

Evaluation des politiques d'intervention de l'Agence



établissement public du ministère
de l'écologie, du développement
et de l'aménagement durables

Actions de lutte contre les pollutions diffuses agricoles dans les bassins d'alimentation des captages d'eau potable

Synthèse

2007

EVALUATION DES POLITIQUES D'INTERVENTION DE L'AGENCE DE L'EAU RHONE-MEDITERRANEE ET CORSE

Evaluation des actions de lutte contre les pollutions diffuses agricoles dans les bassins d'alimentation des captages d'eau potable

Membres du comité de pilotage de l'évaluation :

Philippe DUPONT : Directeur de la Planification et de la Programmation - AERM&C (Président du COPIL)
Elise DUGLEUX : Chargée d'études « Eau potable » - Direction des Interventions Sectorielles - AERM&C
Anne LAUTREDOU : Chargée d'études « Evaluation des politiques sectorielles d'intervention » - Direction des Interventions Sectorielles - AERM&C
Eve SIVADE : Chargée d'études « Pressions agricoles » - Direction des Interventions Sectorielles - AERM&C
Jean PEYTAVIN : Responsable de l'unité « Ressource en Eau et Pollutions Diffuses » - Direction des Interventions Sectorielles - AERM&C
Frédéric SIMON : Chargé d'affaires - Délégation Sites Industriels et Agglomérations Majeurs - AERM&C
Frédérique PERREAU : Chargé d'affaires - Délégation de Besançon - AERM&C
Frédéric LAUNAY : Chargé d'affaires Agriculture- Délégation de Montpellier - AERM&C
Zoé BAUCHET : Adjointe au chef de SEMA – DIREN Rhône-Alpes
Marie-Agnès CHAPGIER : Ingénieur principal d'études sanitaires – DRASS Rhône-Alpes
Edwige DUCLAY : Bureau de la protection des ressources en eau et de l'agriculture - Direction de l'Eau - MEDD
Marie-Christine SIMON : SRPV – DRAF Rhône-Alpes
Muriel DURAND-BOURLIER : Chef du Service Protection et Gestion de l'Environnement – DDAF de l'Ain
Elisabeth GALLIEN : Animatrice de la CLE du SAGE de la Bourbre – Syndicat Mixte d'Aménagement du Bassin de la Bourbre

Evaluation réalisée : d'avril 2006 à mars 2007

Prestataire : **AScA** : **Dikran ZAKEOSSIAN** (chef de projet), **Nicolas BAUDUCEAU**, **Gaëlle CHEVILLOTTE**, **Anne DESGREE**, **Jean-Baptiste NARCY**

Travaux fournis : Note de synthèse / Rapport d'évaluation

Les textes ci-après n'engagent que leurs auteurs et ne constituent donc pas une position officielle de l'Agence.

Les constats présentés correspondent aux situations observées par le bureau d'études. Ils ne déniaient pas pour autant que dans diverses régions ou départements du bassin Rhône-Méditerranée des partenariats ont été créés, des priorités d'action ont pu être établies, la connaissance de la pollution des eaux brutes par les pesticides a été approfondie,...

Le rapport détaillé de cette étude est disponible à l'Agence de l'eau

Actions de lutte contre les pollutions diffuses agricoles dans les bassins d'alimentation des captages d'eau potable

Synthèse et recommandations

2007



Étude réalisée par :
Dikran Zakeossian
Nicolas Bauduceau
Gaëlle Chevillotte
Anne Desgrée
Jean-Baptiste Narcy

Sommaire

Contexte d'intervention et objectifs de l'étude	5
Statut et objectifs de l'étude	5
Méthode de travail	5
Réponses aux questions évaluatives	6
Q1 : Quels sont les choix techniques pertinents pour garantir l'efficacité environnementale des actions ?	6
Q2 : Quelles sont les conditions socio-économiques pour assurer une mise en oeuvre efficace des actions préventives ?	8
Q3a : Enjeux de cohérence externe des actions engagées par l'Agence	10
Q3b et Q4 : Cohérence interne dans la politique et les moyens de l'Agence	12
Propositions d'intervention et options possibles pour le 9^{ème} programme	13
Propositions relatives au contenu du 9^{ème} programme	13
Propositions relatives à l'accompagnement de la mise en oeuvre du 9^{ème} programme en interne à l'Agence	17
Conclusion	18

Contexte d'intervention et objectifs de l'étude

Le 9^{ème} programme d'intervention de l'Agence de l'eau RM&C marque une rupture par rapport aux précédents en laissant une large place à la politique de gestion des pollutions agricoles diffuses, avec notamment le cofinancement par l'Agence du volet agri-environnement du Plan de Développement Rural Hexagonal (PDRH). **L'échelle des bassins d'alimentation de captages (BAC) est la cible privilégiée pour l'Agence**, à l'interface de la politique AEP et de sa politique agricole. Ainsi, le volet des BAC, absent en tant que tel jusqu'à présent, est l'un des 14 objectifs phares du 9^{ème} programme, marqué par une doctrine générale de territorialisation de l'action et l'exigence de résultats. Ces évolutions, sont à relier aux grandes orientations communautaires et nationales fixées par la Directive Cadre sur l'Eau (DCE), la récente Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques (LEMA) ou encore le Plan National Santé Environnement (PNSE).

Statut et objectifs de l'étude

La présente évaluation s'inscrit en accompagnement de la réflexion interne à l'Agence quant aux stratégies et modalités d'action à adopter pour **la gestion des pollutions agricoles diffuses (nitrates et pesticides) à l'échelle des bassins d'alimentation de captages**. Centrée en premier lieu sur le 9^{ème} programme d'intervention, l'analyse est ici élargie aux enjeux de moyen terme et à l'atteinte possible des objectifs de la DCE en 2015. La réflexion a été organisée autour des quatre grandes questions évaluatives posées par l'Agence qui portent aussi bien sur des enjeux opérationnels - choix techniques, modalités optimales de mise en œuvre – que sur des enjeux stratégiques qui interpellent le programme de façon plus structurelle - perti-

nence des objectifs de la politique, cohérence interne et externe.

Méthode de travail

Cette étude s'est déroulée sur 10,5 mois selon les quatre phases d'une étude d'évaluation classique (structuration, observation, analyse, jugement). Ce choix méthodologique a été confirmé en début d'étude en soulignant le caractère prospectif de l'étude.

Les travaux ont été suivis par un Comité d'Evaluation composé de membres de l'Agence (responsables, chargés d'affaires, chargés d'études) et de représentants de ses principaux partenaires institutionnels (DRASS, DIREN, DRAF, DDAF, SAGE) apportant un regard extérieur sur la politique de l'Agence.

