



Rapport final

Evaluation de l'incitativité des interventions de l'Agence auprès des collectivités locales dans le domaine de la restauration physique des cours d'eau et des plans d'eau sur le bassin Rhône Méditerranée

Rapport d'évaluation et de recommandations

Avril 2012

Sommaire

1	INTRODUCTION	1
2	CADRAGE GENERAL ET REFERENTIEL DE L'EVALUATION	3
2.1	EVOLUTION HISTORIQUE DES CADRES D'INTERVENTION SUR LES COURS D'EAU	3
2.2	LE CADRE POLITIQUE ACTUEL EN FAVEUR DE LA RESTAURATION PHYSIQUE DES COURS D'EAU (ET PLANS D'EAU)	4
2.2.1	<i>Le bon état écologique et la gestion physique des cours d'eau (et plans d'eau) : un « nouvel » objectif prioritaire</i>	<i>4</i>
2.2.2	<i>Les modalités actuelles d'intervention de l'Agence</i>	<i>4</i>
2.2.3	<i>Une dynamique d'actions confrontée à différents facteurs</i>	<i>6</i>
2.2.4	<i>A propos de l'incitativité</i>	<i>8</i>
2.3	LE REFERENTIEL D'EVALUATION	9
2.3.1	<i>Le questionnement évaluatif</i>	<i>9</i>
2.3.2	<i>Terrains et modalités d'investigation</i>	<i>12</i>
3	ELEMENTS DE BILAN DE LA POLITIQUE EVALUEE	15
3.1	SYNTHESE DU BILAN TECHNICO-ECONOMIQUE	15
3.2	SYNTHESE DE L'ANALYSE DES TAUX D'AIDE PRATIQUES DEPUIS 2007	21
4	ANALYSES ET REPONSES AU QUESTIONNEMENT EVALUATIF	23
4.1	A PROPOS DE LA PERCEPTION SOCIALE ET DE L'APPROPRIATION POLITIQUE DES PROJETS DE RESTAURATION PHYSIQUE DES COURS D'EAU	23
4.1.1	<i>Le « métier » de l' élu en forme de rappel</i>	<i>23</i>
4.1.2	<i>Des projets objectivement complexes</i>	<i>23</i>
4.1.3	<i>Dimensions historiques, économiques et politiques : les principaux moteurs de l'intérêt, de la décision et de l'action</i>	<i>27</i>
4.1.4	<i>Perception des élus et jeux d'acteurs</i>	<i>31</i>
4.1.5	<i>Réponse formelle à la question 1</i>	<i>37</i>
4.2	A PROPOS DU LEVIER FINANCIER ET DU JEU DES AUTRES LEVIERS	40
4.2.1	<i>Le poids des facteurs économiques sur la mise en œuvre des projets associés à l'existence d'autres leviers</i>	<i>40</i>
4.2.2	<i>Les moyens des maîtres d'ouvrage : variables, mais souvent limités</i>	<i>41</i>
4.2.3	<i>Le levier financier et l'incitativité économique des aides de l'Agence</i>	<i>44</i>
4.2.4	<i>Les autres leviers associés et le jeu des acteurs concernés</i>	<i>50</i>
4.2.5	<i>Réponse formelle aux questions 2 et 3</i>	<i>54</i>
4.3	A PROPOS DE LA DIMENSION TERRITORIALE DES PROJETS	57
4.3.1	<i>Inscription territoriale des projets de restauration physique</i>	<i>57</i>
4.3.2	<i>Diversité des porteurs et de leur capacité à s'inscrire dans une démarche de territoire</i>	<i>59</i>
4.3.3	<i>La multifinalité des projets, gage de leur appropriation et de leur existence sociale et politique</i>	<i>61</i>
4.3.4	<i>Réponse formelle aux questions 4 et 5</i>	<i>64</i>
5	RECOMMANDATIONS DE L'EQUIPE D'ETUDE	67
5.1	LE REGARD DES PORTEURS DE PROJETS SUR LES EVOLUTIONS ENVISAGEES DE L'INTERVENTION DE L'AGENCE	67
5.2	PROPOSITIONS DE L'EQUIPE D'ETUDE	68
5.2.1	<i>Lecture actualisée des enjeux de la politique d'intervention de l'Agence en matière de restauration des cours d'eau</i>	<i>68</i>
5.2.2	<i>Des projets portés par des collectivités compétentes et reconnues</i>	<i>69</i>
5.2.3	<i>Des projets ancrés sur leur territoire</i>	<i>72</i>
5.2.4	<i>Des projets financés de façon incitative</i>	<i>75</i>
5.2.5	<i>Des projets mieux conçus sur un plan technique</i>	<i>78</i>
5.2.6	<i>Mise en cohérence des différentes mesures et partenariats</i>	<i>81</i>
ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES CONSULTEES DANS LE CADRE DE L'ETUDE		1
ANNEXE 2 : CARTES DU BILAN TECHNICO-ECONOMIQUE		5

1 INTRODUCTION

Initié en 2003 au sein des services de l'Agence, le Comité de Bassin Rhône-Méditerranée a mis en place depuis 2010, un dispositif d'évaluation des politiques d'intervention, afin de veiller à la pertinence, la cohérence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité des interventions mises en œuvre pour la politique de l'eau au niveau de son territoire. Ces évaluations permettent ainsi au Comité de bassin d'obtenir un regard extérieur et un jugement consensuel sur les politiques engagées, afin d'argumenter ses avis auprès de l'Agence, de l'Etat et de ses partenaires.

Adoptée le 23 Octobre 2000, la Directive-Cadre sur l'Eau (DCE) fixe pour l'ensemble des pays de l'Union Européenne des objectifs d'atteinte du « bon état chimique » et du « bon état écologique » des masses d'eau. En 2004, l'état des lieux sur la ressource en eau des milieux aquatiques réalisé sur le bassin RM par l'Agence a débouché sur l'élaboration d'un second Schéma Directeur et d'Aménagement des Eaux (SDAGE 2010-2015), relayant ces objectifs d'atteinte du bon état, notamment en matière de restauration des milieux aquatiques (objectif 6A).

Dans son 9^{ème} programme d'intervention (2007-2012), l'Agence de l'eau Rhône Méditerranée et Corse a inscrit des mesures afin de faire émerger des actions de restauration physique des milieux aquatiques. Pour cela, elle a mis en place fin 2008 des règles de financement débouchant sur la mise en œuvre de mesures incitatives portant jusqu'à 80%¹ la contribution de l'Agence pour des opérations visant l'atteinte de ces objectifs (restauration du fonctionnement hydromorphologique, restauration de la continuité biologique et sédimentaire). A l'approche du 10^{ème} programme d'intervention, il semble utile d'évaluer l'effet de ces mesures, en terme d'incitativité, afin d'en adapter si besoin les modalités, en particulier auprès des élus et des collectivités gestionnaires, acteurs déterminants de la gestion effective des cours d'eau et des plans d'eau sur le bassin Rhône Méditerranée.

Cette étude a pour objet d'évaluer l'impact de l'incitativité des aides financières que l'Agence de l'Eau propose pour la réalisation d'actions de restauration physique des cours d'eau ou plans d'eau. Elle vise notamment à estimer le poids de ces mesures par rapport aux autres facteurs en jeu, et à appréhender la cohérence de ce levier par rapport au contexte politique et réglementaire dans lequel elle s'inscrit. Elle vise également à produire des préconisations finalisées pour envisager l'évolution des politiques concernées dans le cadre des futurs programmes d'intervention de l'Agence et apporter des éléments concrets pour le déploiement de son 10^{ème} programme d'intervention en cours d'élaboration.

Bien que reposant sur une approche globale, cette évaluation privilégie 5 questions évaluatives, portant respectivement sur :

- Les différents facteurs, freins ou leviers, jouant sur la décision des élus des collectivités maîtres d'ouvrage de mettre en œuvre ce type d'actions, et la place de l'incitativité financière parmi ces facteurs.
- L'impact observé de la majoration des taux d'aides de l'Agence de l'Eau en association ou pas avec d'autres financeurs sur les actions engagées depuis 2008.
- L'impact présagé à compter de 2012 de la nouvelle règle de financement empêchant d'aller au delà du seuil de 80% d'aides publiques cumulées sur les actions en projet.
- Les phénomènes de concordance ou de concurrence d'objectifs entre la politique de restauration physique des milieux et les autres politiques de développement territorial.
- L'opportunité que peut constituer le financement de projets de valorisation des milieux pour favoriser l'émergence, au niveau local, de projets de restauration physique.

Par souci évident d'objectivité et d'impartialité, la mission a été confiée dans le cadre d'un appel d'offre au groupement de bureaux d'étude Contrechamp, EMA Conseil et ACTeon. Ceux-ci ont proposé une approche reposant à la fois sur le traitement des données disponibles et sur une large consultation de parties prenantes associées à cette politique. Cette consultation s'appuie sur les

¹ Délibération 2008-37 du CA de l'Agence du 3/12/2008

modalités suivantes : entretiens individuels, entretiens collectifs avec des catégories d'acteurs prédéfinies, enquête par questionnaire, études de cas,...

Les résultats de ce travail seront portés à connaissance des instances décisionnelles de l'Agence, de la DREAL de Bassin et du Bureau du Comité de bassin.

Ce rapport final est structuré autour des quatre parties suivantes :

- Cadrage général et référentiel de l'évaluation
- Eléments de bilan de la politique évaluée
- Analyses et réponses au questionnement évaluatif
- Recommandations de l'équipe d'étude

2 CADRAGE GÉNÉRAL ET RÉFÉRENTIEL DE L'ÉVALUATION

2.1 Evolution historique des cadres d'intervention sur les cours d'eau

Dans la première moitié du 20^{ème} siècle, la réglementation dans le domaine de la gestion de l'eau est essentiellement tournée vers l'organisation et la pérennisation des usages et activités humaines (lois sur les aménagements et l'énergie hydrauliques). Au cours de la seconde moitié du 20^{ème} siècle, les transformations en milieu rural et surtout les mutations de l'agriculture conduisent à l'abandon progressif de l'entretien des rivières par les propriétaires riverains et au développement de pratiques d'aménagement, dommageables pour les milieux aquatiques (curage, recalibrage, enrochements,...).

Les années 1980/1990 voient une évolution de la conception de la rivière, envisagée comme un écosystème intégrant l'ensemble de ses composantes et nécessitant une approche globale (concept d'hydrosystème fluvial). Les politiques en faveur de la circulation des poissons migrateurs sont également initiées à cette époque. Sur un plan réglementaire, ces approches s'incarnent dans l'instauration de « rivières réservées » et de « débits réservés ». La loi pêche de 1984 stipule que « *la préservation des milieux aquatiques et la protection du patrimoine piscicole sont d'intérêt général* ». Les droits et devoirs des propriétaires riverains, des associations syndicales et des collectivités sont redéfinis par la loi 95-101 (dite loi Barnier), qui évoque la notion d'entretien respectueux « du bon fonctionnement des milieux aquatiques ». Elle introduit également le terme de « restauration », renvoyant à l'ensemble des interventions sur le lit, les berges, la ripisylve et les annexes fluviales nécessaires au fonctionnement physique et écologique des cours d'eau.

La loi sur l'eau de 1992 confirme ces orientations, tout en conférant une portée générale à la protection de l'eau et des milieux aquatiques. Elle conduit à de réelles innovations dans le mode d'aménagement et de gestion des cours d'eau : concept de gestion intégrée des milieux aquatiques, meilleure prise en compte des espaces riverains et des espèces liées aux milieux aquatiques, planification des politiques locales. Quant aux Agences de l'Eau, elles sont incitées à financer la protection de la ressource, la restauration de zones humides, le rétablissement de la libre circulation des poissons migrateurs.

Adoptée le 23 Octobre 2000, la Directive européenne Cadre sur l'Eau (DCE) pose le cadre d'une gestion et d'une protection des eaux superficielles, souterraines et côtières. Elle fixe un objectif de résultats aux pays membres au travers de l'atteinte du bon état de masses d'eau identifiées en Europe à l'horizon 2015, sachant que des dérogations sont admises et encadrées jusqu'en 2021 et 2027. La DCE amène à envisager la restauration hydromorphologique comme un levier central d'action : restaurer et préserver les habitats aquatiques et humides composant l'hydrosystème et leur dynamique peut exiger d'intervenir sur les caractéristiques physiques des milieux, de travailler sur la réduction voire l'effacement de pressions plus ou moins anciennes (digues, seuils, protections de berges, ...).

En France, une des principales transpositions consiste en l'établissement et la mise en œuvre des 6 nouveaux SDAGE 2010-2015 des Agences de l'eau. La Loi sur l'eau et les Milieux aquatiques (LEMA) de 2006 a donné un contenu concret et financier à ces objectifs : les 9^{èmes} programmes des Agences de l'eau (2007/2012) ont à « *mener et favoriser des actions de préservation, de restauration, d'entretien et d'amélioration de la gestion des milieux aquatiques et des zones humides.* » Ces

programmes ont été révisés en 2009, afin de renforcer le dispositif de la DCE (libre circulation, transport des sédiments) et de relayer le Grenelle de l'environnement (biodiversité, trame bleue). La révision a permis sur le territoire Rhône Méditerranée d'augmenter les taux d'aide de l'Agence de l'eau, jusqu'à pouvoir dépasser le plafond des 80% d'aides publiques sur les projets de restauration physique.

2.2 Le cadre politique actuel en faveur de la restauration physique des cours d'eau (et plans d'eau)

2.2.1 Le bon état écologique et la gestion physique des cours d'eau (et plans d'eau) : un « nouvel » objectif prioritaire

L'atteinte du « bon état » nécessite à la fois l'atteinte du « bon état chimique » et du « bon état écologique » des masses d'eau. En 2004, l'état des lieux réalisé dans chaque bassin hydrographique a révélé que l'un des facteurs importants de la dégradation des cours d'eau français était l'altération de leurs caractéristiques physiques (altération de la dynamique fluviale et des habitats aquatiques, du régime hydraulique, des connexions longitudinales et latérales existantes entre le cours d'eau et les milieux annexes). Les actions (d'entretien et) de restauration des milieux aquatiques et donc de leur état écologique, constituent ainsi des leviers incontournables pour l'atteinte du bon état des masses d'eau.

L'orientation fondamentale n°6 du SDAGE Rhône Méditerranée (RM) et plus particulièrement sa disposition 6a « *agir sur la morphologie et le décloisonnement pour préserver et restaurer les milieux aquatiques* » mettent en exergue la nécessité d'intervention.

Le SDAGE a également priorisé au titre de la restauration morpho-sédimentaire 119 sous-bassins prioritaires (105 au titre de la morphologie et 47 au titre du transit sédimentaire, avec des bassins doublement classés) et au titre de la continuité écologique 76 sous-bassins prioritaires. Pour mémoire, le bassin Rhône Méditerranée comporte 13 000 ouvrages dont 800 sont jugés prioritaires pour le rétablissement de la continuité écologique et sédimentaire. Sur ces derniers, en application du plan national de restauration écologique, 254 (lot 1) ouvrages doivent engager des travaux pour fin 2012, le reste des ouvrages (546, lot 2) devant engager dans le même temps des études sachant que les travaux seront à initier avant fin 2015. Fin 2011, 27 ouvrages du lot 1 soit 10% et 6 ouvrages du lot 2 soit 1% ont été mis en conformité pour la continuité écologique².

Le 9^{ème} programme s'est par ailleurs fixé des objectifs quantifiés importants (objectifs phares 4a et 4b) en matière de restauration de la continuité écologique (336 ouvrages d'ici 2012) et de restauration hydromorphologique (40 bassins versants à engager dans un programme).

2.2.2 Les modalités actuelles d'intervention de l'Agence

Pour atteindre ces objectifs, différents leviers sont mobilisés par l'Agence de l'Eau et ses partenaires, notamment depuis le début du 9^{ème} Programme en vue de créer les conditions nécessaires à l'émergence de dynamiques d'actions plus affirmées en faveur de la restauration des milieux aquatiques. Il s'agit notamment (1) de la mise en place de sites pilotes de démonstration, (2) de l'élaboration et de la valorisation d'outils méthodologiques permettant de guider les porteurs de projets dans l'élaboration et la mise en œuvre de projets et (3) du relèvement de certains taux d'aides comme incitation ou signal adressé aux porteurs de projet potentiels.

² Séminaire des Commissions territoriales du 27/01/2012, « Premier bilan de mise en œuvre du programme de mesures 2010-2015 ».

Les taux d'aides³ proposés par l'Agence sont le fruit d'une évolution à partir d'une approche très généraliste datant du 8^{ème} Programme⁴ (2002-2006), puis orientée vers un appui ciblé spécifique dans le cadre du 9^{ème} Programme (2007-2012). Les aides ont été déclinées en taux de subvention différenciés selon le type de projets. Cette évolution est présentée dans le tableau ci-après :

Tableau synthétique de l'évolution des aides de l'Agence de l'eau RM&C à la restauration physique des cours d'eau et aides annexes pouvant avoir une influence sur l'incitativité des aides spécifiques⁵.

	8ème Programme (évolution 2003-2006)	9ème Programme (avant sept. 2010)	9ème Programme (après sept. 2010)
Études	20-50%	50%*	50%*
Rétablissement des possibilités de circulation (continuité) écologique (organismes aquatiques et sédiments)	30% (sans ligne explicite dans la Délibération d'application- DA)	50% (sans ligne explicite dans la délibération d'application - DA)	subvention jusqu'à 80%
Restauration du fonctionnement hydrologique et sédimentaire et échanges avec les eaux souterraines	30-50%	50%	50%
Restauration des habitats (morphologie) et des espèces	30-50%	50%	50%

* Bonification possible des taux jusqu'à 80 % sur les opérations prioritaires du SDAGE et dans le cadre d'une démarche de gestion concertée découlant du SDAGE.

Ce tableau souligne la place croissante prise par les enjeux de restauration des milieux aquatiques dans les politiques et interventions de l'Agence de l'eau. L'objectif de restauration des milieux aquatiques gagne ainsi 1) en **visibilité** avec des lignes d'aide clairement formulées et explicites se rapportant aux actions de renaturation dans les différents documents de référence (énoncé du programme, délibération d'application) et 2) en **renforcement du signal incitatif** par une révision à la hausse des taux d'aides accordés.

Aujourd'hui, l'incitativité se décline principalement de deux manières⁶, dépendant du stade et de l'enjeu du projet (restauration du fonctionnement hydromorphologique, restauration de la continuité biologique et sédimentaire) :

- La première incitation de l'Agence de l'Eau consiste à inviter les porteurs potentiels à faire le pas vers l'élaboration d'un projet concret grâce à une subvention des **études préalables à un taux de 50%**.
- La seconde incitation s'attache à proposer et prolonger le même niveau de soutien pour la phase de mise en œuvre du projet de renaturation. Certains projets peuvent bénéficier d'un soutien aux travaux de la part de l'Agence de l'eau allant **jusqu'à 80%** du coût. En outre, jusqu'en décembre 2011, certains projets pouvaient bénéficier d'un dé plafonnement des

³ En plus des aides directement prévues pour favoriser la restauration des milieux aquatiques, d'autres soutiens financiers peuvent également être mobilisés pour renforcer le caractère incitatif des aides directes. Nous retenons en particulier : i) les aides aux actions de gestion des inondations ayant un intérêt écologique reconnu et qui sont soutenus à un taux d'aide de 30% ; ii) la possibilité d'octroyer des prêts sans intérêt ; et iii) la possibilité d'une participation de l'agence de l'eau aux opérations d'acquisitions foncières qui pourraient s'avérer nécessaires pour certains projets.

⁴ Adoption du 8ème Programme d'intervention (2003-2006), 12 décembre 2002, Réunion du Conseil d'Administration, Délibération N° 2002-24.

⁵ Selon la modification de l'énoncé accordée le 22 septembre 2010, Réunion du Conseil d'Administration, Délibération N° 2010-22.

⁶ Une troisième incitation offre la possibilité d'acquisition foncière des zones d'intérêt écologique pour assurer la pérennité d'investissements réalisés dans le cadre de programmes/projets de restauration, mais ne fait pas l'objet de cette étude.

aides au-delà du seuil de 80% de subventions publiques et jusqu'à 100% des coûts de travaux, en cohérence avec une dérogation d'application nationale⁷. Celle-ci est maintenant abrogée ce qui impose un taux d'autofinancement de 20% aux porteurs de projet depuis le 1^{er} janvier 2012.

La dernière version des taux d'attribution dans le cadre du 9^{ème} Programme se présente comme suit :

Détails des taux d'aides actuels de l'Agence par types d'actions

	Actions entrant dans notre champ d'évaluation	Taux d'aide Agence (depuis septembre 2010)
1a - Amélioration du fonctionnement hydrologique et sédimentaire et échanges avec eaux souterraines	- restauration de crues morphogènes, - recharge sédimentaire et transit des matériaux, - connexion des compartiments de l'hydrosystème,	jusqu'à 80% pour le rétablissement de la continuité des réseaux hydrographiques
1b - Amélioration des caractéristiques biologiques des milieux et restauration de la continuité biologique	- restauration/diversification des habitats, - gestion/suppression ou équipement des ouvrages existants	jusqu'à 50% sur les autres actions
2 - Appui à la politique nationale de prévention du risque inondation / actions intéressant l'ensemble du bassin versant et présentant un intérêt écologique	- études de connaissance du risque et collectives de réduction de la vulnérabilité - développement de la culture du risque - restauration des champs naturels d'expansion des crues et dépôts de digues - pour les projets exemplaires, les travaux de réduction de vulnérabilité et de limitation du ruissellement	jusqu'à 30%

Les taux d'aides de l'Agence peuvent dépasser les 50% de subvention⁸ dans deux situations :

- La plus générale correspond à une **bonification des taux sur les opérations prioritaires du SDAGE**.
- La possibilité d'une subvention jusqu'à 80% s'applique par ailleurs au **rétablissement de la continuité écologique** sous condition de l'absence d'intervention d'autres financeurs publics ou si l'Agence « *souhaite déplaçonner pour faire émerger le projet* » jugé prioritaire⁹. Bien que la suppression des ouvrages soit souvent considérée comme « la » solution de choix, l'Agence soutient également des projets de mise en place de dispositifs de franchissement quand la suppression n'est pas réalisable, même dans le cas d'un nouvel usage se développant sur un ouvrage existant, tout en respectant les exigences du SDAGE.

2.2.3 Une dynamique d'actions confrontée à différents facteurs

Jusqu'au début des années 2000, le champ des actions d'entretien et restauration des milieux aquatiques se limitait pratiquement à des actions courantes sur le lit et les berges (gestion de la

⁷ Dans le cadre d'une dérogation d'application nationale (Décret No 2000-1241, 21-12-2000) qui touchait à sa fin au 1^{er} Janvier 2012.

⁸ Ceci exclut le soutien à l'acquisition de zones humides qui peut aussi atteindre 80% d'aide financière, mais qui n'est pas l'objet de cette étude.

⁹ Selon les commentaires orientant l'utilisation Guide des Règles d'Intervention (GRI) (version de janvier 2012).

ripisylve, du bois mort, des embâcles, gestion des érosions de berges et des atterrissements, ...). Des actions sur ouvrages hydrauliques (passes à poissons, gestion des débits et niveaux d'eau, ...) ou de diversification des habitats ont pu également être menées de manière ponctuelle. Les actions de plus grande envergure visant la restauration physique des milieux aquatiques et de leur fonctionnement (processus, dynamique) peinent à se développer. Les premières expériences « pilotes » menées sur le bassin ont joué (et continuent à jouer) le rôle de « vitrine » : Drugeon, Vistre, ...

Depuis l'état des lieux préalable à la DCE (2004) puis l'adoption du nouveau SDAGE (2009), **l'ensemble des partenaires institutionnels jouent de synergie pour faire passer les actions de restauration physique « à la vitesse supérieure »**. L'organisation de journées techniques/colloques et l'édition de plusieurs guides techniques, notamment grâce au concours de la recherche appliquée et d'acteurs tels que l'ONEMA et les Agences de l'eau, ont permis de préciser les méthodes d'étude et les solutions techniques possibles. Malgré cela, il est patent que la dynamique d'action bute encore aujourd'hui sur l'implication et l'engagement des acteurs locaux susceptibles de s'investir dans la mise en œuvre de ce type d'actions, même si le 9^{ème} programme (2007-2012) a vu émerger une première vague d'opérations ayant dépassé le statut de l'opération pilote (cf. bilan en paragraphe 3.1) et parmi elles, des opérations ambitieuses : Veyre, Ain, Ouvèze ardéchoise, Durance, Verdon, Haut-Drac...

Les difficultés inhérentes à la mise en œuvre locale des actions ont elles aussi commencé à faire l'objet d'analyses, privilégiant les dimensions socio-techniques ou socio-politiques de ces questions¹⁰. Ces difficultés relèvent de 4 champs de facteurs, qui peuvent se combiner et interférer, à des moments différents de la vie des projets :

- **Champ de la perception de ce qu'est/doit être le « bon état » d'un cours d'eau ou d'un plan d'eau** : il renvoie à la compréhension de l'état écologique, des processus en jeu et des solutions (plus ou moins radicales) nécessaires ; de ce champ dépend l'acceptation sociale du « bien fondé » du projet, son appropriation et son portage politique. La temporalité longue de ce type de démarche/projet se heurte par ailleurs au temps plus court de l'action politique ...
- **Champ du « foncier » et des usages** : il concerne le niveau de compatibilité entre le projet envisagé et les usages existants ou projetés localement. Ce champ renvoie aussi bien à l'existence de conflits très locaux (propriétaires, usagers,...) qu'à la confrontation à des politiques de développement ou d'aménagement du territoire. Certains projets peuvent ainsi s'avérer favorables au projet de restauration (valorisation d'un site, atténuation d'un risque d'inondation,...), alors que d'autres peuvent bloquer le projet, comme dans le cas d'un projet d'aménagement sur l'espace de mobilité du cours d'eau (ZAC, terrain de sports,...)
- **Champ technique et économique** : il intéresse d'abord la faisabilité technique du projet, l'incertitude quant à ses effets. Il renvoie également aux capacités de financement propres du maître d'ouvrage, tant sur un plan objectif que plus subjectif (ce qu'il est prêt à y consacrer) et aux financements possibles de la part des différents partenaires (Agence de l'Eau, Régions, Départements ...).
- **Champ du portage politique et technique** : il renvoie à l'existence de structures en capacité de porter et d'assurer la maîtrise d'ouvrage de ce type de projets. Pour les collectivités, cela repose sur la conjugaison d'une dimension politique, incarnée par les élus et d'une dimension technique, développée par le personnel de la structure. Dans ce cadre, il est possible de s'interroger sur le type de structures (statuts, périmètre, ressources,...) les plus en capacité d'assurer ce portage.

¹⁰ Guide « Restauration de cours d'eau : communiquer pour se concerter » - Agence de l'eau Loire Bretagne et Guide « Restauration hydromorphologique et territoires : concevoir pour négocier » - Agence de l'eau Rhône Méditerranée et Corse

Un dernier facteur peut interférer, s'agissant du **facteur réglementaire relatif au degré d'obligation de réalisation de l'action**.

Sans négliger les questions techniques, il apparaît donc que ces questions renvoient à un système associant des représentations, des pratiques et des intérêts généralement fortement ancrés et cohérents, déterminant eux-mêmes les objectifs et logiques d'action des différents types d'acteurs concernés plus ou moins directement (gestionnaires, riverains, usagers,...). Les cours d'eau (et les plans d'eau) étant en effet des espaces appropriés à différents titres - économiques ou non - par divers acteurs locaux ou extra-locaux, toute action nécessitant une emprise et entraînant un changement physique présente à la clef des répercussions sur les pratiques et les usages. La mise en place de programmes de restauration peut ainsi, plus ou moins directement et fortement, impacter, voire mettre en cause ces systèmes. Ils peuvent aussi jouer sur les relations entre ces acteurs et interroger deux « fondamentaux », la propriété foncière et les jeux de pouvoir en place.

2.2.4 A propos de l'incitativité

La notion d'incitativité se base sur la définition commune du verbe inciter, qui consiste à « *entraîner, pousser, encourager quelqu'un à faire quelque chose* »¹¹ ou à ne pas le faire. Ainsi, un mécanisme incitatif est une récompense ou une sanction développée pour encourager un groupe d'acteurs à se comporter de telle manière à produire des résultats attendus par un autre groupe (Black 1997)¹².

Le concept d'incitation et d'incitativité d'un mécanisme donné se base sur l'hypothèse que les agents économiques sont rationnels¹³ et cherchent à maximiser leur bien-être. Dans le cas où leurs actions pourraient avoir des retombées ou impacts positifs pour la société (une *externalité* positive), sans que la société ne les indemnise, il est probable que cette activité ne soit en fait peu ou pas développée, malgré les bénéfices identifiés. Ainsi, d'un point de vue économique, une intervention de la puissance publique pour inciter les porteurs potentiels de tels projets jugés bénéfiques mais non rémunérés se justifie (OCDE 1999)¹⁴. Ceci peut se faire à travers une subvention à l'investissement par exemple, comme c'est le cas pour les aides de l'Agence de l'eau aux projets de restauration hydromorphologique. L'OCDE rappelle avec précision le rôle attendu de ce type d'aides, en le définissant comme « *toute intervention des pouvoirs publics interférant dans le jeu du marché, qui abaisse le coût de production d'un bien ou d'un service donné ou qui augmente le prix auquel il peut être vendu* ».

L'incitativité d'un mécanisme donné (i.e. les aides) est alors, d'un point de vue économique, la contribution *marginale* d'une augmentation ou diminution de son effet dans l'atteinte de l'objectif défini, ici de restauration des cours d'eau ou plans d'eau.

L'approche choisie ici a pour but d'évaluer le caractère incitatif de l'instrument choisi par l'Agence de l'eau pour inciter les collectivités locales à s'engager dans la réalisation d'opérations de restauration physique des cours d'eau ou plans d'eau sur leur territoire. Son analyse repose sur une conception causale, mettant en jeu l'émission d'un signal (par l'Agence de l'eau) vers un agent (ici la collectivité, maître d'ouvrage local) dans le but de créer les conditions d'un changement de comportement ou d'un choix orienté. Agissant comme une récompense, l'incitation doit conduire

¹¹ Robert, P. 1970. 'Petit Robert.' Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française Paris: Société du Nouveau Littre.

¹² Black, J. 1997. 'Oxford Dictionary of Economics.' Oxford: Oxford University Press

¹³ Dans une version adaptée, les agents ont au moins l'intention d'être rationnels (Simon 1957), même s'ils sont confrontés aux limites de leurs propres compétences et connaissances (Langlois and Robertson 1995), plutôt qu'à une limite de rationalité. Simon, H. A. 1957. Administrative Behaviour: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization. New York: The Macmillan Company. Langlois, R. N. & Robertson, P. L. 1995. Firms, Markets and Economic Change. A dynamic Theory of Business Institutions. Abingdon: Routledge.

¹⁴ OCDE 1999. Manuel de protection de la biodiversité : Conception et mise en œuvre des mesures incitatives.

les agents économiques à entreprendre les efforts attendus répondant à la fois à leurs intérêts et à ceux du porteur de la mesure incitative (ici l'atteinte des objectifs de la DCE, entendu comme répondant à l'intérêt collectif, et repris dans le SDAGE). La sensibilité des agents à une incitativité donnée dépendra de leurs caractéristiques propres tel leurs budget, taille, compétences, etc., et de la complexité des projets à mettre en œuvre.

Par ailleurs, dès le cadrage, l'équipe d'étude envisageait la possibilité d'une lecture plus large de l'incitativité, résultant de la conjugaison de différents leviers propres et externes à l'Agence. Etaient évoqués des synergies potentielles entre leviers économique, réglementaire et accompagnement.

2.3 Le référentiel d'évaluation

La lecture du cahier des charges et du questionnaire évaluatif permet de proposer une clarification du champ de l'évaluation sur la base d'une analyse de l'ensemble des termes présidant à la commande :

- Périmètre géographique de l'évaluation : **bassin Rhône Méditerranée**.
- Période concernée : **9^{ème} programme** d'intervention de l'Agence de l'eau, soit sur une période de 5 ans allant de 2007 à fin 2011 (période d'analyse de l'étude).
- Domaine thématique : restauration physique des cours d'eau et des plans d'eau, recouvrant 3 sous-thèmes :
 - la **continuité biologique** : création de passes à poissons, contournement, arasement et effacement d'ouvrages obstacles,
 - la **morphologie** : diversification des habitats, reconnexion de milieux annexes, restauration de tracés de lit (reméandrage,...), et pour les plans d'eau, restauration de roselières, rétablissement d'un marnage naturel,...
 - et la **gestion sédimentaire** : traitement de l'incision et de la fixation des atterrissements, restauration de l'espace de mobilité, restauration de la continuité sédimentaire,...
- Nature des opérations aidées : **études ou travaux** de restauration, hors notamment les actions de maîtrise foncière, d'entretien classique des cours d'eau (ripisylve, bois mort, espèces invasives, ...) et **le soutien aux postes de chargés de mission et techniciens de rivière**.
- Concernant les bénéficiaires des interventions, l'évaluation priorise les **collectivités locales**. Cependant, la restauration physique étant également prise en charge par **d'autres porteurs**, tels que des opérateurs économiques (EDF, CNR, microcentralistes,...), des associations (Conservatoires, Fédérations de pêche,...), voire des privés (propriétaires de seuil,...), l'évaluation en tient compte notamment dans l'analyse du bilan 2007-2011.

2.3.1 Le questionnaire évaluatif

Le questionnaire évaluatif était initialement construit autour de cinq questions distinctes. Quatre d'entre elles ont fait l'objet de regroupements deux à deux, les réponses attendues étant alimentées du même matériau d'analyse.

Q 1

- Comment les opérations de restauration physique sont-elles perçues par les élus des collectivités ? Existe-t-il des différences de perception entre types d'opérations ?
- Quels sont les différents facteurs qui déterminent ces perceptions et l'appropriation

Q 2 et Q 3	politique des projets, en particulier quant aux incertitudes des projets ? Quelles sont les raisons de l'engagement ou non de certaines opérations ? Quel est le niveau d'efficacité du discours porté par l'Agence dans ce cadre ?
------------------	---

Cette question constitue une entrée en matière adéquate, avant d'aborder l'incitativité des aides proprement dite, en raison de la **place déterminante occupée par les élus** dans les processus de décision des collectivités. Il s'y ajoute la **multiplicité des facteurs déterminant la capacité des collectivités à porter et réaliser des projets** de restauration physique des milieux aquatiques : représentations sociales existantes, usages sociaux et économiques en cours, considérations techniques, économiques ou politiques, priorités d'aménagement et de développement territorial, leviers externes réglementaires, financiers,...

Sur un plan méthodologique, la réponse à cette question exige de **développer une ouverture suffisante pour accéder à la diversité de ces facteurs**. Elle réclame également un cadre d'approche suffisamment structuré pour produire une lecture quantitative, hiérarchisée et dynamique de leurs poids respectifs. Il ne faut pas négliger l'hypothèse suivant laquelle la prégnance de ces facteurs peut varier en fonction des milieux aquatiques (enjeux et type de restauration nécessaire), des temps de vie d'un projet (émergence, faisabilité, définition, financement, mise en œuvre,...) ou encore de l'expérience antérieure ou des moyens (humains, financiers) du territoire en matière de gestion de l'eau et des milieux aquatiques.

Dans l'optique d'une évaluation centrée sur l'incitativité des aides, l'enjeu final que recouvre cette question peut être de **préciser in fine les liens entre ces différents facteurs et l'incitativité financière**. Cette question invite également à interroger l'**impact de l'incertitude liée aux opérations de restauration écologique**. Cette approche doit également s'intéresser aux motifs d'un passage à l'action ainsi qu'aux effets propres à la posture et au discours actuels de l'Agence sur cette perception.

- | | |
|------------------|---|
| Q 2
et
Q 3 | <ul style="list-style-type: none"> • Rétrospectivement, en quoi les taux d'aides majorés à 80% par l'Agence en 2008 ou en association avec d'autres financeurs ont-ils été une condition nécessaire et/ou suffisante pour faire sortir des projets sous la maîtrise d'ouvrage des collectivités et de leurs groupements ? Dans quelle mesure ces taux d'aides majorés ont-ils permis de faire émerger des projets de qualité ? • De manière prospective, comment l'obligation d'autofinancement des collectivités et de leurs groupements de 20% (à compter du 1er Janvier 2012) pourrait-elle impacter le lancement et la réalisation de travaux ? • Quel est le poids des facteurs relatifs à la structuration des collectivités ou de leurs groupements, la santé financière des structures maîtres d'ouvrage, la répartition de l'autofinancement entre les membres d'un groupement de collectivités sur cette question ? • Quels sont les autres leviers externes à la mise en œuvre d'actions de restauration ? |
|------------------|---|

Plus directement orientées sur l'incitativité financière des aides de l'Agence, **ces deux questions** ont été l'**objet d'un regroupement**. Il s'agit d'abord d'évaluer **les effets des mesures** mises en œuvre par l'Agence et destinées à renforcer le degré d'incitativité des aides concernées notamment dans le cadre de son 9^{ème} programme d'intervention (majoration des taux d'aide, déplaçonnement du taux maximal d'aide). Au-delà de leur **effet quantitatif**, est recherché l'**effet qualitatif** de ces mesures, sans exclure que l'impact puisse être faible ou difficilement perceptible. La caractérisation des conditions favorables ou non à l'incitativité et la temporalité des effets de ces mesures sont également visées.

