. Il serait donc difficile pour les animateurs ou pour les agents de l'Agence de les ré-impliquer sur un autre outil de gestion intégrée même moins lourd administrativement. La révision des SAGE, pour la mise en compatibilité avec la LEMA 2006 et le SDAGE 2010-2015, a pu freiner leur mise en œuvre opérationnelle. Les animateurs ont dû se concentrer sur des aspects tenant aux procédures, et ont donc eu moins de temps pour préparer et mettre en place des actions.

Le dernier frein à la mise en œuvre des SAGE concerne aussi les contrats de rivière. On constate des difficultés de partage des objectifs et priorités des différents financeurs, dans les différentes attributions des financements. Il arrive que des actions prioritaires définies dans des contrats de rivière ne soient pas intégrées en tant que telles dans les programmes de financement de certains conseils généraux. Les financements de l'Agence et des conseils généraux sont donc parfois dispersés et ne respectent pas forcément les engagements pris dans le cadre des outils de gestion intégrée. Certains projets non prioritaires ou même allant à l'encontre des objectifs DCE mais portés par des acteurs forts ont pu être financés.



### 3.2.5. Un suivi nécessaire des outils de gestion intégrée

Il existe de nombreux débats sur les outils à mettre en place pour suivre les outils de gestion intégrée et pour les évaluer. Les agents des délégations ne demandent pas systématiquement aux animateurs la mise en place d'un tableau de bord comportant des indicateurs de résultats. Ils perçoivent cet outil comme trop chronophage par rapport aux bénéfices qu'il pourrait apporter. La définition d'indicateurs de résultats est complexe et pose la question de comment évaluer l'impact de ces outils sur les milieux. La réflexion sur la construction de ces indicateurs est un travail qui doit être mené en commun entre l'Agence et les acteurs des territoires.

Mais, pour les acteurs rencontrés, cette réflexion se confronte à la notion du temps de l'action. La gestion intégrée de l'eau se situe dans un temps long de concertation, de confrontation des visions et des usages de l'eau, et les résultats qui découleront de cette gestion sont diffus et difficilement mesurables. Cela s'oppose à une vision à court terme de mesure de l'efficacité de l'action pour vérifier l'efficience des investissements de l'Agence. Dans la pratique, un document comportant un rétro-planning, un rapport d'activités de l'animation, un suivi des actions mises en place, qui diffère selon l'outil et son état d'avancement, est fourni par les animateurs à leur référent en délégation. Cependant, le suivi diffère selon les rapports entretenus entre ces deux acteurs :

- pour ceux qui entretiennent des rapports réguliers, l'évaluation de l'animation se réalise au quotidien, ces documents revêtent donc une importance moindre ;
- pour ceux qui entretiennent des rapports moins fréquents, ces documents permettent d'avoir une vision globale sur ce qui a été réalisé et sur les futurs objectifs de l'animateur.



### 3.2.6. Une cohérence avec les contrats monothématiques

Au-delà des outils de gestion intégrée, des outils contractuels monothématiques existent sur les territoires, notamment sur les questions de gestion quantitative (plan de gestion des étiages) et de pollutions diffuses (plan d'actions territorial). Il y a à ce jour 11 PGE et 26 PAT sur le bassin Adour-Garonne.

Il existe trois configurations sur un même territoire :

- le(s) outil(s) monothématique(s) préexiste(nt) à l'outil de gestion intégrée ;
- le(s) outil(s) monothématique(s) se crée(nt) sur le périmètre d'un outil de gestion intégrée sans y être lié ;
- le PAT s'inscrit dans le programme d'actions du contrat de rivière, le contrat de rivière découle de la mise en place d'un PAT.



Dans les deux premiers cas de figure, on observe un besoin de mise en cohérence entre les outils présents sur un même territoire. Quatre différences entre les outils semblent expliquer cette difficulté :

- d'échelle : les périmètres des outils varient selon les objectifs,
- de temporalités : dans l'élaboration et la mise en œuvre, mais aussi pour la date de démarrage,
- de structure porteuse,
- de catégories d'acteurs présents sur l'outil, du portage politique.

Ces éléments entraînent un fonctionnement indépendant de chacun des outils. Les animateurs de ces différents outils ne sont, dans la majorité des cas, pas en relation. Les objectifs et les actions ne sont pas concertés sur le territoire. Pourtant, même si ces différents systèmes d'actions sont cohérents en interne, la cohérence externe est une variable indispensable à la mise en place des objectifs DCE sur les territoires.