Pour répondre à cette demande, l'approche méthodologique proposée reposait sur :

- la constitution d'un référentiel d'étude élargi, intégrant en plus des questions évaluatives à proprement parler un cadre d'interprétation complet ;
- la conduite de quinze études de cas d'actions de reconquête de la qualité de l'eau, privilégiant autant que possible les cas de « succès ». Les exemples ont été choisis sur l'ensemble du territoire national ; une étude a été menée en Allemagne.
- une douzaine d'entretiens transversaux conduits auprès des acteurs départementaux régionaux ayant une vision intégrative des enjeux eau potable/ agriculture (DDASS, Conseils généraux, chambres régionales...), l'objectif étant de tester la validité des hypothèses et conclusions issues de l'analyse comparative.

- un travail de formalisation de stratégies et scénarios d'intervention réalisée avec l'Agence qui a d'identifier deux produits différents dont une stratégie opérationnelle d'intervention pour l'Agence au stade du 9^{ème} programme, et un véritable scénario prospectif centré sur le 10^{ème} programme.
- enfin, deux ateliers de travail, un interne (chargés d'affaires) et un externe (administrations, syndicats d'eau et maîtres d'ouvrages potentiels, chambre d'agriculture ...) ont permis de tester la faisabilité et la pertinence des propositions dégagées au terme de l'étude.

La plus grande spécificité de cette approche a été de retenir des études de cas de « succès avérés », sur la reconquête de la qualité de l'eau ou les changements de pratiques agricoles, après une phase d'inventaire national. Ce choix s'explique en premier lieu par la finalité de l'étude qui est **d'aider à la conception des futurs programmes**. La nature exploratoire de cette commande dans un champ d'action nouveau (les BAC) justifie à elle seule le fait de privilégier « les bons exemples » dans un domaine où ils sont peu nombreux. Ce choix a permis d'avoir une vision quasi exhaustive des expériences réussies et d'en tirer une analyse comparative sur le plan économique, organisationnel ou sociopolitique. **Bien connaître les facteurs de succès plutôt que d'illustrer des causes d'échec, pourrait résumer le choix de la méthode proposée.**

Réponses aux questions évaluatives

Q1 : Quels sont les choix techniques pertinents pour garantir l'efficacité environnementale des actions ?

Dans quelle mesure les interventions de l'Agence dans le domaine des actions préventives visant la préservation et/ou la restauration de la qualité de l'eau sur les bassins d'alimentation des captages ont-elles été pertinentes, notamment celles liées à la réduction des pressions polluantes agricoles diffuses ? De plus, quelles sont les démarches pertinentes pour l'Agence, parmi celles conduites en dehors du bassin RM&C et poursuivant des objectifs similaires ?

Le diagnostic des enjeux à l'échelle du bassin met en évidence les points suivants :

- Une des spécificités du Bassin RM&C est qu'une grande partie des pollutions se concentrent dans les vallées centrales et périphériques du Bassin (**90% des masses d'eau polluées par les nitrates se situent en zones d'alluvions**). Les zones de karst sont le second type de milieu le plus touché et sont particulièrement sensibles aux pollutions par les pesticides. Ainsi, les pollutions du Bassin, sont surtout observées sur des nappes réactives.
- De plus, malgré une très grande diversité des situations agricoles, on rencontre à l'échelle du bassin **des conditions techniques plutôt favorables dans une optique de reconquête de la qualité de l'eau**. On peut faire valoir : (1) Un grand nombre de systèmes de

polyculture élevage valorisant l'herbe et (2) l'importance des cultures pérennes pouvant envisager l'enherbement ou des techniques alternatives de désherbage sans impacter les rendements. **Les principales difficultés qui subsistent sont** liées aux systèmes viticoles et arboricoles à haute valeur ajoutée, souvent peu sensibles à l'incitation et aux systèmes culturaux spécialisés (maïsiculture et maraîchage). Le sud du Bassin concentre ces difficultés.

Les études de cas apportent quant à elles les enseignements suivants :

- **L'ensemble des dispositifs étudiés reposaient systématiquement, au moins dans un premier temps, sur la mise en œuvre de mesures agri-environnementales relativement exigeantes** sur une forte proportion de la surface agricole des bassins. Aucune action réussie de reconquête de la qualité de l'eau reposant sur le seul conseil et raisonnement agronomique n'a pu être inventoriée.

En matière de nitrates, les mesures de remise en herbe, de couverture des sols (cultures intermédiaires pièges à nitrates - CIPAN) et de réduction d'intrants sont les trois mesures les plus fréquentes sur les cas étudiés. Pour autant, les seules mesures de limitation des transferts (comme les CIPAN) semblent souvent insuffisantes pour assurer une inversion nette de tendance.

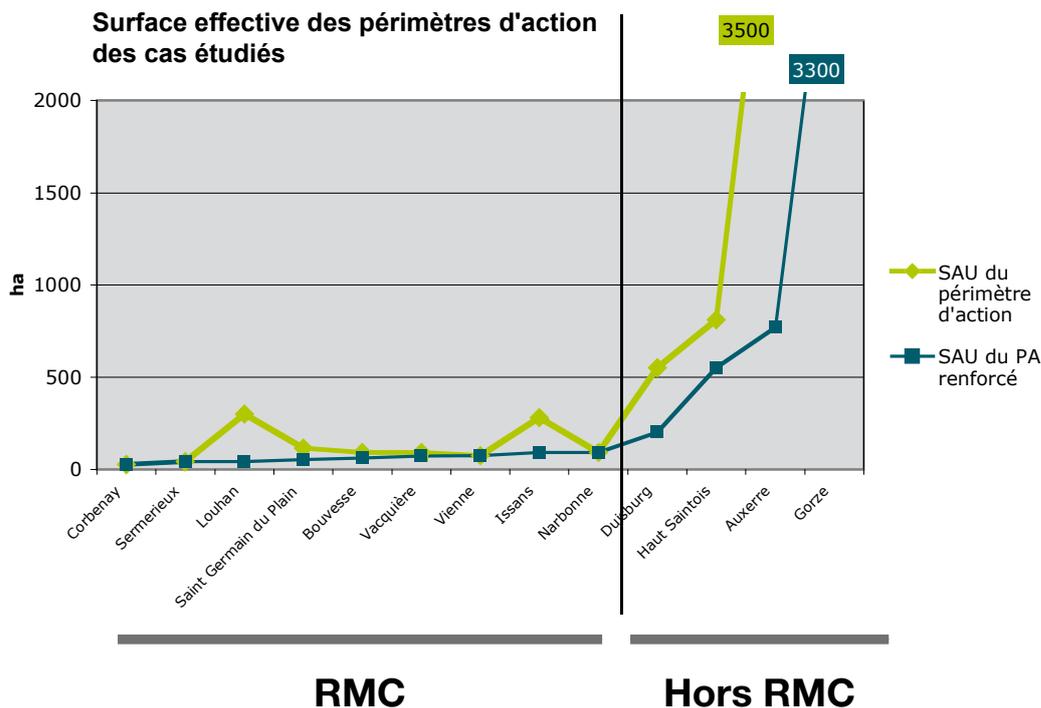
La gestion des pesticides renvoie quant à elle à des mesures souvent plus variables même si les principes d'action évoluent peu (enherbement, réduction des doses, ...). La substitution moléculaire est un mode d'action spécifique à cette problématique,