La première question est clairement évaluative alors que la seconde se situe dans une logique plus prospective, en lien avec l'évolution récente des règles de financement, dont on cherche ici à anticiper les effets. On cherchera également à préciser notamment à **quels moments de la vie du**

projet la question du financement s'est posée pour les porteurs locaux ; et si le projet s'en est vu modifié (amélioré, approfondi, complété) sur le fond. La seconde question est associée à l'obligation d'un niveau minimal de 20 % d'autofinancement qui sera, en effet, de nouveau effective à compter du 1^{er} janvier 2012. Il s'agira de se demander si certains projets en cours risquent d'être reportés, modifiés « à la baisse », voire annulés. Ces facteurs d'incitativité seront confrontés à d'autres facteurs économiques propres aux structures gestionnaires, tels que la santé financière des collectivités, leur mode de financement (fiscalité propre ou contribution des collectivités adhérentes).

De façon plus générale, il s'agira de s'intéresser aux synergies entre leviers externes aux structures gestionnaires (réglementation et accompagnement) et à leur jeu sur l'incitativité financière et globale et par rapport à la structuration des collectivités territoriales et de leur groupement.

Q 4 et Q 5	• Dans quelle mesure peut-il y avoir une concurrence ou des synergies entre la politique de restauration physique des milieux et les autres politiques de développement territorial ? Dans quelles mesures les interventions financières ou non de l'Agence sont-elles incitatives pour lever d'éventuels points de blocages ? • Dans quelle mesure le financement d'opérations de valorisation paysagère ou touristique en plus du financement des projets eux-mêmes peut-il contribuer à l'émergence des projets de restauration physique des milieux de qualité ?
----------------------------------	---

Concernant la gestion des milieux aquatiques, les projets de restauration hydromorphologique sont à la source d'un changement de paradigme, en germe depuis plusieurs années. En accroissant les interactions avec le territoire et les activités associées, ces projets peuvent difficilement être conçus sans tenir compte des politiques s'appliquant au territoire (aménagement, urbanisme, agriculture notamment).

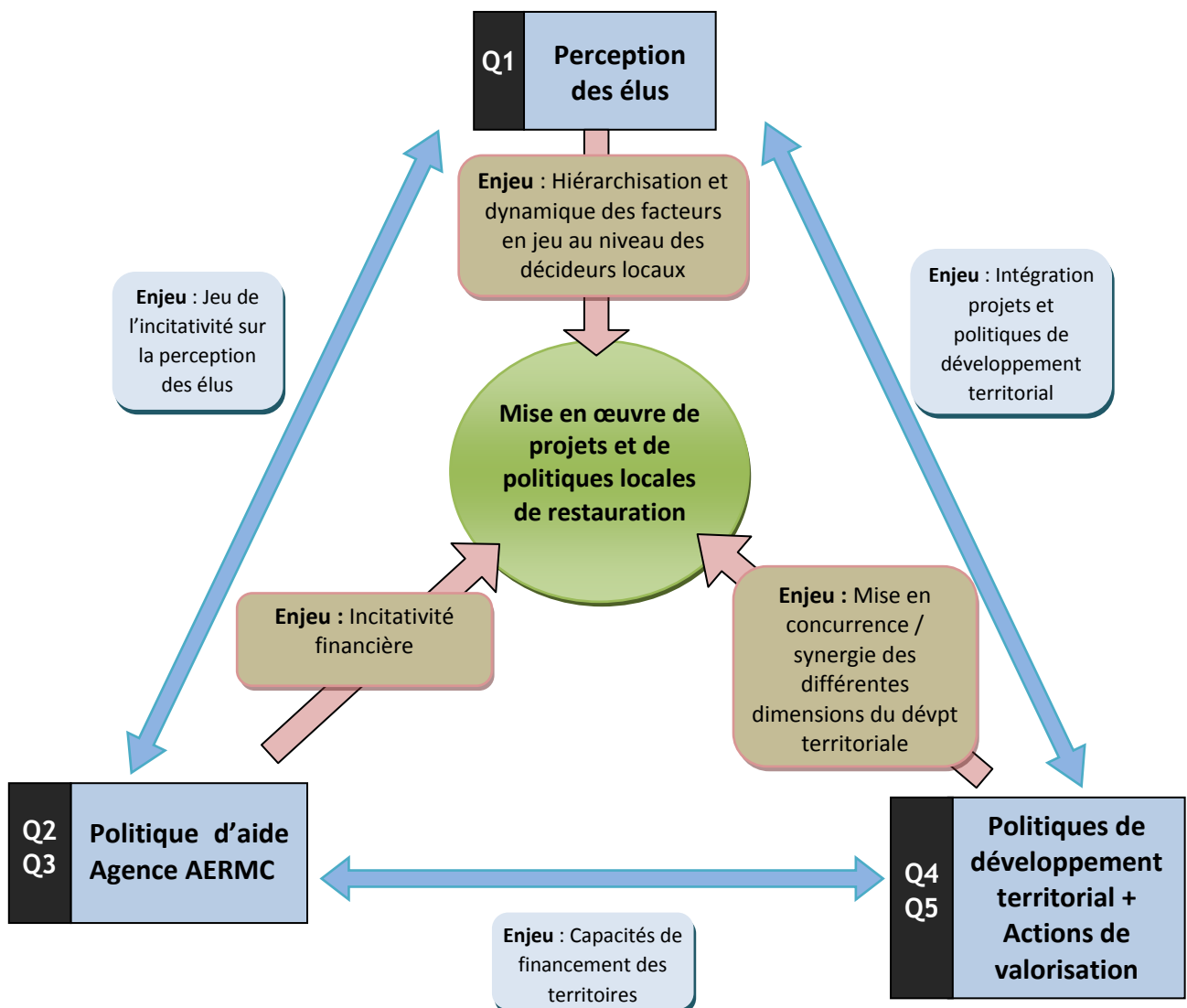
La première question exige de s'intéresser notamment à l'articulation entre les différentes politiques de développement des territoires, à caractère économique (dont agricole), social et/ou environnemental (notamment en lien avec la gestion de la ressource et des risques liés à l'eau), afin de valoriser les synergies envisageables. Sur un plan strictement financier, ce type de posture peut soit offrir des **perspectives d'accès à des ressources nouvelles et à des consolidations du financement des projets** ou à une **mise en concurrence budgétaire de ces approches**, le budget des collectivités n'étant pas extensible. Dans ce cadre, sera tenu compte du **type de collectivité gestionnaire** (historique, fiscalité,...).

Au vu de la seconde question, il s'agit également de s'interroger de l'effet levier de financements complémentaires de l'Agence, **au travers d'aides** à la valorisation du cadre de vie ou des activités récréatives. L'enjeu est de préciser si ce type d'approche décloisonnée, d'ores et déjà pratiquée à l'heure actuelle dans des cas précis (par exemple sur des contrats de rivière), est en capacité de favoriser **l'appropriation sociale et politique** d'une problématique de gestion, difficile à promouvoir en tant que telle et sous quelles conditions.

■ **Lecture globale et dynamique des questions évaluatives**

Ces différentes questions entretiennent en outre un certain nombre de rapports entre elles, figurés dans le schéma global suivant.

Schéma global du questionnement évaluatif



2.3.2 Terrains et modalités d'investigation

La mise en œuvre de cette mission d'évaluation repose sur différents terrains et modalités d'investigation complémentaires :

- **Passation de 12 entretiens auprès d'informateurs privilégiés** lors de la phase de cadrage (cf. liste en annexe) incluant les services de l'Etat, de l'ONEMA, de l'Agence, un usager du comité de bassin, une Région et un expert-chercheur sur le sujet.
- **Conception et passation d'un questionnaire via Internet** (présenté en annexe) auprès de 223 porteurs bénéficiaires d'aides de l'Agence de l'eau au titre de la restauration physique au cours de son 9^{ème} programme d'intervention (2007-2011) et de collectivités locales intervenant sur des bassins prioritaires en termes de restauration au titre du SDAGE. Au

total, 88 porteurs ont répondu, soit près de 40% de taux de retour, dont 71 ont bénéficié d'aides financières de l'Agence de l'eau au titre d'au moins un projet de restauration depuis 2007. Parmi ces derniers, 60 ont répondu aux questions concernant les projets engagés, représentant un effectif total de 126 projets dont 7% n'ont pas reçus d'aides. Pour mémoire, 418 projets ont été financés par l'agence au 9^{ème} programme.

- **Réalisation de 16 études de cas** auprès d'un panel de porteurs de projets d'actions de restauration physique (cf. liste en annexe). Ce panel assure une répartition équilibrée entre les délégations et entre types de porteurs (en privilégiant les collectivités locales, « cible » prioritaire de cette étude), entre bassins « actifs » (avec des travaux engagés à la clef) et « moyens », voire « à la traîne » (notamment situés sur des bassins prioritaires¹⁵ au titre des enjeux physiques mais n'ayant pas sollicité d'aide entre 2007 et 2011). En pratique pour les collectivités, ces études ont été menées sur la base d'entretiens auprès des techniciens et élus en charge des projets. La liste des études de cas figure dans le tableau ci-dessous :

Type porteurs	Délégation Besançon	Délégation Rhône-Alpes	Délégation Marseille	Délégation Montpellier
Syndicat de bassin versant ou Parc Naturel Régional + EPTB-SD	Moyenne vallée Ognon (vitrine) PNR Haut Jura (Lemme) EPTB Saône-Doubs (EPTB)	Yzeron (urbain), Ouveze vive (péri-urbain), Paladru-Fure (prio Morpho - sans opé P9) Giffre (prio Morpho/Sédim/Conti - sans opé P9)	Touloubre (prio Morpho/Conti - sans opé P9), Giscle (prio Morpho - sans opé P9)	Cèze (rural) Affluents Aude Minervois (étude 2007 non suivie de travaux)
Communautés de communes, d'agglomération, urbaines ou communes	Loue (Com com Val d'Amour) Pays de Montbéliard (TVB et ENS),		Abriès (commune 05 : CE seuil),	
Autres porteurs		Fédération de pêche de Savoie (seuil + étude Glandon)		Sarl EGERVA dans l'Aude (opérateur privé)

- **Animation de 4 Groupes focus** (1 par délégation de l'Agence) associant des structures gestionnaires de bassins versants. Ces réunions ont permis de consulter près d'une soixantaine de techniciens et d'élus. On relève une présence plus fournie sur Besançon et Lyon, intermédiaire à Montpellier et faible sur Marseille (cf. listes en annexe).
- **Animation de 4 Groupes focus** (1 par délégation de l'Agence) associant les principaux partenaires réglementaires, techniques et financiers intervenant sur ce type de projets (agents des services de l'Etat, ONEMA, Agence de l'eau, Régions, Départements). Ces réunions ont permis de consulter près d'une cinquantaine de participants et ont été complétées par 3 entretiens individuels auprès de chargés d'intervention de l'Agence. Les DDT se sont montrées très peu présentes et les DREAL légèrement plus. L'ONEMA a été essentiellement représentée par des agents cadres, sans présence d'agents de terrain. (cf. listes en annexe).
- **4 entretiens individuels auprès de porteurs de projets de restauration importants** et ayant bénéficié du soutien de l'Agence entre 2007 et 2011 (EDF Unité Méditerranée, CNR, RFF et ASF). Ces entretiens ont permis de constater que ces porteurs de projet développaient des approches très rationnelles en lien avec l'exigence de mise aux normes d'ouvrages, sans grand lien avec les postures observées au niveau des collectivités locales.

¹⁵ cf. cartes SDAGE en annexe

- **Réalisation d'entretiens** auprès des agents des autres Agences de l'Eau en responsabilité du volet restauration physique des cours d'eau et des plans d'eau, à propos de leurs propres cadres d'intervention¹⁶.

¹⁶ L'Agence Rhin Meuse n'a pas pu être contactée dans les délais réduits de l'étude.

3 ÉLÉMENTS DE BILAN DE LA POLITIQUE ÉVALUÉE

3.1 Synthèse du bilan technico-économique

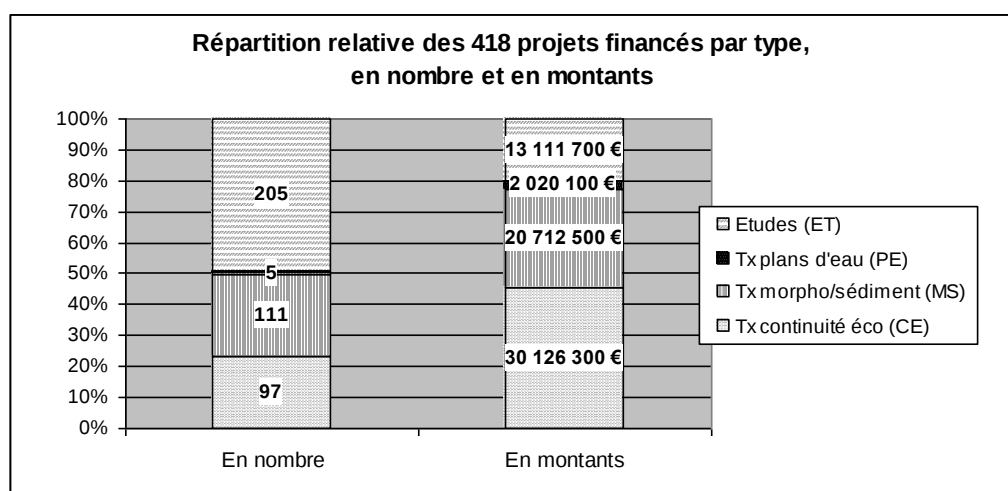
Voir également les cartes figurant par sous-bassins présentant les montants engagés, en annexe 2.

Les résultats présentés dans cette partie proviennent de l'analyse de la base de données des projets ayant reçu une attribution d'aide de l'Agence de l'Eau entre début 2007 et fin 2011. Cette base ne permet pas d'établir un bilan de réalisation à proprement parler, ni une évaluation des actions menées et de leurs résultats, puisqu'elle est à vocation essentiellement administrative et ne donne ni l'information du stade d'avancement du projet, ni d'indicateurs techniques de manière systématique¹⁷.

Les projets retenus dans le cadre de cette étude ciblent la politique de restauration physique des cours d'eau et des plans d'eau, hors « grand milieu » (Rhône, Saône, Isère et Durance), hors entretien courant des cours d'eau et autres milieux (zones humides, ...), hors postes d'animation et hors autres thématiques de la LCF24¹⁸ (gestion des débits et ressource en eau notamment).

■ Résultats globaux

⇒ 418 projets ont été aidés pour un montant total de 66 M€ et un montant d'aides Agence de 27,5 M€ (taux d'aide moyen de 42%)



A titre d'information et de comparaison, le montant total des aides de l'Agence de l'Eau attribuées à l'ensemble de la thématique « Milieux aquatiques » (LCF24), sur la même période (2007-2011), est de 130 M€. Les projets visés représentent donc de l'ordre de **21% des aides attribuées de l'Agence au titre de la LCF24**.

¹⁷ Le renseignement d'indicateurs techniques dans la base n'est réalisé que depuis 2011.

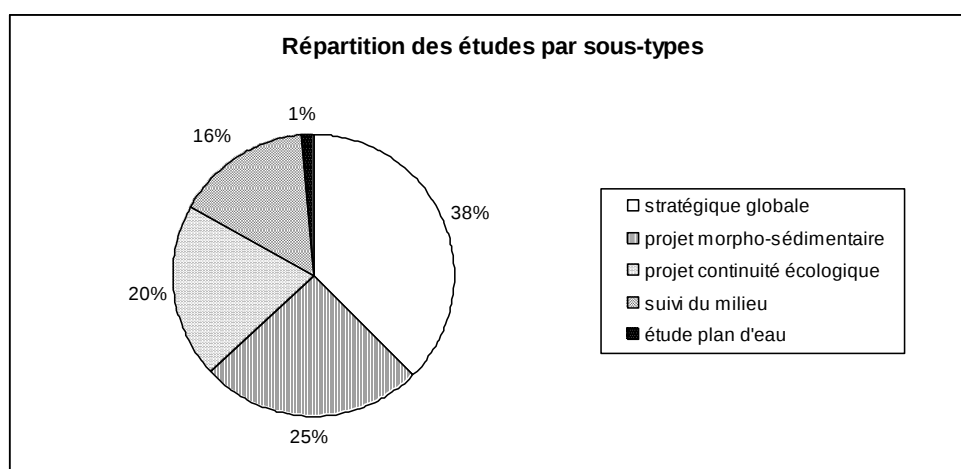
¹⁸ La LCF 24 correspond au champ thématique relativement vaste de la « Préservation et restauration des milieux aquatiques ». A l'intérieur, les thèmes retenus pour l'évaluation correspondent aux LPS (Lignes de Programme Spécifique) 411, 421 et 431 + quelques projets en 432, 451 et 452.

- ⇒ 49% des projets sont des études (205 projets), représentant 20% des coûts (13 M€)
- ⇒ 51% des projets sont des travaux (213 projets), pour 52 M€, se répartissant de manière relativement équilibrée entre travaux de continuité écologique (30 M€) et travaux morpho-sédimentaires (21 M€) ; les travaux sur plans d'eau ne représentant que quelques projets (pour un total d'environ 2 M€ de travaux)
- ⇒ Le coût moyen d'une étude est de 65 K€, celui d'un projet de travaux s'élève à 250 K€

Type de projet	Nombre de projets	Coût moyen par projet
Travaux Continuité	97	310 600 €
Travaux Morpho-sédiments	111	186 600 €
Travaux Plans d'eau	5	404 000 €
Total travaux	213	248 200 €
Etudes	205	64 000 €
Total général	418	157 800 €

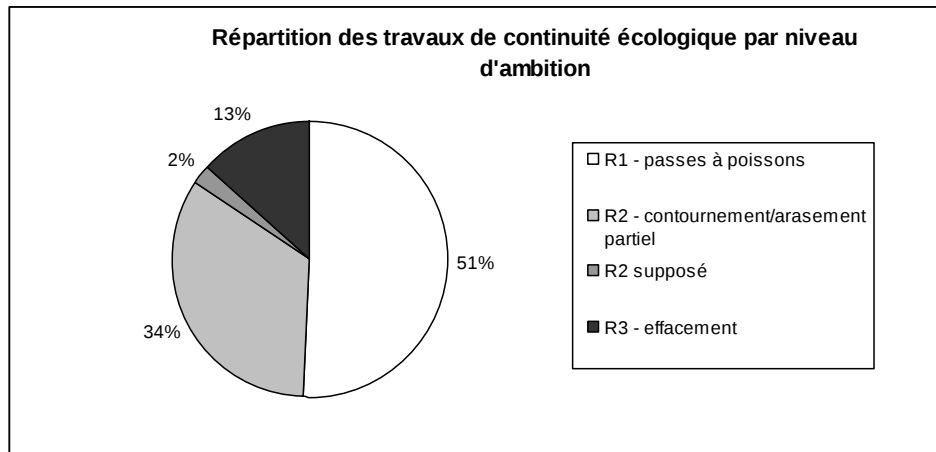
■ Résultats par type d'actions

- ⇒ **Etudes (205) :** Les études à visée stratégique (études globales préalables) sont les plus nombreuses et cumulent environ 50% des montants dépensés ; parmi elles, environ 4/5 ont une double vocation écologique et gestion des risques.



- ⇒ **Travaux pour la continuité écologique (97 projets¹⁹) :** Les passes à poisson (R1) constituent la moitié des projets (~50) en nombre et montants ; contournement et arasement (R2) dans 35 cas et effacement (R3) dans 13 cas (la moitié en Rhône Alpes) ⇒ résultats très en deçà des objectifs SDAGE (254 projets du lot 1 et du 9^{ème} programme (336 ouvrages d'ici 2012))

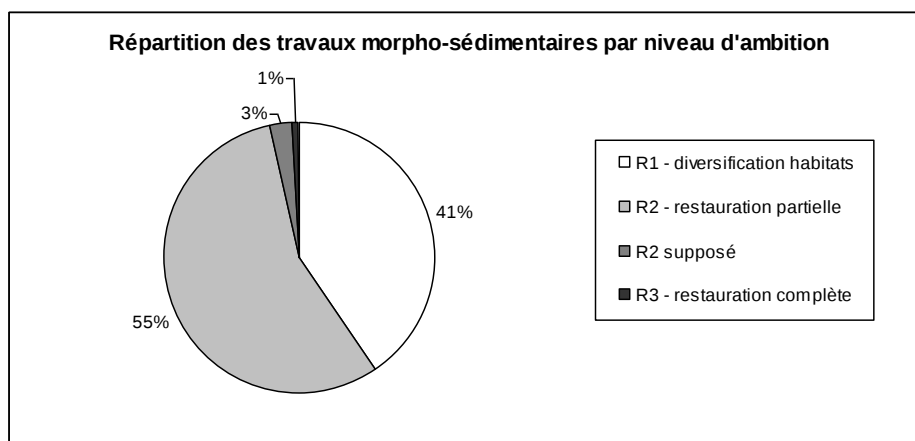
¹⁹ Ils ont été classés selon leur niveau d'ambition : de l'aménagement d'une passe à poissons (ne réglant que le problème de continuité biologique, codé R1) à l'effacement de l'ouvrage (R3 : rétablissement complet de la continuité biologique et sédimentaire), en passant par le stade intermédiaire d'arasement partiel ou de contournement de l'ouvrage (codé R2).



Les cas d'effacement complet sont relativement rares (13 cas dont la moitié en RA), même si cette solution est relativement moins chère que les deux autres ; ceci laisse penser que les usages ou l'attachement culturel associés à ces ouvrages restent des freins à l'effacement total dans un nombre notable de cas. Dans le cas du contournement ou de l'arasement partiel de l'ouvrage (R2, 35 cas), 2 ouvrages sur 5 environ sont traités avec une seconde vocation hydraulique au projet (maintien du profil, nécessité de conserver l'ouvrage), en plus de la vocation première écologique.

Globalement, les résultats (une centaine de projets portant sur environ 180 ouvrages) sont très en deçà de l'objectif du SDAGE énoncé fin 2009 de traiter 336 ouvrages d'ici 2012 ... même si un certain nombre d'ouvrages prioritaires ont pu être traités en dehors des aides de l'Agence (et ne pas figurer donc à notre bilan).

⇒ **Travaux pour la restauration morpho-sédimentaire²⁰** (111 projets²¹) : 40% de projets concernent la diversification des habitats (R1) représentant 22% des montants, 56% de projets sont liés à de la restauration partielle (R2) représentant 75% des montants et 1% de projets visent la restauration complète des cours d'eau et plans d'eau (R3) pour les 3% de montant restant.



²⁰ Le manque de détails dans la base de données utilisée ne nous a pas permis de distinguer les travaux morphologiques des travaux linéaires visant à restaurer la gestion sédimentaire (espace de liberté ...). C'est pourquoi ces deux types de travaux ont été rassemblés sous le terme de « travaux morpho-sédimentaires ».

²¹ Niveaux d'ambition :

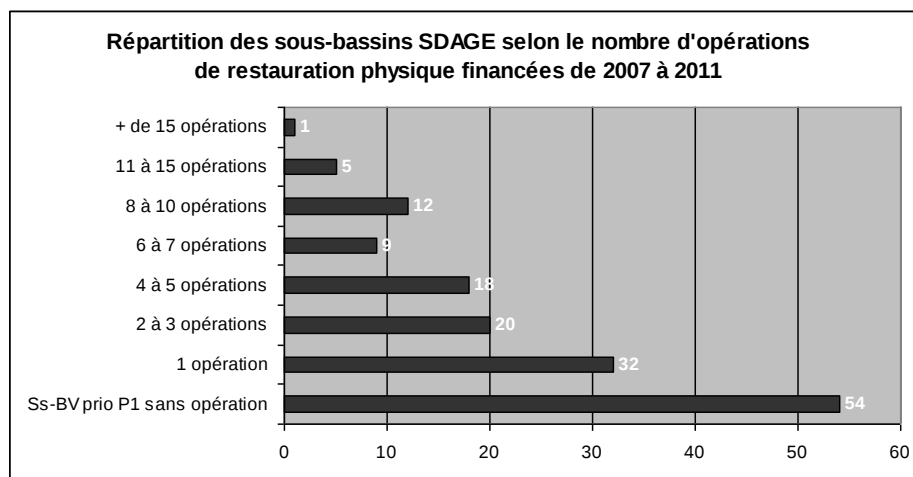
- Niveau R1 : diversification des habitats au sein du lit mineur,
- Niveau R2 : restauration partielle des connections entre milieux de l'hydrosystème (reconnection de bras mort, ...) et/ou des formes fluviales (reméandrage, ...), sans supprimer totalement les pressions ;
- Niveau R3 : restauration complète des connections entre milieux de l'hydrosystème par la suppression totale des pressions (digues, protections de berge, ...).

Les cas classés R1 sont localisés essentiellement sur les délégations de Lyon et Besançon, il s'agit de projets concernant majoritairement des cours d'eau de taille réduite (ruisseaux et adoux), avec néanmoins quelques cas sur cours d'eau moyens (Leyse, Ognon, Ain, Vouge, Azergues, Veyle, ...). Les travaux classés R2 représentent un peu plus de 60 projets (dont près d'une quarantaine en Rhône Alpes et d'une vingtaine sur la délégation de Besançon). Il s'agit essentiellement de travaux de reconnection d'annexes fluviales (Loue, Veyle, Azergues, ...), de reconstitution du matelas alluvial (Ain, Ouvèze vive, Herbasse, Albarine, ...) et/ou de reméandrage (Lemne, Hermance, Méaudret, Deyse, ...). Un seul projet a été classé R3 sur la période considérée : la restauration de la Veyle au niveau de la gravière de Saint Denis les Bourg et Buellas.

Le 9^{ème} programme de l'Agence de l'eau fixait l'objectif d'engager la restauration morphologique dans 40 bassins versants prioritaires. **Fin 2011, l'Agence considère que 34 bassins se sont engagés activement dans la restauration physique.**

■ Résultats par sous-bassins versants SDAGE

⇒ 98 sous-bassins SDAGE ont engagé au moins 1 opération sur la période considérée ; le montant total médian engagé par sous-bassin sur la période est d'environ 300 K€.



Ce graphique montre :

- Un petit lot de bassins (une petite 30aine) avec un nombre d'opérations notable (plus de 5), les bassins Ognon, lac du Bourget, Durgeon, Brévenne, Loue, Ardèche et Veyle constituant le « peloton de tête » ;
- Un second lot majoritaire (70 bassins) avec un petit nombre d'opérations (entre 1 et 5),
- Un dernier lot d'une 50aine de bassins « prioritaires » (54 exactement sur 145) n'ayant pas présenté d'opération (même pas une étude) sur la période considérée.

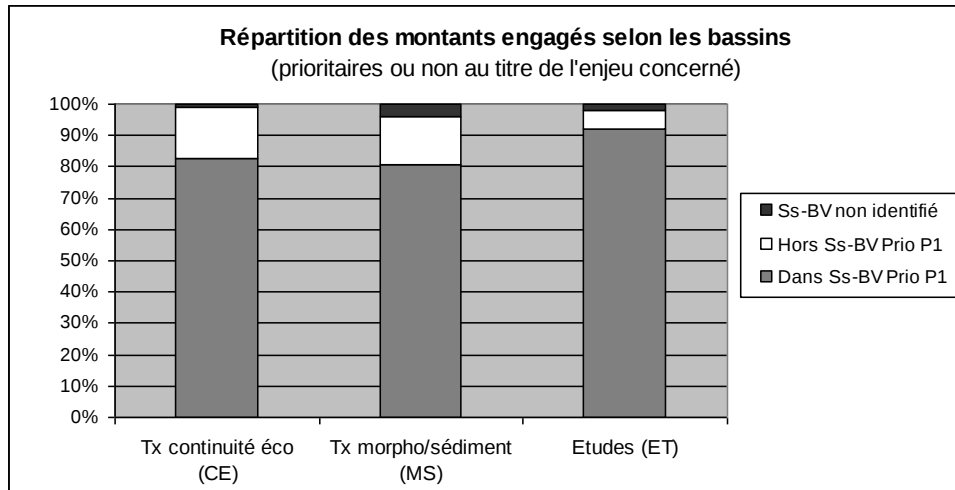
Concernant ce dernier lot, environ les 2/3 correspondent à des territoires sans démarche ni porteur globaux clairement identifiables (dont 6/10 au sein des territoires potentiels des EPTB Saône Doubs et très secondairement Durance).

Par ailleurs :

- ⇒ 52 sous-bassins prioritaires au SDAGE au titre de la continuité sur 76 n'ont engagé aucun travaux sur la période considérée (commissions les plus concernées : Haut Rhône, Doubs, Durance, Saône, Littoral PACA et Rhône moyen) soit 68% des sous-bassins prioritaires sans action.
- ⇒ 87 sous-bassins prioritaires au SDAGE au titre de la morphologie ou du transit sédimentaire sur 119 n'ont engagé aucun travaux sur la période considérée (commissions

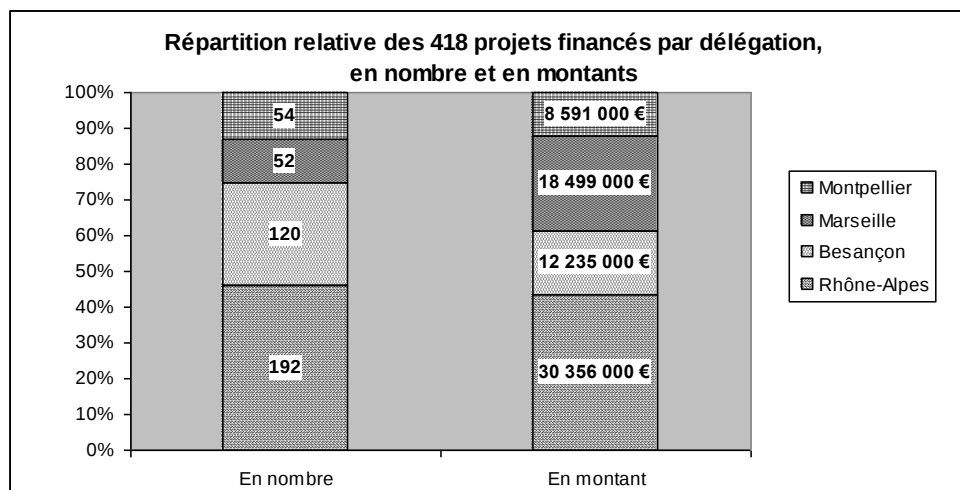
les plus concernées : Saône, Côtiers Ouest, Durance, Littoral PACA et Rhône moyen) soit 73% des sous-bassins prioritaires sans action.

⇒ 80% (travaux) à 90% (études) des montants engagés le sont sur des bassins prioritaires au titre de l'enjeu concerné.



■ Analyse par délégation

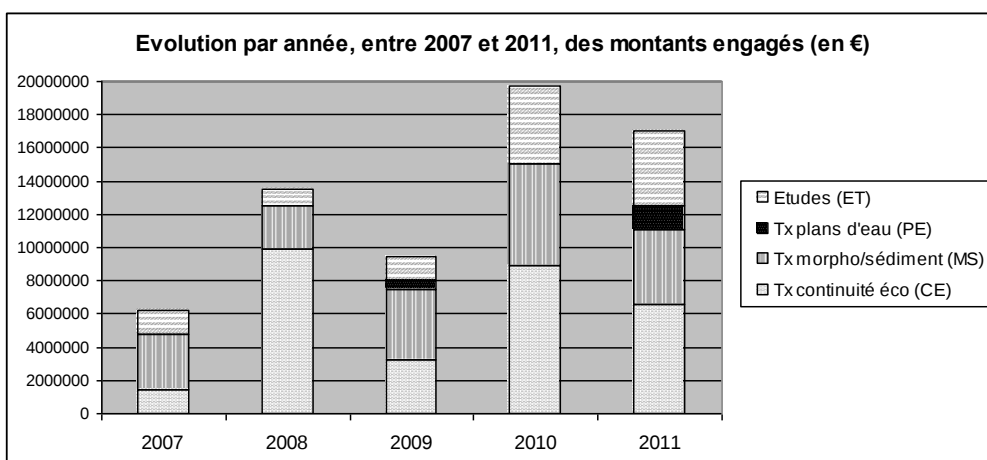
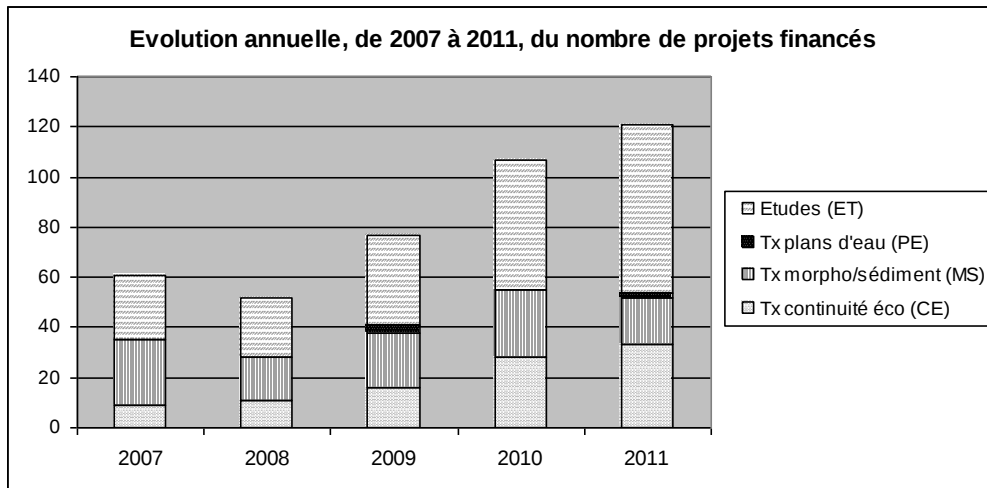
⇒ les délégations de Rhône Alpes et Besançon cumulent $\frac{3}{4}$ des projets et environ 60% des montants engagés ; le reste se répartissant équitablement en nombre entre les délégations de Marseille et Montpellier



La délégation de Marseille affiche des coûts moyens plus élevés, notamment en ce qui concerne la continuité écologique (8 seuils cumulant plus de 10 M€).

■ Evolution 2007 - 2011

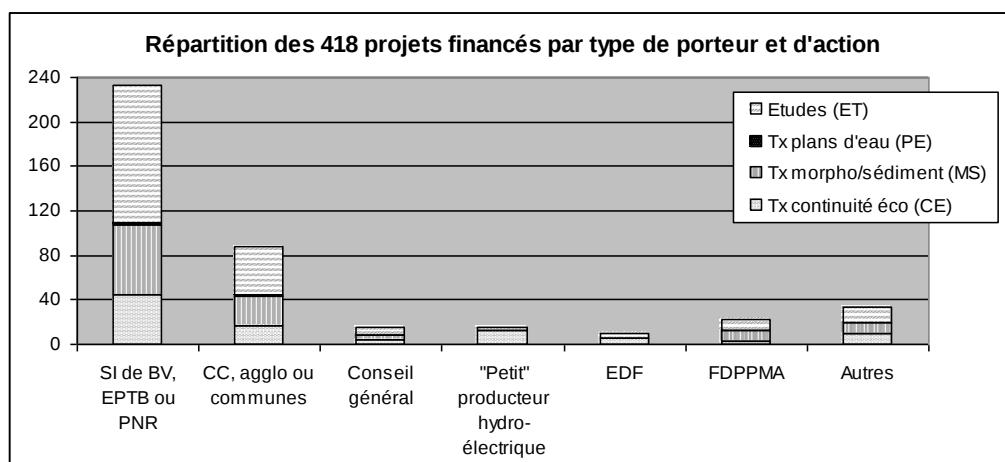
⇒ Evolution à la hausse entre 2007 et 2010 du nombre de projets, mais un tassement s'observe en 2011, notamment au niveau des projets de travaux, qui se traduit par une baisse des montants engagés sur cette dernière année



Même si l'on peut bien sûr s'attendre à ce que les études de ces dernières années débouchent à court ou moyen terme sur des travaux, le tassement observé en 2011 pose question : est-ce l'effet de la crise ou une tendance plus ponctuelle ?

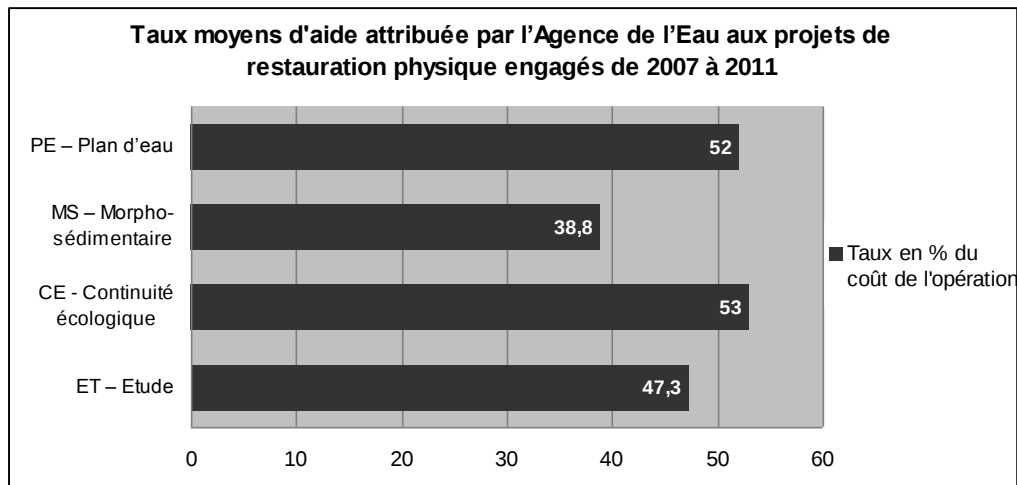
■ Analyse par type de porteur de projet

⇒ Environ les $\frac{3}{4}$ des projets, correspondant aux $\frac{2}{3}$ des montants, sont portés par des collectivités locales (syndicats de bassin versant, communautés de communes ou d'agglomération, communes). Pour le reste, le portage est très varié.