Dans le troisième cas de figure, on observe une plus grande cohérence entre les outils. Les objectifs des PAT sont identifiés lors du diagnostic du contrat de rivière, les acteurs décident ensemble de la mise en place d'un outil sur un territoire plus limité pour mettre en œuvre les actions dans le domaine agricole. La structure porteuse des deux outils est souvent identique, et les animateurs se côtoient donc au quotidien ce qui crée les conditions de relations de coopération entre eux. Les élus connaissent les différents outils et assistent souvent respectivement aux différentes réunions, on observe donc une plus grande cohérence dans les décisions politiques et les actions.

La nécessité de cette mise en cohérence est perçue par les différentes catégories d'acteurs, mais n'est donc pas mise en œuvre dans la majorité des cas. Il existe une vision unanime qu'à l'avenir, ces outils monothématiques doivent intégrer les SAGE, c'est-à-dire devenir le volet quantitatif pour les PGE et le volet agricole pour les PAT. Mais malgré ces intentions, l'intégration des outils monothématiques aux SAGE ne semble pas aisée. L'intégration de ces outils est plus complexe qu'une addition des deux, elle nécessite une réflexion, des prises de position sur ce qui doit ou non figurer dans le SAGE, une réécriture. De plus, dans certains cas, les acteurs investis dans les outils sont différents et les périmètres peuvent ne pas concorder. Il semble donc difficile de supprimer ces outils qui ont nécessité une animation, une concertation et une implication importante des acteurs pour intégrer la thématique dans un autre outil et redéfinir un territoire. D'autant plus lorsque ces outils monothématiques sont le fait de volontés politiques fortes et cristallisent les jeux d'acteurs d'un périmètre donné, notamment pour les PGE.



La mise en cohérence de ces outils ne découlera pas naturellement de l'émergence des SAGE sur les territoires, elle nécessitera une volonté forte de l'Agence pour la mettre en place.

### 3.2.7. L'inter-SAGE : un outil de cohérence des territoires ?

Les cas de contrats de rivière et de SAGE présents sur un même territoire sont rares. Par conséquent, se pose plutôt une question de cohérence entre outils limitrophes et notamment entre SAGE.

Les acteurs sont d'accord sur le fait que développer l'approche inter-SAGE (mesure A-12 du SDAGE 2010-2015) sur ces outils limitrophes serait utile pour plus de cohérence dans les objectifs et dans les moyens, ainsi que pour accentuer la prise en compte des SAGE dans les démarches de SCOT ou de PLU. Mais actuellement, ces mécanismes d'inter-SAGE ne sont pas concrètement mis en place. Il n'y a pas de mutualisation de moyens financiers ou humains, de réunions formelles entre acteurs pour une meilleure cohérence à plus grande échelle. Ces démarches se font de façon informelle et entre animateurs, lors de réunions où ils peuvent se croiser. Les présidents de CLE, ainsi que les animateurs, peuvent aussi être invités et se rendre aux réunions de CLE des SAGE limitrophes.



Le réseau des animateurs de SAGE est donc indispensable pour améliorer les partages d'expérience, mettre en place une réflexion sur les méthodes d'animation et les possibilités de mutualisation de postes.



## L'Agence et ses partenaires

Une des caractéristiques de la politique étudiée est d'être, plus que d'autres, multipartenariale. La liste des acteurs impliqués dans cette politique est longue : communes regroupées (ou non) au sein de structures intercommunales, conseils généraux, conseils régionaux, ONEMA, fédérations départementales de pêche, associations de protection de la nature et des consommateurs, DREAL, DDT/DDTM, ARS, EPTB, parcs régionaux, parcs marins, organisations professionnelles agricoles et bien sûr l'agence de l'eau. Tous sont acteurs des politiques de gestion intégrée sur les territoires. De ce fait, les « coûts de transaction » (réunions, concertation, négociations...) sont importants et les temporalités longues pour s'accorder, définir des projets et concrétiser les actions, d'autant que les enjeux sont souvent difficilement conciliables et les exigences des financeurs peu harmonisées.

L'attention est focalisée sur la cohérence entre la politique de l'Agence et celle de ses partenaires privilégiés, à savoir les conseils généraux, les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) et les services déconcentrés de l'Etat.