mais qui soulève de nombreuses questions notamment sur le plan de la durabilité. Pour autant dans ce domaine les exemples de succès sont beaucoup plus rares, à l'échelle du bassin RM&C et à l'extérieur, notamment du fait de l'inadéquation des logiques agri-environnementales incitatives par rapport à la nature très patrimoniale ou intensive des productions agricoles en cause. Le faible nombre de succès pose question et rappelle que la pertinence technique des actions se juge aussi en fonction de leur acceptabilité et leur capacité à produire le changement.

- **la plupart des actions conduites sur le territoire du Bassin RM&C ont eu lieu sur des surfaces limitées concernant le plus souvent quelques dizaines à quelques centaines d'hectares**, ce qui est à corréliser à la nature, le plus souvent alluviale, des aquifères considérés. Le graphique suivant illustre ce propos. Il représente d'une part l'ensemble des surfaces concernées par au moins une Mesure Agri Environnementale (MAE), et celle concernée par les MAE les plus exigeantes.

L'étude apporte donc un enseignement majeur en montrant que la plupart des pollutions du Bassin se concentrent sur les milieux réactifs (alluvions et karsts) et que la gestion de ces pollutions peut se faire sur des périmètres d'action très réduits (50 à 300 ha sur les exemples RM&C).

En effet, plus que le périmètre optimal d'un point de vue hydrogéologique (impluvium, aire d'alimentation ...), l'analyse fait ressortir l'importance de raisonner en termes de Périmètre d'Action Efficace (PAE), ce dernier étant le périmètre nécessaire pour obtenir une eau conforme au captage en fonction du type de mesures techniques adoptées.



Q2 : Quelles sont les conditions socio-économiques pour assurer une mise en œuvre efficace des actions préventives

Comment l'Agence peut-elle intervenir efficacement pour obtenir une mise en œuvre réussie et durable des actions préventives identifiées, aux meilleures conditions économiques sociales et juridiques ?

A) L'émergence des actions se fait en situations de non-choix

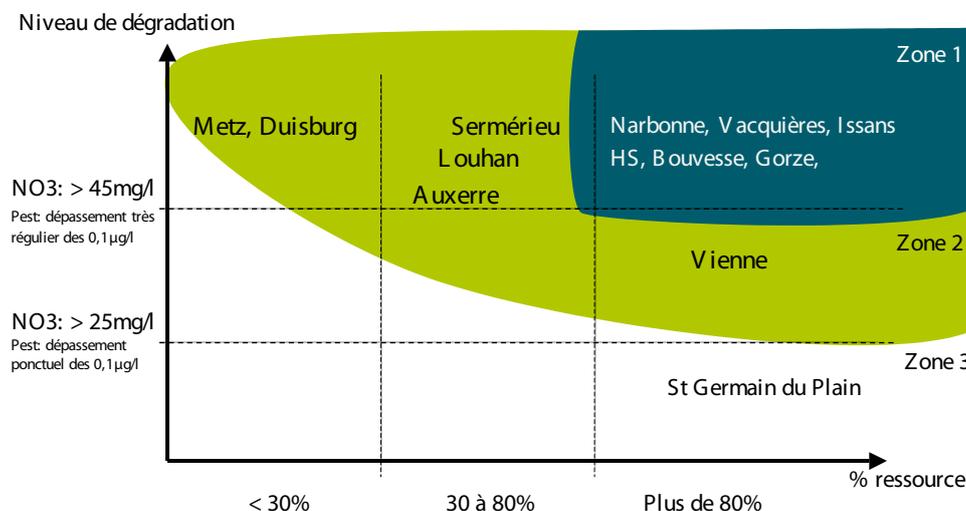
L'intensité des impératifs AEP auxquels sont confrontées les collectivités ressort comme le **facteur majeur pour expliquer l'engagement des actions**. En effet, l'analyse comparative des études de cas montre que les actions ne se mettent en place ou ne se structurent autour d'une exigence de résultat, qu'à partir

du moment où les collectivités se trouvent en **situation d'urgence** (ressource très dégradée et quasi exclusive – zone 1) ou en **situation de gestion stratégique** d'une ressource importante (zone 2). Leur légitimité à engager une action, aussi contraignante soit-elle, s'en trouve alors renforcée.

L'émergence des actions de reconquête et **l'engagement des collectivités tient donc le plus souvent aux situations de non-choix**.

Le non-choix est ici entendu en terme de ressource alternative tout d'abord, mais surtout en terme d'alternative curative à l'engagement d'une action agricole (usine de traitement, interconnexions, recherche de nouveaux captages, voire même construction de retenues collinaires trop coûteuse...). **Le cumul des deux modes d'action (curatif + préventif) n'a jamais été rencontré et apparaît comme très improbable à la lumière des entretiens conduits.**

Représentation de la situation des collectivités étudiées en fonction de leur dépendance à la ressource dégradée et au niveau de dégradation de celle-ci



Il apparaît également que les degrés de complexité technique des actions ou la taille des agglomérations ne sont pas des facteurs rédhibitoires. Seules les très petites communes sont absentes de l'échantillon (moins de 1000 habitants).

B) Résultats en termes de dispositifs organisationnels

Les enjeux organisationnels et de fonctionnement sont d'autant plus importants que les actions étudiées ont lieu sur de grandes surfaces et dans la durée. S'ils ne sont pas toujours centraux (notamment sur les petits BAC), une procédure (Défi, contrat rural, DUP, CTE collectif...), formalisant le cadre d'avancement de l'opération s'avère nécessaire dans l'ensemble des cas étudiés.