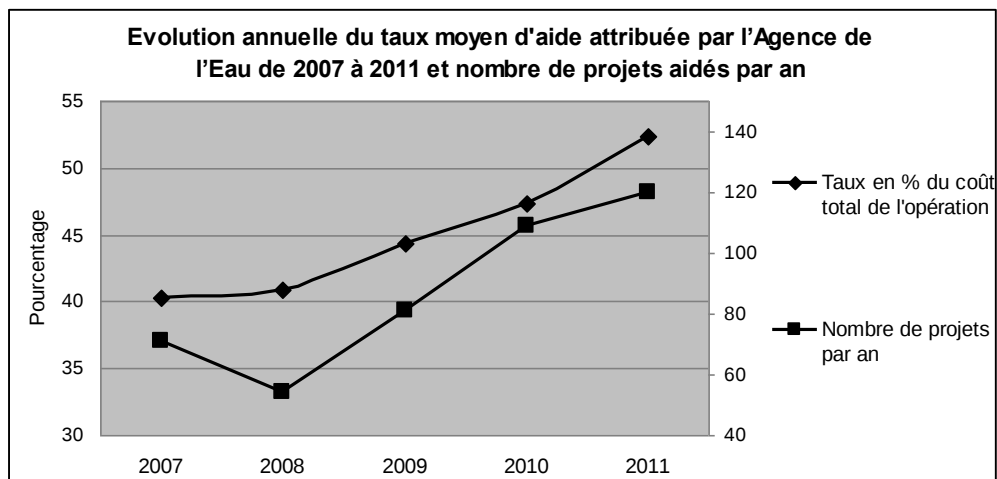
3.2 Synthèse de l'analyse des taux d'aide pratiqués depuis 2007

L'analyse des aides de l'Agence attribuées depuis le début du 9^{ème} programme (2007-2011) indique clairement que certains projets ont été soutenus plus fortement. Il s'agit des projets relatifs à la restauration de la continuité écologique, reflétant bien le signal envoyé par l'Agence en cours de 9^{ème} programme (augmentation du taux maximal sur cet objectif de 50% à 80%).



Source : Base de données Agence (2007-2011)

Par ailleurs, les taux moyens d'aides ont globalement augmenté de 12% en 5 ans. De plus, les taux d'aides des années 2010 et 2011 sont significativement plus élevés que ceux des trois premières années, ceci pouvant refléter la majoration des taux jusqu'à 80% pour les projets visant la continuité écologique.



Source : Base de données Agence (2007-2011)

Les taux différenciés de l'Agence semblent contribuer directement à l'émergence de projets de restauration (en particulier les projets de restauration de la continuité écologique par rapport aux autres projets) ; la base de données analysée montre en effet une corrélation entre la participation de l'Agence et la proportion de projets réalisés, par type. L'analyse comparée avec les autres agences montre par ailleurs que celles-ci utilisent également des taux différenciés en ce qui concerne les études et projets de restauration par rapport aux autres interventions financées (par exemple, l'entretien).

Pour autant, **les projets sont globalement autofinancés selon la même proportion indépendamment du type de projet**, ce qui au final peut réduire l'effet incitatif direct du taux d'aide de l'Agence de l'eau. En effet, le porteur de projet se positionne par rapport à un taux d'aides total et non par rapport à une seule source de subventions. Un élément confirmant ce constat est que le taux moyen d'autofinancement pour la délégation de Marseille est nettement inférieur à ceux des autres délégations (16%, au lieu d'une fourchette entre 24,5 et 27,5%) du fait i) d'une contribution très importante du financement Européen (FEDER) à travers les Contrats de projets Etat-Région (CPER) qui remplace partiellement l'Agence mais aussi sans doute ii) d'un moindre consentement à payer global dans cette région. De plus, les retours d'expériences des autres Agences indiquent que le multi-financement semble favoriser des projets plus solides.

La vocation des projets (uniquement écologique ou multifonctionnelle) semble également impacter les taux d'aides accordés. **Ainsi, les projets dont l'objectif est purement écologique sont aussi en moyenne mieux aidés que les projets à vocation mixte**, sachant que ces derniers présentent un niveau de soutien similaire quelque soit leurs autres vocations (hydraulique ou paysagère). Ceci tend à montrer la sélection opérée par l'Agence des projets qui répondent à ses objectifs, via la détermination soit d'une assiette n'englobant pas l'ensemble des coûts, soit d'un taux différencié selon la vocation du projet. Dans les autres agences, des critères d'attribution peuvent s'établir en fonction de l'état des masses d'eau (Loire Bretagne) ou de l'impact attendu sur l'état des masses d'eau (Artois Picardie). Il est important de souligner la position de l'Agence Loire-Bretagne en ce qui concerne les plafonnements, car indépendamment de montants totaux publics autorisés pour un projet, cette Agence ne proposera pas plus de 50% du montant total.

L'analyse en fonction de **l'ambition technique des projets** montre un avantage en termes de taux d'aide pour les projets de catégorie R1 par rapport aux projets R2 et R3. Cet avantage révèle donc que **le niveau d'ambition d'un projet ne détermine pas les taux d'aides** de l'Agence, le fait que les projets R2-3 aient obtenu moins d'aides pouvant être lié à d'autres de leurs caractéristiques.

La participation de certains porteurs semble avoir évolué entre 2007 et 2011, avec un engagement plus actif de la part des communes mais aussi des hydroélectriciens ces dernières années. Cependant, il n'est pas possible de relier cette évolution des types de porteurs de projet et la mise en œuvre des taux d'aides majorés et différenciés car il existe un décalage temporel entre les deux phénomènes. De plus, ce décalage a pu être influencé par **l'allongement des temps d'instruction des dossiers** évoqué par certains acteurs. Même si l'Agence Artois Picardie a décidé de soutenir l'entretien à condition que le projet introduise dans la programmation pluriannuelle une phase de restauration hydromorphologique, l'allongement de la durée d'élaboration des projets l'a forcé à maintenir plus longtemps une certaine flexibilité dans ses aides en ce qui concerne l'entretien réalisé par les maîtres d'ouvrage déjà sensibilisés à une approche plus écologique.

Les délais d'instruction de dossier avant la demande d'aide à l'Agence sont très variables et suscitent les critiques des porteurs de projets. Hormis, les difficultés rencontrées autour de certains aspects techniques des projets, certains des porteurs ont souligné un ralentissement dans l'instruction, avec des délais qui seraient passés de l'ordre de 6 mois dans le passé, à 1 an pour les dernières expériences en date.

La priorité donnée aux sous-bassins prioritaires au niveau du SDAGE au titre des 3 enjeux « continuité biologique, gestion sédimentaire et morphologie » se retrouve clairement dans le nombre de projets ayant 1) émergé et 2) été financés. Enfin, même si les projets dans les sous-bassins non-prioritaires du SDAGE ne représentent qu'un peu moins de 5% des projets, on peut observer que les taux de financement de l'Agence y sont similaires à ceux observés dans les bassins prioritaires.

L'analyse de la base de données des aides de l'Agence contribue aussi au regard porté sur l'incitativité des aides, qui sera plus amplement développé dans le paragraphe 4.2.3. Cependant, **la base de données, telle qu'elle existe aujourd'hui, n'offre qu'une partie des éléments intéressants l'évaluation de l'incitativité et de son suivi.** Il manque certaines caractéristiques des porteurs de projet, notamment leur capacité financière, leur degré de spécialisation, ..., car leur statut (le type de porteur), seul indicateur renseignable à partir de la base de données actuelle, **n'apparaît pas comme un facteur qui explique leur sensibilité à l'incitativité des aides.**

4 ANALYSES ET REPONSES AU QUESTIONNEMENT ÉVALUATIF

4.1 A propos de la perception sociale et de l'appropriation politique des projets de restauration physique des cours d'eau

4.1.1 Le « métier » de l' élu en forme de rappel

Avant d'aborder la question de la perception des élus, il importe sans doute de s'interroger sur leurs principales fonctions, dans un univers local qui tend à se complexifier, se professionnaliser, s'ouvrir à des partenaires multiples. A la fois gestionnaires et développeurs locaux, ils ont à faire face à une fragmentation du pouvoir en de multiples structures, échelles et acteurs. L' élu n'est pas pour autant seulement un gestionnaire, inséré dans des réseaux de politiques publiques. Il entretient aussi un rapport direct à la population. Le souci de la réélection compense une possible mise à distance institutionnelle du personnel politique qui autoriserait une coupure forte avec la population. Le maire n'est pas préoccupé uniquement par la fonction technique de régulation, comme d'autres acteurs engagés dans la négociation. Son rôle se situe à un niveau plus proprement politique : la construction de sens, la représentation et les représentations de la population²².

Après plus de 3 ans d'études et de concertation, le projet de restauration d'une petite rivière franc-comtoise sur plusieurs centaines de mètres semblait « acquis ». L'équipe technique et les quelques élus porteurs ont donc été très surpris de voir se transformer le comité syndical qu'ils pensaient n'être que la formalisation de l'accord en un « lever de boucliers » contre le projet : cette majorité de vote « contre » semblant résulter d'un lobbying agricole s'étant manifesté très tardivement dans le processus.

Et si leur pouvoir consiste bien à décider des projets portés par la collectivité dont ils ont la charge, il est rarement explicitement mis en scène, parce que la définition d'un projet de restauration emprunte un cheminement par étapes sur plusieurs années, impliquant des négociations et des décisions successives et peu spectaculaires. Confrontés à des acteurs a priori favorables ou défavorables à ce type de projets, ils apparaissent **d'avantage comme des arbitres ou des médiateurs**. Leur ambition et leur devoir consistent généralement à **dégager des compromis, susceptibles de bénéficier de l'adhésion la plus large ou de permettre ad minima la réduction des oppositions**. Cette nécessité de concertation s'exprime d'autant plus fortement qu'il s'agit de projets novateurs, dont l'acceptabilité sociale et politique n'est pour ainsi dire jamais acquise d'avance. Dans cette perspective, le passage à l'action apparaît comme la résultante d'une construction sociopolitique plus ou moins élargie, qui de fait contribue directement à la **construction d'un sens commun autour du projet**.

4.1.2 Des projets objectivement complexes

Pour **70% des répondants au questionnaire** via Internet, la **complexité technique** est un frein important à très important des projets de restauration physique.

²² D'après : « Renouvellement de l' élu médiateur » – Marion Paoletti – Revue Projet - 2001/1 (n° 265)

■ **Un champ de connaissances encore récent et difficile à cerner**

Le premier constat, relevé par un grand nombre des acteurs rencontrés, est celui de la **nouveauté des concepts scientifiques et des terminologies**, auxquels le champ de l'étude fait référence. En effet, si les premières publications scientifiques importantes en la matière datent des années 1980 (travaux du PIREN Seine, travaux des équipes de Lyon 3 dirigés par le Professeur Bravard notamment sur le Rhône et l'Ain, ...), **le transfert et l'appropriation de ces connaissances** au niveau des ingénieurs-conseils, des techniciens des collectivités et des institutions partenaires **remontent tout au plus à une quinzaine d'années**. Quant à leur mise en pratique, force est de constater que nous n'en sommes qu'aux débuts ... les projets mis en œuvre les plus anciens n'ayant pas plus d'une dizaine d'années, si l'on exclut le cas particulier des passes à poissons, dont l'ingénierie et la mise en œuvre ont de l'ordre d'une décennie d'avance sur les autres types de projets de restauration physique.

Résultats de cette nouveauté, **la terminologie n'est ni stabilisée, ni complètement partagée et le champ thématique mal délimité**. Ainsi, dans tous nos entretiens, une explication relativement longue a été nécessaire pour définir les projets dont il était question. On a pu observer une confusion entre « restauration physique » au sens strict (sens sous-tendu dans cette étude) et « restauration des milieux aquatiques » au sens plus large (sens commun), intégrant les actions d'entretien et de restauration classique des abords de cours d'eau ...

■ **Des compétences techniques encore insuffisantes, malgré une appropriation en marche d'un certain nombre de concepts**

Résultant également de cette nouveauté, **les techniciens interrogés** sur leurs compétences en la matière **avouent largement qu'ils manquent d'expertise, tant en interne** au niveau des structures **qu'en externe** (partenaires techniques, bureaux d'études ...). De même, les chargés d'intervention de l'Agence, sans considérer devoir être des spécialistes, reconnaissent leurs difficultés à donner des avis techniques sur les projets.

Ce ne sont pas tant les concepts qui posent des difficultés que les stratégies à développer et les solutions techniques à adopter, au cas par cas. En effet, **les concepts de l'hydromorphologie et du bon fonctionnement physique des cours d'eau semblent relativement bien acquis par la majorité des techniciens interrogés**, et même désormais partagés par un certain nombre d'élus impliqués. L'impact des barrages sur le transport solide, des extractions de granulats sur l'enfoncement du lit et sa chenalisation, des digues sur la déconnection des annexes fluviales, ... sont autant de notions comprises de la plupart des acteurs intéressés. Les procédures de type Contrats de rivière ont largement contribué à cette acculturation générale. Pour autant, l'ensemble de ces acteurs « du premier cercle » constatent **que de nombreux élus et acteurs moins impliqués**, dont la culture et les usages sont restés plus attachés à des pratiques anciennes, **ne sont pas encore familiarisés avec ces concepts**.

Un élu rencontré dans le cadre d'une étude de cas en Languedoc-Roussillon, intéressé et vivant dans un moulin, explique clairement sa compréhension des phénomènes d'érosion et de transport solide ; pour lui, « *des enrochements et des curages, on en est revenu* » ...

Un autre élu de Rhône Alpes, président de syndicat porteur d'un Contrat de rivière, malgré sa faible sensibilité écologique, aime à répéter « que la rivière doit pouvoir vivre sa vie », faisant clairement référence à l'espace de mobilité et à la non nécessité de protéger partout les berges, contrairement à ce qui avait pu être la logique du syndicat dans les années 1980.

C'est davantage **l'appropriation de l'ingénierie de la restauration physique** qui pose question. La formule qui revient le plus souvent est : « **on joue les apprentis sorciers...** », témoignant d'une reconnaissance assez générale du fait que **l'action de restaurer est loin de sembler complètement maîtrisée**, dans les techniques à mettre en œuvre et dans les effets escomptés. A ce sujet, bon nombre des techniciens regrette **le manque de retours d'expériences**, même si la majorité connaissent les quelques exemples pilotes du bassin (Vistre, Drugeon, ...) valorisés notamment dans le cadre de journées techniques. Certains reconnaissent par ailleurs **qu'ils manquent de temps pour se former, participer aux journées d'échanges et lire les diverses publications** en la matière, qui ne manquent pas depuis quelques années.

Enfin, les techniciens rencontrés jugent dans l'ensemble que **les « bons bureaux d'études sont encore rares » sur ces questions**, notamment quand il s'agit de concevoir les projets et d'en réaliser la maîtrise d'œuvre. Plusieurs d'entre eux citent des études qui se sont très mal passées, qu'ils ont dû par exemple reconduire ou dont ils se sont au final, dans des cas plus rares, passés, prenant à leur charge de bâtir le projet et de le mettre en œuvre, de manière empirique.

■ **Le « bon état » hydro-morpho-écologique, qu'est-ce que c'est ?**

La spécificité de la restauration physique est de **s'appuyer le plus possible sur la dynamique même du cours d'eau** : une fois la pression (seuil, digue, ...) ôtée, réduite ou déplacée, le cours d'eau est en capacité, dans une certaine mesure au moins, de retrouver un état naturel ou proche, au fil des crues dites « morphogènes ». **La restauration peut donc impliquer plus ou moins de travaux et prendre plus ou moins de temps** pour atteindre l'état souhaité ; à l'extrême, « laisser faire la rivière » sans plus la contraindre (en garantissant ce « travail » par l'acquisition foncière notamment) pourrait dans certains cas suffire à sa restauration. Mais au bout de combien de temps ? 1, 2, 5 ... crues morphogènes ? 2, 5, 15 ans ou plus ?

La première question technique et stratégique que pose la restauration, liée à celle de la temporalité des processus morphodynamiques, est **la question de l'état morphodynamique souhaité ou de référence**. Cette question n'a été que peu abordée par les acteurs enquêtés, car les investigations déployées ne priorisaient pas la dimension technique. Elle est en revanche au cœur de la méthodologie proposée dans le guide « Restauration hydromorphologique et territoires : Concevoir pour négocier ».

Sur ces rivières de plaine de Bourgogne, aménagées depuis le Moyen-âge, pour tirer parti de leur potentiel énergétique, les seuils d'anciens moulins se succèdent à de courtes distances et la rivière emprunte souvent le tracé d'anciens biefs plutôt que celui de son lit mineur originel. Ces questions d'état de référence sont donc prégnantes. Un gestionnaire regrette ainsi que certaines de ces rivières n'aient pas été classées au titre de masses d'eau fortement modifiées, ce qui éviterait des controverses jugées stériles, au regard de leur potentiel de restauration.

Le terme de « restauration » évoque le retour à un état antérieur ; or, l'état souhaité peut ne pas se référer à un état antérieur connu, soit parce que trop lointain dans le temps, soit parce les contraintes humaines actuelles obligent à imaginer un compromis nouveau, « à faire avec » un certain nombre d'usages et de pressions impossibles à remettre en cause. **Si cette question de l'objectif visé et de sa mise en regard des enjeux humains est formulée par certains techniciens « experts », elle ne l'est pas forcément explicitement et systématiquement** : le plus souvent l'étape d'explicitation et de débat autour de cet objectif est minimisée, et certains acteurs locaux (élus notamment) comprennent par exemple que « l'on veut effacer tous les ouvrages ! » ou « exclure toutes activités humaines en bord de cours d'eau ! », bref, que la logique serait celle **d'une conception écologiste et uniforme, défendue par les partenaires institutionnels (« la DCE ou le SDAGE demande que ... »)**, et relayée par les environnementalistes locaux. Si cette perception peut paraître exagérée dans sa formulation, elle est pourtant bien présente chez les élus les moins informés (les plus nombreux...), et repose certainement sur un manque d'explicitation et de justification techniques des travaux envisagés.

Par ailleurs, le terme de « restauration » évoque également **une participation active de l'Homme**, tout en reconnaissant aussi une part non active dans cette restauration : la part d'« auto-restauration » par le cours d'eau lors des crues notamment. Sachant que l'action de l'Homme a un coût, alors que l'auto-restauration n'en a pas, dans l'analyse des solutions envisagées, **une projection à long terme semble donc absolument nécessaire** pour évaluer le coût total de la restauration et **l'efficacité (rapport investissement/résultat) à long terme** de l'action projetée. Est-il nécessaire d'aménager la franchissabilité d'un seuil qui a des chances d'être naturellement emporté au cours des décennies à venir ? Doit-on replanter des arbres en berge qui pourraient repousser naturellement au bout de quelques années ? On perçoit à travers ces deux exemples simples entendus à plusieurs reprises sur le terrain que **l'échéance à laquelle on projette l'atteinte du bon état est essentielle dans la justification de l'intervention humaine et de ses coûts**, et doit être au cœur de la réflexion stratégique préalable.

Dans le cadre d'un Contrat de rivière rhônalpin, l'aménagement ou l'effacement de plusieurs seuils, ainsi que la reconquête de zones de divagation latérale en basse vallée, avaient été inscrits avec des montants de plusieurs dizaines de milliers d'euros pour chacune des actions. Les crues (certes exceptionnelles...) de décembre 2003 et novembre 2008 ont finalement naturellement réalisé une partie des travaux prévus...

Or, pour beaucoup d'acteurs, élus et techniciens, « *il a fallu plusieurs décennies pour corriger, recalibrer, rectifier, drainer ... comment peut-on envisager de restaurer tout cela en quelques années seulement ?* » L'échéance DCE de 2015, voire 2021, leur paraît alors non seulement peu crédible du fait des nombreux freins à ce type d'actions mais certains se demandent aussi si elle ne peut pas conduire à **des choix techniques inefficients sur le long terme**, car projetés sur un nombre insuffisants d'années. Ce point renvoie aux notions de « résilience » des écosystèmes et de « réversibilité » des impacts, notions d'écologie complexes peu appropriées par les non-écologues, ainsi qu'à la capacité des experts à estimer le seuil de restauration active au delà duquel la rivière pourrait « faire le reste », dans un laps de temps acceptable. Or, on l'a

vu plus haut, les experts techniques de ces questions manquent... Ainsi, pour certains, **les échéances d'atteinte du bon état ou du bon potentiel par masse d'eau inscrites au SDAGE (2015 ou 2021 ou 2027) n'ont pas été suffisamment réfléchies en ce sens**, et peuvent manquer en conséquence, au moins pour partie d'entre elles, de légitimité technique.

Enfin, un dernier point mérite d'être ajouté à cette liste de questions fondamentales dans la compréhension (donc l'acceptation) des objectifs visés par la politique de restauration évaluée : **celle de l'échelle spatiale de la justification morphologique et biologique de l'objectif de restauration**. En théorie et « vu de loin », le SDAGE définit des objectifs par masses d'eau... mais **en pratique, les objectifs biologiques pertinents pour chaque espèce cible**, à l'échelle pertinente de réflexion pour chacune d'entre elles, **sont loin d'être clairement définis partout**. Cet état de fait explique certainement en grande partie le « malaise » **des écologues** quand il s'agit d'engager des travaux importants et coûteux sur la continuité écologique et/ou la morphologie. Il nous amène à penser, comme le suggère également le guide « Concevoir pour négocier », que si ces écologues tendent à douter des effets sur la biologie de certaines actions, c'est qu'ils n'ont clairement pas pris le temps ou eu les moyens de répondre aux 3 questions préalables relatives à 1- **l'état actuel** des populations d'espèces cibles et des facteurs prépondérants les altérant, 2- **l'état souhaité de manière idéale** pour ces populations et de l'échelle de restauration pertinente les concernant et 3- **l'objectif à retenir**, une fois considérées les contraintes humaines, objectif résultant donc d'un compromis qui peut nécessiter un temps de débat plus politique.

■ Une confusion autour de la complexité technique et des incertitudes néfastes aux projets

En pratique sur les bassins versants, le cheminement technique stratégique préalable décrit plus haut est plus ou moins bien fait ou faisable selon qu'il s'appuie ou non sur des études/données précises et/ou une bonne expertise. Parfois, **il suffirait sans doute d'une bonne analyse experte des données existantes pour lever les doutes sur le bien fondé biologique des actions envisagées**, et éviter un certain nombre des effets néfastes de ces doutes sur la mobilisation des élus mais aussi sur l'ambition des projets.

Le guide « Concevoir pour négocier » qualifie cette tendance générale des techniciens à limiter l'ambition des projets d'« **autocensure** ». Or, il nous semble que l'explication est plus à rechercher dans les doutes sur les effets attendus et l'incapacité, dans un certain nombre de cas, des écologues à lever ces doutes (donc dans le manque d'expertise...).

Le groupe focus des porteurs de projets de la délégation de Besançon a esquissé un débat intéressant sur la question de la « lisibilité » biologique des effets des actions de restauration physique. Les uns défendant que même quelques petites actions « qui vont dans le bon sens » mais dont l'effet individuel n'est pas forcément lisible doivent être menées ; les autres souhaitant n'engager que des projets dont les effets seront lisibles sur la biologie, donc sur des linéaires déjà importants.

Lors du groupe focus des porteurs de projets de la délégation de Lyon, un chargé de mission a clairement expliqué que du fait du doute sur les effets escomptés, il préférerait engager de petits projets peu dispendieux et attendre de voir leurs résultats avant d'en engager de plus importants.

C'est ainsi qu'hormis dans quelques cas simples, la stratégie à adopter, les solutions techniques possibles et les résultats escomptés sur le milieu paraissent complexes à appréhender pour la plupart des acteurs (y compris techniciens) enquêtés. Pour autant, avec le recul de l'analyse, il nous semble que **ce discours de « complexité » est trop général, voire confus, et préjudiciable aux projets**. Il tend en effet à favoriser différentes confusions entre des éléments/étapes qui doivent, pour être mieux comprises, être mieux explicitées et distingué(e)s :

1. **la définition de l'objectif** : qu'est-ce que l'on veut pour quelle(s) espèce(s) cible(s) et à quelle échelle spatio-temporelle pertinente ?
2. **les solutions techniques possibles au niveau de chaque projet** : qu'est-ce que l'on peut faire ? qui est en mesure de le définir ?
3. **les résultats attendus sur la biologie**, avec des doutes dont une partie pourrait, il nous semble, être levée par un bon diagnostic préalable, de même que les autres composantes (effets « secondaires » sur les risques en crues, sur les usages ...), nécessitent également d'être prises en compte dans les études.

Au final, les difficultés techniques inhérentes aux projets de restauration physique renvoient à un **clair déficit d'approche experte et de repères méthodologiques**.

4.1.3 Dimensions historiques, économiques et politiques : les principaux moteurs de l'intérêt, de la décision et de l'action

■ *Le poids de l'histoire sur les représentations et les pratiques de gestion et d'aménagement des cours d'eau*

Il semble également utile de rappeler que l'entretien et la gestion des cours d'eau s'inscrivent dans **l'histoire longue de l'intervention des hommes sur leurs territoires**. Les pratiques associées visaient à contenir les rivières sur les espaces les plus réduits possibles afin de **protéger et développer les activités humaines**, en les endiguant, en les rectifiant ou encore en les dotant d'aménagements transversaux. L'entretien avait pour sa part généralement pour objectif de **favoriser l'écoulement des eaux**. Depuis les années 50 et jusqu'aux années 80, voire 90, ces pratiques se sont renforcées et accélérées, avec l'évolution des moyens techniques d'intervention.

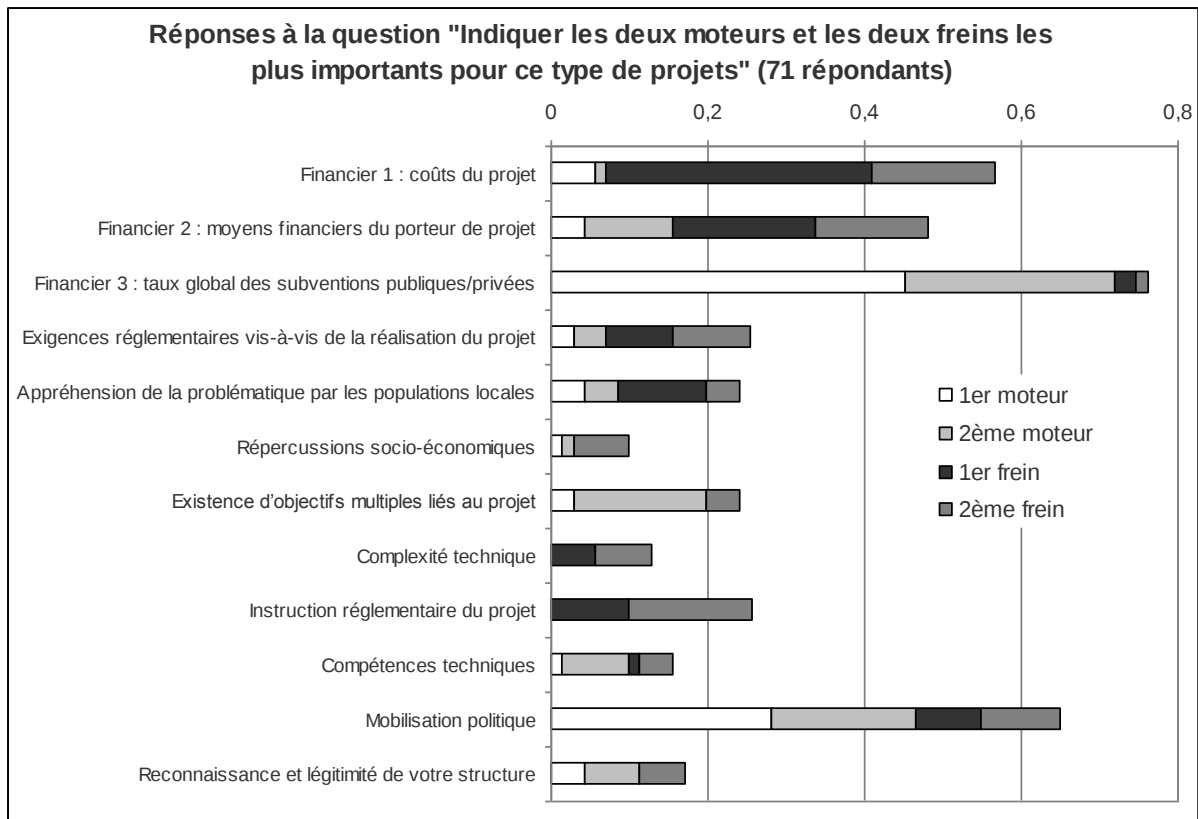
Ces pratiques fondent **des représentations culturelles ancrées et largement partagées** sur les territoires de ce que doit être une rivière correctement entretenue et gérée. Dans cette optique, **l'approche défendant la restauration physique apparaît extrêmement récente**, trop récente pour pouvoir constater des évolutions significatives de représentations au sein des sociétés locales concernées. Ce phénomène culturel explique en grande partie **la rareté des porteurs et la faiblesse globale des engagements constatés**. Ces constats sont encore **plus prégnants sur le sud du bassin Rhône Méditerranée**, où les rivières sont généralement appréhendées au travers des enjeux de protection contre les inondations et face auxquels il est souvent difficile de susciter des visions et attentes positives en termes de valorisation.

■ *Le poids respectif des différents moteurs et freins évoqués*

Dans le cadre du questionnaire aux porteurs de projets, l'analyse des principaux moteurs et freins à la mise en œuvre de projets de restauration physique met en évidence la prédominance de trois dimensions :

- **Une dimension économique** associant les trois principaux freins et moteurs : le coût du projet (frein), le taux global de subventions (moteur), les moyens financiers du porteur de projet (frein ou moteur) ; cette dimension est développée dans le paragraphe 4.2.1.

- **Une dimension politique** concernant la mobilisation des élus locaux pouvant en partie s'appuyer sur l'appréhension de la problématique par les populations locales (facteur perçu plutôt comme un frein). La mobilisation des élus repose sur leur compréhension et leur appropriation de l'utilité du projet²³.
- **Une dimension intrinsèque au projet**, relative au lien à des objectifs multiples (gestion des risques, valorisation paysagère ou récréative du site, ...). Même si ce facteur est moins évoqué, les groupes focus permettent de le considérer comme la principale condition de la mobilisation des élus ; il sera développé dans le paragraphe 4.3.



Source : Questionnaire Porteurs de projet

Bien que dotés d'un moindre poids dans le questionnaire, d'autres facteurs sont évoqués et ont été développés notamment dans les études de cas :

- Les facteurs les plus défavorables renvoient aux **exigences et aux modalités d'instruction réglementaire des projets** et à leur **complexité technique** (développés dans le paragraphe 4.1.2). Même si la gestion de ces facteurs est principalement du ressort des techniciens, ils peuvent impacter la perception/décision des élus, en cas de blocage réglementaire ou de controverses techniques rendant difficile l'arbitrage des choix ou de la mise en avant d'incertitudes sur les résultats escomptés propres à décourager des élus déjà peu enclins.
- Les **compétences techniques** et la **légitimité d'intervention de la structure porteuse**, qui ont été évoquées dans les focus groupes et les études de cas, et renvoient à une question particulière au portage de ce type de projets, celle des moyens humains et statutaires des gestionnaires en ce domaine, c'est-à-dire de la légitimité technique d'agir des collectivités sur des terrains le plus souvent privés.

²³ Cependant, le groupe focus gestionnaires de Marseille met en avant dans la mobilisation des élus la prise en compte des attentes des populations et des usagers concernés, sans doute pour partie en lien avec l'octroi plus généralisé d'un taux d'aide à 100% dans cette région, qui minimiserait le souci de l'utilité des projets.

■ Un corps d'élus composite

Les études de cas laissent apparaître que les élus ne constituent pas un corps homogène, avec 3 types d'élus que nous nommons les « élus porteurs », les « élus leaders » et les « élus suiveurs ».

Les « élus porteurs »

Ce sont les élus porteurs des projets de restauration. Ils sont peu nombreux et exercent généralement des responsabilités au sein des structures gestionnaires. Leur principale mission est d'opérer le travail de production de sens évoqué précédemment, en commençant par se convaincre eux-mêmes de la pertinence du projet. Cela passe naturellement par un travail de compréhension, en lien étroit avec le personnel technique en charge du projet et parfois avec les partenaires extra-locaux, pour pouvoir ensuite effectuer un travail d'écoute et de conviction notamment auprès de leurs pairs, ainsi qu'auprès des acteurs impactés par ces projets (agriculteurs, propriétaires d'ouvrages, riverains, aménageurs, ...). Cet investissement important et cette proximité avec le personnel technique, leur donnent le **profil « d'élus techniciens »**, au fait de la technicité des projets qu'ils portent.

Le président d'un syndicat rhônalpin considère que la première étape de son travail consiste à maîtriser les tenants et les aboutissants des projets de restauration, avant d'aller les « vendre » à ses pairs, tant au sein du conseil syndical que d'autres collectivités du territoire. Le chargé de mission reconnaît l'importance de cette implication, tout en regrettant qu'il se fasse au détriment de l'exercice d'un charisme plus politique.

Par exemple, tel élu justifie son engagement en lien avec sa naissance au sein d'une famille de mouliniers dans un moulin situé sur le cours d'eau qu'il gère, tel autre évoque un intérêt pour la rivière lié au secours apporté à des sinistrés lors d'inondations, un dernier une vie professionnelle consacrée à des missions de maîtrise d'œuvre publique sur les cours d'eau de la région, reconnaissant que ce passé lui permet de mieux en appréhender les excès...

Quelque que soit leur origine, leur vécu personnel ou professionnel, **la principale clef d'explication de leur engagement est « leur sensibilité »**, tant à leurs yeux qu'à ceux de leurs collaborateurs. Ce terme renvoie davantage à un univers d'ordre affectif, moral ou esthétique, qu'à celui de la rationalité. C'est d'ailleurs plus souvent l'histoire personnelle de l'élu qui est évoquée pour l'expliquer, qu'un positionnement idéologique a priori, sans que toute sensibilité politique ne soit

nécessairement absente. Le poids accordé à cette sensibilité est d'autant plus important que ce type de mandat fait rarement l'objet d'une concurrence acharnée, car plutôt générateur de dépenses que de ressources, et exposé à des conflits d'usages.

Les « élus leaders »

Ces élus disposent d'un **poids politique plus affirmé**. Ils exercent généralement leur mandat à la tête de communautés de communes ou d'agglomération aux compétences larges. Leur principal atout est de développer **une vision plus large du développement de leur territoire** et d'y intégrer les projets de restauration physique. Cette intervention minimise les questions de concurrence et d'arbitrage entre projets contribuant au développement du territoire, comme constaté dans le cas des structures gestionnaires spécialisées sur le volet eau et milieux aquatiques, qui doivent généralement « vendre » leurs projets aux communes ou à ces intercommunalités généralistes. Dans la plupart des cas étudiés, les « élus porteurs » tirent un confort évident à travailler sous les auspices de ces « élus leaders ».

Dans cette communauté de commune du nord du bassin, l'entretien et la restauration des rivières constituent les compétences maîtresses de son implication sur l'environnement. L'attachement des populations à ces cours d'eau, à la fois vecteurs de risques et dispensateurs de lieux de baignade fortement fréquentés, a pu justifier ce choix, qui permet à cette collectivité de porter les projets de restauration morpho-sédimentaires les plus ambitieux que nous ayons rencontrés (reméandrages, opérations communales d'animation foncière visant à accroître l'espace de liberté du cours d'eau sur des linéaires importants).

Les « élus suiveurs »

Composant le reste des élus, ils sont quant à eux sans doute plus révélateurs de l'état des représentations et des pratiques des populations locales. Ils sont l'objet du travail de conviction des élus porteurs.

■ Les moyens techniques et statutaires des porteurs de projets

Des moyens humains adaptés mais risquant d'être insuffisants à l'avenir

Les structures de gestion des bassins versants en place en Rhône Méditerranée disposent de moyens techniques adaptés et **d'un personnel désormais expérimenté**. Une enquête « métiers » réalisée en 2011 par l'Association Rivière Rhône-Alpes et centrée sur cette région donne quelques éléments intéressants. Les chargés de mission / chargés d'études des structures ont pour plus de 80% d'entre eux un diplôme Bac+5 ; les techniciens de rivière se situent plus largement entre Bac+2 et Bac+5. L'ancienneté moyenne dans le métier se situe autour de 6 ans pour les chargés de mission et de 8 ans pour les techniciens de rivière.

En moyenne sur les structures ayant répondu à notre enquête, **l'équipe technique en place compte 2,4 personnes à temps plein** (chargés de mission / techniciens de rivière) et les porteurs de projets disposent dans 80% des cas d'au moins 1 ETP²⁴ technique. Quand la structure dispose d'une équipe d'agents de terrain c'est-à-dire dans environ ¼ des cas, celle-ci compte en moyenne 4,2 ETP. Mais ces quelques chiffres moyens recouvrent **une grande diversité de situations** appréhendée dans le cadre des groupes focus et de nos missions passées auprès de ce type de structures. Ainsi, il existe encore des syndicats sans personnel technique (ou avec de l'ordre d'un ½ ETP généralement plutôt administratif), mais près de la moitié des porteurs ayant répondu au questionnaire dispose de moins de 2 ETP. Seules quelques structures affichent des ressources humaines bien plus importantes (environ 15% des répondants fonctionnent avec plus de 4 ETP techniques).

Cette situation de faibles ressources humaines dans au moins une bonne moitié des cas²⁵ **interroge la capacité** en temps disponible des équipes techniques de ces structures **à assumer à l'avenir l'animation des actions de restauration physique** nécessaires sur leur territoire. En effet, il est demandé à ces équipes d'assurer de plus en plus de missions (gestion des bases de données, rapportage aux partenaires financeurs, ...) et de participer ou de suivre de plus en plus de démarches sortant du cadre strict des compétences cours d'eau : aménagement du territoire (urbanisme, SCoT, contrats de pays ...), démarches agricoles,...