### 3.3.1. Les services déconcentrés de l'Etat et établissements publics

Les services déconcentrés de l'Etat sont des partenaires privilégiés de l'Agence en matière de gestion intégrée, autant au niveau régional que départemental. Les DDT/DDTM, les DREAL, l'ONEMA et les ARS occupent une place centrale dans l'élaboration et la mise en œuvre des outils. Leur niveau d'implication sur les contrats de rivière ou les SAGE constitue un facteur important pour une phase d'élaboration rapide et efficace ; un facteur de satisfaction des acteurs locaux, ceux-ci étant fortement en demande de leur présence, notamment sur les SAGE.

On observe que l'implication des services déconcentrés de l'Etat sur les outils de gestion intégrée varie d'un département à un autre, d'un outil à l'autre, sans doute d'une personne à l'autre. Des stratégies sont mises en place pour remplir leurs missions tout en essayant de pallier le manque de moyens humains auquel ils doivent faire face. Sur les outils où les services déconcentrés de l'Etat sont moins impliqués, les acteurs locaux peuvent être plus en demande envers les agents des délégations de l'Agence. Bien que les différences de missions entre ces structures soient perçues par les acteurs, leur appartenance à la sphère publique leur donne une image complémentaire. Pourtant, il n'est pas systématique que les agents des délégations soient plus impliqués sur les outils où les services de l'Etat le sont moins, les acteurs locaux dans ces cas-là mettent en cause un manque important de soutien « public ».

Lorsqu'un outil se situe sur plusieurs départements, plusieurs régions, ou traite des thématiques ayant trait par exemple à la santé, des divergences interservices peuvent apparaître. Les services départementaux ont chacun leur fonctionnement, leur marge d'autonomie et leurs enjeux. Ce manque de coopération intra département et entre départements peut pénaliser la gestion intégrée de l'eau sur les territoires. A contrario, lorsqu'une coopération entre

l'Agence et les services déconcentrés de l'Etat fonctionne bien, les projets et les actions gagnent en efficacité et les discours en lisibilité. La mise en œuvre conjointe du levier réglementaire et financier est un facteur de réussite de la gestion de l'eau à optimiser même si elle rencontre de nombreux freins du fait de la difficulté d'implication des services de l'Etat sur certains territoires.

### 3.3.2. Les conseils généraux

Si les compétences départementales obligatoires en matière d'eau se limitent à l'assistance technique pour les communes rurales éligibles, la majorité des conseils généraux ont une politique de l'eau plus ambitieuse et développée même si les situations départementales sont contrastées, autant au niveau de l'implication des acteurs (élus et techniciens) que des financements. Il est toutefois à noter que les conseils généraux s'imposent, dans plusieurs départements, comme des acteurs centraux des politiques de gestion intégrée et tendent à se poser en interlocuteurs privilégiés.

Au niveau des aspects de cohérence externe, là aussi les situations sont contrastées entre les départements. La cohérence entre les politiques des conseils généraux et de l'Agence dépend du degré de maturité du partenariat entre les deux organismes.

Le principal point d'achoppement sur les outils de gestion intégrée entre les politiques des conseils généraux et la politique de l'Agence se situe au niveau des priorités de financement, ce qui peut créer des difficultés pour leur mise en œuvre. Pour les acteurs, la forme et les négociations actuelles portant sur les accords-cadres signés entre l'Agence et les conseils généraux ne permettent pas d'avoir une influence forte sur la politique des conseils généraux. Pourtant, cet outil est reconnu par les acteurs, son développement et son approfondissement pourraient donc permettre des avancées.

Mais les aspects de cohérence ne se posent pas qu'au niveau de la politique « eau » des conseils généraux, mais bien aussi au niveau de leur politique agricole. Les rapports se nouent entre agents des délégations et agents des services Environnement des conseils généraux, sans nécessairement les mêmes liens avec les agents d'autres services départementaux dont les politiques impactent l'eau (ex : l'agriculture). La construction de la cohérence est ainsi rendue plus difficile.