Le degré d'implication des collectivités varie fortement mais leurs rôles dans le portage politique et la fonction d'aiguillon sont les plus déterminants pour légitimer l'action. On constate globalement un fort besoin d'assistance pour que ces acteurs, pourtant pressentis pour la maîtrise

d'ouvrage, s'impliquent réellement dans des actions souvent complexes aussi bien sur le plan technique, administratif que procédural. **Les acteurs institutionnels** au delà de leur « casquette » habituelle peuvent jouer ce rôle d'expertise et d'assistance mais ces cas sont assez rares (groupes régionaux pesticides). L'action coercitive notamment de la part des DDASS, peut être déterminante mais reste elle aussi peu fréquente.

Les organismes agricoles assurent pour leur part deux missions importantes : l'expertise et l'animation (un animateur pour 50 à 150 exploitants en moyenne sur les exemples analysés). Une des difficultés vient de leur positionnement souvent à l'interface entre la défense des intérêts de la profession et la réponse aux demandes de prestation des collectivités. Le pilotage qui est fait des opérations reflète bien cette ambiguïté, en cherchant avant tout à minimiser la contrainte pour les exploitants.

C) Résultats en termes de pérennisation des changements de pratiques et de durabilité des actions

La doctrine d'intervention de l'Agence insiste sur la pérennisation des actions comme une condition à l'engagement des financements (garantie de pérennisation avant d'accorder les aides et non reconduction de celle-ci au-delà des 5 premières années). La question de la pérennisation des actions étudiées est donc centrale.

Les exemples rencontrés montrent tout d'abord un grand nombre de cas où la pérennisation n'a pas été assurée et où les changements de pratiques prennent fin avec la fin des financements agri-environnementaux. Les seuls cas de pérennisation possibles reposent donc : (1) sur la **prolongation des financements**, intégrés comme partie intégrante du coût de l'eau ; (2) sur la base **d'acquisitions foncières** progressivement enclenchées par les collectivités suite à une phase de « médiation agri-environnementale » ; (3) plus rarement sur la **pérennisation réglementaire** (DUP de protection de captage ou réglementation agricole) ; (4) parfois sur **l'acquisition de matériel**, si ce dernier permet d'opérer des changements de pratiques sans aller à l'encontre de l'intérêt des exploitants eux-mêmes.

D) Analyse économique des actions

Le constat majeur de l'analyse économique est que **les coûts globaux (MAE+ animation) reconstitués sur les études de cas sont faibles, voire inférieurs à ceux des options curatives**, ce qui explique le choix de pérennisation de ces financements pour certaines collectivités. En effet les moyennes constatées sont inférieures à :

- **5 € /habitant/an, (voire à 2 € /hab/an dans 5 cas)**
- **0,1 € /m³/an, (voire à 0,03 € /m³/an dans 5 cas)**
- **200 € /ha/an**

Le principal facteur de variabilité de ces coûts unitaires semble lié à la taille des collectivités (un accroissement net est observé pour les collectivités de moins de 2000 habitants) ou à la nature des choix techniques. La prise en charge de ces financements par les collectivités est généralement possible mais non systématique. Il ressort également que les coûts des options foncières sont très proches de ceux des actions agri-environnementales conduites sur une durée d'une quinzaine d'années.

Q3a : Enjeux de cohérence externe des actions engagées par l'Agence

En quoi les interventions de l'Agence, actuelles et proposées, sont-elles en synergie ou en contradiction avec les actions contractuelles ou les politiques conduites, à l'échelle d'un territoire, par d'autres acteurs du domaine de l'eau ou pas (Communauté Européenne, État, collectivités locales et territoriales, organisations professionnelles agricoles) ?

A) Enjeux de cohérence entre politique environnementale de reconquête de la qualité de l'eau brute et politique de santé centrée sur l'eau distribuée.

Le faible nombre de « succès » inventoriés pousse tout naturellement à interroger la manière dont se fait aujourd'hui la mise en conformité des captages pollués ou en phase de l'être. L'analyse dresse de ce point de vue un bilan inquiétant en

montrant le total décalage entre les missions et politiques des différents acteurs départementaux et le dossier des BAC qu'il s'agit de promouvoir dans le cadre du 9^{ème} programme. Ces résultats tiennent tout particulièrement :

- A des **missions DDASS centrées sur le seul enjeu sanitaire et adoptant un pilotage fortement ciblé sur la qualité de l'eau distribuée** (principal indicateur suivi). Ce positionnement se traduit : (1) par les carences en matière de suivi de la qualité de l'eau brute notamment sur l'enjeu pesticides ; (2) par les indicateurs de pilotage peu sensibles à la norme environnementale « pesticides », mais raisonnant en termes de valeur sanitaire (VS) ; (3) par l'indifférence quant à la voie - préventive ou curative - qui sera adoptée pour la régularisation des captages ; (4) enfin, dans une action préventive tournée vers les périmètres de protection qui tout en étant utiles entrent en concurrence avec les approches BAC d'un point de vue des moyens à mobiliser, voire conduisent à des phénomènes d'éviction (la mise en œuvre des PPC poussant à la régularisation par la voie curative).
- A des missions DDAF qui sont (1) très insuffisantes en ce qui concerne les missions de police des eaux (centrées sur les pratiques agricoles sans véritable exigence sur la qualité de l'eau), (2) **voire antagonistes pour ce qui concerne l'action des services d'ingénierie publique** qui sont davantage les promoteurs des « bonnes » solutions curatives, plutôt que les porte paroles des projets préventifs...
- Aux **Conseils généraux, qui privilégient eux aussi une approche portant sur les équipements et ouvrages AEP**, en aidant les collectivités à mettre en place

des solutions curatives ou à rechercher des ressources alternatives. Leurs cofinancements dans ces domaines permettaient jusqu'à récemment de porter les taux d'aide aux ouvrages à près de 70 % des montants globaux.

Dans les faits, ce sont donc quasi systématiquement les approches curatives au sens large (traitement, interconnexion, nouveau forage, ...) qui se mettent en place en cas de pollution des ressources AEP par les nitrates et pesticides. L'adhésion des communes à ces solutions ne paraît que plus aisée du fait de la convergence des éléments que nous venons de décrire.

Le constat « BAC, politique orpheline » s'impose alors. Il semble d'autant plus adapté au regard des enjeux de concurrence qu'il s'agira de gérer d'une part vis-à-vis des approches curatives (avec des circuits rôdés et institués de longue date) et d'autre part vis à vis des périmètres de protection des captages, qui tout en étant utiles à la protection des ressources, entrent en conflit avec l'enjeu des BAC.