Si les opérations de restauration physique bénéficieront clairement de ces nouvelles missions attendues de la part des équipes techniques et notamment du rapprochement initié dans de plus en plus de bassins avec les démarches d'aménagement du territoire et agricoles, **le temps supplémentaire exigé risque de ne pas pouvoir être mobilisé en l'état actuel des ressources humaines dans de nombreux cas**. En effet, non seulement ces actions appellent des temps d'animation préalable puis de coordination-suivi de chantiers particulièrement importants, mais elles demanderont aussi vraisemblablement des temps supplémentaires dans les années à venir du fait de leur « nouveauté » : formation technique (ingénierie de la restauration, suivi des effets sur le milieu, ...), apprentissage des aspects fonciers, juridiques et administratifs spécifiques à ces projets ...

La question des compétences statutaires : des révisions de statuts nécessaires

La maîtrise d'ouvrage relève de 2 principes très différents selon que le projet concerne un ouvrage (seuil) ou une portion de cours d'eau/plan d'eau. Dans le premier cas, le maître d'ouvrage est en général le propriétaire ou le concessionnaire de l'ouvrage (EDF, petit producteur hydroélectrique, commune, ...) ; dans le second cas, sans que la maîtrise foncière soit dans tous les cas assurée par une acquisition, le maître d'ouvrage peut être soit la collectivité locale (syndicat, communauté de commune, ...), soit un autre porteur (Conseil général, fédération ou association de pêche, conservatoire, ...), considéré comme la/le plus légitime politiquement et/ou techniquement pour

²⁴ Equivalent Temps Plein.

²⁵ 2 ETP semblant le minimum nécessaire sur un bassin de taille modeste pour réaliser les actions d'animation et coordonner les travaux.

porter l'action. Cette situation témoigne d'une lacune législative en matière de gestion de cours d'eau ; en effet, **la responsabilité du portage de ces actions d'intérêt général n'est pas claire** car elle ne correspond pas à une compétence obligatoire pour les collectivités et que l'intérêt général, l'emprise large et la technicité de ce type de projets rendent très difficile leur réalisation par les propriétaires riverains. Car si les collectivités peuvent se substituer aux riverains dans les travaux d'intérêt général (avec leur accord via une Déclaration d'Intérêt Général - DIG, voire en les expropriant via une Déclaration d'Utilité Publique - DUP), cela ne les dégage pas de devoir avoir la compétence statutaire pour le faire, dans la mesure où les travaux visés n'ont aucun caractère d'urgence. Par ailleurs, aucun élu rencontré ne se dit prêt à engager une DUP sur la seule raison écologique. En revanche, la DIG est un instrument classique utilisé dans les opérations d'entretien, car elle autorise la mise en œuvre de moyens publics sur des biens privés.

Liée à cette question juridique, **la question des compétences statutaires** des structures gestionnaires de bassin versant se pose de manière plus prégnante lorsqu'il s'agit d'engager des actions de restauration physique. Ce n'est pas parce que le syndicat de bassin versant a assuré l'animation d'un ou deux contrats de rivière, la coordination des équipes d'entretien, voire la maîtrise d'ouvrage de quelques actions d'aménagement, que celui-ci dispose effectivement de l'entière légitimité statutaire pour mener des actions de restauration physique. Même en présence d'un porteur techniquement et politiquement adapté, le portage d'actions en matière de restauration physique risque de demander la **révision des statuts d'un nombre important de collectivités concernées**. Dans certains projets d'envergure, il est même à prévoir que le projet implique des co-maîtrises d'ouvrage entre structures : un syndicat compétent en hydraulique et protection, plus un propriétaire d'ouvrage, plus une communauté de communes compétente en valorisation paysagère par exemple ...

Sur ce projet visant à rendre son espace de liberté à un cours d'eau sur un linéaire de plusieurs kilomètres conduit par une communauté de communes, la mission du déport d'anciennes digues a été confiée à un syndicat mixte créé pour l'occasion et dont le périmètre d'intervention dépasse celui du projet. Lors de notre rencontre, les porteurs du projet semblaient regretter ce partage de compétences, qui ne facilite pas la gestion du projet.

Dans la réforme des collectivités en cours, la question de la multiplicité des compétences autour de la gestion des milieux aquatiques n'est pas spécialement prise en compte, ce qui risque de conduire à des situations futures très diverses, même si la grande majorité des syndicats de bassin versant ne sont pas menacés par cette réforme.

4.1.4 Perception des élus et jeux d'acteurs

■ Des projets placés sous l'influence de 2 forces distinctes

Concernant la restauration physique des cours d'eau, l'impulsion externe, portée notamment par l'Agence de l'eau, demeure prédominante, sans minimiser l'importance du relais de ces sollicitations joué par les collectivités impliquées dans la gestion des milieux aquatiques. L'absence de projets sur les bassins « orphelins » de gestion collective en constitue le meilleur témoin. Ce jeu entre influences endogènes et exogènes reste somme toute classique. Cependant, ces sollicitations externes sont appréhendées par la plupart des gestionnaires davantage comme des injonctions, pour différents motifs :

- **Sur le fond** : étroitement associées au cadre DCE/SDAGE/PDM, elles relèvent d'une utilité essentiellement écologique, qui ne rencontre qu'une adhésion spontanée très restreinte à l'échelle des territoires. En effet, si les préoccupations écologiques bénéficient généralement d'un écho positif croissant en termes d'évolutions d'opinions et de représentations sociales, elles ne sont que beaucoup plus rarement le moteur d'évolutions des pratiques et des usages impactés. Elles ont à faire face à des freins divers : traditions et héritages culturels, craintes de répercussions économiques négatives, contradiction entre intérêts privés et intérêt général,...

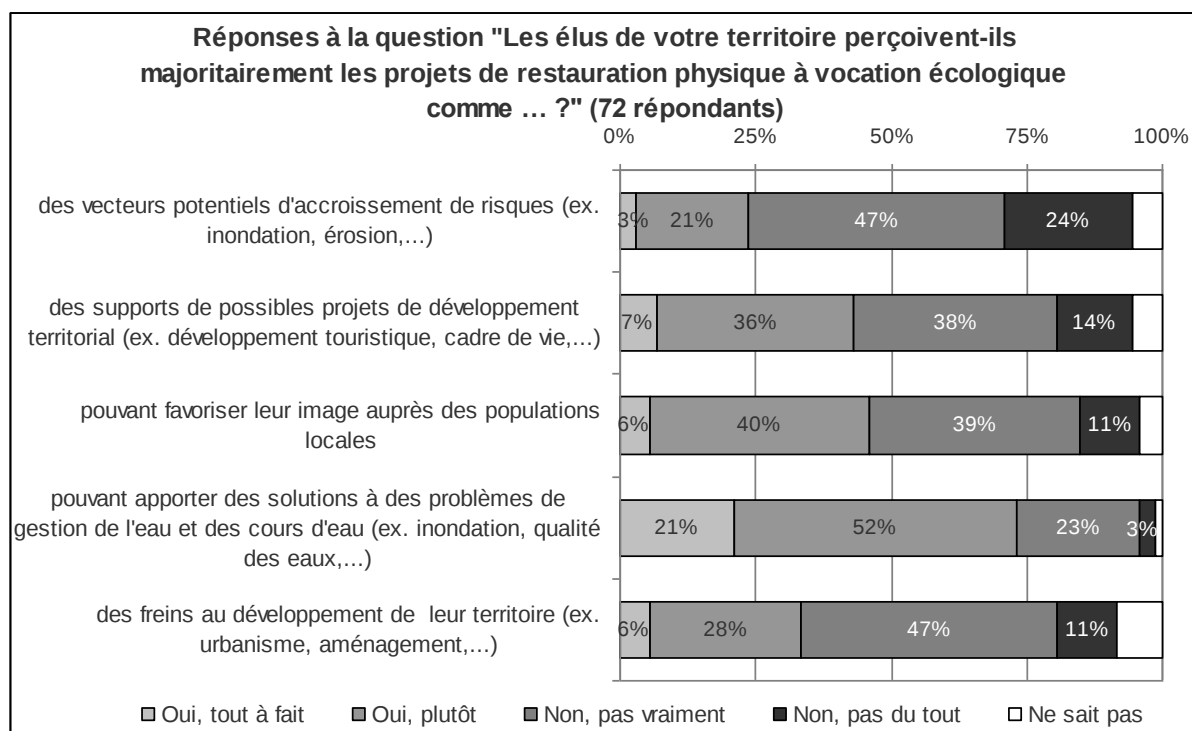
- **Dans la forme** : l'accent mis sur l'obligation de résultats en termes de « bon état » écologique des milieux crée une tension nouvelle sur cette thématique, renforcée par sa complexité et les échéances associées à cette atteinte, jugées trop ambitieuses.

Les projets se trouvent situés aujourd'hui au cœur du jeu de 2 forces distinctes. Ces forces sont décrites ici grâce à différents critères, de façon tranchée pour une meilleure compréhension :

	Force descendante externe au territoire	Force ascendante issue du territoire
Origine	Directive européenne/Outil de planification supra	Usages, habitudes, «traditions» locales ou vécues comme telles
Univers de justification	Protection des milieux et ressources naturelles Droit Expertise scientifique et technique Rationalité/Verticalité/Efficacité	Défense des usages locaux et des activités humaines Expertise d'usage et ancrage local Affectivité/Horizontalité
Rapport à l'action	Orientation/Volontarisme explicite Obligation de résultat («bon état» écologique)	Attentisme en faveur du maintien d'un statu quo ou d'un investissement réduit (dans tous les sens du terme)
Rapport Au temps	Temps court privilégié avec attente de résultat rapide	Temps long ancré dans la « tradition »
Rapport au collectif	Invocation de l'intérêt général et du dépassement des intérêts particuliers	Approche spontanée avec faible degré de cohésion renvoyant à la mobilisation d'intérêts particuliers et collectifs divers, voire divergents
Rapport au territoire	Passage obligé pour une mise en œuvre opérationnelle impliquant des alliances avec les acteurs locaux	Clef de justification en faveur du maintien d'un statu quo ou d'un faible engagement
Perceptions croisées	Approche ressentie comme descendante, injonctive, voire technocratique	Approche ressentie comme difficile à appréhender et à réguler, voire conservatrice ou rétrograde

Actuellement sauf exception, la restauration physique n'échappe pas aux tensions entre ces forces et ne peut se satisfaire de la seule justification écologique pour enclencher un portage collectif à l'échelle des territoires concernés. Dans ce cadre, **la construction d'un ou de plusieurs sens apparaît comme une condition nécessaire au passage à l'action** sur ce type de projets.

■ La perception des actions de restauration par les élus, selon les techniciens



Source : Questionnaire Porteurs de projet

Les résultats à cette question posée aux porteurs de projets permettent de constater que le décloisonnement des problématiques traitées au sein de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques semble assez bien accepté (gestion des inondations, amélioration de la qualité de l'eau,...) et que les effets négatifs supposés ont un impact faible (freins au développement du territoire, vecteurs potentiels d'accroissement de risques,...) sans doute sous l'effet des démarches globales de gestion de type Contrats de rivière. Mais les synergies positives avec le développement territorial et l'intérêt politique des élus restent encore à approfondir.

Il ne faut cependant pas occulter l'influence de la subsistance de représentations favorables aux pratiques passées d'aménagement des cours d'eau, notamment sur les parties rurales des bassins versants. Elle est étroitement dépendante de la présence de l'activité agricole et repose sur différents facteurs ou arguments difficiles à démêler : mémoire positive des pratiques passées, intérêts économiques objectifs dans un contexte de production souvent défavorable, crainte de perte de foncier ou de la maîtrise foncière, opposition idéologique aux politiques environnementales,... En zones de montagne (manque de terres exploitables) ou en zones sous pression foncière (périurbain), la question de la concurrence foncière se trouve généralement renforcée et peut être à l'origine de blocages complexes, comme en témoignent différentes études que nous avons pu conduire sur ces types de bassins versants.

■ Le jeu des autres acteurs sur la perception de la restauration physique par les élus

Cette perception est fondée et alimentée par un important système d'acteurs. Le schéma page suivante donne une vision globale et synthétique des parties prenantes en présence. Concernant la position des acteurs et leurs relations, il est nécessairement réducteur car il propose une généralisation sur la base de situations locales, départementales et régionales très variées. Au plus près du projet, il met en évidence l'importance du binôme « élu porteur/technicien » et au-delà, la présence assez proche de l'Agence de l'eau au travers du chargé d'intervention, directement

attaché au territoire. Au sein du territoire, il rappelle le poids des autres acteurs locaux (autres élus, acteurs et usagers « intéressés » et « concernés »²⁶, ...).

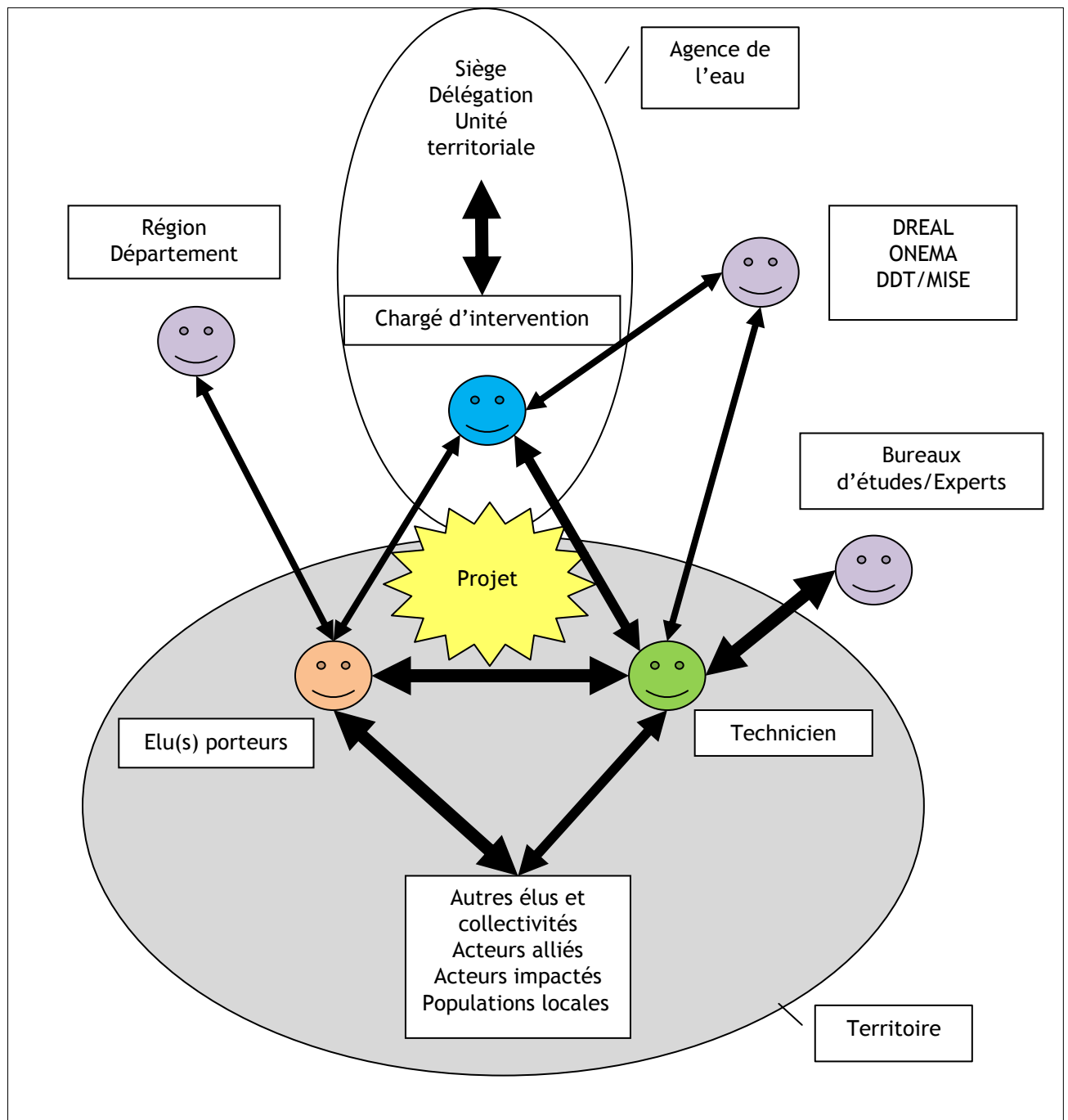
Les techniciens des structures gestionnaires

S'agissant du responsable du projet au sein de la structure gestionnaire, plus souvent chargé de mission que strict technicien de rivière, le cadre DCE/SDAGE/PDM ne lui est pas étranger et bénéficie généralement de son assentiment de fond. Situé à l'interface entre le gestionnaire (la collectivité) et ses partenaires, sa mission consiste à encadrer la conception technique du projet et à **effectuer un travail de traduction**, en faveur d'une appropriation locale, démarrant par le ou les « élu(s) porteur(s) ». La qualité du binôme « élu porteur/technicien » est régulièrement invoquée comme la clef d'un passage à l'action, assurant la maîtrise conjointe des dimensions techniques et politiques du projet.

Ces techniciens s'avèrent cependant **les seuls acteurs se trouvant pleinement confrontés à l'ensemble des obstacles** caractérisant ce type de projets. Engager des actions de restauration physique leur apparaît comme un tournant radical par rapport à la mise en œuvre d'actions d'entretien et restauration classique du lit et des berges. Socialement et politiquement bien accepté, l'entretien renvoie davantage à la gestion d'un budget de fonctionnement que d'investissement, ne repose pas sur des choix techniques complexes au vu des effets attendus et n'implique pas une maîtrise foncière pérenne. Leur mise en doute des échéances pour l'atteinte du « bon état » témoigne des tensions ressenties entre ambitions des politiques publiques et réalités locales, avec un effet sans doute moindre au sein de structures gestionnaires dotées d'une assise politique établie et d'une équipe technique aux ressources humaines et compétences importantes. Pour les « élus porteurs », leur présence est jugée indispensable au passage à l'action.

²⁶ Pour reprendre la distinction opérée dans le guide « Concevoir pour négocier ».

Schéma général des positions et relations des acteurs



Les chargés d'intervention de l'Agence

La structuration territoriale de l'intervention de l'Agence favorise **une forte implication locale des chargés d'interventions** sur les projets suivis. Elus porteurs et techniciens des structures gestionnaires plébiscitent cette organisation, permettant à ces agents d'être les partenaires les plus présents à leur côté et disposant de l'approche la plus transversale des problématiques traitées. Leur présence dans le cadre des instances de gouvernance locale s'avère également structurante. Elle réduit la portée de doutes ou de controverses, rassure certains acteurs, élargit la perspective de certains débats, tout en objectivant certains choix.

Mais cette posture des chargés d'intervention de l'Agence présente un revers ; elle aiguise chez ceux-ci la **conscience de la complexité de l'émergence de ce type de projets**, à l'instar des

personnels des collectivités porteuses de projets. Ils ont de fait souvent le même avis sur le pas de temps envisagé pour l'atteinte du « bon état », vécu par eux aussi comme une pression impossible ou très difficile à respecter, et potentiellement contreproductive en termes de mobilisation des acteurs locaux. Ce risque de disjonction entre ambitions et résultats est renforcé par le volontarisme affirmé des responsables du siège de l'Agence (dans le cadre de son 9^{ème} programme et plus encore suite à l'adoption du SDAGE 2010-2015) et la façon dont sera évaluée in fine leur propre intervention. **L'écart entre la logique verticale du siège et la logique pragmatique des personnels des délégations au contact du terrain**, déjà observé dans le cadre de l'évaluation de la politique zones humides de l'Agence en 2008, semble s'accroître autour du thème de la restauration physique des cours d'eau et plans d'eau²⁷. Sur ce plan, un même type de ressenti des agents de terrain a été perçu en Adour Garonne, sachant que les agents en charge de ce volet d'intervention sont intégrés dans un service Espace rural et suivent également les projets relatifs aux zones humides, à l'agriculture et à l'hydroélectricité. Dans ce cadre, le manque de reconnaissance interne de la spécificité et de la complexité de ces projets à forte dimension territoriale, longs à faire émerger, constituait le facteur essentiel de disjonction entre ces agents de terrain et les niveaux hiérarchiques du siège, non directement impliqués sur la thématique.

Une autre difficulté rencontrée par les chargés d'intervention concerne le fait qu'ils assurent également la majeure partie des relations avec les élus porteurs. Ainsi au-delà du champ socio-technique, ils se trouvent investis sur le champ politique, sans nécessairement disposer de la légitimité pour le faire, tant à leurs propres yeux qu'à ceux des élus concernés. Certains élus estiment que l'Agence ne sait pas leur donner d'interlocuteur politique et que cette question devient d'autant plus prégnante face à des projets dont l'acceptabilité sociale et politique est complexe, avec le risque à la clef de mettre en exergue la dimension technocratique de sa posture.

Les acteurs locaux²⁸

Les acteurs locaux concernés : Ils sont le plus régulièrement évoqués par les élus porteurs et les techniciens. Il s'agit essentiellement des riverains des cours d'eau et des propriétaires d'ouvrages (agriculteurs, propriétaires, habitants,...). Ils constituent **les principaux freins locaux directs ou indirects à la mise en œuvre des projets**, notamment au travers de leur influence sur les élus et parce que ce sont souvent eux les propriétaires du foncier. Leur gestion passe généralement par la mise en place d'initiatives d'information, de consultation ou de concertation. Ces acteurs développent une approche centrée sur les risques que font porter les projets à leurs intérêts propres : perte de foncier (agriculteurs), exposition au risque d'inondation, attachement à certains ouvrages,...

Les acteurs locaux intéressés : Ils sont très peu cités par les porteurs de projets, sachant qu'ils adoptent des postures variables, maximalistes (type groupe de pression) ou partenariales, allant jusqu'à assurer la maîtrise d'ouvrage de certains projets. Mais s'agissant généralement d'**acteurs environnementaux** (pêcheurs, environnementalistes,...), il semble que les porteurs de projets hésitent à les associer trop explicitement, de peur d'être taxés de « parti pris » en leur faveur et de se couper des acteurs impactés.

■ **Le jeu du discours de l'Agence sur la perception de la restauration physique par les élus**

L'Agence de l'eau ne développe pas de discours, ni de communication spécifique à destination des élus dans le cadre de l'accompagnement de sa politique sur la restauration physique. Il s'intègre

²⁷ En complément, la question de la façon dont les chargés d'intervention se situent pratiquement par rapport à l'Agence et notamment en termes de négociation de projet est traitée dans la section 423.

²⁸ Cette approche est fondée sur la distinction développée dans le guide « Concevoir pour négocier ». Les « acteurs concernés » sont, sans être de manière évidente intéressés au projet, susceptibles d'être impactés par sa réalisation, positivement ou négativement (riverains, agriculteurs, ...). Les « acteurs intéressés » incluent l'ensemble des acteurs, plus éloignés, ayant potentiellement un intérêt à ces projets (population, usagers récréatifs, naturalistes ...).

aux discours plus génériques portés dans le cadre de la mise en place de la DCE, du SDAGE et du PDM, mettant en exergue les priorités écologiques et les délais de mise en œuvre. En cela, la posture de l'Agence diffère fortement de celle adoptée dans le cadre de sa politique « zones humides », assise sur un effort marqué de sensibilisation des élus au début des années 2000 (assises de bassin, charte, supports de communication dédiés), en parallèle d'un effort d'acquisition de connaissances (inventaires) et de méthodes (guides techniques).

En revanche, l'Agence a clairement investi sur la période la production d'un « discours de la méthode », dans le cadre des travaux conduits par le Groupe d'Accompagnement à la Restauration Physique (GARP), développé autour d'une approche socio-technique originale. Mais ce discours et le principal guide associé s'adressent en priorité aux techniciens en charge des démarches et ne connaît qu'une diffusion récente auprès des structures locales concernées (diffusion du guide effectuée courant 2011, formations en projet). Même si l'approche préconisée concernera au premier chef les élus, ne serait-ce que parce qu'elle privilégie le concept politique de « projet de territoire », un pas de temps suffisant sera nécessaire pour y parvenir. Au regard de l'importance de la question du sens à donner à ses projets pour les élus, des efforts dédiés de communication semblent devoir être entrepris, au moins pour les préparer à prendre part à l'élaboration et au portage de projets conçus comme de réels projets de territoire.

4.1.5 Réponse formelle à la question 1

Q 1

- Comment les opérations de restauration physique sont-elles perçues par les élus des collectivités ? Existe-t-il des différences de perception entre types d'opérations ?
- Quels sont les différents facteurs qui déterminent ces perceptions et l'appropriation politique des projets, en particulier quant aux incertitudes des projets ? Quelles sont les raisons de l'engagement ou non de certaines opérations ? Quel est le niveau d'efficacité du discours porté par l'Agence dans ce cadre ?

Avant de préciser la nature de cette perception, il importe de considérer que les élus des collectivités n'appréhendent pas nécessairement tous de la même manière les opérations de restauration physique. Sur la base d'une typologie sommaire, il est possible de distinguer :

- **Des « élus porteurs »**, qui sont aujourd'hui les plus convaincus de l'utilité et de l'intérêt de ces opérations. S'appuyant sur le travail des techniciens spécialisés des structures gestionnaires et se fondant sur un degré de compréhension et d'appropriation des projets, leur principale tâche consiste à effectuer un important travail de conviction auprès de leurs pairs et des acteurs et usagers concernés.
- **Des « élus leaders »**, au poids politique plus affirmé et davantage impliqués autour des questions de développement et d'aménagement de leur territoire. Etant donné la dimension territoriale potentiellement marquée des projets de restauration, ce sont ces élus qui sont en capacité d'assurer la conjugaison de différents enjeux et objectifs autour d'un même projet. Moins impliqués sur la gestion de l'eau et des milieux aquatiques, ils ne sont cependant pas tous aussi convaincus que les « élus porteurs » de l'intérêt de ce type de projet.
- **Des « élus suiveurs »**, davantage révélateurs de la perception générale des usagers et populations locales et restant donc à convaincre par leurs pairs.

De façon générale, les opérations de restauration physique sont prioritairement perçues par les élus des collectivités sous trois angles dominants, à la fois distincts et articulés :

- **Le premier filtre est d'ordre historique et culturel**, en lien avec les pratiques d'aménagement et d'entretien encore récentes (endiguement, rectification, curage,...), en forte contradiction avec l'approche associée à la restauration physique. Même si elles sont proscrites, ces pratiques structurent encore les représentations de la plupart des acteurs de terrains directement concernés

de que doit être une rivière correctement aménagée et entretenue (élus et riverains). Il s'agit d'un frein essentiel à l'émergence de porteurs de projets.

- **Le second filtre est d'ordre politique** et recouvre la question du sens et de l'utilité des projets. L'impératif écologique, porté au titre du cadre DCE/SDAGE/PDM, n'est clairement pas apte à justifier à lui seul de cette utilité et peut même s'avérer contreproductif au niveau de l'adhésion des élus, car ressenti comme imposé de façon descendante.
- **Le troisième filtre est d'ordre économique**, associé 1) à l'appréhension du coût des projets, notamment au regard de celui des pratiques d'entretien mises en œuvre traditionnellement par les structures gestionnaires et de la faiblesse de leur utilité perçue, et 2) du niveau de ressources dont disposent les structures gestionnaires. Face à ces freins, les taux d'aides apportées aux projets peuvent constituer un facteur moteur déterminant en faveur d'un engagement des élus sur ce type de projets.

Au-delà, il apparaît que ces projets de restauration revêtent aujourd'hui **une complexité réelle et objective**, freinant le travail de compréhension et d'appropriation des élus (70% des réponses à l'enquête). Cette complexité concerne la dimension technique et les incertitudes qui en découlent quant à leurs effets, face auxquels on relève **un déficit de compétences internes et externes** aux structures gestionnaires (techniciens gestionnaires, partenaires, bureaux d'études,...). **L'hybridation pratique entre les expertises hydraulique et écologique**, permettant de constituer une ingénierie spécifique, apparaît comme récente et non aboutie. Sans prétendre eux-mêmes à une telle expertise, les élus impliqués ressentent **cette situation comme insécurisante**, d'autant plus que les projets restent caractérisés par une incertitude quant à leurs effets et impacts, tant sur un plan écologique que sur les usages ou intérêts humains.

Une fois le principe de s'impliquer dans la réalisation d'un projet acquis, c'est **la longueur de temps de mise en œuvre** (2 à 5 ans en général) qui peut constituer un facteur de lassitude/inquiétude des élus, notamment lorsque les procédures d'instruction réglementaire contribuent à allonger ces délais.

Sous le terme de restauration physique, il est cependant possible de distinguer :

- **Les projets relatifs à la restauration de la continuité écologique** consistant en des interventions ponctuelles généralement circonscrites au lit mineur et du ressort d'un maître d'ouvrage le plus souvent identifiable et souvent privé. Les élus se trouvent donc généralement situés relativement en retrait, même si certains d'entre eux participent au travail de conviction auprès de ces propriétaires ou gestionnaires d'obstacles, insistant sur sa forte **dimension individuelle et psychologique**. **L'utilité de ces projets reste difficilement perceptible par les élus**, d'autant plus que le volet continuité biologique, attaché dans les esprits aux intérêts uniques des espèces aquatiques, est davantage repéré que celui relatif à la continuité sédimentaire, auquel pourrait pourtant s'attacher des enjeux plus appropriables par les élus.
- **les projets morpho-sédimentaires** sont du ressort de l'intervention des collectivités gestionnaires, les riverains n'étant en général pas en capacité de traiter seuls de façon cohérente ces enjeux. Leur perception par les élus est donc primordiale dans la prise de décision, puisqu'il s'agit d'une **intervention devant se justifier par l'intérêt général**. Le rôle des techniciens et des élus porteurs dans la persuasion des autres élus du territoire, de la population et des usagers, prend ici toute son importance.

Une seconde clef de différenciation des projets concerne leur rang : les premiers projets mis en œuvre au sein d'un territoire ou par une collectivité apparaissent d'une acceptation plus difficile que les suivants, démontrant **les vertus du passage à l'action**. Ce constat peut également justifier l'acceptation de la part des partenaires techniques et financiers des **pratiques opportunistes** observées, qui consistent à privilégier initialement les projets les plus aisés à mettre en œuvre (complexité technique limitée, coût jugé raisonnable, maîtrise foncière de l'emprise du projet, confrontation limitée à des usages socio-économiques,...).

Par ailleurs, les motifs de l'engagement sur les projets de restauration physique apparaissent quant à

eux potentiellement liés :

- soit à un **sentiment d'obligation réglementaire**, principalement sur la continuité écologique,
- soit à une **implication de longue date sur l'entretien** du cours d'eau (la restauration physique étant alors comprise comme faisant partie intégrante d'un ensemble d'actions cohérent autour de la gestion physique)
- ou encore à la **conjugaison explicite de différents intérêts et objectifs** autour d'un même projet (écologie et protection contre les inondations, écologie et amélioration du cadre de vie, etc.), démontrant la capacité objective des élus porteurs à assurer un décloisonnement des différentes thématiques.

A contrario, l'absence d'engagement s'est souvent révélée pour sa part liée soit à l'**absence de porteurs légitimes** sur le territoire concerné et notamment de collectivités gestionnaire, soit à la **non appropriation de l'utilité du projet par les élus**. Quant aux abandons en cours de démarche, ils sont liés à des motifs multiples : qualité insuffisante des études préalables, opposition et lobbying des propriétaires riverains ou des usagers potentiellement impactés au regard des contraintes envisagées, blocages procéduraux essentiellement réglementaires, insuffisance des moyens financiers de la structure porteuse au regard des besoins en autofinancement ou de l'utilité ressentie du projet.

Dans ce contexte, le **discours porté par l'Agence de l'eau** à destination des élus des collectivités gestionnaires à propos de la restauration physique **ne paraît aujourd'hui pas probant**, tant en termes de fond que de forme :

- Sur le fond, la référence première et omniprésente aux exigences de la DCE, du SDAGE Rhône Méditerranée et du PDM paraît en effet contreproductive en matière de sensibilisation des élus. Si l'option développée dans le cadre du Groupe d'Accompagnement à la Restauration Physique (GARP) mis en place par l'Agence, envisageant ces projets comme des « projets de territoire », semble plus pertinente, elle n'apparaît **pas encore relayée au niveau du discours politique porté à destination des élus**. Cette référence témoigne pour les gestionnaires d'un déficit d'ouverture de l'Agence qui transparaît dans leur critique commune sur sa posture jugées plus injonctive en décalage avec l'image davantage partenariale antérieurement perçue. Sans pouvoir en mesurer l'ampleur, le risque d'une disjonction de l'Agence avec certains élus semble patent, tel qu'en témoigne le rappel de certains (parmi les plus engagés) de leur fonction de décideurs ultimes, au titre de leur légitimité démocratique.
- Dans la forme, **l'Agence ne paraît pas actuellement en capacité d'offrir des interlocuteurs politiques spécifiques aux élus de façon généralisée**. Les élus impliqués tendent en effet à considérer les chargés d'intervention de l'Agence comme les interlocuteurs privilégiés du personnel technique des structures. Etant donné le niveau d'engagement exigé par ce type de projets sur de nombreux plans, le besoin d'une reconnaissance politique s'accroît. Certains souhaitent ou apprécient quand c'est le cas d'avoir affaire, même ponctuellement, à des responsables de plus haut niveau (échelon de la délégation), avec lesquels ils puissent échanger non pas sur un plan strictement technique mais plus global, renvoyant à l'inscription des projets sur leur territoire. Certains proposent une implication des élus du Comité de bassin, au titre du SDAGE et du Programme de Mesures, dans ces relations.

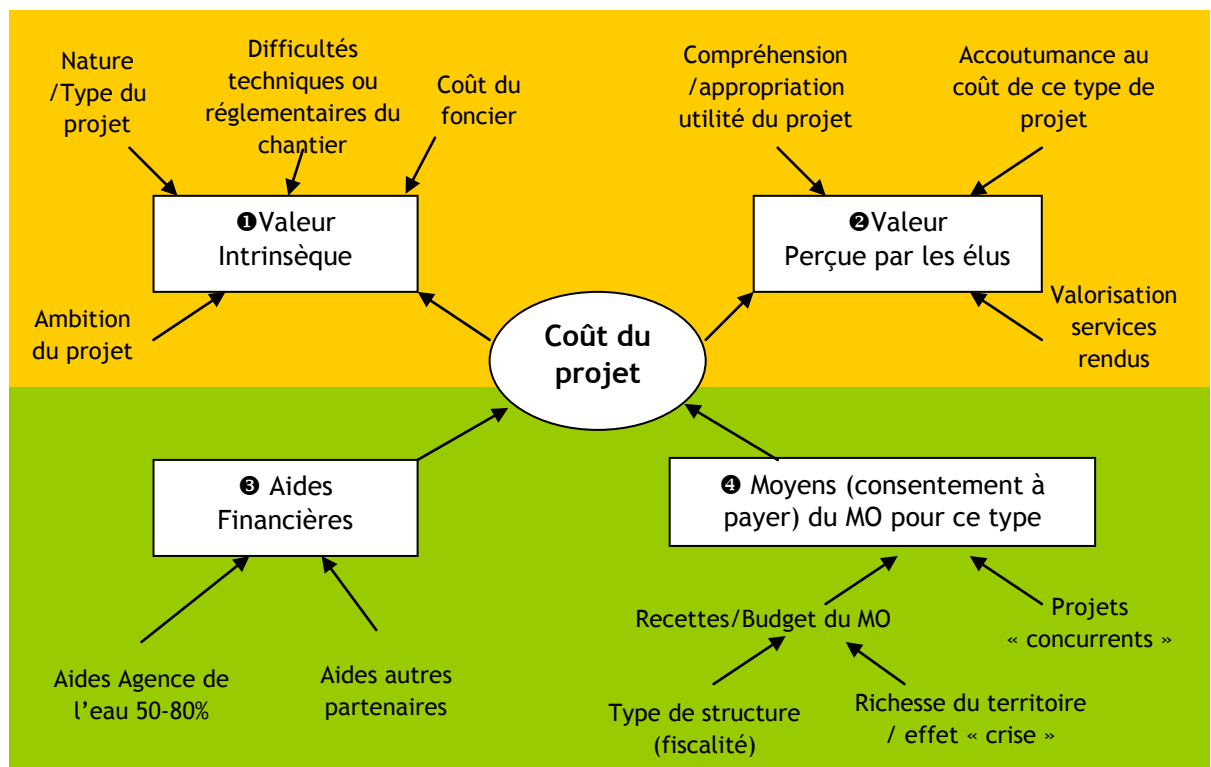
4.2 A propos du levier financier et du jeu des autres leviers

4.2.1 Le poids des facteurs économiques sur la mise en œuvre des projets associés à l'existence d'autres leviers

■ Les éléments de l'économie du projet

Le graphique suivant propose une vision simplifiée de l'économie d'un projet du type restauration physique, qui permet de montrer que les aides financières (l'incitativité financière étant au cœur de cette évaluation) ne sont pas suffisantes en soi car elles ne peuvent à elles seules justifier d'un passage à l'action. Davantage que d'un moteur, elles font plutôt figure de carburant...

La partie haute décrypte les facteurs jouant sur le coût du projet (valeur intrinsèque) et la perception de ce coût (valeur perçue) ; la partie basse du schéma figure les moyens financiers mobilisés pour le projet, sous forme d'une part de subventions (la question de leur incitativité est traitée spécifiquement dans le paragraphe 4.2.3) et d'autre part d'autofinancement du maître d'ouvrage (MO).