La politique des conseils généraux est souvent centrale sur les territoires, mais ils connaissent aujourd'hui des contraintes financières lourdes qui pourraient avoir, ou qui ont déjà, pour conséquence, un désengagement de ces acteurs en matière de gestion intégrée de l'eau. Les acteurs des territoires énoncent de nombreuses inquiétudes sur ce retrait possible et sur le recentrage des conseils généraux sur leurs compétences obligatoires. Les CATER, SATESE etc., ne sont pas remis en cause du fait de leur ancrage sur les territoires et de leur légitimité, mais les aides à l'animation ou aux différents travaux prévus dans le cadre des outils de gestion intégrée pourraient diminuer.



Avec ces réductions de moyens, on observe donc que la recherche d'une cohérence est d'autant plus importante pour continuer à mener des actions sur les territoires.

La non juxtaposition des périmètres administratifs départementaux et hydrographiques constitue aussi, pour les acteurs institutionnels, un facteur possible de difficulté de mise en œuvre de la gestion intégrée voir d'incohérence. Le découpage administratif est souvent mis en cause dans sa pertinence à gérer les questions de l'eau, autant au niveau des conseils généraux que des services déconcentrés de l'Etat.

### 3.3.3. Les Etablissements Publics Territoriaux de Bassin

La dénomination d'EPTB sert à désigner des groupements de coopération des collectivités territoriales ayant un label attribué par l'Etat. Ces structures leur permettent de coopérer pour agir à l'échelle des bassins versants, pour leurs compétences liées à l'aménagement et à la gestion des fleuves, des grandes rivières, et de leurs bassins versants. Apparue pour la première fois en 1997, cette dénomination permet de reconnaître sous une appellation commune des structures existant depuis parfois des décennies et ayant des caractéristiques ou des actions similaires.

Suivant les EPTB, les relations qui existent avec les délégations régionales de l'Agence diffèrent. Sur certains territoires, elles s'apparentent à de la coopération et un travail en commun est mené sur la gestion de l'eau. Sur d'autres, les relations peuvent être plus distendues avec des différences de perceptions en

matière de gestion de l'eau. Ceci est la conséquence de l'histoire, des positionnements et des compétences de chaque EPTB qui, selon les contextes, ont évolué différemment. De façon globale, les EPTB sont des interlocuteurs privilégiés de l'Agence et des services déconcentrés de l'Etat, véritables relais des politiques « eau » sur le territoire, permettant la mise en œuvre d'une cohérence de bassin versant.

Les EPTB sont fortement impliqués dans la gestion intégrée de l'eau, la plupart portant les animations de SAGE ou de contrats de rivière. Dans certains cas, les acteurs du territoire se posent des questions sur le positionnement des EPTB :

- la spécificité des EPTB du bassin Adour-Garonne est l'importance de leurs périmètres. Leur échelle de réflexion ou d'action serait quelquefois perçue comme trop large pour animer un contrat de rivière ou un SAGE ayant des périmètres plus restreints ;
- leur positionnement sur la gestion de l'eau peut aussi faire l'objet d'interrogations. Suivant les EPTB, leur approche « environnementale » ou au contraire « proche des intérêts agricoles », peut mettre en difficulté leur reconnaissance locale en tant que structure porteuse ;
- le manque d'implication financière et d'appropriation des acteurs locaux (notamment les communes ou syndicats) dans l'animation et les études peut être un frein à la bonne articulation entre l'EPTB et les structures locales.

Mais au-delà de ces questionnements, c'est un débat sur l'attribution des compétences et la pertinence des échelles en matière de gestion de l'eau qui est ouvert par les acteurs. Cela pose la question de l'empilement des structures et du flou régnant sur les compétences de chacun en matière de gestion de l'eau, menant à un rapport de concurrence entre les structures (notamment conseils généraux, EPTB, syndicats).





4

## Recommandations



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 réflexion collective, organisé en janvier 2013 au siège de l'Agence, regroupant une vingtaine d'acteurs et de partenaires concernés par les démarches de gestion intégrée de l'eau sur le bassin Adour-Garonne.

Compte tenu de l'importante évolution de cette politique depuis le début du 8<sup>ème</sup> programme, et de son net renfort dans le cadre du 10<sup>ème</sup> programme, il s'avère que de nombreuses recommandations résultant des discussions dans le cadre de cet atelier ont déjà été intégrées dans le nouveau programme, notamment par les modalités suivantes :

- un taux de base maximal de soutien à l'animation passé de 50% à 70%, voire à 80% pour l'animation d'un SAGE émergent sur les deux premières années ;
- une possibilité de financer plusieurs animateurs sur un même outil de gestion territoriale sans dérogation, en particulier sur les grands territoires de SAGE ou de contrats de rivière ;
- des possibilités de bonification (non systématique) ou d'extension de l'éligibilité sur des opérations prioritaires de contrats territoriaux (labellisés ou non contrats de rivière).