B) Enjeux de cohérence par rapport aux politiques agricoles et environnementales nationales

La cohérence externe de l'action de l'Agence face aux politiques nationales en matière d'agriculture et d'environnement suggère les constats suivants :

- Le 9^{ème} programme d'intervention s'inscrit en forte cohérence avec les orientations nationales et communautaires en matière d'agri-environnement, mais devient de ce fait tributaire des évolutions de ces politiques, à l'image du 8^{ème} programme (PMPOA). En ce qui concerne la réforme de la Politique Agricole Commune de 2003, peu de synergies peuvent être

mises en évidence à ce jour en dehors des opportunités nouvelles que présente le découplage partiel des aides pour des actions de maîtrise foncière.

- On constate une bonne articulation potentielle par rapport à la politique environnementale et aux dispositions de la nouvelle loi sur l'eau qui inscrit dans son article 21 le cadre dans lequel pourrait être mis en œuvre le volet réglementaire des démarches BAC. Des incertitudes de taille subsistent néanmoins sur l'application qui sera faite de ce volet dans les années à venir, en particulier du fait que les prises de décision se feront à l'échelle départementale. Il semble très peu probable qu'un recours massif à ce dispositif soit envisagé à court terme pour prendre la relève des actions incitatives.

Plus largement, la politique des BAC, aussi pertinente soit-elle, vient s'inscrire à contre-courant de la plupart des politiques classiques ciblant avant tout l'échelle des masses d'eau ou les exploitations agricoles. Une remise en cause de ces visions globalisantes est nécessaire pour accepter d'initier le changement à partir de l'échelle des BAC, seule susceptible de garantir un véritable engagement des collectivités locales.

Q3b et Q4 : Cohérence interne dans la politique et les moyens de l'Agence

Q3b : Dans quelle mesure l'Agence intervient-elle de manière cohérente avec ses autres interventions (aides/redevances, préventif/curatif, lutte contre la pollution agricole).
Q4 : Dans quelle mesure les moyens et les modalités d'organisation de l'Agence sont-ils compatibles avec l'adoption des interventions où la plus value de l'Agence est la plus forte ?

Au regard de l'analyse qui précède le programme actuel de l'Agence montre plusieurs limites. Il s'agit tout d'abord du maintien d'un volet curatif très significatif exacerbant les enjeux de concurrence qui viennent d'être décrits. La cohabitation des deux schémas, voir leur cumul, est d'après les exemples étudiés quasi impossibles. L'autre difficulté majeure tient à une politique PPC redynamisée du fait des exigences du PNSE, sans que l'articulation avec le volet BAC n'ait été réellement réfléchi (en intégrant notamment les enjeux de concurrence ou d'éviction mentionnés plus haut). Les besoins d'accompagnement des collectivités dans ce domaine particulièrement complexe et orphelin n'ont pas été anticipés. Enfin, il n'y a pas de théorie d'action stabilisée sur les interactions entre la problématique des BAC et les enjeux de reconquête de la qualité de l'eau à l'échelle des masses d'eau.

D'un point de vue des modalités de financement, **l'équilibre dans les taux d'aide ne semble pas adapté aux enjeux de concurrence explicités ici**. De même l'hypothèse fondamentale de l'actuel programme, envisageant une prise en charge intégrale du coût de pérennisation des MAE par les collectivités, semble trop optimiste à la lumière des analyses économiques. En effet, s'il a été montré que l'implication des communes est possible, rien ne prouve qu'elles puissent assurer une prise en charge intégrale dans l'ensemble des cas.

En revanche, les moyens globaux prévus sur ce volet de la politique ne sont pas à ce jour la variable limitante (les précédents programmes ont montré la difficulté potentielle pour l'Agence à utiliser les crédits agricoles). Ils le sont d'autant moins si l'on reste centré sur l'objectif des 40 BAC (imaginés initialement comme couvrant en moyenne quelques 2000 ha chacun).

En ce qui concerne les moyens humains, l'Agence prévoit aujourd'hui de mobiliser 1,67 ETP par an sur la gestion de ce type de dossier dans l'ensemble des délégations. Au regard des difficultés de portage et des besoins d'assistance mis en évidence, ces moyens semblent très insuffisants. Ils le sont encore plus si on se projette dans des objectifs plus ambitieux, compatibles avec les exigences de la DCE (cf. plus loin). De plus, les ateliers de travail ont mis en évidence la carence de compétence agricole au niveau des délégations et des difficultés dans l'articulation thématique entre les différents services de l'Agence.

Propositions d'intervention et options possibles pour le 9^{ème} programme

Les recommandations développées ici « internalisent » l'ensemble des conclusions évaluatives en cherchant à concevoir un dispositif Agence « optimisé » et cohérent par rapport aux enseignements de l'étude. Elles exploitent donc l'ensemble des marges de liberté qui pourraient être saisies dans le cadre actuellement voté du 9^{ème} programme et au stade d'une révision de ce dernier. Ces propositions sont donc à mettre en œuvre de manière progressive. Elles **proposent un cheminement de l'Agence allant de la rationalisation et l'optimisation du 9^{ème} programme actuel dans un premier temps, à une véritable révision structurelle et ambitieuse à mi-parcours, à l'occasion de l'adoption du nouveau SDAGE.**

Deux types de propositions peuvent être distingués.

- Le premier ensemble de propositions se centre sur **le contenu du 9^{ème} programme** et propose des

amendements sur (1) les objectifs du programme et leur adaptation opérationnelle ; (2) les échelles d'intervention pertinentes (3) ; les aides au changement de pratiques et d'usages (MAE, maîtrise foncière ...) et leurs modalités de mise en œuvre ; et (4) les aides en faveur de l'animation, l'assistance et les études pour accompagner ces changements de pratiques et usages.

- Le second ensemble de propositions se centre quant à lui sur **l'accompagnement de la mise en œuvre du 9^{ème} programme, à mener par l'Agence** afin d'optimiser ses effets et de préparer le 10^{ème} programme.

Propositions relatives au contenu du 9^{ème} programme

A) Une révision nécessaire des objectifs

Actuellement le programme de l'Agence retient comme 9^{ème} objectif phare (parmi 14) de « restaurer la qualité des eaux brutes dans au moins 40 bassins d'alimentation touchés par les pollutions diffuses ». La question se pose de savoir si cet objectif quantifié, malgré l'affichage a minima énoncé par le texte (au moins 40), représente un repère suffisant pour construire la politique de l'Agence. Il s'agit d'analyser la pertinence de cet objectif par rapport aux besoins du Bassin et aux attentes de la DCE à l'horizon 2015, et sa cohérence par rapport aux enjeux d'articulation entre les politiques des différents partenaires publics. De ce point de vue, l'évaluation montre :

- l'étendue du problème qu'il s'agit de surmonter d'ici 2015. **Ainsi, il semble que les enjeux de pollution portent probablement sur près de 2000 captages et à fortiori des BAC correspondants.**

- que la DCE et autres textes associés pointent bien la nécessité de **prévenir la dégradation et d'entamer une inversion de tendance sur l'ensemble des masses d'eau souterraine concernées par un dépassement de 75% des normes**, avec une priorité en ce qui concerne les zones protégées telles que les BAC (afin notamment de réduire les traitements de potabilisation).