❶ La valeur intrinsèque : entre coût objectif et incertitudes

Comme pour tout projet, elle résulte de la nature même du projet, de son ampleur et de son ambition. Elle peut aussi varier d'un site à l'autre en fonction de la complexité du chantier (accès, pente, type de cours d'eau, ...) ; le coût du foncier à acquérir peut également varier d'une région à l'autre et en fonction de la nature de ce foncier (périurbain, agricole ...). Rappelons que les coûts moyens par projet aidés par l'Agence entre 2007 et 2011 sont de l'ordre de 250 000 euros pour les travaux et de 65 000 euros pour les études.

- Même si tout le monde s'accorde à reconnaître que les actions de restauration physique coûtent (intrinsèquement) cher, le plus problématique pour les techniciens, et qu'ils expliquent par le manque d'expertise en la matière, est de **devoir faire avec de fortes incertitudes et évolutions sur les coûts**. Ainsi, entre le stade d'avant-projet (esquisse émanant souvent de non-spécialistes) et la réalisation des travaux, les écarts peuvent s'avérer très importants, généralement dans le sens d'une inflation notable, pour différents motifs : la sous-estimation du coût au départ, notamment si la pré-étude est ancienne, le changement de solution pour une solution plus complète et/ou ambitieuse, l'oubli des coûts d'études et de maîtrise d'œuvre, la demande de travaux connexes complémentaires imprévus au départ et une tendance des bureaux d'études maîtres d'œuvre à « se couvrir » en proposant des projets très sécurisés, en lien avec leur responsabilité décennale. Lors du benchmark auprès des autres agences, une des pistes évoquées pour le 10^{ème} programme concerne le fait de demander la réalisation préalable d'une étude socio-économique (avec scénarisation des solutions) en cas de projets de restauration complexe.

Une étude de cas, concernant la restauration d'un seuil situé en montagne en vue de sa franchissabilité, donne l'exemple d'un coût multiplié par 4 entre l'estimation sommaire qui avait été faite dans la fiche-action du contrat de rivière (60 K€) et le coût du projet une fois étudié par le maître d'œuvre (environ 250 K€). La première estimation était basée sur une solution peu aboutie, la solution finale étudiée prend une marge de sécurité importante en relation avec le risque de déstabilisation future de l'ouvrage, situé sur un torrent très actif en zone urbanisée.

② La valeur perçue : entre retour sur investissement et accoutumance

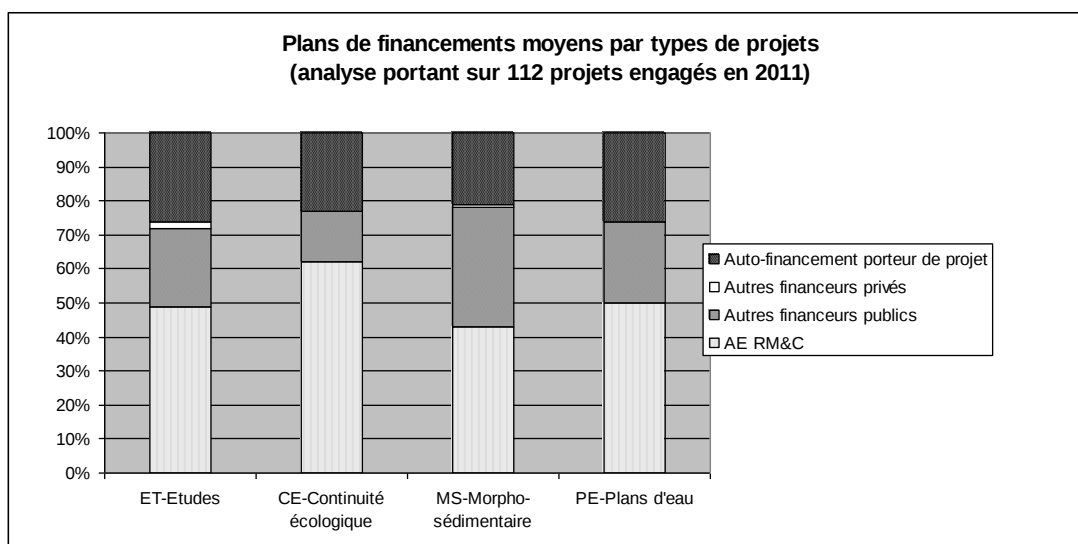
Valeur subjective par définition, elle est donc fortement dépendante de la personne interrogée. Les investigations menées (groupes focus, études de cas...) ont montré que la perception du coût des projets de restauration physique par les élus dépendait de leur compréhension et appropriation de l'utilité du projet, déjà évoquée et objet du paragraphe suivant 4.1.4, et de deux autres facteurs :

- La capacité des techniciens à **démontrer le « retour sur investissement »** possible du projet, en termes de « services rendus » pour l'Homme (ce qu'apporte une rivière en bon état de fonctionnement) et d'aménagements valorisables par l'élus auprès de sa population (cadre de vie, valeur récréative, nouveaux usages, facilités d'accès, ...).
- Une **certaine accoutumance au coût** de ce type de projet, assez largement reconnue dans le cadre des focus groupes gestionnaires (une question spécifique à ce sujet), une fois que les premiers travaux réalisés de ce type ont démontré l'ampleur du projet aux élus et autres acteurs locaux.

Les points ④ (aides financières) et ⑤ (moyens du maître d'ouvrage) sont traités dans les deux chapitres suivants.

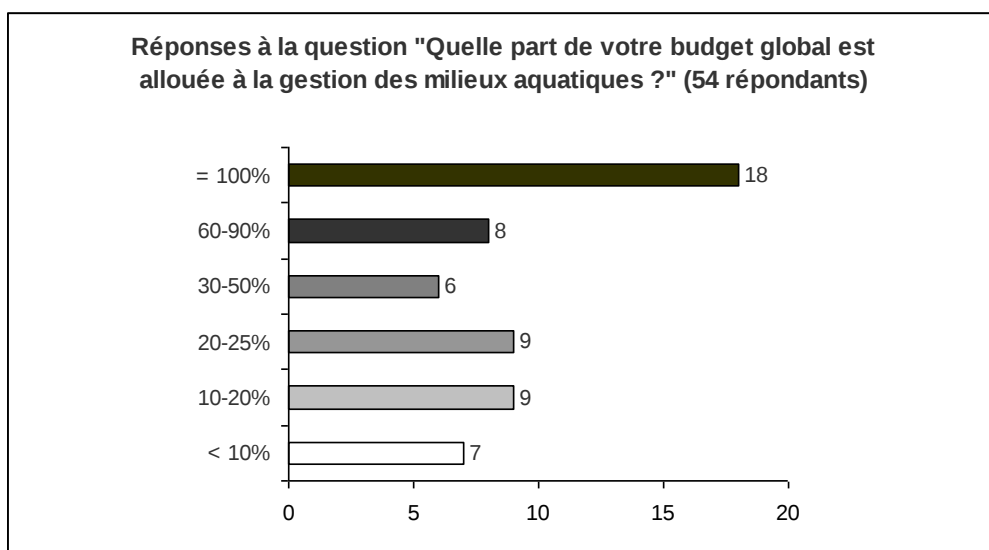
4.2.2 Les moyens des maîtres d'ouvrage : variables, mais souvent limités

Les réponses à la partie du questionnaire aux porteurs de projets portant sur les budgets indiquent un budget moyen total de l'ordre de 1,8 M€ pour les communautés de communes et d'agglomération, 1,0 M€ pour les syndicats de bassin versant et 0,4 M€ pour les autres porteurs de projets (cf. paragraphe suivant 4.2.3). Sur l'année 2011, il a été possible de distinguer la part moyenne d'autofinancement des porteurs de projets par thématique :



Source : Base de données Agence (2011)

Le questionnaire a également permis de distinguer deux principales catégories de porteurs de projets, ceux dont le budget est entièrement ou quasiment entièrement dédié à la gestion des milieux aquatiques (plus de 80%, syndicats spécialisés) et ceux dont ce n'est pas le cas (autres types de porteurs dont les intercommunalités à fiscalité propre).



Source : Questionnaire Porteurs de projet

L'importance du facteur relatif aux ressources propres des porteurs appelle un regard spécifique. Sur ce plan, il est possible de distinguer, parmi les porteurs de types collectivités, deux types de collectivités :

- **Les structures syndicales** (syndicats intercommunaux ou mixtes) qui ne disposent pas d'une fiscalité propre et dont les ressources sont étroitement dépendantes des collectivités membres. C'est la majeure partie des structures impliquées dans la gestion des cours d'eau à l'échelle du bassin et elles ont porté entre 2007 et 2011 environ 56% des projets de restauration physique engagés. Elles ont généralement pu gérer la gestion des cours d'eau de façon satisfaisante, tant qu'elles étaient engagées dans des activités d'entretien, assimilées à du fonctionnement, dont le montant était généralement stable et maîtrisé. Cette activité avait également pour atout de concerner l'ensemble des cours d'eau du bassin versant et la plupart des communes ne créant pas d'écarts flagrants en termes de bénéfice par rapport au service rendu ; ceci d'autant plus que la plupart d'entre

elles ont veillé à rendre équitables les clefs de répartition des contributions de leurs membres²⁹.

L'implication dans la restauration physique change singulièrement la donne, avec des projets jugés généralement coûteux. Ne disposant pas en propre de l'amorce d'un tour de table financier, ces structures sont totalement dépendantes de l'assentiment des collectivités membres pour la part d'autofinancement local et de l'appui d'autres financeurs pour le reste. Certains gestionnaires estiment que cette situation crée un décalage avec l'engagement politique qu'exige ce type de projet, a fortiori si ce projet prétend être (ou contribuer à) un projet de territoire. En outre, le fait que ces projets ne concernent pas tous les cours d'eau du territoire et/ou tout leur linéaire, peut créer des blocages, voire des refus de contributions de la part de certains membres, à l'image de ce qu'ont pu créer les répartitions des coûts de travaux lourds de protection contre les risques dans certains syndicats hydrauliques. La « solidarité de bassin » versant est loin d'être acquise dans tous les territoires concernant ce type de travaux...

Le dernier handicap auquel peuvent avoir à faire face ces structures est d'être généralement spécialisées sur une compétence « cours d'eau », consommant la majeure partie de leur budget. Le coût des projets de restauration, comparé dans ce cas à celui de l'entretien, risque d'apparaître comme rédhibitoire.

- **Les EPCI à fiscalité propre** (communautés de communes et d'agglomération) disposent d'un budget propre, qui leur confère une plus grande indépendance de décision au niveau local. Même si les projets de restauration doivent naturellement bénéficier d'une acceptation politique de la part de leurs membres, ils ne sont pas soumis à une négociation financière locale complexe. Ces collectivités ont porté 21% des projets de restauration physique engagés entre 2007 et 2011.

En revanche, ces collectivités suscitent des craintes quant à leur capacité à prioriser cette compétence au sein d'un panel plus large de projets. Sans pouvoir mesurer précisément ce risque, certaines études de cas ont permis de constater que ces collectivités généralistes disposaient a contrario d'atouts pour porter et réaliser des projets de restauration, grâce à des ressources globales généralement plus importantes, qui peuvent permettre de relativiser le coût des projets de restauration. La capacité de la structure à engager des coûts dans la restauration physique des milieux aquatiques dépendra donc au final beaucoup de l'appropriation de l'utilité du projet par les élus « leaders » de ces EPCI.

Sur ces questions, les groupes focus, notamment sur Lyon, ont vu réémerger le statut d'EPAGE qui, aux yeux de nombreux gestionnaires, permettrait de répondre à ces enjeux pour les structures syndicales spécialisées «cours d'eau ou bassin versant ». A Montpellier, ces questions ont été peu évoquées, sachant que la plupart des structures présentes disposent du statut d'EPTB, qui offre un potentiel comparable à celui d'EPAGE en termes de fiscalité propre (bien que cette possibilité de disposer d'une part des redevances ne soit apparemment pas encore pratiquée...).

Au-delà, il faut noter un « **effet crise** », qui s'il n'a pas eu d'impact sensible sur les projets étudiés, pourrait être défavorable à court terme au financement des projets en cours d'émergence. Les gestionnaires estiment qu'il pourrait jouer sur les ressources des structures, propres ou dépendantes de leurs membres, mais aussi sur leurs capacités d'emprunts. Etant donné le déficit de crédit aux collectivités d'ores et déjà sensible fin 2011 et qui pourrait s'accroître en 2012, les gestionnaires craignent que les crédits octroyés bénéficient préférentiellement à d'autres projets plus classiques ou à l'utilité plus facilement démontrable.

²⁹ La population et le linéaire de cours d'eau étant les deux principaux critères utilisés de répartition des coûts entre les communes.

4.2.3 Le levier financier et l'incitativité économique des aides de l'Agence

Les taux différenciés d'aides de l'Agence sont les principaux leviers financiers mobilisés dans le soutien à l'émergence de projets de restauration. Leur analyse se décline en deux temps :

1. Exploration **des leviers incitatifs mobilisés** par l'Agence de l'eau seule ou avec ses partenaires financiers ayant pour but d'influencer la prise de décision chez les porteurs de projet de restauration potentiels.
2. Identification de la **sensibilité des porteurs aux leviers financiers**, basée principalement sur les résultats du questionnaire auprès des porteurs mené dans le cadre de cette étude.

■ L'incitativité comme signal

Dans l'analyse de l'incitativité financière, la clarté du signal émis par l'Agence est fondamentale.

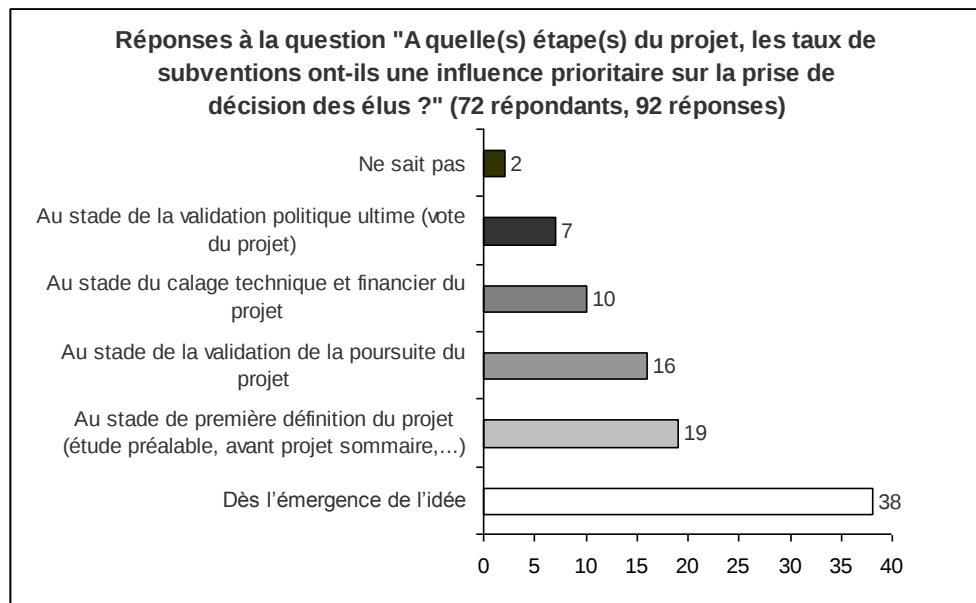
En guise de premier bilan sur le signal incitatif, il faut souligner que **les différents taux et modalités d'aides sont relativement bien connus** par la majorité des porteurs de projets, bien que 30% d'entre eux déclarent un manque de visibilité à cet égard. Néanmoins, presque tous les porteurs bénéficiaires des aides ont reçu ce qu'ils attendaient lors du dépôt de leur projet après instruction financière. Ainsi, **une communication sur les aides et leurs modalités en amont des processus de projet s'avère être un levier incitatif puissant pour susciter l'émergence de projets de restauration.**

Une animatrice de SAGE témoigne de réductions importantes d'aides suite aux premières phases de négociation jusqu'à apprendre qu'un soutien, tant attendu de 100%, ne pouvait plus être obtenu. Elle évoque à ce titre les effets délétères sur les élus et les acteurs locaux, qui « ne comprennent pas » et sur la perception de lisibilité.

En plus d'un certain déficit de lisibilité des aides, l'option de **prêts sans intérêt sous la forme d'avances** envisagés dans les délibérations du 9^{ème} Programme n'a fait l'objet d'aucune promotion, ni de publicité et demeure apparemment totalement inconnue des porteurs de projets³⁰. La non mobilisation de cette possibilité d'aides prend plus de relief dans un contexte de tensions sur les ressources et sur les prêts bancaires aux collectivités.

L'influence des aides comme instrument strictement incitatif, c'est-à-dire comme instrument capable de stimuler la conception et la mise en œuvre de projets de restauration **est effective, tout en y contribuant que partiellement**. Ainsi, **l'incitation financière semble avoir une influence très en amont des projets**, avec un effet direct d'incitativité de la part des aides de l'Agence à l'émergence de l'idée (41%) mais celui-ci n'est pas unanime et cette influence diminue en aval du projet. Ainsi, cette incitation ne joue plus que pour 20% des projets aux stades du calage technique et financier du projet et de sa validation politique ultime.

³⁰ La possibilité d'avances prévues dans le cadre du programme n'a, en effet, pas fait l'objet de mobilisation de la part des porteurs de projet, ni de la part de ceux ayant répondu au questionnaire, ni de la part des autres porteurs enquêtés dans le cadre de cette évaluation.



Source : Questionnaire Porteurs de projet

Par ailleurs, **l'obtention d'une aide financière substantielle est considérée comme déterminante dans l'émergence d'un projet de restauration en général**. Elle peut être une source de blocage en cas de ressources financières limitées du porteur, ces projets de restauration n'apparaissant pour ainsi dire jamais comme prioritaires, comme recueilli dans les échanges lors des entretiens et groupes focus. Il est important de rappeler ici que cette influence est fonction du taux total d'aides, et **n'est pas seulement dépendante des seules aides de l'Agence** comme identifié dans le bilan des aides (cf. paragraphe 3.2 et paragraphe 2.2.2).

■ **La sensibilité des porteurs de projets aux leviers financiers**

Pour évaluer cette question, l'étude a principalement recours à l'enquête quantitative réalisée auprès des porteurs de projets, en exploitant les réponses aux questions suivantes:

1. *Quelle influence ont les taux d'aides de l'Agence dans l'émergence de projets de restauration de la continuité écologique qui bénéficient d'une majoration jusqu'à 80% de taux d'aides ?*
2. *Est-ce que l'obligation de 20% d'autofinancement devient un signal contre-incitatif, dans quelle mesure et pour qui ?*
3. *Quelles caractéristiques des porteurs de projets les amènent à exprimer un besoin de taux de subvention élevé (80% et plus) comme minimum pour mener à bien les projets de restauration ?*

Caractérisation des porteurs de projet :

L'exploration des indicateurs collectés expliquant potentiellement la sensibilité des porteurs de projets au signal incitatif des aides financières nous a permis de relever trois indicateurs principaux : i) le budget total de la structure, ii) la proportion du budget alloué à la gestion des milieux aquatiques et iii) le nombre projets de restauration déjà réalisés (l'expérience du porteur).

Pour ce qui est des projets eux-mêmes, leur type (morpho-sédimentaire ou continuité écologique) et leur coût font également significativement varier les taux d'aides alloués.

Trois indicateurs caractérisant les porteurs de projets

Porteur	Degré de spécialisation (% du budget dédié)		Budget global (K€)		Nombre de projets depuis 2007	
	Moyenne	Ecart-type (+/-)	Moyenne	Ecart-type (+/-)	Moyenne	Ecart-type (+/-)
Communautés de communes ou d'Agglo, ou communes	9,1	9,6	1 442	2 805	3,0	3,5
Syndicats de bassin versant	67,9	36,6	980	1056	5,1	4,9
Autres	31,9	26,4	339	422	7,3	11,8

Source : Questionnaire Porteurs de projet

Le facteur principal qui différencie les types de porteurs est leur degré de spécialisation. Ceci vient avant le budget des structures ou le nombre de projets engagés depuis 2007, facteurs qui n'ont pas été identifiés comme statistiquement significatifs dans la première analyse descriptive.

Pour compléter cette caractérisation, il faut souligner que l'expérience de projets de restauration avant le début du 9^{ème} programme ne différencie pas non plus les différents groupes de porteurs, qui partagent un nombre d'expériences passées similaires. Par ailleurs, le tableau suivant présente la proportion d'autofinancement pour les projets de restauration étudiés en fonction du type de porteur :

Taux d'autofinancement moyen par projet selon les types de porteur

Porteurs	Moyenne (%)	Ecart-type (+/-)	Fréquence
1-Syndicat mixte (ouvert ou fermé)	14,8	11,5	45
2-Commune	26,8	15,6	4
3-Communauté de communes ou d'agglomération	22,4	17,4	17
5-Syndicat intercommunal (SIVU / SIVOM) de bassin	14,6	9,5	26
4-Autre statut	21,9	17,4	15
Total	17,4	13,6	107

Source : Questionnaire Porteurs de projet

Les différences de moyennes d'autofinancement entre types de porteurs sont statistiquement significatives et font écho aux différences identifiées à propos de leur degré de spécialisation. **Les projets mis en œuvre par les syndicats** (lignes 1 et 5 du tableau ci-dessus) **ont tendance à être sous le seuil des 20% d'autofinancement** (et ceci sans contribution privée notable), **c'est-à-dire en deçà des niveaux maintenant exigés pour les collectivités locales.**

Pour terminer, la répartition des financements des projets selon leurs sources, qui forment le contexte de l'incitativité, est présentée dans le tableau ci-dessous :

Taux moyens et sources de financement pour les projets recensés (N=107)

Financeurs	Moyenne (%)	Ecart-type (+/-)
AERMC	45,5	18,0
Autres financeurs publics	32,2	18,9
Privés	1,5	5,5
Autofinancement	17,4	13,6

Source : Questionnaire Porteurs de projet

Le poids dominant de l'Agence en termes de financement des projets est clair au regard de la contribution des autres acteurs financiers publics. Lors des entretiens ayant abordé ce sujet,

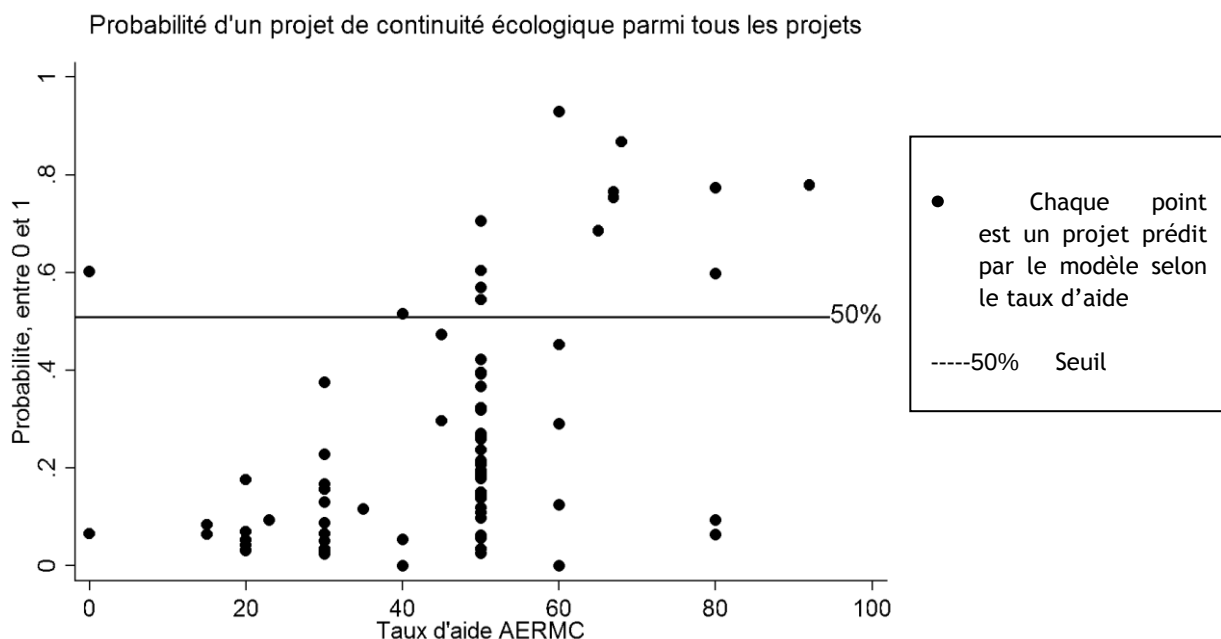
l'Agence de l'eau est d'ailleurs perçue comme la moins restrictive des institutions publiques contribuant au financement. Ainsi, la contribution des autres financeurs publics est plus limitée et semble de plus (toujours selon les entretiens) être soumise à des politiques d'attribution plus contraignantes et plus variables.

Quelle influence ont les taux d'aide de l'Agence pour favoriser les projets de restauration de la continuité écologique par rapport à d'autres projets de restauration ?

Cette question cherche à identifier **l'interaction entre le signal incitatif financier et les caractéristiques des porteurs**, à propos d'un type d'opération plus ciblé, celui de la continuité écologique.

Un modèle associant différentes variables (**spécialisation des structures, capacité en termes de budget, expérience en tant que porteurs et taux de financement de l'Agence**) est proposé pour isoler l'effet des ces différents facteurs favorisant les projets de restauration de la continuité écologique (CE) vis-à-vis d'autres types (cf. Annexe pour les détails du modèle).

Le modèle souligne l'avantage des structures non spécialisées et confirme **l'importance des taux d'aides de l'Agence dans l'orientation des projets**. Ainsi, l'effet de l'aide (jusqu'à 80%) est positif et significatif. Le graphique ci-dessous représente les prédictions du modèle et l'influence qu'ont les taux d'aides de l'Agence sur les probabilités d'avoir un projet de restauration de la continuité écologique (CE) par rapport à d'autres types de projets. Ainsi, le modèle indique qu'il existe un seuil autour des 70% de taux d'aides de l'Agence au-delà duquel les probabilités d'avoir un projet de restauration de la continuité écologique (CE) par rapport à d'autres types de projets, dépassent clairement les 50% et se rapprochent rapidement des 100%. Ce résultat confirme l'effet des taux d'aide différenciés.



Source : Questionnaire Porteurs de projet

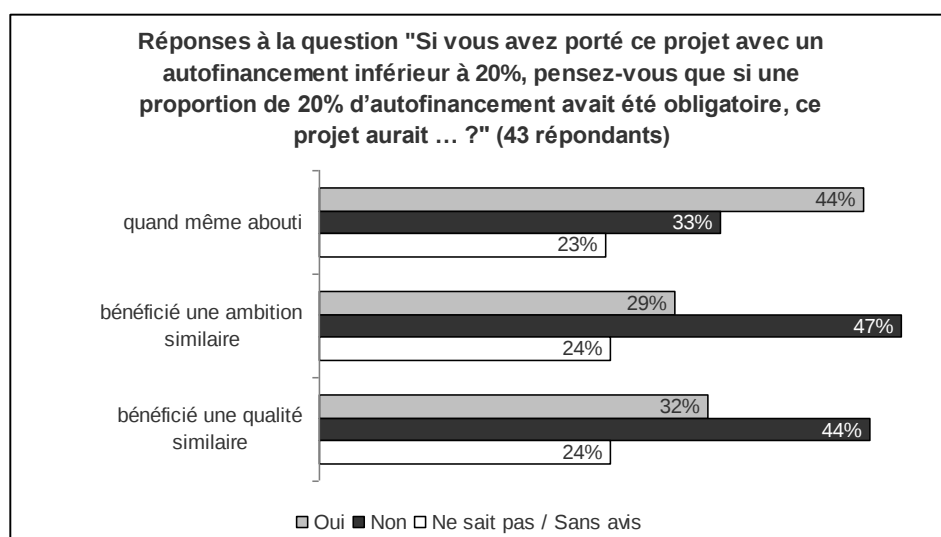
Pour conclure, l'analyse **souligne le rôle central de l'Agence de l'eau dans le soutien à ce type spécifique de projets**. Les autres partenaires financiers publics participent en complément et tendent à investir davantage dans les autres types de projets.

Est-ce que la nouvelle obligation de 20% d'autofinancement devient un signal contre-incitatif, dans quelle mesure et pour qui ?

Avec l'abrogation de la dérogation³¹ sur l'autofinancement minimum, une question de l'évaluation vise à savoir quelles sont les possibles conséquences de ne plus pouvoir avoir recours à un soutien public au-delà de 80% du coût d'un projet, toutes sources confondues.

L'enquête a exploré (1) une situation fictive³² dans le passé, à savoir l'impact potentiel sur les projets réalisés ayant bénéficié d'un soutien au-delà du seuil des 80% et (2) la même question avec une vision prospective.

Les réponses relatives aux projets passés (cf. graphique ci-dessous) montrent **qu'un tiers des projets n'auraient probablement pas vu le jour sans un taux supérieur à 80%**. Par ailleurs, toujours selon les enquêtés, la majorité des projets qui auraient quand même vu le jour n'auraient pas conservé, avec un taux d'aides ramené à 80%, ni leur niveau d'ambition ni leur niveau de qualité.



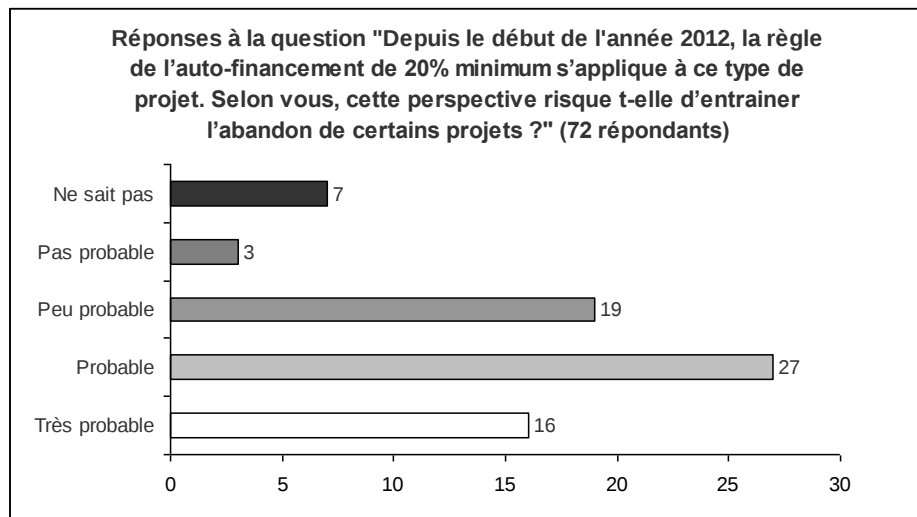
*seuls les porteurs ayant bénéficié d'une aide de plus de 80% ont répondu à cette question.

Source : Questionnaire Porteurs de projets

Dans l'approche prospective, l'exercice a pour but d'identifier quels types de porteurs de projets sont les plus sensibles à l'abrogation de la dérogation de l'obligation des 20% d'autofinancement minimum. **60% des participants à l'enquête indiquent qu'il est probable ou très probable que cette évolution entraînerait l'abandon de futurs projets.** Cependant, à l'inverse, 30% des répondants estiment l'abandon du projet peu probable (ou improbable).

³¹ Dérogation d'application nationale (Décret No 2000-1241, 21-12-2000) qui touchait à sa fin au 1^{er} Janvier 2012.

³² Cette question a été posée dans le but d'assurer un point de référence en vue de la cohérence avec les questions plus prospectives et donc plus spéculatives.



Source : Questionnaire Porteurs de projets

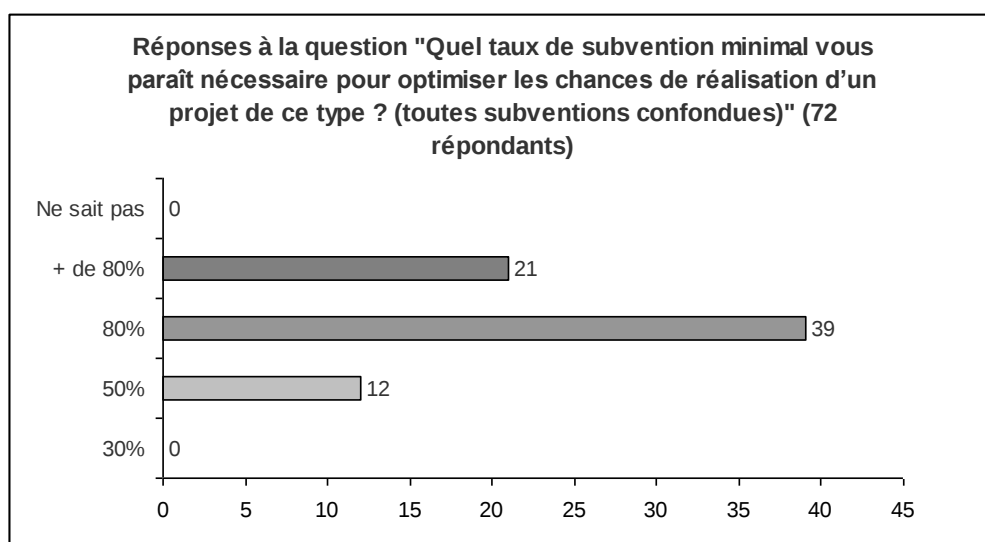
D'autres analyses menées (bivariées) montrent **un lien entre la spécialisation « milieux aquatiques » du porteur et sa sensibilité au niveau d'autofinancement obligatoire** : les porteurs les plus spécialisés (consacrant plus de 25% de leur budget à la gestion des milieux aquatiques) montrent un plus fort risque d'abandon de projets avec le relèvement du niveau d'autofinancement. En revanche, en deçà de ce seuil de 25% du budget dédié, et significativement en deçà de 10%, la tendance s'inverse et la structure ne s'attend pas à des changements liés à ces nouvelles obligations. Par ailleurs, le fait d'être expérimenté dans le portage de projets de restauration réduit la sensibilité à ces changements, et ceci pour tous les porteurs de projet confondus. L'analyse menée met également en exergue que **le degré de pessimisme des réponses est contingent du degré de spécialisation des structures**.

Cette réaction négative est enfin exacerbée si le porteur de projet a déjà bénéficié d'un soutien au-delà de 80%. Les porteurs ayant déjà bénéficié de plus de 80 % d'aides, se montrent plus sensibles à ce changement et ont tendance à affirmer que c'est très probable que ce nouveau contexte favorisera l'abandon de ce type de projet.

Les réponses à cette question étant cohérentes avec celles à la première question, on peut penser qu'elles ne sont pas stratégiques (formulées dans l'espoir d'influencer l'évolution des aides de l'Agence).

Quelles caractéristiques des porteurs de projets les amènent à exprimer un besoin de taux de subvention élevé (80% et plus) comme minimum pour mener à bien les projets de restauration ?

Dans le même esprit et pour confirmer le sens de la réponse autour de la problématique de l'obligation des 20% d'autofinancement, la question d'un taux minimum d'aides est aussi explorée. Ainsi, **pour 83% des répondants, 80% d'aides cumulées constitue le taux minimum pour engager les porteurs dans des projets de restauration** ; et parmi eux, près de 30% souhaiteraient même plus de 80%.



Source : Questionnaire Porteurs de projets

Les analyses statistiques menées indiquent que ce sont **les structures spécialisées qui expriment le besoin de taux les plus élevés**. Aussi, 100% des porteurs présentant un budget dédié à la gestion des milieux aquatiques supérieur à 30% de leur budget total demandent un taux d'aides de 80% et plus. Ce résultat est en cohérence avec les réponses concernant les 20% d'autofinancement obligatoire.

Enfin, le modèle développé pour traiter cette question montre l'importance de l'historique de financement dont a été bénéficiaire la structure porteuse. **Plus le porteur a autofinancé ses projets passés, moins il est enclin à attendre des taux de 80% ou plus**. A l'inverse, les structures ayant connu jusqu'à présent une dépendance historique plus importante n'envisagent pas d'être en capacité d'assurer la mise en œuvre de ce type de projets dans le cadre de financement inférieurs à 80%.

En conclusion à cette partie sur le levier financier, la posture des porteurs face aux options proposées sur les taux d'autofinancement minimum et les besoins exprimés en termes de taux d'aides minimum **dépendent donc du taux d'autofinancement historique et du degré de spécialisation « milieux aquatiques » de la structure**. Ces tendances sont confirmées³³ par une question à caractère rétrospectif, qui produit les mêmes résultats.

4.2.4 Les autres leviers associés et le jeu des acteurs concernés

■ Le contexte réglementaire

Le terme générique de « restauration physique » couvre deux types d'intervention qui ne sont pas soumis aux mêmes cadres réglementaires, même si s'y appliquent également les cadres relatifs à la DCE, au SDAGE et au Programme de Mesures. Il faut donc distinguer :

- **Pour la continuité écologique, un contexte réglementaire en mouvement et plutôt incitatif :**

De nombreux ouvrages (barrages, seuils,...) sont soumis à des obligations réglementaires strictes, s'appliquant aux propriétaires de ces ouvrages. Différentes mesures récentes aux échéances proches constituent clairement un « coup d'accélérateur », en précisant à la fois ouvrages et cours d'eau

³³ L'importance de cette triangulation des approches est soulignée ici car la cohérence des différentes réponses porte à croire qu'elles ne sont pas stratégiques dans l'espoir d'influencer la décision de l'Agence.

prioritaires et échéances de mise en conformité (lots Grenelle, ouvrages SDAGE, classement des cours d'eau en cours). Pour autant, la connaissance et l'acceptation de ces mesures ne sont pas nécessairement acquises. Les conditions de choix des ouvrages subissent certaines critiques de la part des porteurs de projets locaux (« à la hussarde » pour certains, « pas forcément les ouvrages les plus pertinents » pour d'autres, ...). Quant aux propriétaires des ouvrages concernés, leurs représentants ne se montrent pas favorables à ces mesures jugées coûteuses, notamment quand l'obstacle est encore lié à une activité économique (micro-centrales). Mais ces mesures constituent **un levier mobilisé par la plupart des techniciens gestionnaires dans leur effort de conviction locale**, en lien avec la possibilité d'aides dédiées. Reste en suspens le doute exprimé par certains acteurs sur les capacités d'application de cette réglementation dans les délais annoncés, hormis pour les ouvrages de production électrique pour lesquels la menace du non-renouvellement des droits d'eau peut constituer un facteur déterminant de mise en conformité.