Néanmoins, d'autres recommandations portant plus spécifiquement sur les méthodes ou la cohérence entre outils et entre partenaires, ont été proposées et peuvent contribuer à améliorer encore davantage cette politique.

Les propositions se déclinent selon trois axes :

- mettre en place une gouvernance adaptée aux enjeux de territoire,
- renforcer l'efficacité des phases d'émergence et d'élaboration des outils de gestion intégrée,
- améliorer la traduction opérationnelle des SAGE.

Chacun de ces axes est développé en trois points : rappel des freins existants sur certains territoires, objectif général des recommandations et mesures correspondantes proposées.

4

1

## Mettre en place une gouvernance adaptée aux enjeux de territoire

### OBJECTIF

Favoriser la mise en place d'une gouvernance de l'eau pertinente et adaptée aux enjeux de territoire, portée par les acteurs locaux.

### FREINS

- Existence de territoires « orphelins » : manque d'implication locale sur les questions de gestion de l'eau, absence de structure pouvant porter des outils de gestion intégrée ;
- Enjeux prioritaires pour l'atteinte du bon état des eaux qui ne sont pas suffisamment fédérateurs sur les territoires ;
- Manque de pertinence entre les périmètres administratifs, politiques et hydrographiques ;
- Divergences de perceptions entre les différents acteurs sur les questions de gestion de l'eau.