Ainsi, **sur le strict plan de l'adéquation aux besoins, les objectifs de l'Agence apparaissent donc comme très modestes.** Ils ont avant tout été conçus dans une optique de cohérence de moyens humains et financiers, sans réflexion stratégique sur le rôle qu'entend jouer l'Agence dans l'atteinte des objectifs DCE et la responsabilité des différents partenaires dans la mise en œuvre des orientations du SDAGE. Il n'y a pas eu à ce jour de recensement exhaustif des besoins, les prémices de cette analyse figurant dans l'évaluation.

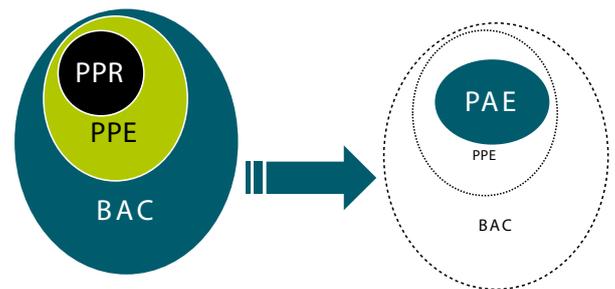
Sur la base de ces constats, les **propositions d'AScA vont dans le sens d'une réévaluation des objectifs actuels, au stade de la révision à mi parcours du 9^{ème} programme**, afin de les **rapprocher autant que possible des besoins** auxquels est amenée à répondre la politique **et d'éviter la seule justification de ces derniers par des considérants de moyens.** Sans vouloir adosser l'ensemble de la politique de l'eau du Bassin sur la seule Agence RM&C, **l'engagement de celle-ci sur 10 à 20% des BAC à enjeux constituerait un objectif plus crédible pour ce programme (que les 1 à 2% actuels).** Cette position est également nécessaire pour assurer une montée en puissance suffisante de la politique au cours du programme suivant. Elle se justifie aussi par : (1) le caractère très stratégique de la reconquête des BAC , (2) la relative facilité

technique des actions de reconquête à l'échelle du bassin RM&C et les garanties d'efficacité qu'offre cette échelle d'action, (3) l'absence de prise en compte de cet enjeu par les autres partenaires institutionnels.

B) Un recentrage vers des échelles d'actions pertinentes et opérationnelles

L'autre proposition majeure, à mettre en œuvre le plus rapidement possible, est **d'articuler la politique de l'Agence autour de deux notions complémentaires** qui sont : **d'une part le BAC, qui est le vecteur des messages politiques et institutionnels et d'autre part celle des périmètres d'action efficace (PAE), vecteur des actions techniques.**

Représentation schématique du périmètre d'action efficace



Cette seconde notion, visera à faciliter l'adoption d'une démarche pragmatique, avec une politique des BAC axée autour de la recherche de la surface nécessaire et suffisante pour assurer l'atteinte (confortable) des normes de potabilité.

C) Un rééquilibrage entre volet agri-environnemental et politique de maîtrise foncière

La place à accorder aux différents volets de la politique de l'Agence (MAE et foncier en particulier) a été une des questions importantes de l'analyse. Elle s'est posée de façon particulièrement prégnante au regard

des enjeux de pérennisation des changements de pratiques attendus par l'Agence. Quatre stratégies d'action ont été envisagées en se projetant sur le moyen terme. L'une d'entre elles a plus particulièrement retenu l'attention de l'évaluateur et du comité de pilotage.

Cette stratégie appelée « mixte-partenaire » donne un poids équivalent aux volets MAE et foncier, de manière à toucher les deux publics « cible » agriculteurs et collectivités, tout en restant dans un schéma partenarial associant la profession agricole à la gestion des deux volets (SAFER étant le principal opérateur de la gestion foncière). Les principaux avantages sont : (1) de rassembler l'ensemble des garanties pour s'assurer de la pérennisation et durabilité de la reconquête de l'eau ; (2) de miser sur la clarté du discours et préparer le réel niveau d'exigence ; (3) de favoriser la plus forte implication des collectivités locales en ouvrant largement la voie foncière (projets territoriaux) ; (4) de valoriser les évolutions dans les politiques de développement rural et celles dans la PAC avec les opportunités ouvertes par le découplage des aides ; (5) de lever les contraintes de cahier des charges et de niveau d'exigence spécifiques aux MAE. Plus largement son avantage est de redonner à l'Agence davantage d'autonomie et de la rendre moins tributaire des aléas de la politique agri-environnementale nationale.

Ce choix se traduit par une série d'adaptations à mettre en œuvre rapidement, dont un affichage plus fort sur le volet foncier et une optimisation procédurale facilitant l'accès des collectivités dans le dispositif (procédure type – subvention + prêt). Le schéma repose également sur le recours important à l'échange de foncier (via opérateurs fonciers de type SAFER). Dans un second temps, la revalorisation des

niveaux d'aides semble nécessaire, pour rendre la procédure concurrentielle par rapport aux autres schémas d'action (soit 60% de subvention + 40% de prêt pour les cas les plus pertinents). En outre, une optimisation des dispositifs MAE est proposée en mettant l'accent sur l'adaptation de l'éventail de MAE proposées et de leurs cahiers des charges. Un effort de clarification de la logique de gestion des pesticides – gestion de risque – vient renforcer les recommandations. Enfin, il est proposé de maintenir l'exigence de surface minimale (50%) comme un préalable à l'attribution des aides.