- **Pour les interventions hydromorpho-sédimentaires, un cadre sans réelle portée réglementaire :**

Renvoyant à l'objectif de « bon état écologique » de la DCE, ce cadre est « faible » sur le plan réglementaire, puisqu'il ne relève que des orientations et mesures du SDAGE³⁴. Etant donné le poids et la structure de la propriété riveraine en matière de gestion de cours d'eau, il ne paraît pas envisageable de viser tel ou tel propriétaire pour la non atteinte du bon état écologique, à la fois pour des raisons pratiques, de pertinence et de cohérence : comment demander à chaque riverain d'assurer le bon état de son linéaire de rivière ? Quant aux collectivités gestionnaires, elles ne sont pas toutes prêtes à se substituer aux propriétaires riverains sur ce thème impliquant des travaux lourds, comme elles ont pu le faire pour la compétence entretien au sens strict, en passant par des déclarations d'intérêt général (DIG). Par ailleurs, si la plupart des techniciens rencontrés souscrivent à la notion de bon état et comprennent la contribution de ce type d'actions, les élus restent plus en retrait, par défaut de compréhension, d'acceptation des coûts engendrés ou des responsabilités associées, notamment en cas d'absence de maîtrise foncière. Ajoutons à cela que **les discours relatifs aux menaces de sanctions communautaires en cas de non atteinte des objectifs n'ont que peu de portée ou un effet négatif** direct sur les territoires, les gestionnaires ne considérant pas à ce jour être liés par un quelconque engagement national en la matière. Il paraît donc difficile d'invoquer ici un levier réglementaire au sens strict.

■ **Le levier « accompagnement »**

L'Agence de l'eau s'est investie significativement depuis plusieurs années dans une réflexion méthodologique approfondie sur les conditions de mise en œuvre des projets de restauration physique à l'échelle des territoires. Outre une contribution active au « **Recueil d'expériences sur l'hydromorphologie des cours d'eau** »³⁵, la mise en place à dater de 2007 d'un Groupe d'Accompagnement à la Restauration Physique (GARP) associant bureaux d'études, personnel de l'Agence, représentants de partenaires et gestionnaires a abouti à la **publication d'un guide technique associé au SDAGE**³⁶ proposant des clés pour aider les porteurs de projet de restauration physique lors des phases de conception et de négociation des projets, en vue de leur acceptation et appropriation locales. Ces étapes ont paru les plus complexes, réclamant des compétences spécifiques développées autour d'une démarche en 3 étapes : 1) Conception d'une stratégie de préservation ou de restauration physique des cours d'eau, 2) Préparation de la négociation avec évaluation technique et économique des convergences ou divergences avec d'autres politiques publiques, analyse des enjeux fonciers,... et 3) Préparation d'une argumentation référant aux dimensions écologiques, économiques, culturelles et sociales, sous-tendant le projet.

Conjointement, l'Agence a entrepris la **rédaction de CCTP types à l'intention des gestionnaires** (étude continuité à l'ouvrage et étude continuité stratégique à l'échelle du bassin), tout en

³⁴ Orientation 6 : Agir sur la morphologie et le décloisonnement pour préserver et restaurer les milieux aquatiques - Dispositions 6A-03/04/05.

³⁵ La restauration des cours d'eau : retour d'expériences sur l'hydromorphologie des cours d'eau - ONEMA - 2009

³⁶ Guide technique SDAGE - Restauration hydromorphologique et territoires : « Concevoir pour négocier » - Avril 2011.

reconnaissant que le temps manque pour assurer à la fois la production de nouveaux CCTP et autres outils techniques et la promotion des outils existants face à une demande croissante. Un protocole type de suivi des impacts des opérations de restauration sur les milieux est notamment également en cours de formalisation.

L'Agence a également mis en place des **formations, destinées à relayer ces acquis auprès des différents publics**. En interne, une trentaine de séances sur différents thèmes se sont succédées depuis 2006. Les agents des DDT et DREAL ont bénéficié d'une formation sur la continuité écologique en 2011. Quant aux gestionnaires et aux bureaux d'études, différentes interventions lors de journées techniques ont été ou seront bientôt réalisées en lien avec leurs réseaux. Par ailleurs, l'Agence a mis en place depuis 2011, dans le cadre du programme Garp II, **un appui opérationnel de bureaux d'études à des structures gestionnaires** engagées dans le portage de démarches et/ou de projets de restauration physique³⁷.

Cet accompagnement vise clairement les techniciens des structures gestionnaires ainsi que leurs partenaires (chargés d'intervention Agence, services de l'Etat). En revanche, on ne relève **pas d'initiatives destinées directement aux élus de ces structures**, à quelque échelle que ce soit (bassin, délégation, bassins versants), telles que nous avons pu en constater dans le cadre de la politique « zones humides » de l'Agence (Assises de bassins, journées Zones humides, publications, ...).

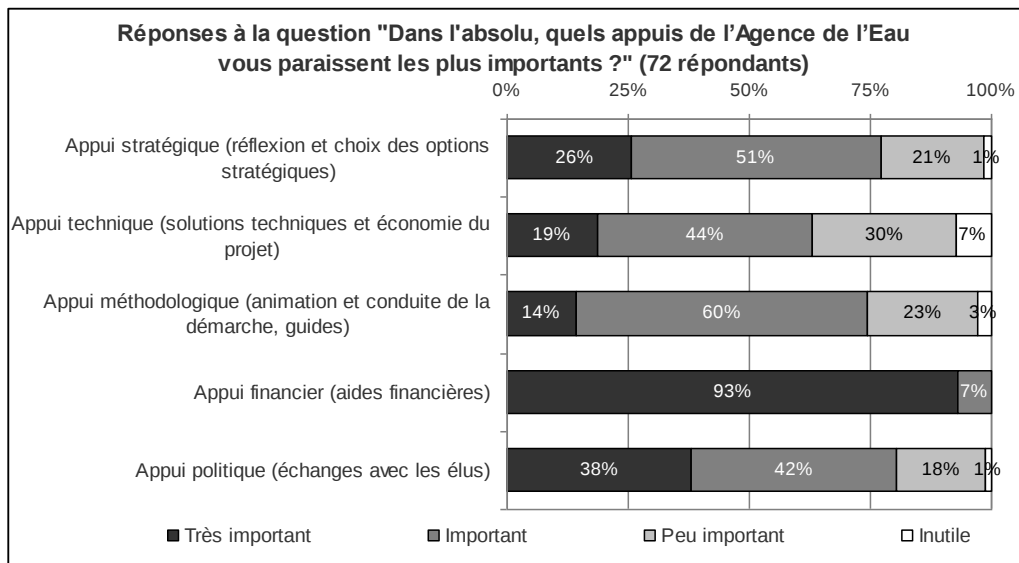
■ **Rôle et cohérence d'intervention des partenaires institutionnels et perception par les gestionnaires**

Concernant l'Agence de l'eau, celle-ci bénéficie d'un regard globalement très positif de la part des gestionnaires consultés. Sans surprise, **son appui financier est plébiscité**, mais la figure suivante montre également **une attente forte d'appui politique auprès des élus**, à mettre sans doute en lien avec l'importance du facteur mobilisation politique, puis d'appuis stratégiques et méthodologiques. **La dimension technique de l'appui est jugée moins déterminante**, les gestionnaires recherchant ce soutien ailleurs (Onema, bureaux d'études).

Un élu, porteur d'un projet de restauration exigeant un soutien significatif de l'Agence, met en avant le danger de la croissance conjuguée de l'attractivité de ses financements et de l'imposition de ses propres priorités. Il craint que la nécessité d'obtenir des moyens pour certains projets amène les élus à accepter d'en porter d'autres sur une même thématique ou sur une autre,... jusqu'au moment où les élus estimeront être instrumentalisés par l'Agence en contradiction avec les besoins de leur territoire et leur légitimité démocratique. Le contexte actuel de tension sur les finances publiques lui paraît favoriser ce type de risque.

Cette lecture globale n'empêche pas l'Agence de **souffrir de certaines ambiguïtés** aux yeux des gestionnaires. Sur le plan financier, son poids relatif tend à se renforcer dans un contexte global de tensions sur les ressources (faiblesse ou retrait d'autres financeurs publics, coûts des projets, baisse des ressources des collectivités, réduction de l'accès à l'emprunt,...). Ce poids peut cependant laisser craindre un accroissement de la dépendance des gestionnaires vis-à-vis d'un **partenaire jugé de plus en plus injonctif**. Si ces exigences formelles sont jugées supportables, les principales critiques concernent la visibilité temporelle de ses financements concernant des projets souvent longs à advenir. Par ailleurs, **les efforts méthodologiques et d'accompagnement**, menés à l'initiative de l'Agence dans le cadre du Groupe d'action pour la restauration physique (GARP) ne connaissent encore qu'**un écho trop limité** sur le terrain pour impacter fortement les visions des acteurs de terrain, tout en pouvant considérer que ceux-ci comme l'Agence entrent actuellement en pleine phase d'apprentissage.

³⁷ Sous forme d'appui stratégique (20 jours) sur les bassins jugés « en panne » et d'appuis techniques ponctuels (quelques jours) pour répondre à des demandes émanant du terrain (appuis juridique, technique, à la sensibilisation des élus, ...).



Source : Questionnaire Porteurs de projet

Sur un plan politique, la consultation de chargés d'intervention permet d'entrevoir **un autre risque**. Au titre de l'incitativité de ses aides et de l'ambition de cultiver la dimension territoriale des projets, l'Agence prévoit d'**accroître la place de la négociation avec les gestionnaires**, en accordant par exemple des aides complémentaires à certaines finalités du projet, sortant de son champ traditionnel d'intervention ou encore en « monnayant » le financement de l'entretien contre un investissement sur des projets de restauration. Pourtant, certains chargés d'intervention doutent de la capacité de l'Agence à gérer pratiquement ces négociations en interne, en raison de **circuits de validation des projets négociés lourds et inadaptés**, d'un déficit de souplesse en matière de validation de projets atypiques, avec à la clef une crainte des chargés d'intervention de se trouver en porte-à-faux vis-à-vis des gestionnaires et des acteurs locaux. En guise de comparaison, pour l'Agence Seine Normandie, les projets à finalité multiple sont l'occasion de négocier, mais l'espace de négociation peut être vite coopté par certains intérêts locaux influents ; la négociation doit en conséquence s'inscrire dans une intervention plus large pour assurer l'acceptation sociale des projets de restauration en amont des interventions.

Concernant les services de l'Etat (DDT, ONEMA, DREAL), il s'agit d'acteurs considérés comme marqués par les bouleversements récents associés à la RGPP avec à la clef une baisse de leurs moyens, de leurs compétences et de leur réactivité. Se concentrant désormais essentiellement sur leurs fonctions d'instruction et de contrôle réglementaire et peu présents sur le terrain, ils apparaissent plutôt comme des **acteurs éloignés du processus d'accompagnement des projets** et parfois comme des freins objectifs à leur mise en œuvre, par manque de proximité avec le terrain ou de culture technique. L'arrêt de leur activité de maîtrise d'œuvre est soit loué au regard de leurs pratiques antérieures (curage, drainage, recalibrage...), soit regretté sous l'angle d'une perte de culture interne. Il semble cependant que certains agents demeurent des interlocuteurs techniques privilégiés de certaines collectivités.

Sur un plan strictement réglementaire, certaines interventions tardives sont vécues comme des entraves à l'action dans le cadre de projets considérés déjà en soi par les élus comme extrêmement longs et difficiles à mettre en œuvre. Les techniciens regrettent également une complexité réglementaire et un manque de compétences croissants des services instructeurs pouvant amener à des situations de blocages.

Même si la présence de ses agents sur le terrain est semble-t-il variable, **l'ONEMA dispose d'une reconnaissance de son expertise technique** notamment en termes de continuité biologique. Quant aux agents des DREAL rencontrés, ils reconnaissent la difficulté à suivre les projets locaux, corroborant la vision des gestionnaires qui considèrent qu'ils sont devenus en quelques années les grands absents des démarches de bassin versant : leur présence même au niveau des réunions consultatives

de type Comité de rivière n'est pratiquement plus jamais assurée. Ils ne peuvent de fait plus être considérés localement comme accompagnant les porteurs de projets.

Concernant les Départements et les Régions, l'investissement est très variable, avec semble-t-il des enjeux significatifs relatifs au maintien des structures de gestion sur les territoires, avec à la clef deux motifs articulés : 1) les Départements ont généralement contribué à la création/mobilisation de ces structures, qui assurent une gestion nécessaire et qui pourrait pour partie leur échoir en cas de défaillance, et 2) les Régions disposent de la compétence à intervenir sur la Trame verte et bleue et envisagent à ce titre de possibles complémentarités d'intervention au titre de la continuité écologique. Le benchmark auprès des autres agences identifie la cohérence entre les approches et objectifs de gestion de l'Agence et des autres partenaires financiers (conseils régionaux et généraux) comme importante dans la promotion de projet répondant aux objectifs de bon état. Dans certains cas (Loire Bretagne), cette cohérence est perçue, sans pour autant savoir si l'intégration des objectifs de la DCE guide les principes d'intervention (et d'attribution des financements) des autres institutions engagées. Ceci est attribué aux échanges dans le cadre des ASTER / CATER animés par l'Agence qui ont permis de dépasser des visions principalement portées sur la gestion hydraulique des cours d'eau.

■ *Un niveau de coordination entre partenaires à différentes échelles mais jugé insuffisant à celle des territoires et des projets*

La mise en œuvre de cette politique s'appuie sur un effort de coordination entre l'Agence, les services de l'Etat et l'ONEMA dans le cadre d'un dispositif à plusieurs niveaux. A l'échelle du bassin, a été fondé en 2010 un groupe de pilotage de bassin co-piloté par la Délégation de bassin et l'Agence, et associant l'ONEMA, avec pour vocation à encadrer l'action des DREAL, des DDT et des délégations de l'Agence. A l'échelle des Régions, se met en place un partenariat entre délégations Agence et DREAL, associant leurs référents thématiques respectifs. A l'échelle des territoires de gestion, est envisagé un partenariat entre chargés d'intervention de l'Agence et agents départementaux des DDT et de l'ONEMA, sans que celui-ci ne fonctionne encore vraiment début 2012. Ce dispositif témoigne d'un resserrement du partenariat sur les acteurs publics directement attachés à l'atteinte des objectifs portés par le cadre DCE/SDAGE/PDM. Pour autant, le fait qu'il ne connaisse pas une déclinaison aboutie au niveau des territoires de gestion explique que du point de vue des gestionnaires, la coordination entre ces acteurs n'est pas jugée satisfaisante de partout et peut même aboutir à des discordances de points de vue ou d'avis sur certains projets, très mal vécues localement.

4.2.5 Réponse formelle aux questions 2 et 3

Q 2 et Q 3	• Rétrospectivement, en quoi les taux d'aides majorés à 80% par l'Agence en 2008 ou en association avec d'autres financeurs ont-ils été une condition nécessaire et/ou suffisante pour faire sortir des projets sous la maîtrise d'ouvrage des collectivités et de leurs groupements ? Dans quelle mesure ces taux d'aides majorés ont-ils permis de faire émerger des projets de qualité ? • De manière prospective, comment l'obligation d'autofinancement des collectivités et de leurs groupements de 20% (à compter du 1er Janvier 2012) pourrait-elle impacter le lancement et la réalisation de travaux ? • Quel est le poids des facteurs relatifs à la structuration des collectivités ou de leurs groupements, la santé financière des structures maîtres d'ouvrage, la répartition de l'autofinancement entre les membres d'un groupement de collectivités sur cette question ? • Quels sont les autres leviers externes à la mise en œuvre d'actions de restauration ?
------------------	---

Parmi les différents leviers susceptibles de favoriser la conception et la mise en œuvre de projets de

restauration physique, **il est évident que l'incitativité financière des aides de l'Agence et des autres financeurs constitue un levier déterminant.** Pour autant il ne s'avère pas suffisant pour justifier à lui seul de l'implication des porteurs de projet potentiellement en charge de la compétence de restauration des milieux aquatiques. Plus généralement, l'affichage d'un soutien globalement fort par les financeurs sur ces sujets **est clairement un facteur de mobilisation intervenant dans les phases amont d'émergence des projets, mais il a un effet limité sur la dimension socio-politique inhérente à ce type de projets** (cf. réponse à la question évaluative 1).

La majoration des taux de l'Agence en 2008 à 80% sur les actions de rétablissement de la continuité écologique (CE) apparaît également comme un signal puissant ; elle a même pu permettre l'engagement rapide d'actions nouvelles, hors contrats de bassin et autres soutiens financiers. La probabilité qu'un projet de restauration de continuité écologique émerge est de plus de 50% à partir du moment où les taux d'aides se situent entre 70 et 80%. En deçà de ces taux, ce type de projet est moins susceptible de connaître un engagement. Par ailleurs, l'analyse des taux d'aides cumulées obtenus sur environ 200 projets, menée à partir de 2 sources différentes (base de données Agence 2011 et questionnaire aux porteurs de projet), met en évidence des **parts d'autofinancement moyennes entre 17% et 26% selon la source et le type de projet**, avec une différence nette par type de porteur ; les structures de type syndicale obtenant des aides cumulées assez nettement supérieures (environ 85% contre environ 75% pour les autres types de porteurs). Ces chiffres confirment 1) le fort investissement des financeurs sur le sujet, 2) la mobilisation dans un nombre important de cas de la possibilité d'aller au delà du seuil de 80% d'aides publiques amenée par le décret n°2000-12413 du 11 décembre 2000 sur les aides à l'environnement, et 3) les retours des porteurs enquêtés, qui déclarent avoir besoin de ce fort soutien financier pour faire émerger ce type de projets, encore peu appropriés par les élus.

Concernant le montage financier des projets (cofinancements), il repose sur **l'intérêt certain pour ces actions des partenaires Régions et Départements aux côtés de l'Agence**, même si il est variable d'une région ou d'un département à l'autre. Mais l'Agence a su de manière générale s'affirmer comme « chef de file » de ces partenariats de financement, définissant leurs objets et modalités. La principale question concerne la capacité de ces partenaires à demeurer financeurs de ce type de projets, au regard de l'évolution de leurs compétences (réforme des collectivités) et de leurs ressources. Pour les Régions, l'investissement sur des compétences relatives à la biodiversité et notamment sur la Trame verte et bleue commence à dessiner de nouveaux partenariats, comme constaté avec les Contrats de corridor de la Région Rhône-Alpes.

Par ailleurs, la multiplicité des financeurs qu'il est possible de solliciter, est perçue par les porteurs de projets comme un atout, car permettant de « jouer sur plusieurs tableaux » (chaque financeur ayant ses priorités) et traduisant donc au niveau du soutien financier la multifinalité de ce type de projets. Elle est également ressentie comme une contrainte, car demandant de multiplier les dossiers de demandes d'aides et de rapportage auprès de ces financeurs (la complexité des démarches de sollicitation des aides européennes ayant été particulièrement évoquée). Nous considérons cependant que la perception positive des cofinancements est nettement supérieure à celle de leurs inconvénients, sauf pour les petites structures ne disposant que de ressources humaines limitées.

Il s'avère difficile de répondre rétrospectivement à la question sur **l'effet de la majoration des taux d'aides sur la qualité des projets**. Néanmoins, les investigations menées tendent à apporter une réponse mitigée :

- Il semble que pour certains projets, les subventions importantes ont contribué à en améliorer la qualité, voire ponctuellement l'ambition ; un peu moins de la moitié des porteurs ayant bénéficié de plus de 80% d'aides affirment que le projet n'aurait pas bénéficié ni d'une qualité ni d'une ambition équivalente sans ce niveau de soutien.
- A l'inverse, pour une autre moitié, les forts taux d'aide attribués ont « seulement » contribué à faire émerger les projets, sans en changer le niveau de qualité ou l'ambition.

Questionnés à propos du **retour à l'obligation d'autofinancement des collectivités et de leurs groupements de 20%** (à compter du 1er Janvier 2012), les porteurs apportent globalement des **réponses différentes selon leur région de localisation et selon le type/la taille de la collectivité**. Si dans les

délégations du nord du bassin (Lyon et Besançon), cette dérogation semble être peu connue et avoir été peu sollicitée (hors quelques cas de sollicitation d'aides européennes), elle semble au contraire presque systématiquement mise en application dans le sud (Montpellier et encore plus, Marseille). **Le risque d'abandon ou de réduction de l'ambition des projets à venir est donc d'autant plus grand dans ces régions du sud du bassin** qu'il s'y est instauré une accoutumance à ce fort soutien, en lien également avec une plus faible appropriation du sens de ces projets (qui apparaît d'ailleurs aussi comme la conséquence de ces pratiques...). Par ailleurs, parmi les collectivités porteuses, **les structures les plus spécialisées sur la gestion des milieux aquatiques (de type syndicales) apparaissent les plus sensibles aux aides et fragiles du point de vue financier** ; elles se montrent de fait plus pessimistes que les autres porteurs, et notamment que les collectivités à fiscalité propre, quant à l'effet de cette évolution du taux d'aides maximum sur les futurs projets. Un dernier point important souligne la dichotomie entre collectivités à fiscalité propre et porteurs de type syndicats de bassin : dans les syndicats de bassin, la solidarité financière entre les communes en lien avec les règles de participation (clés de répartition) de celles-ci aux travaux, bien que très diverses, n'est pas forcément acquise sur les travaux les plus coûteux ; or, si cette solidarité peut être plus facilement appelée au titre du « devoir moral » dans le cas de la gestion des risques, elle a plus de mal à faire consensus au titre seul de la restauration des milieux aquatiques. A la différence du cas de l'entretien des cours d'eau qui pouvait baser ces contributions sur une répartition spatiale des dépenses plus homogène.

Pour autant et pour relativiser les conclusions tirées de ces réponses, il est opportun de rappeler ici que le « consentement à payer », décidé par les élus de ces collectivités sur ces projets, est d'abord lié à leur appropriation de l'utilité des projets et à leur capacité à en faire des projets de territoire multifinalitaires (cf. réponses aux questions évaluatives 1 et 4-5). On peut donc **espérer qu'une meilleure appropriation sociopolitique et intégration territoriale des projets à l'avenir, de même que l'expérience de premiers projets, diminuent le poids du facteur incitatif financier et en même temps donc, le risque lié à une diminution des taux d'aides futurs.**

Un dernier facteur risque de freiner significativement la capacité des collectivités à investir dans des projets de restauration physique. L'« **effet crise** » pourrait être défavorable à court terme aux projets en cours d'émergence, **en jouant sur les ressources des structures mais surtout sur leurs capacités d'emprunts auprès des banques**, touchées par un étranglement de leurs capacités de crédit.

Parmi les autres leviers, **la réglementation peut faire écho au signal de l'incitativité financière** et contribuer à le renforcer. Mais **la restauration physique ne s'inscrit que partiellement dans un univers réglementaire clair et sans ambiguïtés**, nettement plus favorable pour la continuité écologique que pour la restauration morpho-sédimentaire. **C'est un argument efficace usité** par des chargés d'interventions et des techniciens gestionnaires auprès des élus locaux. Il réclame cependant à être mobilisé avec précaution pour éviter toute confusion des rôles aux yeux des élus, le porter à connaissance et le contrôle de la réglementation étant en effet du ressort des services de l'Etat et de l'ONEMA. Mais davantage que la réglementation, c'est sans doute **la perspective de son affermissement à court ou moyen terme** qui constitue le meilleur relais actuel en termes d'incitativité, sachant que dans cette optique l'Agence peut apparaître davantage comme un partenaire allié des gestionnaires.

Le dernier levier dont joue l'Agence est celui de **l'accompagnement des gestionnaires locaux**. Sur un plan stratégique, **son investissement** sur l'élaboration d'une démarche associée à des méthodes de mise en œuvre de ce type de projets **apparaît innovant et ambitieux**. Sur le fond, au travers de la mise en place du Groupe d'Accompagnement à la Restauration Physique (GARP) qui propose **une approche socio-technique originale de la conduite des projets de restauration**. Sur la forme, grâce à la publication d'un guide issu des travaux du GARP, à la mise en place d'appuis stratégiques finalisés à certains gestionnaires et d'initiatives de formation en partenariat et/ou à destination de ses partenaires (DREAL, ONEMA, DDT, Gestionnaires,...). Cependant, cet effort de transfert n'a pas nécessairement encore permis de toucher l'ensemble des agents de terrain concernés et doit donc être poursuivi pour porter pleinement ses fruits.

4.3 A propos de la dimension territoriale des projets

4.3.1 Inscription territoriale des projets de restauration physique

L'inscription territoriale des projets de restauration physique est une particularité remarquable de ces projets, qui s'appuie sur deux éléments : **une emprise physique** (foncière) plus ou moins importante **et des liens possibles à d'autres thématiques territoriales** telles que la gestion des risques liés aux crues, l'agriculture, l'urbanisme, le tourisme, ...

■ **Emprise foncière : une question de maîtrise ...**

La question foncière constitue très certainement le frein potentiel le plus évoqué par les acteurs locaux lors de nos investigations, notamment dans le cadre et des études de cas et des focus groupes organisés en délégations. Cette question se pose très différemment **selon que le projet est 1- ponctuel** au niveau d'un ouvrage (restauration de la continuité écologique) **ou 2- linéaire** dans le cadre d'une restauration de l'espace de mobilité et des connections au sein de l'hydrosystème (restauration morpho-écologique).

Dans le premier cas, le porteur de projet est le propriétaire de l'ouvrage (cas le plus fréquent) ou bien celui-ci est d'accord pour que le projet (la passe à poissons ou le contournement de l'ouvrage par exemple) soit réalisé par la collectivité au titre de l'intérêt général, via une Déclaration d'Intérêt Général. La question foncière est donc importante mais non déterminante dans ce cas.

Dans le second cas, l'emprise foncière nécessaire au projet peut aller jusqu'à plusieurs dizaines d'hectares, voire plus. Le nombre de propriétaires peut donc être important, de même que le nombre d'exploitants, en zone agricole. Il apparaît alors quasiment impossible aux acteurs interrogés d'envisager des travaux lourds (remodelage du lit et des berges, ...) sans disposer de la maîtrise du foncier impacté, tant il leur semble illusoire d'espérer convaincre tous les propriétaires et/ou exploitants d'accepter de tels travaux, d'autant plus que ceux-ci entraînent en général une perte d'usage ou de facilité d'usage au profit de la rivière.

Un projet de restauration d'une rivière de Franche Comté vise à redonner un espace de liberté sur un linéaire de près d'une dizaine de kilomètres. L'emprise du projet étant de l'ordre de 500 ha, la collectivité a souhaité lancer avec l'appui de l'Etat puis du Conseil général, des opérations communales d'aménagement foncier, avec l'ambition d'acquérir 250 ha. Seules 2 communes sur les 6 concernées ont accepté ces opérations, qui ont permis d'acquérir 80 ha sur 2 à 3 ans. Pour le gestionnaire, l'intérêt de cette approche est d'avoir été conduite comme une opération globale de remembrement, jouant sur des capacités d'échange et de négociation sur l'ensemble du territoire communal. Une approche restreinte aux terrains proches de la rivière aurait sans doute fait face à davantage de blocages.

Les acteurs rencontrés s'accordent à considérer **l'acquisition foncière comme la manière la plus simple et a priori pérenne de maîtriser le foncier**. Pour autant, **l'acquisition foncière se heurte à de nombreux obstacles, dont le principal est le refus de vente**, et pose question à certains acteurs partenaires : comment être sûrs sur le long terme que la collectivité acquéreuse utilisera bien les terrains acquis aux fins de restauration écologique et non d'un autre projet ? Malgré ces questions, **très peu d'acteurs rencontrés sont à même d'imaginer d'autres outils de maîtrise foncière** et la majorité reconnaissent leur manque de compétences à ce sujet ; les focus groupes ont entre autres permis d'évoquer sans les développer les droits de préemption, les servitudes, les échanges dans le cadre d'aménagements fonciers agricoles, ... Car cela va sans dire que la majorité des acteurs rencontrés **ne conçoivent pas que les élus soient suffisamment sensibles et mobilisés pour mettre en œuvre une démarche de Déclaration d'Utilité Publique (entraînant expropriation)**, dans le cadre d'un projet à vocation strictement écologique tout du moins.

Enfin, on soulignera une nette différence entre régions sur cette question en lien avec les **plus fortes pressions foncières sur le Sud du bassin RM (PACA et Languedoc-Roussillon)**. Dans ces

régions, hormis pour des questions de gestion des risques dans le cadre desquelles les élus sont à même de s'engager fortement, y compris en passant par une Déclaration d'Utilité Publique, **les acteurs s'accordent à constater plus globalement l'extrême difficulté de négociation des terrains** en bordure de cours d'eau, même agricoles et même dans les arrière-pays en proie à la déprise (ex : Haute Provence), renvoyant davantage à des obstacles culturels que d'usages. **Dans les régions Rhône-Alpes et Bourgogne-Franche-Comté, la situation est plus variable** et malgré des oppositions possibles à la vente (en lien souvent avec la non acceptation du projet), certains projets parviennent à s'appuyer sur des acquisitions foncières préalables. La négociation se faisant à l'amiable, les acteurs soulignent néanmoins **le temps nécessaire** à l'animation foncière et aux démarches d'acquisition, qui peuvent prendre plusieurs mois à plusieurs années ...

■ **Des liens positifs à tisser avec les autres politiques du territoire**

L'emprise foncière des projets de restauration physique qui repose sur une approche large et décroisée de l'espace rivière en lien avec la notion d'espaces de liberté et de bon fonctionnement d'une part, **leur association dans le cas de la restauration de la continuité écologique à un ouvrage bâti** pouvant être considéré comme faisant partie du patrimoine industriel ou architectural d'autre part, **inscrivent de fait les projets objets de l'étude dans une dimension territoriale.**

Pour autant, **les liens** avec les autres enjeux d'usages du territoire (économiques, agricoles, socioculturels ...) **ont été perçus d'emblée plutôt négativement par les élus et acteurs impactés**, mettant en avant les « pertes » : perte de terrain des agriculteurs ou des communes au bénéfice de la rivière, perte d'accès, perte de patrimoine (en cas d'effacement d'ouvrages de type vieux seuils), ... Pour sortir de cette association totalement négative sans la nier, il paraît indispensable :

- de **reconnaître pleinement et d'évaluer les impacts négatifs** des projets pour les prendre en compte dans une perspective de réduction et de compensation,
- et de **mettre en évidence les liens positifs** qui peuvent se tisser entre projets de restauration morpho-écologiques et autres enjeux du territoire.

Dans ce cadre, les enjeux au sein desquels des synergies d'objectifs pourraient être recherchées ou des espaces de négociation envisagés s'inscrivent dans deux ensembles :

- **La gestion physique des cours d'eau et plans d'eau** : ce premier ensemble est le plus directement lié aux projets visés par l'étude. Pour la plupart des acteurs rencontrés, **la restauration morpho-écologique est difficilement dissociable de l'ensemble des autres enjeux et actions physiques sur les milieux aquatiques et riverains** : travaux de protection contre les risques, travaux préventifs d'entretien courant du lit et des berges, travaux de gestion des érosions, atterrissements et autres phénomènes morphodynamiques comme l'incision ayant localement des effets sur les enjeux humains, travaux d'entretien des zones humides annexes, ... Les premiers liens à tisser se situent donc clairement dans ce champ lié à la gestion de l'entité physique « rivière » ou « plan d'eau » ; **et ils seront d'autant plus faciles à tisser** si les gestionnaires/porteurs de projets sont communs, c'est-à-dire si **les collectivités gestionnaires de cours d'eau disposent de l'ensemble des compétences liées à la gestion physique des milieux aquatiques...**
- Les autres enjeux liés aux abords des cours d'eau et plans d'eau :
 - **Cadre de vie, usages récréatifs et touristiques** : Ces enjeux pourraient être associés, selon les cas, sur les projets situés en zone urbaine et périurbaine (à proximité des populations) ou sur des projets situés en secteurs naturels déjà fréquentés (proximité d'accès, de sentiers, de zones de loisirs, de secteurs de pratique d'activités d'eau vive, ...) ou avec un potentiel intéressant en ce sens.
 - **Agriculture et projets de d'aménagement ou développement du territoire portés par les collectivités** : Les synergies possibles sont à envisager au cas par cas, sachant

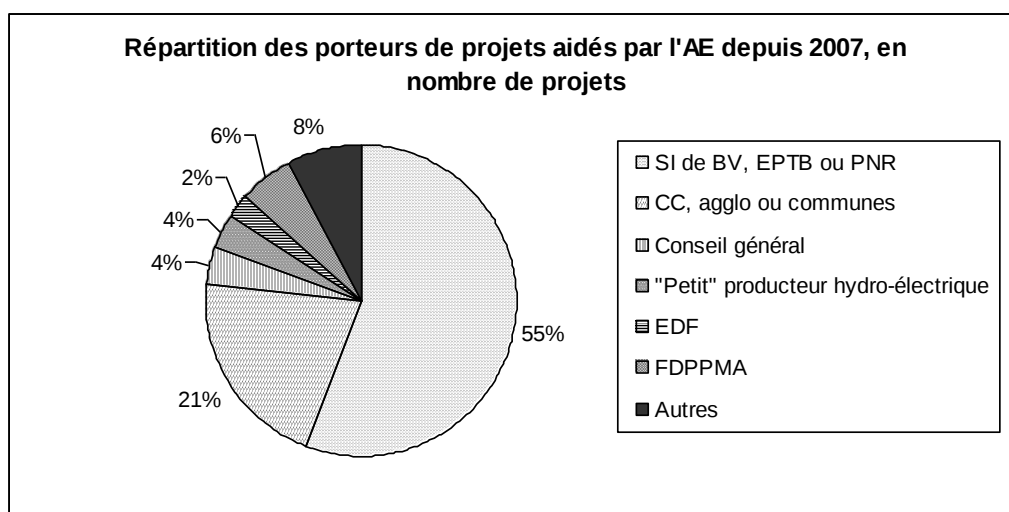
que pour l'instant, les cas qui pourraient servir d'exemples ne sont pas légion. A cet égard, les liens avec les démarches de planification portées dans le cadre des Schémas de Cohérence Territoriale (ScoT) apparaissent comme déterminants, à la fois parce que ces documents se doivent d'être compatibles avec les SDAGEs et les SAGEs et qu'ils impactent eux-mêmes directement les documents d'urbanisme (PLU, cartes communales). Lors du benchmark, une des pistes relevée pour le 10^{ème} programme concerne justement la nécessité d'impliquer l'Agence dans les processus de SCOT et autres incitations territoriales afin que les milieux soient intégrés au même titre que les enjeux d'eau potable et assainissement. Cependant, il est possible d'estimer que ces enjeux de mise en cohérence demanderont un certain temps avant d'être formellement relayés au sein de ces ScoT. Les enjeux liés à l'eau prioritairement intégrés par les ScoT concernent la ressource disponible pour les usages humains et les risques liés aux crues. La prise en compte de la préservation ou de la restauration des milieux aquatiques reste à confirmer, même si celle d'enjeux liés à la Trame verte et bleue peut apparaître comme une ouverture intéressante. Par ailleurs, en cas d'exploitation des terres riveraines en prairies ou cultures peu sensibles aux inondations, les atouts d'un retour à une dynamique plus naturelle de la rivière et de ses espaces riverains pourraient être à rechercher dans la recharge de la nappe et l'enrichissement des terres par les crues.

4.3.2 Diversité des porteurs et de leur capacité à s'inscrire dans une démarche de territoire

■ Des porteurs de projets variés

L'analyse des aides aux projets attribuées par l'Agence de l'eau depuis 2007 a permis de mettre en évidence une grande diversité de types et de taille de porteurs :

- **Porteurs publics** : de la commune individuelle au département (conseils généraux), en passant par les communautés de communes ou d'agglomération et les syndicats de bassins versants, PNR et EPTB,
- **Porteurs privés** : du propriétaire d'ouvrage, éventuellement micro-centraliste, à des entreprises importantes telles qu'EDF, la CNR ou bien encore RFF et ASF, en passant par les associations locales (AAPPMA ...) ou départementales (Fédérations de pêche, conservatoires, ...).



Source : BDD aides Agence

Les ¾ des projets sont portés par des collectivités locales (dont 55% par des syndicats de bassin versant, EPTB ou PNR jouant ce rôle de structure de bassin) et ¼ par des maîtres d'ouvrages très variés : conseils généraux, associations, autres syndicats, opérateurs économiques (EDF, CNR, ASF, RFF, micro-centralistes, autres industriels propriétaires d'ouvrages, ...). Les collectivités locales présentent également **une grande variété de taille avec néanmoins une majorité située entre 10 000 et 100 000 habitants**. Mais c'est la nature du projet qui détermine principalement la maîtrise d'ouvrage. Si le projet concerne un seuil, le maître d'ouvrage est en général son propriétaire ou concessionnaire (EDF, petit producteur hydroélectrique, commune, ...), alors que s'il concerne une portion de cours d'eau/plan d'eau, il peut s'agir d'une collectivité locale ou d'un autre porteur (Département, fédération ou association de pêche, conservatoire, ...), considéré comme légitime politiquement et/ou techniquement pour porter l'action.