Mesures	Acteurs concernés
<p><b>Sensibiliser les acteurs (élus et techniciens) pour favoriser la gouvernance</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Repérer les territoires orphelins ayant des obligations de résultat sur l'état des masses d'eau ou les territoires des SAGE nécessaires dans le SDAGE afin d'y organiser une sensibilisation des élus spécifique à chaque territoire, tenant compte des enjeux locaux, sur le modèle des sessions de formation « Rivière - Partage de l'eau » réalisées dans les années 90 par l'Agence.</li> <li>Informer/sensibiliser les élus sur la démarche de gestion intégrée de l'eau et sur les rôles respectifs des différents acteurs impliqués, notamment celui des EPTB. Développer la formation des élus sur les questions de l'eau.</li> <li>S'appuyer plus fortement sur les EPTB pour mettre en œuvre cette gouvernance, en assurant la planification, la coordination et l'animation à l'échelle de leur bassin.</li> </ul> <p>↳ Mesures 10<sup>ème</sup> programme : préparation de conventions de partenariat avec les EPTB du bassin ; aide à la mise en réseau et à l'inter-animation entre EPTB.</p>	<p>Agence, EPTB, services déconcentrés de l'Etat</p>
<p><b>Rassurer les acteurs locaux (notamment les élus) en formalisant un engagement pluriannuel de l'Agence au niveau :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Des taux d'intervention sur les travaux planifiés dans les contrats</li> <li>De l'animation des outils de gestion intégrée</li> </ul> <p>En contrepartie, préciser clairement les objectifs de résultat fixés entre l'Agence et la structure porteuse.</p> <p>↳ Mesures 10<sup>ème</sup> programme : renfort de la contractualisation avec les acteurs locaux permettant un engagement de l'Agence sur un programme pluriannuel d'opérations ; possibilité de financer les dossiers d'animation sur 2 ans au moins.</p>	<p>Agence</p>
<p><b>Favoriser l'implication des acteurs locaux et la prise en compte des objectifs de l'Agence dans les outils de gestion intégrée</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Bonifier certaines opérations ou les rendre éligibles en fonction de la mise en œuvre d'autres actions moins prioritaires pour les élus mais structurantes pour le milieu à travers la mise en place du système « donnant-donnant » dans les contrats.</li> </ul> <p>↳ Mesure 10<sup>ème</sup> programme : possibilité de bonifier ou de prendre en compte des opérations non éligibles dans un contrat territorial.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>S'interroger sur la pertinence d'un critère d'éligibilité du financement du petit cycle de l'eau en fonction de l'engagement des élus sur le grand cycle de l'eau, et sur les possibles modalités de mise en œuvre.</li> </ul> <p>↳ Mesure 10<sup>ème</sup> programme : mise en place du principe « gagnant-gagnant » dans le contrat territorial.</p>	<p>Agence</p>
<p><b>Intégrer la dimension territoriale</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Accompagner techniquement et financièrement la réalisation de diagnostics de territoires, incluant les enjeux économiques et d'aménagement du territoire et contribuer à leur partage de manière à impliquer les acteurs sur des enjeux fédérateurs.</li> </ul> <p>↳ Mesure 10<sup>ème</sup> programme : guide méthodologique à paraître au premier semestre 2013 sur la prise en compte de l'analyse socio-économique dans les SAGE et les contrats territoriaux.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Considérer les outils de gestion intégrée comme des projets de territoires qui prennent en compte les préoccupations locales des élus et leurs propres objectifs. Ne pas limiter les objectifs des outils de gestion intégrée à ceux du SDAGE, ces derniers nécessitant une sensibilisation auprès des élus locaux.</li> <li>Favoriser la souplesse dans les modalités d'intervention de l'Agence afin de pouvoir intégrer les enjeux des territoires, tisser une relation de confiance sur le long terme avec les porteurs de projets locaux et les amener à terme à intervenir sur les priorités de l'Agence</li> <li>Promouvoir cette approche territoriale de la gestion intégrée au sein de l'Agence au travers de sessions de sensibilisation et de formation.</li> <li>Accompagner financièrement et techniquement la structuration de tous les territoires en matière de gestion intégrée de l'eau et notamment ceux qui ne revêtent pas d'enjeux prioritaires pour l'Agence.</li> <li>Participer dès l'amont à l'élaboration des outils de développement des territoires (type SCOT et PLUI) de manière à intégrer plus fortement la dimension « eau » dans ces projets.</li> </ul> <p>↳ Mesures 10<sup>ème</sup> programme : accompagnement financier à un taux maximal de 50% sur les diagnostics « Eau » dans le cadre des SCOT / PLUI ; accompagnement technique avec l'appui du guide méthodologique « eau et urbanisme ».</p>	<p>Agence, EPTB</p>
<p><b>Améliorer l'accompagnement de l'Agence sur les territoires inter-délégations</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Renforcer les échanges sur les projets de gestion intégrée entre coordonnateurs territoriaux de délégations limitrophes, afin d'assurer un accompagnement optimal et une animation sur les bassins versants concernant deux délégations</li> <li>Mener une réflexion sur des périmètres d'intervention des délégations selon des territoires hydrographiques</li> </ul>	<p>Agence</p>
<p><b>Renforcer la cohérence des périmètres politiques, hydrographiques et administratifs</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ne pas appliquer de règles uniques mais s'adapter au maximum aux territoires – Faire preuve de pragmatisme</li> <li>Développer la concertation et le partage des enjeux des territoires de manière à impliquer l'ensemble des acteurs (techniques et politiques) et ainsi créer une véritable dynamique</li> </ul>	<p>Agence, services déconcentrés de l'Etat, CR, CG, élus et techniciens locaux</p>



## Renforcer l'efficacité des phases d'émergence et d'élaboration des outils de gestion intégrée



### OBJECTIF

Renforcer l'efficacité de ces phases afin de raccourcir les délais de mise en œuvre des outils de gestion intégrée et d'y impliquer les acteurs durablement.



### FREINS

- Connaissance partielle de la gestion intégrée de la part de certains acteurs de l'eau ;
- Difficultés rencontrées par les animateurs sur certains enjeux et objectifs des outils de gestion intégrée et sur leur mise en œuvre ;
- Longueur importante de la phase d'élaboration des SAGE et des contrats de rivière ;
- Divergences de perceptions entre les différents acteurs sur les questions de gestion de l'eau.