D) Un soutien plus fort, mais exigeant sur l'accompagnement de ces démarches territoriales

Le troisième volet des propositions développé ici, porte sur le **renforcement sensible des moyens proposés par le 9^{ème} programme en matière d'accompagnement d'études préalables, d'assistance technique ou d'animation.**

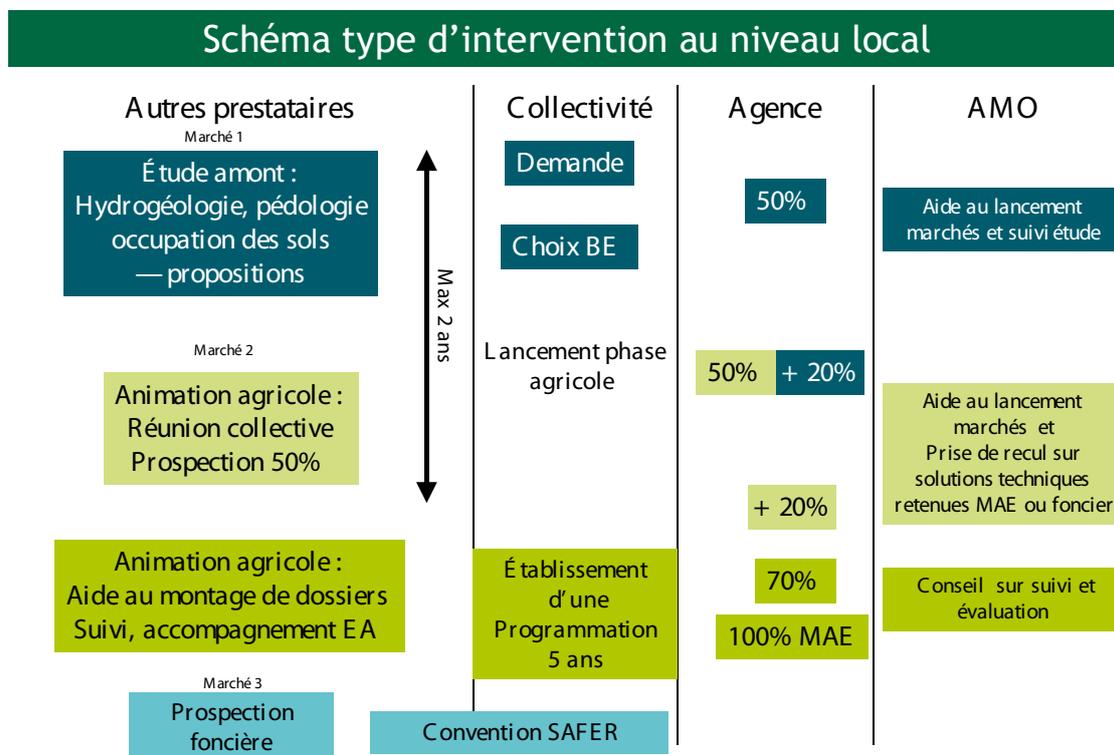
Dans ce domaine, **le programme actuel prévoit un taux d'aide de 50% pour les démarches BAC qu'il est proposé de porter au taux exceptionnel de 70%** (révision à mi parcours au plus tard) de manière à intégrer les nombreux enjeux de concurrence développés précédemment (les PPC et le curatif bénéficiant déjà de cofinancements par les autres partenaires). En tout état de cause, **une différenciation du taux en faveur des BAC est nécessaire.** Les enjeux majeurs sont de lever les obstacles économiques à l'engagement des petites collectivités et de palier au déficit d'assistance institutionnelle et technique (genèse de cellules d'assistance départementales). Au delà de cet enjeu central, une série de propositions peuvent être mises en œuvre dès à présent dont :

- Structurer les aides aux collectivités autour de procédures type « clé en main » les rendant beaucoup plus abordables pour les collectivités.
- Mettre en cohérence les démarches préalables d'étude en articulant fortement les études BAC et PPC et en clarifiant les attendus et niveaux d'exigence des différents travaux.
- Favoriser une véritable exigence de résultat au travers des systèmes de conditionnement des aides (versement fractionné) ; du recours à des procédures de marché ; de la mise en place d'une assistance à maîtrise d'ouvrage gratuite pour les porteurs de projet...

Dans ce cadre, il est proposé **d'abandonner l'exigence préalable de pérennisation en lui substituant une demande de programmation et planification rigoureuse** pour garantir la poursuite de l'action. L'entrée en vigueur du volet foncier pourrait être envisagée dès la définition du programme d'action pluriannuel.

A l'échelle départementale un gradient de situations organisationnelles peut être imaginé en ce qui concerne le portage des actions. L'important est avant tout de garantir une véritable implication des collectivités locales et une gestion fidèle aux objectifs de résultats.

Le schéma global d'intervention est présenté ci-dessous. Il est structuré autour de deux marchés « type ».



Propositions relatives à l'accompagnement de la mise en oeuvre du 9^{ème} programme en interne à l'Agence

Enfin, en ce qui concerne le « chantier » interne aux services de l'Agence qu'il s'agira de mettre en oeuvre, les propositions portent sur :

- **L'adoption sur le volet BAC d'une véritable logique de projet interne** avec un effort de planification et d'organisation à la hauteur des enjeux et handicaps de ce dossier orphelin. En somme, il s'agirait de faire des BAC **le défi du 9^{ème} programme**.
- Un effort considérable en termes de connaissance de façon à avoir une meilleure vision des besoins à l'échelle du Bassin, une vision stratégique des situations AEP des collectivités, une capacité d'alerte renforcée, une vision des contours des bassins d'alimentation et une doctrine opérationnelle autour de la notion de PAE.
- La prise en charge par l'Agence d'une campagne d'analyse des pollutions par les pesticides dans les eaux brutes des captages, afin de compenser une partie des lacunes mises en évidence.
- L'adoption d'une stratégie de communication efficace afin de faire connaître le nouvel outil et ses « avantages comparatifs » (durabilité, coût, faisabilité technique et efficacité...)
- Le renforcement de toute une série de partenariats institutionnels dont un majeur vis-à-vis des DDASS, acteur incontournable au regard de la problématique santé-

environnement. Il s'agit également d'impliquer les Conseils généraux de façon à favoriser autant que possible l'émergence des cellules d'assistance. Enfin, les partenaires agricoles peuvent être impliqués de différentes manières, mais un cadre partenarial avec les SAFER semble nécessaire.

- Le renforcement des moyens humains en charge de ce dossier est également proposé sur ce sujet complexe, sur lequel l'atteinte des objectifs – réévalués – nécessitera un effort considérable. Si cet effort peut être en partie « externalisé » par des systèmes de marchés d'assistance, il n'en demeure pas moins un besoin de renforcement à la fois des moyens et des compétences internes.
- L'ensemble de ce « projet Agence » doit intégrer une logique de suivi interne permettant de préparer au terme du programme, un bilan rigoureux et une évaluation des résultats de cette politique ambitieuse.

La plupart de ces actions sont à mettre en place dès à présent avec une montée en puissance progressive en ce qui concerne notamment les enjeux de moyens humains.