Concernant les collectivités gestionnaires, le bassin Rhône Méditerranée dispose d'un atout essentiel au travers du soutien actif apporté notamment par l'Agence de l'eau depuis près d'une vingtaine d'années à la **structuration d'une maîtrise d'ouvrage locale en capacité d'intervenir sur la gestion des cours d'eau, à l'échelle des bassins versants**. Qu'il s'agisse de collectivités à fiscalité propre ou non, la force majeure de cette politique est de les avoir impliquées dans le portage et l'animation de procédures globales de gestion de l'eau et des milieux aquatiques à l'échelle de bassins versants (Contrats de bassin ou SAGE pour l'essentiel³⁸). Ces structures ont gagné en termes de capacité et de légitimité technique d'intervention locale, en s'appuyant sur un personnel de chargés de mission et de techniciens de rivière. Cet investissement leur a également permis de tisser **un réseau de relations avec les collectivités et les acteurs locaux, maîtres d'ouvrages ou partenaires des actions mises en œuvre³⁹, au-delà du spectre de la gestion et de l'entretien des cours d'eau** (assainissement, eau potable, liens aux activités économiques, sensibilisation,...). A contrario, sur le bassin Adour Garonne, ces structures sont généralement restées centrées sur l'entretien des cours d'eau au sens strict, pour différentes raisons (présence de grands cours d'eau et d'EPTB, poids de l'agriculture et de la ruralité,...). Avec à la clef la difficulté de ces structures à disposer de la légitimité politique et des compétences d'animation nécessaires pour dépasser le strict champ de l'entretien et aborder celui de la restauration physique.

Concernant la présence et l'appui possible d'EPTB et contrairement aux constats effectués sur le bassin Adour Garonne, le bassin Rhône Méditerranée est actuellement caractérisé par une faible présence de structures de ce type en capacité de « coiffer » des structures de gestion situées à un niveau infra. L'EPTB Saône Doubs, qui assure un appui aux structures de bassin versant notamment par la mise à disposition d'animateurs dédiés, constitue de ce point de vue une exception. L'EPTB Durance se limite à porter une démarche de contrat liée au linéaire de la Durance et suivre les démarches des bassins affluents. Quant aux EPTB présents sur les rivières côtières du Languedoc Roussillon, ils correspondent à des structures de bassin versant comparables à celles présentes sur les autres bassins versants du bassin.

■ **Des disparités en termes de capacités de portage de « projets de territoire »**

La distinction opérée entre collectivités gestionnaires à fiscalité propre ou non constitue une clef de différenciation de leur capacité à porter des projets de restauration physique qui soient des « projets de territoire », tels qu'envisagés dans le guide SDAGE « Concevoir pour négocier ».

³⁸ Le bassin RM dispose à cet égard d'un taux de couverture de son territoire par des contrats de rivière particulièrement important (71 % contre 26 % au niveau national) et plus réduit par des SAGE (37 % contre 50 % au niveau national) (Données Gest'Eau 2010/2011).

³⁹ L'intervention territoriale développée par l'Agence, grâce à l'intervention d'un unique chargé d'intervention à l'échelle d'un bassin versant, constitue à ce titre un autre atout pour le renforcement de ces structures.

Les communautés de communes ou d'agglomération disposent a priori de davantage de facilité et de légitimité à opérer des liens entre différentes thématiques, dont l'aménagement de l'espace et le développement économique qui sont des compétences obligatoires. Parmi leurs compétences optionnelles, la protection et la mise en valeur de l'environnement, le cadre de vie, voire la voirie, les équipements culturels et l'assainissement, pourraient être des thèmes potentiellement associables, au cas par cas, aux projets de restauration écologique. En outre, elles disposent généralement d'un **poids politique plus affirmé** et de **ressources propres** qui donnent davantage de latitudes à leurs élus, notamment en termes d'investissement. En revanche, **leur principale faiblesse est de n'englober que partiellement les bassins versants** d'où un déficit potentiel de cohérence de vision et d'intervention globale ; cependant, la réforme des collectivités qui tend à augmenter leur périmètre ou la mise en place d'outils conventionnels pourraient conduire à réduire la portée de ces questions à l'avenir.

Les syndicats de bassin versant disposent quant à eux de compétences et d'une expérience plus adaptées à prendre en charge la dimension technique complexe des projets de restauration ; sans pour autant préjuger de leur capacité à intégrer une approche plus territoriale de ces mêmes projets... **Le risque est cependant d'observer une forte disparité de situations**, notamment selon l'histoire de la structure et son portage politique. Certains syndicats anciens sont restés sur des actions très liées au cours d'eau eux-mêmes, avec encore aujourd'hui du mal à actualiser leur approche du fonctionnement physique des cours d'eau. Leur capacité technique et politique à porter des projets de territoire paraît limitée, voire insuffisante. En revanche, certains syndicats plus récents ou ayant opéré une véritable mue, dont la culture cours d'eau est globalement plus en phase avec les concepts véhiculés par la restauration physique et qui disposent de compétences techniques et d'animation adaptées, paraissent mieux placés. **La différence de capacité à donner une dimension territoriale affirmée à des projets de restauration physique** est liée à la fois à celle de l'équipe technique à travailler en lien avec les autres acteurs du territoire (dont l'expérience acquise notamment dans le cadre de Contrats de rivière de seconde génération traitant de problématiques plus diffuses que strictement liées à l'assainissement et à l'entretien des cours d'eau) et au poids politique et à la sensibilité des élus situés à la tête de ces syndicats. Sur ce dernier point, **le degré de « reliance »** (capacité à faire du lien entre différentes problématiques associée à une implication dans différentes collectivités) **des élus est déterminant**.

4.3.3 La multifinalité des projets, gage de leur appropriation et de leur existence sociale et politique

■ Des projets de restauration physique à vocation écologique motivés par d'autres enjeux

Nos investigations et analyses démontrent que **la question du sens et de l'utilité des projets** est au cœur de la capacité des acteurs locaux à s'engager dans l'élaboration et la réalisation de projets de restauration physique. Nous avons constaté que dans la majorité des cas, l'ambition relative à la restauration du « bon état » écologique ne pouvait pas à elle seule justifier ce passage à l'action, en lien avec la complexité de la notion, la difficulté à en appréhender les tenants et les aboutissants, son caractère ressenti d'injonction et la **faible sensibilité générale à ces questions des élus et des populations** constituant autant de freins à son appropriation.

Par ailleurs, il apparaît que bon nombre des projets observés dans les études de cas ayant abouti à des réalisations **prennent sens localement sur la base d'une approche multifonctionnelle ou multifinalitaire**, mettant en évidence différentes utilités, dont certaines sont susceptibles de recueillir l'assentiment des élus et autres acteurs locaux (*Cf. exemples dans tableau ci-dessous*). Ce constat est d'ailleurs plus sensible pour les projets de restauration morpho-sédimentaire.

Projet	Description	Moteurs sociaux et politiques
Continuité écologique		
Seuil de la Gélise (Aude)	Projet de réfection du seuil suite à une crue tendant vers un projet d'arasement (stade étude)	- Solution la moins coûteuse - Existence d'une solution de remplacement pour l'ASA d'irrigation qui prélevait au niveau du seuil
Seuil du Saint Benoît (Savoie)	Effacement d'un seuil sur un affluent de l'Arc	- Construction de bassins piscicoles à destination de l'AAPPMA locale sur l'emprise du projet - Maintien du bief d'arrosage associé au seuil - Financement au titre d'une compensation de RFF
Restauration hydromorphologique et sédimentaire		
Restauration physique de l'Yzeron Aval (Rhône)	Projet initial à vocation hydraulique transformé en projet hydrau-écologique	- Projet source d'une opportunité de requalification urbaine (trouée verte, aménagement d'accès et de cheminements « doux ») - Décentrage de la problématique inondations, qui est la vocation première du projet
Reméandrage de la Loue à Chamblay (Jura)	Remise en eau d'un méandre court-circuité (morte) lors de l'aménagement de la Loue dans les années 60	- Maîtrise foncière des collectivités - Attachement des populations à la rivière - Elimination des nuisances liées au maintien de trous d'eau sur la morte - Utilisation de la morte comme exutoire de la nouvelle STEP de Chamblay - Mise en place d'une vanne « psychologique » de fermeture de la morte en cas de crue pour apaiser les craintes des riverains
Restauration de la basse vallée de l'Ouvèze vive (Ardèche)	Reprise complète du lit mineur et moyen sur plusieurs centaines de mètres pour redonner un gabarit et une mobilité à la rivière, afin de redynamiser les sédiments ayant tendance à s'accumuler	- Pas de vocation hydraulique pure associée (inondations) mais une diminution attendue de l'érosion en berge, de l'enfoncement du lit et des zones de dépôt alluvial - Secteur bien visible depuis la route et connu de la population - Valorisation ultérieure possible via aménagements légers (aire de pique-nique, sentier) pour réappropriation par la population

De façon plus générale, il apparaît que **l'association de préoccupations relatives à la gestion hydraulique/physique des cours d'eau**, en lien avec la protection contre les crues et inondations ou la gestion sédimentaire, constitue sans doute une des principales voies empruntées ou empruntable par les porteurs de projet pour engager des actions de restauration physique à vocation écologique.

De même, **l'association de projets de valorisation paysagère**, notamment à visée récréative ou d'amélioration du cadre de vie (aménagement de cheminement et d'accès aux cours d'eau, d'aires de détente, amélioration paysagère, ...), bien qu'un peu moins souvent évoquée, peut constituer **une autre voie possible d'acceptation** de certains projets.

Et sans doute est-ce bien dans ces différentes associations à des enjeux directement reliables aux actions envisagées, que prennent le plus facilement forme des « projets de territoire », tels que promus dans le guide « Concevoir pour négocier », comme par exemple sur le bassin versant de l'Yzeron (lien avec objectifs hydrauliques et récréatifs).

■ **Vers le soutien à des « projets hydrau-morpho-écologique de territoire » ?**

La voie menant à l'articulation des projets de restauration écologique à celle de « projets de territoire » ou à la transformation des projets de restauration écologique en projets de territoire multifinalitaires, prônée dans le guide « Concevoir pour négocier », passe sans doute par le **renouvellement de l'approche globale dans la gestion physique des milieux aquatiques**, jusqu'ici largement prônée et appropriée grâce notamment aux procédures de type Contrats de rivière des deux dernières décennies. Le guide précité paraît ériger en méthode la « négociation donnant-donnant » que sous-tendaient, sans la rendre forcément explicite, les démarches contractuelles de bassin versant. Pour autant, certains gestionnaires s'interrogent sur **la faisabilité et les limites de ces « nouvelles » pratiques de négociation et d'échange⁴⁰**, envisagées y compris hors procédure globale. Il semble se dessiner 2 cas de figure :

- Soit les projets offrent, de par leur localisation ou leur nature, l'opportunité d'une multi-vocation propice à l'acceptation sociale et à la décision politique, et alors ils auront toutes les chances d'être réalisés car perçus comme des « projets de territoire » en soi ;
- Soit les projets n'offrent pas cette possibilité, et alors leur mise en œuvre aura vraisemblablement du mal être envisagée sans une négociation/motivation plus globale, comme dans le cadre des procédures de type Contrats de rivière, perçus comme des « projets de territoire à l'échelle du bassin ». Le champ et les termes de la négociation restent encore aujourd'hui à préciser : il peut concerner l'intervention sur le cours d'eau au sens strict (maintien d'un financement de l'entretien), d'autres volets d'intervention de l'Agence normalement non éligibles et répondant aux effets délétères du retrait de l'Agence sur ces thématiques notamment sur les élus ruraux (assainissement, AEP,...), ou enfin des champs non financés par l'Agence, tels que l'hydraulique ou la valorisation paysagère et/ou récréative.

■ **Une prise en compte de ces autres enjeux par l'Agence et les partenaires institutionnels jugée globalement moyennement satisfaisante par les acteurs locaux**

Pour les gestionnaires et certains des partenaires institutionnels consultés, la sectorisation tranchée qui a cours depuis le décroisement des aides entre Agences et Etat (2004) entre les objectifs hydraulique (protection des biens et des personnes) d'une part et morpho-écologique d'autre part constitue un frein multiple à cette approche multifinalitaire. Elle prive certains projets d'une motivation des élus et population basée sur ce premier objectif. Elle paraît contradictoire avec la logique technique des travaux physiques autorisés sur les cours d'eau, qui sont aujourd'hui basés sur une approche mixte « hydrau-morpho-écologique », heureux témoin de l'évolution de l'ingénierie de ces dernières décennies. Enfin, l'obligation procédurale de mener de front une démarche « environnementale » (par exemple dans un Contrat de bassin) et une démarche « risques » (dans le cadre d'un PAPI), est perçue comme contreproductive : elle tend à creuser le « fossé entre gestion des risques et des milieux », certains élus étant alors tentés d'abandonner les Contrats de rivière au profit des PAPI, les moyens humains nécessaires au portage de ces démarches se retrouvant en concurrence...

⁴⁰ Sur ce point, un exemple évoqué par nos interlocuteurs les mieux informés concerne le barrage de Kernansquillec dans le Finistère, dont la destruction a donné lieu à une opération de valorisation paysagère, récréative et culturelle de grande ampleur (musée, sentiers, expositions artistiques,...), à laquelle l'Agence de l'eau Loire Bretagne a pris financièrement part. Pour l'instant, aucune opération comparable n'a été évoquée devant nous sur le bassin Rhône Méditerranée.

La position de soutien financier de l'Agence de l'eau est loin d'être perçue clairement par les acteurs locaux : pour certains, l'Agence n'intervient pas du tout sur ce thème ; pour d'autres, elle intervient sous conditions. La possibilité d'intervention de l'Agence sur des opérations de « déport de digues » par exemple est peu connue, certains élus étant persuadés que les mots « digue et curage sont imprononçables devant l'Agence... ». Au final, il semble que les types de travaux susceptibles de bénéficier d'aides de l'Agence et les possibles croisements d'aides Agence-Etat sur des parties de projet différentes au sein d'un même projet global, ne sont clairs pour personne et obligent à un « décorticage » pas toujours facile à gérer, tant pour les porteurs de projet que pour les chargés d'intervention.

Concernant la thématique de la valorisation paysagère, les possibilités d'aides étant plus limitées, les Contrats de rivière ont d'ores et déjà offert la possibilité d'intervention de l'Agence sur ce thème, voire celui d'autres partenaires comme la Région Rhône-Alpes, très favorablement accueillie par les élus. Comme pour le thème des risques quand il était intégré à ces contrats dans un sous-volet spécifique du volet B, le thème de la valorisation paysagère a clairement participé à la considération de l'outil Contrat de rivière comme un outil propice à des négociations « donnant/donnant ». La tendance à l'abandon de cet outil dans sa version très globale (intégrant tous les thèmes liés à l'eau) pose en conséquence question à un certain nombre des acteurs rencontrés : sur quel type de future démarche baser l'approche multifinalitaire et globale propice à une perception « de territoire » des enjeux liés à l'eau et aux milieux aquatiques ?

Sur un plan interne, la consultation de chargés d'intervention de l'Agence permet également d'entrevoir un autre risque sur la gestion des soutiens de projets, sous l'angle de la négociation évoquée plus haut. Au regard de certaines expériences, certains chargés d'intervention doutent de la capacité de l'Agence à gérer pratiquement les résultats de ces négociations locales en interne. Actuellement, la pratique veut que ce type de projets négociés localement remonte vers les responsables thématiques au niveau du siège pour validation, avec à la clef « souvent plus de temps à les défendre et en négocier l'acceptation interne qu'à la négociation locale et le tout sans aucune sécurité de revenir vers les gestionnaires avec un feu vert... ». In fine, les obstacles internes à l'application de cette politique de négociation paraissent être les suivants : un circuit de validation des projets négociés lourd et inadapté, un déficit de souplesse en matière de validation de projets atypiques, une crainte de voir se créer des situations de porte-à-faux de la part des chargés de l'intervention vis-à-vis des gestionnaires et des acteurs locaux, dont ils assurent le suivi au long cours.

4.3.4 Réponse formelle aux questions 4 et 5

Q 4 et Q 5	• Dans quelle mesure peut-il y avoir une concurrence ou des synergies entre la politique de restauration physique des milieux et les autres politiques de développement territorial ? Dans quelles mesures les interventions financières ou non de l'Agence sont-elles incitatives pour lever d'éventuels points de blocages ? • Dans quelle mesure le financement d'opérations de valorisation paysagère ou touristique en plus du financement des projets eux-mêmes peut-il contribuer à l'émergence des projets de restauration physique des milieux de qualité ?
La question de la concurrence entre la politique de restauration physique des milieux et les autres politiques de développement territorial ne se pose pas de façon univoque. Sur un plan très large, il est évident que cette politique se trouve confrontée aux politiques publiques et aux réglementations encadrant notamment l'urbanisme, l'aménagement du territoire ou encore l'agriculture. Si de possibles contradictions existent concernant leurs conceptions respectives d'aménagement, d'occupation et de valorisation des territoires, leur résolution ne renvoie pas directement à l'échelle des collectivités et des projets privilégiée dans l'approche développée ici. A cette échelle plus locale, la question de la concurrence avec les politiques locales d'aménagement et de développement territorial n'apparaît pas pour l'instant comme une question problématique. La	

logique essentiellement opportuniste qui caractérise le choix des projets de restauration engagés à ce jour permet en effet d'éviter au maximum les risques de concurrence ouverte. La plupart des projets étudiés ont ainsi été réalisés sur des sites évitant toute confrontation avec les autres projets de développement du territoire. Ce qui n'empêche pas de considérer qu'à terme cette concurrence pourrait s'exacerber. De ce point de vue, il semble que c'est essentiellement dans le cadre des SCoT que la question pourrait être posée, au titre de la compatibilité de ces documents de planification territoriale avec le SDAGE et les SAGEs et de leur impact sur les documents et modalités d'urbanisme (PLU, cartes communales,...). Les méthodes favorables à cette mise en lien restent cependant à outiller et formaliser, sans doute sur la base d'expériences locales.

Quant aux synergies possibles avec les politiques et projets de développement territorial, elle repose sur la mise en évidence de **différentes finalités autour d'un même projet de restauration**, permettant de cultiver réellement une dimension territoriale au sein du projet. Conformément à ce que la démarche GARP énonce, il s'agit sans doute de la principale voie à suivre pour promouvoir les projets de restauration physique, auxquels la seule raison écologique ne suffit pas à conférer un sens capable de justifier d'un passage à l'acte de la part de la majeure partie des gestionnaires enquêtés.

Nous avons déjà conclu que le discours et la posture politiques de l'Agence à l'égard des gestionnaires n'était de ce point de vue pas à la hauteur de ses ambitions (*cf. réponse à la question évaluative Q1*). En outre, **l'Agence ne paraît pas actuellement en capacité d'assurer la gestion interne des résultats des négociations qu'implique la reconnaissance pratique de cette multifinalité des projets**, incarnée par un soutien financier à ces autres finalités (hydraulique, paysagère ou récréative notamment) ou à d'autres projets locaux relatifs à la gestion de l'eau dans une optique « gagnant/gagnant » (assainissement, ressource, ...). Les circuits de validation de ces négociations ne sont pas suffisamment clairs et transparents pour assurer les négociateurs effectifs, c'est-à-dire les chargés d'intervention de l'Agence, de tout risque majeur de mise en porte-à-faux vis-à-vis de leurs interlocuteurs locaux. Cette situation comporte le risque de ne donner à la négociation qu'un caractère de principe sans application dynamique et ambitieuse réelle.

Dans les faits, il semble que la reconnaissance par l'Agence d'une multifinalité aux projets de restauration concerne(ra) **dans de nombreux cas des enjeux d'inondation ou relatifs à la gestion des risques morphodynamiques (érosion, incision, atterrissement, ...)**. Sur ce plan, l'Agence doit faire face à deux obstacles liés :

- **Le premier est interne et renvoie aux pratiques de « décortilage »** de ce que l'Agence est effectivement prête à prendre en charge au niveau des projets au titre de ses objectifs propres, qui excluent tout un pan de la politique de gestion des risques. Ces pratiques sont mal perçues par les porteurs de projets, car considérées comme « cloisonnantes » et contradictoires avec leur souci de cohérence des projets. Quant à l'attribution d'un taux d'aide global de 30% aux projets « hydrau-écologiques », évitant un tel décortilage, comme cela a pu être pratiqué à quelques reprises sur le bassin ces dernières années, elle peut constituer une réponse adaptée à condition que les porteurs de projets n'aient pas le sentiment de perdre en termes de montant d'aides accordées par l'Agence.
- **Le second obstacle est externe et concerne la dichotomie entre outils dédiés aux questions hydrauliques** (PAPI relevant des services de l'Etat) **et à la restauration des milieux aquatiques** (Contrats de bassin versant ou autres contrats thématiques Agence). Depuis quelques années, le cloisonnement entre ces 2 approches s'est accentué, alors qu'il était encore possible au début des années 2000 d'intégrer à un Contrat de bassin un volet « protection contre les risques ». Cette approche globale de la gestion physique des milieux aquatiques à travers le « volet B des contrats » avait l'intérêt de promouvoir une approche globale de cette gestion auprès des acteurs locaux et notamment des élus. A l'intérieur de tels volets B, pouvait se négocier l'inscription d'actions écologiques, notamment soutenues par l'Agence, contre celle d'actions hydrauliques, soutenus par d'autres partenaires, dans une logique « donnant/donnant. »

La seconde finalité retenue dans le cadre de la question évaluative 5, relative à **la valorisation paysagère et/ou récréative des sites restaurés**, peut constituer un levier de mobilisation évident, vis-à-vis de projets qui ne bénéficient pas a priori de fortes attentes sociales de la part des populations locales. Elle

offre en outre une lisibilité sociale élargie à l'engagement des élus locaux. Il importe cependant de ne pas la considérer comme un simple « bonus » mais bien comme une des dimensions du projet, au même titre que sa dimension écologique. A ce titre, ce type de valorisation mérite une ingénierie propre et doit être intégrée dans une stratégie de bassin versant le plus en amont possible, d'autant plus que tous les sites restaurés ne se prêteront pas de la même manière à ce type d'investissement.

Il n'en demeure pas moins que pour des projets décloisonnant l'espace rivière et le territoire, **la question foncière apparaît comme centrale, mais insuffisamment travaillée et outillée** pour aider les porteurs de projet à dégager des options et des solutions claires et maîtrisées dans la durée. Cette situation témoigne du fait que les collectivités gestionnaires et leurs partenaires techniques et financiers n'ont jusqu'à maintenant pas réellement investi cette problématique, ou du moins sans stratégie globale, l'opportunisme prévalant également sur ce point. Certaines études de cas ont cependant permis de constater que la maîtrise foncière ne se limitait pas à l'acquisition foncière mais pouvait s'ouvrir à d'autres pratiques, telles que la contractualisation de certains usages (via des conventionnements) ou l'exercice de servitudes, et que les transactions foncières ne devaient pas se limiter à l'emprise spatiale du projet pour disposer d'opportunités plus ouvertes (échanges de terrain avec les agriculteurs notamment, ceux-ci refusant d'en céder dans de nombreux cas).

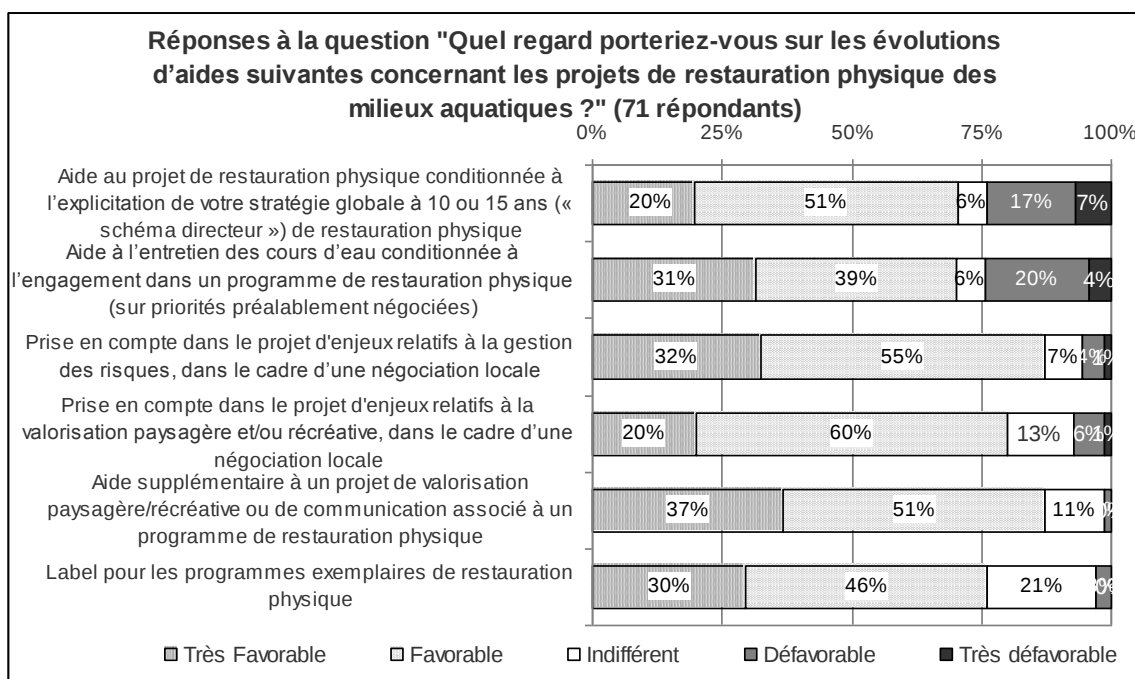
5 RECOMMANDATIONS DE L'ÉQUIPE D'ÉTUDE

La vocation instrumentale d'une telle évaluation appelle la production d'un certain nombre de recommandations à l'initiative de l'équipe d'études. Ces propositions concrètes en lien avec les questions traitées sont destinées à être soumises au secrétariat technique de l'évaluation, qui assurera pour sa part la priorisation de celles qui lui paraissent les plus adaptées. Dans cette optique, cette partie est structurée autour de deux approches complémentaires :

- Sachant qu'à la date d'initiation de cette étude, l'Agence disposait déjà d'un certain nombre d'hypothèses de création ou d'adaptation de mesures en vue de son 10^{ème} programme d'intervention, il a été possible de tester certaines d'entre elles dans le cadre du questionnaire adressé aux porteurs de projets de restauration physique. Une courte partie donne un écho à ces retours.
- La partie la plus substantielle concerne les propositions de l'équipe d'étude, au nombre d'une quinzaine dont certaines peuvent recouvrir plusieurs mesures, complétée d'une lecture globale de ces propositions et d'une réflexion sur les conditions partenariales nécessaires à leur mise en œuvre.

5.1 Le regard des porteurs de projets sur les évolutions envisagées de l'intervention de l'Agence

Comme permet de le constater le graphique suivant, l'ensemble des mesures présentées aux porteurs de projets bénéficie d'un accueil globalement favorable, aucune d'entre elles ne recueillant plus d'une vingtaine de pourcents d'opinions défavorables.



En préalable, il est utile de rappeler que ce sont très certainement les avis des techniciens des structures qui s'expriment ici, plus que ceux de leurs élus.

Les mesures les plus prisées sont celles qui prévoient la prise en compte d'enjeux associés au sein même des projets aidés ou au sein d'un programme local de restauration physique (valorisation paysagère ou récréative, gestion des risques, communication). Ces constats confirment d'ailleurs l'attention spécifique que l'Agence doit apporter à la multifinalité des projets.

A contrario, les mesures de conditionnalité sont celles les moins bien accueillies avec de l'ordre de 20% d'avis défavorables, elles mettent en balance poursuite du financement de l'entretien des cours d'eau et engagement dans un programme de restauration physique ou aide au projet et définition d'une stratégie globale d'intervention. Quant à la mesure de labellisation de programmes exemplaires, elle obtient également l'assentiment global des porteurs de projets mais les laisse plus indifférents.

Au-delà de ces réponses, il est également possible d'interroger ces mesures au regard des enseignements de l'évaluation ;

- **Aide au projet de restauration physique conditionnée à une stratégie globale de restauration** : Il s'agit d'une approche structurante mais qui mérite sans doute une application souple permettant de ne pas freiner la réalisation de premiers projets dans une optique opportuniste mais aux effets moteurs importants sur la dynamique de territoire en faveur de la restauration.
- **Aide à l'entretien des cours d'eau conditionnée à l'engagement dans un programme de restauration** : C'est un levier à l'évidence puissant, étant donné l'attachement des élus à l'entretien et notamment à leurs effets sociaux (visibilité de l'action, lien avec les riverains, présence d'agents sur le terrain, activité locale,...). Il faut cependant veiller à ne pas aboutir à une opposition trop nette entre entretien et restauration et à ne pas décrédibiliser l'entretien, qui a généralement constitué le premier pas en faveur d'une approche et d'une gestion renouvelée des cours d'eau. Le discours visant à estimer que l'entretien n'est utile au « bon état écologique » que dans 20% des cas peut ainsi avoir des effets délétères sur les gestionnaires. Il ne faut donc pas oublier qu'actuellement l'entretien reste utile à l'implication des collectivités sur la gestion des cours d'eau.
- **Label pour les programmes de restauration exemplaire** : Il ne s'agit sans doute pas d'une mesure prioritaire, les gestionnaires étant conscients de la complexité et de la singularité de ce type de projets, l'exemplarité aura nécessairement des limites. Elle n'en mérite pas moins une réflexion plus approfondie sur son intérêt.

Les 3 autres propositions sont largement évoquées dans les propositions qui suivent.

5.2 Propositions de l'équipe d'étude

5.2.1 Lecture actualisée des enjeux de la politique d'intervention de l'Agence en matière de restauration des cours d'eau

Au regard des analyses et des réponses formelles aux questions évaluatives, l'équipe d'étude estime que la politique de soutien à la restauration physique des cours d'eau et des plans d'eau portée par l'Agence de l'eau à l'échelle du bassin Rhône Méditerranée doit faire face à 4 ensembles d'enjeux distincts et étroitement liés. Souhaitant fonder ces recommandations sur une approche pragmatique, l'équipe d'étude a choisi de repartir de ces enjeux, auxquels les projets de restauration physique des milieux aquatiques sont eux-mêmes confrontés :

- **Des projets portés par des collectivités compétentes et reconnues** : Cet enjeu est lié à l'idée que la présence de collectivités impliquées dans la gestion des cours d'eau constitue la condition première à la mise en place

- **Des projets ancrés sur leur territoire :** Cet enjeu renvoie directement aux questions évaluatives 4 et 5, dont les réponses ont permis de constater que l'ancrage territorial était la principale réponse susceptible de conférer un sens et une utilité à des projets auprès des élus et autres acteurs locaux ne faisant pas partie du premier cercle des « convaincus » ; la motivation première à caractère écologique ne suffisant pas à alimenter et étayer seule cette utilité jusqu'à maintenant. Cet enjeu a d'ores et déjà été pris en compte dans le cadre de l'approche méthodologique développée par le Groupe d'Accompagnement à la Restauration Physique (GARP), mis en place par l'Agence. Il reste cependant à la compléter par un certain nombre de mesures complémentaires.
- **Des projets financés de façon incitative :** Si l'adaptation des financements de l'Agence dans le cadre de son 9^{ème} programme témoigne d'une réelle volonté à rendre ses aides au financement de ce type de projets plus incitatives, les constats et analyses effectuées au titre des questions 2 et 3 permettent de considérer que l'incitativité de ces aides doit et peut sans doute être accrue, au regard des pratiques et des besoins des porteurs de projet.
- **Des projets mieux conçus sur un plan technique :** Souffrant d'un manque d'expertise et de cadres méthodologiques, en lien avec la relative nouveauté et le cloisonnement des sciences concernées (écologie/hydromorphologie), les projets éco-morphologiques nécessitent dans les années à venir le rapprochement entre deux mondes d'experts et la poursuite de l'investissement méthodologique, tant en suivis qu'en formations.

Sur un plan formel, chaque proposition est traitée sous forme d'un objectif opérationnel associé à son/ses registres d'expression, d'un rappel de ses motivations renvoyant aux constats de l'évaluation et d'une présentation d'une ou de plusieurs mesures jugées en capacité de répondre à cet objectif.

Le terme de « collectivité ou de structure gestionnaire » renvoie dans notre propos à la fois à des structures syndicales plus ou moins spécialisées dans la gestion de l'eau et de milieux aquatiques en général à l'échelle du bassin versant (syndicats intercommunaux, syndicats mixtes) ou à des intercommunalités à fiscalité propre aux compétences plus larges (communautés de communes, d'agglomération, urbaine) mais aux territoires géographiques potentiellement plus restreints.

5.2.2 Des projets portés par des collectivités compétentes et reconnues

Proposition 1 : Etre en capacité d'être interlocuteur des élus des collectivités gestionnaires (Posture/Organisation interne)

Rappel : Au regard de la complexité et du manque d'attrait politique et social des projets de restauration physique, l'implication d'élus dans leur portage exige aujourd'hui un degré d'engagement important de leur part. Dans ce cadre, il apparaît que les « élus porteurs » des projets, voire les « élus leaders » des territoires concernés, sont à la recherche d'une reconnaissance politique de la part de l'Agence de cet engagement. Or celle-ci ne se montre pas en capacité générale de leur apporter. Au contact régulier avec les territoires et les structures de gestion, les chargés d'intervention sont généralement considérés par les élus davantage comme les interlocuteurs privilégiés des personnels techniques.

Mesure : Pour répondre à cette attente, l'Agence doit envisager de mobiliser en son sein des interlocuteurs adéquats, qui pourraient être, suivant le niveau d'ambition ou l'ampleur des projets, des responsables d'unité territoriale, des délégués régionaux, des personnels de direction de l'Agence. Ces interventions peuvent être relativement ponctuelles, à condition d'être mises en œuvre à des moments clefs des démarches de projet, c'est-à-dire quand se joue l'implication dans une démarche ou un projet de restauration ambitieux et/ou à certains stades décisifs (prise de décision, inauguration,...). Dans ce cadre, les chargés d'intervention ont un rôle clef à jouer dans la

mobilisation de leur hiérarchie.

Il peut être également utile d'envisager de façon complémentaire comment des élus du Comité de bassin pourraient s'impliquer pratiquement dans cette relation politique avec les élus locaux, au titre de leur implication dans le SDAGE.

Proposition 2 : Travailler plus en confiance avec les techniciens des structures gestionnaires et aider le développement de leurs missions (*Posture/Financement*)

Rappel : Chevilles ouvrières des projets, les techniciens des structures gestionnaires se trouvent confrontés à l'ensemble des obstacles caractérisant ce type de projets, relevant de leur complexité technique, politique, économique et juridique. Par ailleurs, bon nombre des techniciens les plus expérimentés estiment depuis la traduction de la DCE au sein du nouveau SDAGE, du PROGRAMME DE MESURES et l'identification des ouvrages Grenelle et prioritaires SDAGE, avoir perdu une partie de la confiance des partenaires institutionnels, ces derniers s'appuyant moins, voire pas, sur leurs avis techniques. L'attente de résultats de la part de l'Agence de l'eau et des services de l'Etat notamment à propos des actions de restauration physique, leur paraît aussi traduire une incompréhension des obstacles auxquels ils sont directement confrontés.

Par ailleurs, la mise en œuvre opérationnelle attendue d'un nombre croissant de projets de restauration physique dans les années à venir doit impliquer des temps de travail supplémentaires importants (formation, animation, suivis, ...) pour ces techniciens des structures de gestion globale. Plus généralement, leurs missions se multiplient, ce qui pose question quant à l'adéquation des ressources humaines actuelles d'un certain nombre de structures.

Mesure 1 : Travailler plus en confiance avec les techniciens des structures gestionnaires, notamment dans la définition des futures priorités en matière de restauration éco-morphologique⁴¹

L'échéance de 2015 approchant, les années 2012 à 2015 vont être consacrées au bilan et, sur les nombreux bassins peu engagés dans la restauration physique, à la définition d'une stratégie adaptée et la plus efficace possible. Il nous semble que le prochain Programme de Mesures 2015-2020 aurait intérêt à s'appuyer plus fortement sur l'expertise des techniciens locaux (voire des bureaux d'études qui les accompagnent). L'élaboration engagée ou nécessaire à court terme, dans plusieurs dizaines de bassins opérationnels, de « schémas directeurs » de restauration éco-morphologique des cours d'eau et plans d'eau du bassin offre l'occasion de repartir sur une nouvelle base de travail plus collaborative avec ces techniciens de terrain.

Par ailleurs, une grande partie des techniciens locaux appartenant à des réseaux régionaux associatifs de gestionnaires, il paraît pertinent que les outils méthodologiques (CCTP types, contenu des formations, ...) qui restent à développer notamment par l'Agence de l'eau et l'ONEMA (cf. *proposition 14*), le soient en collaboration étroite avec ces réseaux de gestionnaires.

Mesure 2 : Aider le développement des missions des techniciens des structures gestionnaires

Bien que les postes des techniciens locaux soient déjà aidés et que leurs missions dépassent le cadre du champ thématique de cette étude, il nous semble opportun de renforcer le soutien financier à ces postes, en vue d'anticiper les nouveaux besoins en ressources humaines que vont susciter le renforcement souhaité dans les années à venir des programmes d'actions de restauration physique des milieux et leur suivi.

Le renforcement du soutien aux postes pourrait prendre la forme d'une bonification (ou d'une

⁴¹ Remarque : Cette mesure aurait tout aussi bien pu être placée au sein de la partie « Des projets mieux conçus sur un plan technique », mais nous souhaitons mettre en relief l'idée d'un nécessaire « regain de reconnaissance » à l'intention des structures locales.

conditionnalité) basée sur :

- l'adaptation statutaire et l'exercice effectif des compétences « complètes » en matière de travaux de gestion physique des milieux aquatiques (gestion des risques, entretien, restauration et valorisation des milieux aquatiques, cf. proposition 3) ;
- le dimensionnement adéquat des besoins en ressources humaines, au regard notamment des priorités identifiées en matière de gestion physique sur chaque bassin versant.