### MESURES

Mesures	Acteurs concernés
<p><b>Renforcer la vigilance de l'Agence et de ses instances sur les six éléments nécessaires à l'émergence et la pérennisation des outils de gestion intégrée</b> (présence d'un enjeu fédérateur, d'un portage politique fort, d'une structure porteuse légitime, d'un périmètre pertinent, d'un animateur et d'un accompagnement de l'Agence).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcer la sensibilisation et la formation des instances de bassin et des équipes de l'Agence, à la démarche de gestion intégrée et aux facteurs nécessaires à sa réussite – Organiser des sessions de formation transversales sur la gestion intégrée.</li> <li>• Réaliser une fiche technique sur les six éléments à prendre en compte avant la validation d'un dossier d'accompagnement d'un outil de gestion intégrée, pour s'assurer de la pertinence de cet outil.</li> </ul>	<p>Agence, comité de bassin, services déconcentrés de l'Etat</p>
<p><b>Favoriser l'implication des acteurs locaux dans l'émergence des outils</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Informer les acteurs locaux (élus, techniciens, riverains) sur les démarches de gestion intégrée de l'eau qui sont initiées sur leur territoire</li> </ul>	<p>Agence, services déconcentrés de l'Etat</p>
<p><b>Renforcer l'accompagnement des animateurs d'outils de gestion intégrée</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Accompagner les structures dans la procédure de recrutement de leurs animateurs : les sensibiliser sur les compétences nécessaires au métier d'animateur (fédérer un groupe d'acteurs aux opinions divergentes, favoriser leur créativité, trouver des consensus...).</li> <li>• Renforcer le partenariat avec le CNFPT afin de proposer des formations adaptées aux besoins de compétences des animateurs.</li> <li>• Outiller les animateurs pour les accompagner dans leurs missions, à l'aide d'un guide d'intendance précisant les « qui, quoi, quand, comment » de l'élaboration des outils de gestion intégrée, les étapes clés, les réponses aux questions les plus souvent posées.</li> <li>• Renforcer les réseaux des animateurs de SAGE et de contrats, de manière à favoriser les échanges et les retours d'expériences.</li> <li>• Soumettre un questionnaire aux animateurs portant sur leurs besoins en la matière.</li> </ul> <p>↳ Mesure 10<sup>ème</sup> programme : renforcement du réseau des animateurs de SAGE et de contrats de rivière, avec des apports méthodologiques et de la sensibilisation.</p>	<p>Agence, services déconcentrés de l'Etat, CNFPT</p>
<p><b>Renforcer l'accompagnement juridique des acteurs du territoire</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contractualiser avec un cabinet juridique pour accompagner les porteurs de SAGE dans leur phase de rédaction du PAGD et du règlement, et permettre ainsi de réduire les délais administratifs</li> </ul> <p>↳ Mesures 10<sup>ème</sup> programme : études juridiques financées à hauteur de 70% ; intervention d'un juriste dans le cadre du réseau des animateurs de SAGE et de contrats</p>	<p>Agence</p>

## Améliorer la traduction opérationnelle des SAGE



### OBJECTIF

Traduire les SAGE présents sur les territoires de façon opérationnelle afin de mettre en œuvre les moyens nécessaires à l'atteinte du bon état des eaux.



### FREINS

- Mise en œuvre opérationnelle des SAGE sous forme d'un outil structuré non systématique ;
- Longueur et lourdeur administrative de la phase d'élaboration qui peuvent nuire à la mise en œuvre opérationnelle des outils ;
- Manque de portage politique ;
- Maîtrise d'ouvrage non structurée ;
- Priorisation différente entre les objectifs définis dans les SAGE et ceux des partenaires financiers ;
- Divergences de perceptions entre les différents acteurs sur les questions de gestion de l'eau ;
- Difficultés dans la mise en œuvre d'un suivi-évaluation des outils.