Conclusion

En conclusion, l'analyse prospective a mis l'accent sur la question de la pertinence de la politique et la nécessité de raccorder les objectifs aux besoins, en se dotant d'une véritable doctrine sur la place qu'entend jouer l'Agence par rapport aux enjeux de 2015. Cette analyse, ainsi que le statut de la mission – réflexion stratégique ouverte – ont donc conduit l'équipe d'étude à s'éloigner de plus en plus du cadre d'intervention déjà voté, en proposant une restructuration assez fondamentale du 9^{ème} programme. En effet, le changement d'optique proposé ici, va bien au-delà d'un simple « toilettage » de l'actuel cadre d'intervention, en se projetant résolument dans les objectifs de 2015. Les recommandations proposent une réorientation importante en termes d'objectifs, de logique d'action (foncier), de mode de gestion (logique de projet) ..., notamment au stade d'une révision à mi parcours du 9^{ème} programme, en valorisant l'ensemble des enseignements évaluatifs développés précédemment.

Les propositions qui en découlent sont assez structurelles et ne peuvent donc être intégrées à la politique d'intervention de l'Agence sans une certaine progressivité. C'est donc un cheminement et un processus autour des deux grandes phases suivantes qui doit avoir lieu.

La première phase est celle d'une continuité raisonnable par rapport au 9^{ème} programme actuel, sans bouleversements majeurs. Elle optimise avant tout la cohérence interne de l'intervention au regard des moyens de l'Agence en s'en remettant à des exigences de cohérence externe pour atteindre les objectifs de la DCE. Si la révision du 9^{ème} programme ne va pas au delà de ce stade, le succès de la politique de reconquête dépendra avant tout d'une interprétation optimiste des

évolutions possibles dans le champ des partenariats et politiques institutionnelles.

Au regard des résultats de l'évaluation, cette stratégie présentée de faibles garanties de résultat et se rapproche de ce fait d'une logique du « comment justifier l'échec en 2015 ? ».

La seconde phase, correspondant au cœur des propositions formulées par AScA pousse à reconsidérer le programme de manière plus fondamentale (révision mi-parcours). Dans ce cas, **l'Agence, seul acteur de changement possible, impulse une politique orpheline, nécessaire à l'échelle du bassin** (y compris dans l'optique ressource).

Cette stratégie semble aujourd'hui la seule qui soit compatible avec la DCE. Sa logique générale est articulée autour de la question : **comment initier le changement ?** Il s'agit donc d'adopter une « ambition réaliste » cherchant à anticiper les enjeux de moyen terme tout en intégrant les difficultés réelles d'entraînement des acteurs de Bassin. Cette approche nécessite l'engagement d'un effort considérable de la part de l'Agence, dans l'optique d'imposer cette nouvelle politique dans le champ institutionnel et d'obtenir l'adhésion des partenaires externes au cours des années à venir.

C'est donc en ces termes : privilégier la cohérence interne, ou la pertinence de la politique et sa cohérence externe, que se pose le choix de l'Agence. Cette grille a donc pour vocation d'éclairer les arbitrages à venir, notamment pour que la politique des BAC, orpheline aujourd'hui, ne le soit plus au terme de ce 9^{ème} programme. (Voir tableau récapitulatif ci-contre).

	Recommandations de la phase 1 seule : l'intelligence raisonnable	Prise en compte de l'ensemble des recommandations : l'ambition réaliste
Objectifs	Une centaine de BAC, avec des objectifs bien justifiés et un argumentaire clair. Articulations potentielles explicitées dans le SDAGE par rapport aux autres acteurs.	400 BAC, soit 10 à 20% de l'enjeu DCE (significatif pour préparer l'avenir) ou encore 10 à 20 projets à faire émerger par département. Le SDAGE acte les articulations nécessaires et l'effort engagé par l'Agence qui doit être suivie par les autres.
Cohérence externe	Cohérence théorique recherchée avec les missions des autres acteurs Faible cohérence entre volet BAC et autres volets de la politique Agence : – PPC, pas de taux exceptionnels – Curatif – pas de majoration suffisante pour inverser les priorités – Reconquête des milieux - pas d'effet d'entraînement	Bonne cohérence effective par rapport aux jeux d'acteurs et aux dynamiques instituées décrites par l'étude (réalisme) Bonne cohérence par rapport aux autres volets de la politique Agence : vis à vis des PPC, taux majoré et différencié Vis-à-vis de l'enjeu ressources, on enclenche la reconquête par l'échelle des BAC
Cohérence interne	Optimisation de la cohérence interne : on fait en fonction des moyens	Cohérence interne à l'épreuve : Gestion interne des équipes et recours à l'assistance externe
Pertinence	Très faible pertinence par rapport aux besoins (on vise en propre moins de 5% du problème), on se retranche derrière des considérants de cohérence Bonne pertinence technique des outils et schémas d'intervention. Possibilité de ne maintenir que l'outil MAE dans la mesure où l'on est en posture de cohérence nationale.	Bonne pertinence par rapport aux besoins DCE en prenant en charge pour cette première génération 10 à 20% du problème. Valorisation de la spécificité du bassin et la relative facilité technique. Optimisation de l'autonomie nécessaire : adoption du schéma d'intervention mixte MAE et foncier.
Mise en oeuvre	Optimisation en interne aux équipes actuelles	Un véritable projet Agence avec des équipes de projet spécifiquement dédiées et un fort accent sur l'accompagnement et l'assistance à l'échelle du bassin (AMO, cellules départementales ...)
Efficacité	Bonne efficacité par rapport aux objectifs Agence, mais très faible efficacité par rapport à un référentiel DCE	Bonne efficacité possible en tout cas, de meilleures garanties d'efficacité sur le long terme

agence de l'eau rhône-méditerranée et corse

2-4, allée de Lodz 69363 LYON Cedex 07

Téléphone 04 72 71 26 00 | Télécopie 04 72 71 26 01 | www.eaurmc.fr

Délégation Sites Industriels et Agglomérations Majeurs (SIAM)

2-4, allée de Lodz 69363 LYON Cedex 07

Téléphone 04 72 71 26 00 | Télécopie 04 72 71 26 01

Délégation régionale Rhône-Alpes

14, rue Jonas Salk 69363 LYON Cedex 07

Téléphone 04 72 76 19 00 | Télécopie 04 72 76 19 10

Délégation régionale de Besançon

Le Cadran 34, rue de la Corvée 25000 BESANCON

Téléphone 03 81 25 23 50 | Télécopie 03 81 25 23 51

Délégation régionale de Marseille

Immeuble le Noailles 62, La Canebière 13001 MARSEILLE

Téléphone 04 96 11 36 36 | Télécopie 04 96 11 36 00

Délégation régionale de Montpellier

Le Mondial - 219, Rue le Titien CS59549 34961 MONTPELLIER Cedex 2

Téléphone 04 67 13 36 36 | Télécopie 04 67 13 36 00



établissement public du ministère
de l'écologie, du développement
et de l'aménagement durables