### MESURES

Mesures	Acteurs concernés
<p><b>Renforcer l'animation de territoire pour structurer un réseau de maîtres d'ouvrage</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcer les effectifs d'animation (notamment sur les grands SAGE) pour une présence sur le terrain plus importante.</li> </ul> <p>↳ Mesure 10<sup>ème</sup> programme : possibilité de financer plusieurs animateurs pour un même outil de gestion intégrée lorsque les conditions le nécessitent.</p>	Agence
<p><b>Bonifier certaines actions programmées dans le cadre de la mise en œuvre d'un SAGE</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ne pas limiter cette bonification à l'existence d'un contrat de mise en œuvre d'un SAGE.</li> </ul> <p>↳ Mesure 10<sup>ème</sup> programme : possibilité de bonifier des actions d'un contrat territorial mis en œuvre sur un SAGE.</p>	Agence
<p><b>Mener une réflexion sur les éléments ralentissant la phase d'élaboration d'un SAGE et les minimiser autant que possible par des échanges renforcés entre partenaires institutionnels</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prendre en compte les différentes temporalités de la gestion intégrée (temps de la concertation, administratif, de la mise en œuvre des moyens, de l'évaluation).</li> </ul>	Agence, services déconcentrés de l'Etat, CR, CG, EPTB, syndicats...
<p><b>Réduire le nombre d'études nécessaires à l'élaboration d'un SAGE</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Intégrer certaines études pendant la phase de mise en œuvre de l'outil</li> </ul>	Agence, services déconcentrés de l'Etat
<p><b>Informier sur la phase de mise en œuvre d'un SAGE</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Informer les porteurs de SAGE sur les différents outils de déclinaison opérationnelle existants de manière à leur permettre d'anticiper cette phase</li> <li>• Créer des fiches techniques sur les outils existants, leurs spécificités et complémentarités, leurs avantages et leurs contraintes, l'engagement nécessaire des différents partenaires, les temporalités d'élaboration, les financements...</li> </ul>	Agence, services déconcentrés de l'Etat
<p><b>Renforcer la coordination entre l'Agence et les autres financeurs</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcer l'efficacité des accords-cadres départementaux, en s'assurant d'une meilleure cohérence entre les politiques des conseils généraux et celles de l'Agence.</li> </ul> <p>↳ Mesure 10<sup>ème</sup> programme : les accords-cadres départementaux pour une gestion durable de l'eau, en cours de négociation, intègrent un volet territorial.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Créer des « comités de financeurs », pour permettre des échanges réguliers entre Etat, conseils régionaux, conseils généraux et Agence sur les dossiers en cours et sur les plans de financement.</li> </ul>	Agence, services déconcentrés de l'Etat, CR, CG, EPTB
<p><b>Améliorer le suivi-évaluation des SAGE</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborer des outils adaptés pour répondre à deux besoins : (1) le suivi-évaluation des projets locaux via un tableau de bord de suivi annuel technico-financier pour restitution auprès des délégations régionales de l'Agence (2) les bilans globaux annuels sur l'avancement des SAGE du bassin pour rapportage auprès de la Commission Planification du comité de bassin.</li> </ul>	Agence



## Lexique

- AEAG** : agence de l'eau Adour-Garonne
- AEP** : adduction d'eau potable
- ARS** : agence régionale de santé
- CATER** : cellule d'assistance technique pour l'entretien des rivières
- CG** : conseil général
- CLE** : commission locale de l'eau
- CNFPT** : centre national de la fonction publique territoriale
- CR** : conseil régional
- DCE** : directive cadre européenne sur l'eau
- DDT** : direction départementale des territoires
- DDTM** : direction départementale des territoires et de la mer
- DREAL** : direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
- EPTB** : établissement public territorial de bassin
- LEMA** : loi sur l'eau et les milieux aquatiques
- MISE** : mission interservices de l'eau
- ONEMA** : office national de l'eau et des milieux aquatiques
- PAGD** : plan d'aménagement et de gestion durable
- PAOT** : plan d'actions opérationnel territorialisé
- PAT** : plan d'actions territorial
- PDM** : programme de mesures
- PGE** : plan de gestion des étiages
- PLU(I)** : plan local d'urbanisme (intercommunal)
- PNR** : parc naturel régional
- SAGE** : schéma d'aménagement et de gestion des eaux
- SATESE** : service d'assistance technique à l'exploitation des stations d'épuration
- SCOT** : schéma de cohérence territoriale
- SDAGE** : schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux

Evaluation réalisée de juin 2012 à mars 2013  
par les prestataires Elodie PUCHEU (chargée d'évaluation RISA)  
et Christophe BESLAY (sociologue)

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

André CABOT (Président du comité de rivière Tarn 81),  
Elisabeth JEAN (DREAL de bassin),  
Catherine NAVROT (animatrice SAGE Leyre),  
Catherine ADNET, Jean-Yves BOGA, Magali PREVOST  
et Franck SOLACROUP (agence de l'eau Adour-Garonne)



# Collection Evaluation



## #3

Évaluations déjà publiées et téléchargeables  
sur [www.eau-adour-garonne.fr](http://www.eau-adour-garonne.fr) :

- 1 Politique «Rivière»
- 2 Politique «Assainissement»

[www.eau-adour-garonne.fr](http://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