Cela suppose pour l'Agence et ses partenaires d'être en capacité à évaluer l'adéquation globale des ressources humaines des structures au regard des mesures du PDM souhaitées voir porter dans les années à venir, sur l'ensemble des thèmes de la politique de l'eau et des milieux aquatiques.

Proposition 3 : Accompagner, sur fond de réforme des collectivités, l'optimisation de la structuration des structures gestionnaires de bassins versants et de leurs compétences en matière de gestion physique (*Posture/Conseil*)

Rappel : La réforme des collectivités en cours est susceptible d'entraîner des modifications des EPCI œuvrant dans la gestion globale de l'eau et des milieux aquatiques. Structures syndicales et EPCI à fiscalité propre ont respectivement leurs atouts pour assurer cette gestion. Sans avoir à se positionner sur le type de structure à favoriser, il paraît important de veiller au maintien d'EPCI à l'échelle des bassins versants opérationnels, dont bon nombre sont couverts par des démarches de Contrats de bassin ou de SAGE. Le risque étant de voir soit des bassins se retrouver « éclatés » entre plusieurs EPCI à fiscalité propre débordant de leurs limites, soit inclus dans un EPCI à fiscalité propre de très grande taille (rendant l'approche opérationnelle de bassin plus difficile).

Par ailleurs, l'étude et notre connaissance des structures de gestion des bassins nous laissent penser que bon nombre des collectivités impliquées dans la gestion des cours ne disposent pas aujourd'hui des compétences relatives à la réalisation de travaux de réhabilitation des milieux aquatiques. Or, ces structures nécessitent des compétences statutaires claires et adaptées pour pouvoir intervenir sans risques de contestation de leur légitimité et doivent exercer le maximum des compétences en lien avec la gestion physique des milieux aquatiques (gestion des risques, entretien, restauration et valorisation des milieux aquatiques), dans l'optique d'une meilleure cohérence des actions et capacité d'intégration de démarches territoriales.

Mesure : Concernant l'impact des Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale, l'Agence a conduit une démarche de réflexion à son échelle en 2011 (répertoriant le risque de disparition de structures gestionnaires de bassin) et des démarches régionales plus approfondies sont actuellement menées par certains des réseaux régionaux de gestionnaires (en Rhône-Alpes et PACA notamment).

Le soutien de L'Agence sur ces questions peut se développer autour de deux approches complémentaires. Sur un plan global, le soutien à la réflexion sur les EPAGE doit se poursuivre, offrant la perspective d'élaborer un modèle pérenne et partagé à l'échelle nationale. Mais cette évolution étant suspendue à des facteurs dépassant le pouvoir de l'Agence notamment sur un plan législatif, il importe d'investir conjointement le champ d'une ingénierie spécifique, destinée à soutenir et orienter la réflexion des structures existantes, qu'il s'agisse de collectivités spécialisées ou généralistes. En effet, l'évaluation ayant permis de constater l'existence d'une diversité de formes des collectivités impliquées, sans pouvoir démontrer d'avantages définitifs au bénéfice de l'une d'entre elles, il importe de se montrer pragmatique en partant de cette diversité. Concrètement, l'Agence pourrait porter, en s'appuyant sur les démarches régionales réalisées et en cours, une mission d'expertise visant la réalisation d'un état des lieux précis des structures en RM&C (base de données dynamique utile à l'Agence), d'une revue comparée des formes et contenus des statuts en matière de gestion globale des milieux aquatiques, de préconisations en vue d'une harmonisation et d'une optimisation des compétences en matière de gestion physique des milieux aquatiques. Les enseignements de cette expertise pourraient être valorisés et diffusés sous une forme simple (type guide pratique) à l'intention des élus des structures, pour les inciter et aider à s'engager dans une refonte adaptée de leurs statuts.

5.2.3 Des projets ancrés sur leur territoire

Proposition 4 : Bâtir et diffuser un discours politique générique susceptible de conférer du sens à la restauration éco-morphologique (*Communication*)

Rappel : La restauration physique ou éco-morphologique ne constitue pas à ce jour une thématique d'intervention commune pour les collectivités gestionnaires de milieux aquatiques, ni prioritaire pour les élus locaux. Ils se trouvent pourtant situés en première ligne pour assurer le portage et la mise en œuvre de projets cohérents et ambitieux à l'échelle de leur territoire d'intervention. Or le sens à accorder à ces projets fait souvent défaut à l'implication des élus. Et ceci d'autant plus que l'évolution historique des pratiques de gestion des cours d'eau depuis une cinquantaine d'années, qui sont pour partie responsables des altérations physiques observées, n'est souvent pas comprise ni par les élus ni par les acteurs locaux, voire jugée paradoxale. En outre, le discours actuel de l'Agence justifié par le cadre DCE/SDAGE/PDM paraît trop descendant, injonctif et technocratique pour susciter une forte adhésion à l'échelle des territoires. Enfin, il est patent que la restauration physique n'a pas encore bénéficié d'un investissement de l'Agence comparable à celui qui avait été conduit au début des années 2000 concernant la « promotion » des zones humides et de l'impératif de leur préservation, qui avait fait date (Assises de bassin, productions de supports de communication, ...).

Mesure : Dans cette optique, il s'agit de concevoir une communication narrative à propos des cours d'eau et de leur gestion (*storytelling* en anglais), avec à la clef la production d'un récit générique à destination d'un public large, aidant notamment les gestionnaires et leurs partenaires techniques et financiers à partager leurs priorités avec les usagers et populations concernées. L'intérêt d'une telle démarche est de capter l'attention des publics ciblés sur une base plus sensible et affective que strictement rationnelle, puis activer le désir d'adaptation, pour ne favoriser que dans un dernier temps la capacité d'évolution sur la base d'arguments raisonnés. Les relations Homme/Nature et leur évolution constituent une source riche pour alimenter la trame de ce récit, de même que le fort potentiel de personnification des cours d'eau. Il sera cependant sans doute nécessaire de développer différentes variantes de ce récit, en fonction des types de cours d'eau, des grands types d'aménagements qu'ils ont subis ou des régions concernées.

Quant aux supports de diffusion, il importe de concevoir une batterie cohérente de médias complémentaires à diffusion large, qui soient appropriables par les acteurs de terrain et notamment par les chargés d'intervention de l'Agence, les techniciens et élus des structures gestionnaires, les partenaires techniques et financiers, les acteurs locaux concernés,... Ils peuvent associer supports papiers, audiovisuels, Internet, à des contenus formels originaux (histoires, « jeux sérieux », témoignages,...). L'intérêt de soutenir la création d'événements sur les territoires en lien avec les structures gestionnaires volontaires doit également être envisagé (pièces de théâtre, expositions, supports audiovisuels, débats,...).

Enfin, pour s'assurer de la production d'un récit et de supports attractifs et relayés largement, il peut être utile d'y associer des acteurs représentatifs de l'éventail des parties prenantes concernées.

Proposition 5 : Décloisonner autant que possible le(s) programme(s) d'intervention des financeurs en matière de gestion physique des cours d'eau (*Posture/Partenariat*)

Rappel : Conformément à ce que la démarche GARP énonce, la mise en évidence de différentes finalités autour d'un même projet, permettant de cultiver réellement une dimension territoriale, constitue la principale voie à suivre pour promouvoir les projets de restauration éco-morphologiques. La seule raison écologique ne suffit pas à leur conférer un sens appropriable par la majeure partie des élus gestionnaires.

Or, les projets de restauration éco-morphologiques s'insèrent par nature dans un ensemble aux contours plus clairs pour les élus, celui de la gestion physique des cours d'eau (ou plans d'eau), aux

côtés notamment de la gestion curative des risques d'inondation et dysfonctionnements morphodynamiques impactant les activités humaines (incision, atterrissement/érosion de secteurs à enjeux, ...), la gestion préventive des risques au travers notamment de l'entretien courant des lits et des berges (plans de gestion pluriannuels de la ripisylve), l'aménagement et la gestion à visée paysagère et récréative des abords de cours d'eau et plans d'eau, la gestion des espèces invasives.

Pour diverses raisons, les partenaires institutionnels et notamment l'Agence sont parvenus, dans leurs discours et dans leurs aides, à un cloisonnement, voire à une opposition de ces différents volets de la gestion physique. Ce cloisonnement n'est pas compris et accepté par les élus auprès desquels est promue depuis deux décennies « une vision globale » de cette gestion. Il pourrait s'avérer néfaste aux actions à vocation plus écologique, en mettant notamment en concurrence volet écologique et volet risques, les élus se recentrant alors sur le second volet auquel ils sont plus sensibles. Ainsi, depuis le milieu des années 2000, la dichotomie entre outils dédiés aux questions hydrauliques (PAPI relevant des services de l'Etat) et à la restauration des milieux aquatiques (Contrats de bassin versant ou autres contrats thématiques Agence) s'est accentuée. Le « volet B des contrats » avait pourtant l'intérêt de permettre l'inscription d'actions écologiques, notamment soutenues par l'Agence, en échange de celle d'actions hydrauliques ou paysagères/récréatives, soutenus par d'autres partenaires, dans une logique « donnant/donnant ».

Mesure : Les PAPI répondent à des cadres nationaux et sont instruits par les services de l'Etat. Les autres outils d'accompagnement contractuel de la gestion des milieux aquatiques sont désormais conçus et gérés par les financeurs locaux (Agences, Régions, ...). Sans mettre en cause ce cloisonnement procédural dans le cadre de cette évaluation, il est proposé aux différents promoteurs de ces outils d'améliorer leurs partenariats et échanges en cours d'élaboration et instruction, afin de consolider la vision intégrée de la gestion physique des milieux aquatiques. A minima, en présence des 2 procédures sur un bassin, le Contrat de bassin doit pouvoir continuer à afficher un volet B sur la gestion des risques renvoyant au PAPI et à y faire figurer des actions éventuellement complémentaires à celles inscrites dans le PAPI, préventives (entretien) ou à double vocation (risques / milieux). Dans les cas de bassins avec relativement peu d'enjeux risques, il pourrait être pertinent de rétablir la possibilité de contractualiser le financement de ces actions hors PAPI mais au sein d'un outil, global ou thématique « volet B ».

Par ailleurs, mettre en cohérence l'ensemble de la politique de gestion physique des milieux aquatiques, à travers une approche scientifique pluridisciplinaire renouvelée (*cf. proposition 13*), des compétences regroupées (*cf. proposition 3*) et des aides décloisonnées ou plus en synergie (*cf. ci-dessus*), semble un préalable indispensable à l'intégration/rapprochement des projets de gestion physique des cours d'eau ou plans d'eau à d'autres politiques d'aménagement et de développement du territoire (agriculture, urbanisme, tourisme, ...).

Proposition 6 : Etre en capacité de mettre en œuvre une négociation autour des projets (Posture/Organisation interne)

Rappel : L'ambition de favoriser les projets de restauration au travers de la reconnaissance effective de leurs différentes finalités, notamment en termes d'aides négociées, exige de la part de l'Agence un véritable changement de posture. Il s'agit de sortir d'une logique d'aides dédiées au montant cadré a priori pour la durée d'un programme d'intervention pour gérer au moins une partie des aides sous une modalité négociée avec les bénéficiaires et actuellement envisagés sous forme de bonus. Il a été constaté que l'applicabilité de cette approche posait question au sein de l'Agence et notamment au niveau des chargés de l'intervention, situés en première ligne de cette négociation avec les gestionnaires. Si des formations internes à la pratique de la négociation ont été réalisées, c'est davantage la validation interne des résultats de la négociation qui interroge, avec à la clef une crainte des situations de mise en porte-à-faux vis-à-vis des gestionnaires.

Mesure : Dans cette optique, l'Agence doit d'abord clarifier les conditions de ces pratiques de négociation, sous la forme d'un mandat explicite donné aux chargés d'intervention, précisant les objets, le champ et les termes de la négociation (ce travail est en cours). Elle doit par ailleurs

préciser le ou les circuits de validation des fruits de la négociation, en prévoyant une validation plus exigeante pour les projets les plus ambitieux, les négociations aux termes exceptionnels, mais la proximité et la souplesse doivent être privilégiées dans la majeure partie des cas avec une régulation/validation à assurer au sein-même des délégations. Le recours au siège ne doit être envisagé que de manière exceptionnelle. Les modalités de recours et de fonctionnement de ces circuits doivent être explicites pour l'ensemble des parties prenantes impliquées.

Conjointement, les résultats de ces négociations doivent être l'objet d'une capitalisation au sein de l'Agence, afin de constituer une sorte de « jurisprudence » des pratiques de négociation, intégrant les projets validés et non validés, associés à une commentaire synthétique. Ils doivent être accessibles à l'ensemble des agents de l'Agence impliqués dans ce type de négociation.

Proposition 7 : Développer et valoriser une expérimentation de rapprochement avec les autres politiques d'aménagement du territoire (Ingénierie-Conseil/Expérimentation)

Rappel : La restauration physique des cours d'eau et des plans d'eau, notamment sous l'angle morpho-sédimentaire, interroge de façon objective la place des cours d'eau sur les territoires, notamment au travers de l'accroissement de leur espace de liberté et donc de leur emprise spatiale. Cette situation crée les conditions d'une confrontation avec d'autres politiques d'aménagement du territoire ou impactant cet aménagement relevant notamment des champs de l'urbanisme, de l'agriculture ou de la forêt. Ces politiques sont généralement déclinées à différentes échelles : cadres politiques et/ou réglementaires d'origine européenne et/ou nationale, outils de planification territoriale, pratiques locales d'aménagement.

Même si l'étude a permis de constater que les projets actuels témoignaient d'un « opportunisme » certain, minimisant au maximum ce type de confrontations, ces questions devraient se poser de façon de plus en plus prégnante dans les années à venir. S'agissant d'un champ relativement peu investi jusqu'à ce jour tant par l'Agence que par les gestionnaires, les obligeant à un sévère décentrage des politiques de l'eau, l'enjeu est de constituer un véritable corpus d'ingénierie, orientée notamment sur la gestion des relations entre ces deux types d'approche du territoire.

Mesure : Les démarches d'études ou de recherche ne paraissant pas être en capacité de répondre à ces enjeux d'ingénierie sociopolitique et sociotechnique, l'idée consiste à mettre en place une expérimentation associant des gestionnaires des milieux aquatiques et des gestionnaires d'autres politiques territoriales. Dans ce cadre, le principe d'une recherche-action paraît à privilégier, avec pour enjeu d'accompagner un groupe de 12 à 15 collectivités gestionnaires volontaires et témoins de la diversité de leurs situations dans un travail d'identification des enjeux auxquels ils ont à faire face en la matière, de recherche et de test de méthodes et d'outils adéquats, et de capitalisation/valorisation des enseignements produits.

Un tel chantier, qui mérite ad minima une période de 3 ans, doit être placé sous l'autorité d'un pilotage scientifique et technique, doté d'une cellule d'animation dédiée et bénéficiaire de l'apport d'experts choisis suivant les besoins identifiés. Il appelle des moyens financiers pluriannuels importants permettant de rémunérer l'investissement de l'ensemble des parties prenantes, dont les gestionnaires impliqués.

En lien avec la démarche GARP, il constitue de notre point de vue le pendant indispensable à la définition d'un discours politique générique permettant de le relayer en termes d'innovation instrumentale et procédurale.

Proposition 8 : Soutenir le développement d'une politique de maîtrise foncière (Ingénierie-Conseil)

Rappel : L'étude a montré combien la question de la maîtrise foncière des terrains impliqués dans les projets de restauration morpho-sédimentaires, visant la réhabilitation des espaces de liberté et/ou de bon fonctionnement, était cruciale et souvent bloquante. Le refus de céder (vendre) les

terrains constituant le principal frein évoqué, notamment concernant des terres agricoles.

Elle a aussi révélé que les techniciens (tant les chargés de mission des collectivités gestionnaires que les chargés d'intervention de l'Agence) étaient peu familiers des outils fonciers, en dépit de la mise en place de liens entre l'Agence et les SAFER. L'acquisition foncière est le seul moyen spontanément évoqué par la plupart des personnes rencontrées, les autres outils tels que conventionnement, servitudes, ..., ne semblant pas acquis dans leurs caractéristiques, intérêts comparés et modalités de mises en œuvre.

Par ailleurs, la question de la maîtrise foncière ne se pose pas, en lien avec l'eau et les milieux aquatiques, qu'en matière de projets de restauration physique des cours d'eau et plans d'eau. Les interventions sur la protection des captages ou des zones humides sont également concernées. Une approche globale de cette question pourrait sans doute élargir le champ des possibilités et des négociations.

Mesure 1 : Doter les acteurs locaux d'une expertise en matière juridique et foncière. Le manque de connaissance des outils fonciers à même d'être mobilisés et ayant un intérêt dans le cadre de projets de réhabilitation d'espaces riverains de cours d'eau ou plans d'eau renvoie à un besoin en expertise spécifique, qui pourrait être satisfait en faisant appel à des experts fonciers⁴² soit sollicités directement par les porteurs de projets, soit mis à disposition dans le cadre de l'accompagnement proposé dans GARP II. Des outils de type guide pratique (s'inspirant notamment des enseignements des travaux et études menés par l'Agence dans le cadre d'autres politiques : zones humides, aires d'alimentation de captages) et formations (cf. *proposition 14*) seraient à même d'améliorer utilement la compétence de l'ensemble des techniciens.

Mesure 2 : Soutenir une politique globale de maîtrise foncière. La ligne conductrice de cette proposition est de sortir de l'approche « au projet » et « à la parcelle » qui prévaut jusqu'ici en matière de négociation foncière pour les projets évoqués, pour aborder plus globalement, tant en termes géographiques que d'enjeux eau et milieux aquatiques, cette question.

La collectivité locale pourrait, à une échelle grossière pour commencer (1/10 000^{ème} par exemple) recenser au préalable l'ensemble des zones stratégiques pour la gestion de l'eau et des milieux aquatiques et humides de son territoire : zones importantes pour l'expansion des crues, zones prioritaires de restauration de l'espace de liberté, zones humides et annexes remarquables, corridors écologiques, bassins d'alimentation de captages, ... Elle serait ainsi en mesure d'avoir la vision globale de ces espaces d'intérêt général pour les milieux aquatiques et d'établir une stratégie globale et hiérarchisée dans le temps de maîtrise. Les partenariats à établir seraient fonction du niveau d'enjeux des zones stratégiques identifiées.

D'un point de vue opérationnel, les outils envisageables et acteurs de la maîtrise foncière sont précisément abordés dans l'annexe 2 du guide « Concevoir pour négocier » déjà cité.

5.2.4 Des projets financés de façon incitative

Proposition 9 : Afficher clairement les mesures financières et les appliquer effectivement (Financement/Communication)

Rappel : L'étude a permis de conclure que les aides de l'Agence constituent pour les porteurs de projet potentiels un signal déterminant de leur engagement dans des démarches et projets de restauration physique, notamment dans les phases amont. Elle a également constaté que la connaissance ces aides n'étaient pas forcément lisibles pour un tiers des porteurs enquêtés et que plus de la moitié d'entre eux étaient dans l'incapacité de juger si les différenciations de taux et de modalités d'aide leur paraissaient justifiées.

Par ailleurs, il est apparu que certaines mesures d'aides attachées au 9^{ème} programme de l'Agence

⁴² La profession d'expert foncier et agricole est une profession réglementée. Seules les personnes inscrites au Conseil National de l'Expertise Foncière Agricole et Forestière peuvent porter ce titre.

(prêts sans intérêt, aides compensant le coût de remboursement d'emprunts bancaires) n'ont pas connu d'application sur la période évaluée, tout au moins sur les projets de restauration physique (cf. proposition 12).

Mesure : Dans le cadre d'un dispositif d'aide renouvelé, envisageant notamment une plus grande adaptabilité en lien avec des possibilités de négociation entre Agence et collectivités bénéficiaires, il paraît nécessaire pour l'Agence de réaliser un effort d'affichage et d'explicitation spécifique à l'égard de l'ensemble des parties prenantes (chargés d'intervention, responsables des structures gestionnaires,...). Il importe également que toutes les conditions soient réunies pour que ces mesures financières soient applicables et appliquées (cf. Proposition 12 notamment). Il importe que la possibilité de prêts et avances soit non seulement maintenue au 10^{ème} Programme concernant ce types de projets mais qu'elle fasse également l'objet d'une publicité spécifique, dont la cible pourra être déterminée en fonction de la capacité de mobilisation de fonds de l'Agence : cible directement très large de l'ensemble des porteurs possibles ou visant d'abord les collectivités les plus fragiles financièrement (communes porteuses de projets, syndicats de bassin versant).

Proposition 10 : Envisager de nouvelles clefs pour différencier les taux d'aides pratiqués en fonction de différents critères (ambition et priorité du projet, cohérence avec la réglementation) (Financement)

Rappel : Les aides de l'Agence, consolidées le cas échéant par celles des autres partenaires financiers, sont apparues sans conteste comme un signal déterminant (bien que non suffisant) de l'engagement de projets de restauration physique. Cependant, alors que les partenaires institutionnels souhaiteraient des projets d'ampleur et d'ambition suffisantes pour infléchir notablement les indicateurs d'état des milieux et qu'ils ont défini les masses d'eau et ouvrages prioritaires, leurs aides financières aux projets ne donnent pas de signal clairement différencié en fonction des ces critères d'exigence. Ainsi, la base de données des aides de l'Agence, même si elle ne permet qu'une approche partielle de la question, n'indique pas de différence significative sur les taux d'aides moyens accordés ni entre projets de niveau d'ambition R1, R2 et R3, ni entre projets au sein ou non de bassins prioritaires.

Problématique mise en exergue par l'étude, certains projets multi-vocation ne répondant pas dans leur intégralité aux objectifs de certains financeurs, les porteurs de projets tendent à découper leur projet en plusieurs parties ou à le présenter différemment selon le financeur sollicité. Cette tendance rend parfois peu lisible la portée d'ensemble du projet et l'absence de prise en compte globale du projet peut en réduire la probabilité d'engagement, l'ampleur ou la vocation écologique.

Les règles de financement public impliquent l'impossibilité de financer des mesures relevant d'une obligation réglementaire. Les ouvrages obstacles à la continuité écologiques entrant dans ce cadre (classement des cours d'eau), l'Agence envisagerait au 10^{ème} programme une dégressivité de ses aides sur ce thème jusqu'à leur annulation à l'échéance réglementaire. Le délai de 5 ans pour la mise en conformité courant à partir de la publication des listes de cours d'eau (en cours de finalisation) devrait porter cette échéance réglementaire vers 2017 (au plus tard le 1^{er} janvier 2019).

Enfin, même si le 9^{ème} programme a maintenu le principe des « règles de sélectivité », il ne semble pas que le (premier) principe général de « priorité des projets en fonction du gain environnemental attendu sur le milieu » ait connu une mise en application effective.

Mesure 1 : Maintenir des taux d'aides cumulées globalement élevés mais différenciés en fonction des critères d'ambition et de priorité des projets

Cette première mesure ne pourra avoir l'effet attendu que si les différents partenaires financiers s'accordent au préalable, de manière à ce que la différenciation ne soit pas masquée par la voie des cofinancements (cf. proposition 11), et sur les projets (ou plus en amont, les tronçons et plans d'eau) prioritaires. La proposition suivante est indicative ; elle maintient des taux d'aides relativement élevés tout en introduisant une différence significative suivant 2 critères retenus :

Projet	Ambition R1 ou R2 (faible linéaire)	Ambition R2 (linéaire conséquent) ou R3
Prioritaire au niveau bassin	Taux cumulé d'aides de 60 à 70%	Taux cumulé d'aides de 80%
Non prioritaire au niveau bassin (« opportunité »)	Taux cumulé d'aides de 50 à 60%	Taux cumulé d'aides de 60 à 70%

Il est par ailleurs proposé que toutes les études et suivis fassent l'objet d'un taux d'aides cumulées de 80% (comme c'est déjà le cas en général).

Le principe pourrait être d'appliquer ces taux au cumul des financements publics et que seuls des financements privés puissent éventuellement s'y ajouter (exemplarité via le « fonds rivières sauvages » ou autres fondations par exemple, ...).

Mesure 2 : Aider le projet dans sa globalité, y compris ses autres vocations et effets secondaires induits

Cette mesure vise premièrement à réduire le découpage des projets induits notamment par la non éligibilité d'une partie de ceux-ci aux aides de l'Agence, voire d'autres financeurs, et secondairement à assurer également le financement des effets « indésirables » induits de certains projets, au même niveau d'aide. La prise en compte des autres vocations des projets (gestion des risques et sécurisation d'ouvrages et infrastructures, valorisation paysagère et récréative, ...) pourrait être envisagée sous la forme d'une grille de taux préétablie par chacun des financeurs, de manière là aussi à parvenir à homogénéiser et maximiser ces taux à l'échelle du bassin.

Il est, pour finir, proposé que les effets et travaux induits par le projet (rétablissement d'accès, de réseaux, de voirie, mesures de protection rapprochée d'enjeux que le projet aurait conduit à rendre plus vulnérable, mesures de réduction d'impact environnemental induit, ...) soient financés sur la base de la grille de taux consolidés présentée en mesure 1.

Mesure 3 : Dégressivité des aides en lien avec la réglementation

Pour envoyer un signal incitatif clair aux propriétaires ou gestionnaires d'ouvrages obstacles à la continuité, les partenaires financiers (l'Agence notamment) ont intérêt à acter des taux dégressifs jusqu'à la date échéance réglementaire. A partir de la publication des listes de cours d'eau classés, le taux maximal d'aides pourrait ainsi passer en 5 ans de 80 à 0%, en diminuant de 20% par an.

Proposition 11 : Maintenir les pratiques de cofinancement et assurer une cohérence d'intervention entre partenaires financiers (*Financement / Partenariat*)

Rappel : Les possibilités de cofinancement sont apparues comme favorable aux projets de restauration physique, avec notamment pour possibilité de prendre en compte diverses de leurs finalités en lien avec les priorités des différents financeurs. Ces avantages relativisent généralement les désagréments du montage de plusieurs dossiers financiers. En revanche, les cofinancements peuvent réduire l'incitativité de certaines mesures, en compensant la différenciation des taux.

Les Régions et les Départements qui constituent traditionnellement, mais de façon variable, les principaux co-financeurs de l'Agence de l'eau auprès des collectivités gestionnaires, sont cependant dans une situation d'incertitude, liée à la fois à la réforme des collectivités et de leurs compétences et de tensions sur leurs propres moyens.

Mesure : L'Agence doit donc veiller autant que faire se peut à maintenir et cultiver les liens avec les Régions et les Départements, que ce soit au titre de leur engagement dans un soutien à la restauration physique ou dans des politiques connexes (Trame verte et bleue pour les Régions, ENS pour les Départements) ou d'aménagement du territoire. Le fait que ces financeurs ne privilégient

pas les priorités DCE/SDAGE/PDM ne devrait pas constituer un obstacle au soutien à des « projets de territoire », intégrant notamment la restauration physique des cours d'eau.

Sur un plan pratique, pour une plus grande lisibilité et facilité, il y aurait un intérêt à ce que chaque projet soit présenté aux différents financeurs sous une forme unique et complète.

Proposition 12 : Adapter et appliquer les mesures d'avance et de prêts aux structures gestionnaires (*Financement*)

Rappel : Sans pouvoir justifier à elle-seule de l'existence des projets de restauration physique, la dimension économique apparaît comme un facteur clef de l'engagement des collectivités gestionnaires. Associant coût des projets, ressources propres et aides publiques, cette dimension est aujourd'hui fragilisée par les tensions sur les ressources publiques et notamment sur les capacités à obtenir des prêts sur le marché bancaire. Rappelons qu'une collectivité n'ayant pas de trésorerie pour un investissement, même si elle est subventionnée pour celui-ci, doit emprunter d'une part à plus ou moins long terme pour prendre en charge sa part d'autofinancement, d'autre part à court ou moyen terme (le temps des travaux et du versement des aides) pour avancer la TVA et la différence entre les aides attribuées et les aides versées sous forme d'avance par les financeurs du projets, le cas échéant. Le 9ème programme de l'Agence envisageait déjà des mesures d'aides répondant à ces questions (prêts sans intérêt, aides compensant le coût de remboursement d'emprunts bancaires), qui n'ont cependant pas connu d'application concrète dans le champ de la restauration physique tout au moins, semble-t-il en raison d'une trésorerie inadaptée qui a conduit les agents de l'Agence à ne pas publiciser ni proposer ces aides aux porteurs de projets.

Mesure : L'Agence doit procéder à la constitution d'un fond de trésorerie suffisant, pour pouvoir pratiquer à la fois des avances et/ou des prêts sans intérêts et/ou des subventions compensant le coût de remboursement des emprunts auprès du secteur bancaire. Les modalités de ces aides sont à préciser à la fois suivant les ressources de l'Agence et une évaluation du volume potentiel de la demande. Si nécessaire, certains bénéficiaires, mieux dotés que d'autres, pourraient être exclus de ces mesures.

5.2.5 Des projets mieux conçus sur un plan technique

Proposition 13 : Renforcer la pluridisciplinarité des études/approches stratégiques préalables (*Ingénierie-Conseil*)

Rappel : L'évaluation a mis en exergue les difficultés techniques posées par la conception de projets de restauration pertinents et minimisant les incertitudes, d'une part sur les effets escomptés/recherchés sur les milieux et d'autre part, sur de possibles effets secondaires (sur les risques, les nappes, ... et les usages associés). Liées à la relative nouveauté des sciences et concepts étayant ces projets, ces difficultés peuvent avoir des effets négatifs sur la motivation des élus. L'analyse a également montré que c'est à l'amont du projet, en phase préalable, que doit être posé un certain nombre de questions stratégiques visant à définir ce que serait l'état souhaité en termes biologiques, rendre explicite l'objectif retenu au final en l'argumentant, traduire cet objectif en termes morphodynamiques, considérer la question temporelle (projection à moyen-long terme, évaluation de la dynamique naturelle en vue d'optimiser le rapport « coût de la restauration active / efficacité à long terme »).

La partie 2 du guide « Concevoir pour négocier » est consacrée à la proposition de cette démarche stratégique préalable qu'elle propose de mener suivant 2 phases (Définir une ambition pour la rivière et son territoire/Articuler le projet avec les autres politiques).

Mesure : Les auteurs du guide « Concevoir pour négocier » suggèrent que l'essentiel des approches préalables peuvent être menées en interne à la structure de bassin jusqu'à l'étape E, à l'exception d'une expertise physique sommaire (étape B') puis que l'élaboration du schéma directeur (étapes F

et G) soit faite soit en interne, soit via une « étude fondatrice ».

Il nous semble que cette proposition n'accordant une nécessité d'expertise préalable qu'à la seule question physique sous-estime la complexité des compartiments et processus écologiques en jeu. En effet, la clarification de la référence biologique (ou plutôt des références selon les espèces cibles) et géomorphologique visée, sa traduction en objectifs et l'identification des périmètres et échelles temporelles pertinents nécessitent de s'appuyer à la fois sur deux expertises complémentaires : morphodynamique et écologique de l'état actuel et des enjeux d'habitats et d'espèces. Il nous semble qu'écologues et hydromorphologues (voire également hydrauliciens si nécessaire) doivent absolument être associés lors de cette phase cruciale, à moins de disposer d'un « super-expert » (qui pourrait être le chargé de mission de la structure d'ailleurs) ayant l'expérience suffisante dans les deux domaines et une vision transversale (capacité d'assemblage/synthèse).

De plus, si sur certains bassins l'enjeu de valorisation paysagère et d'appropriation sociale des milieux est jugé important dès cette phase, alors des experts ad hoc pourraient aussi être associés à cette phase stratégique préalable. L'ancrage territorial des projets y gagnerait certainement.

Proposition 14 : Poursuivre l'accompagnement méthodologique et la formation des techniciens (Ingénierie-Conseil)

Rappel : Le constat fait consensus : tant les techniciens des structures gestionnaires que ceux des bureaux d'études et des organismes partenaires manquent d'expertise et d'ingénierie dans les domaines visés par la restauration physique des cours d'eau. Ecologie (hydrobiologie) et hydromorphologie sont les deux disciplines techniques de base devant être étroitement imbriquées à l'amont des projets de ce type, mais d'autres devront également être mobilisées suivant les enjeux locaux des projets, tant scientifiques (hydraulique, hydrogéologie, ...) que socio-économiques ou culturelles (économie de l'environnement, sociologie, histoire, ...). Les questions juridiques et foncières interviennent plus à l'aval de l'élaboration du projet et ont également leurs spécialistes.

Par ailleurs, l'Agence et ses partenaires techniques (ONEMA notamment) ont commencé à développer une série d'outils techniques et méthodologiques et de formations destinés à accompagner les techniciens dans l'élaboration des projets de restauration physique. Cependant, ces actions d'accompagnement sont à poursuivre et à développer.

Mesure 1 : Poursuivre la collection de cahiers des charges types

Pour compléter l'édition des premiers CCTP types (étude des solutions sur ouvrages obstacles à la continuité écologique, étude globale stratégique échelle bassin sur cette même thématique, suivi des effets d'un projet), il est proposé de développer les CCTP types suivants :

- Etude globale préalable ou « Schéma directeur » de restauration éco-morphologique d'un cours d'eau ou d'un plan d'eau (2 CCTP)
- Etude des solutions d'un projet de restauration éco-morphologique (scénarios, faisabilité technico-économique des solutions possibles, analyse comparative des effets à moyen-long terme, avant-projet détaillé)
- Analyse coûts-bénéfices et/ou Analyse multicritères des effets d'un projet de restauration éco-morphologique. N.B. : ce type d'études étant relativement coûteux et relevant encore du champ expérimental, il pourrait être plus pertinent dans un premier temps de mener ce genre d'approches dans le cadre de la recherche-action relevant de la proposition 7.

Mesure 2 : Poursuivre les cycles de formation

Les formations devront viser de manière distincte : 1- les chargés d'intervention de l'Agence, 2-les techniciens des collectivités et les bureaux d'études, auxquels on peut associer les techniciens des conseils généraux et régionaux, et 3- les techniciens des services de l'Etat.

Les besoins identifiés, le profil des techniciens visés et leur disponibilité conduisent à proposer plutôt des cycles de formations sur des durées allant de 1 à 4 jours, avec a minima une ½ journée

de mise en situation pratique.

Les modules de formation pourraient être les suivants (liste non exhaustive) : Phase préalable stratégique d'élaboration d'un schéma directeur de restauration éco-morphologique (cours d'eau / plan d'eau ensemble ou dissociés), Faire du projet éco-morphologique un projet de territoire, Les aspects juridiques et fonciers dans un projet éco-morphologique, Ingénierie de conception et maîtrise d'œuvre d'un projet éco-morphologique (cours d'eau / plan d'eau ensemble ou dissociés), Indicateurs et suivis dans le cadre de projets éco-morphologiques,...

Proposition 15 : Aider à la mise en place, à la pérennisation et à la valorisation des suivis de projets dans le cadre global des observatoires des milieux aquatiques (Conseil / Financement)

Rappel : La nécessité de mise en place de suivis dans le temps (état initial puis post-travaux) est relativement consensuelle pour capitaliser une connaissance qui est loin d'être encore très sûre. En revanche, elle n'a pas le même écho chez les partenaires techniques et financiers, qui souhaitent produire des preuves des effets escomptés et de l'efficacité de l'argent public investi, et chez les techniciens des structures se demandent surtout comment trouver les ressources humaines et financières pour mener ces suivis. Par ailleurs, les premiers retours d'expériences en la matière (Vistre, Dugeon, ...) ont bien montré l'importance des échelles spatio-temporelles retenues, et bien évidemment des compartiments suivis.

Sans entrer dans le sujet du contenu d'un suivi de projet de restauration, objet d'un CCTP type en cours d'élaboration, il est important de resituer les suivis individuels des projets de restauration éco-morphologique au sein d'un cadre plus global qui est celui de l'ensemble des suivis menés au sein « d'observatoires des milieux aquatiques » dont se dotent de plus en plus de bassins versants.

Les 4 grands compartiments des observatoires des milieux sont en général : 1- l'état de la ressource en eau (qualité et quantité), 2- l'état des habitats (lit mineur, berges, annexes fluviales, zones humides), 3- l'état des peuplements (peuplements globaux, espèces indicatrices et patrimoniales) et 4- l'état des pressions, des risques et des usages. On pourrait y ajouter, au moins dans certains bassins, un 5^{ème} compartiment : l'état paysager, la fréquentation et l'appropriation des milieux aquatiques et humides par les populations.

Enfin, il n'est pas inutile de rappeler que si les techniciens sont sans surprise les premiers intéressés par les résultats de ces suivis, il y a un vrai enjeu de valorisation de ces résultats sous une forme compréhensible largement, pour améliorer l'appropriation des concepts et des objectifs poursuivis.

Mesure 1 : Eviter la démultiplication des suivis, les penser à une échelle globale (voire régionale)

Il faut d'abord éviter la démultiplication des suivis ponctuels de projets, potentiellement chronophages et coûteux, et présentant le risque, par manque de moyens à y consacrer, de ne pas montrer grand chose... voire d'être contreproductifs !

Les questions que posent les projets de restauration éco-morphologique en terme d'effets sur la biologie d'une part et d'effets secondaires (sur la nappe, les risques, la dynamique fluviale, les usages, ...) d'autre part, sont pour certains à la limite de la recherche scientifique. Il ne nous paraît donc pas raisonnable d'imposer un suivi correct (tous compartiments visés, effectif de stations et fréquence de campagnes, ...) sur tous les sites de projets pris individuellement. Il paraît plus pertinent et efficient de réfléchir aux suivis à l'échelle des bassins versants ou a minima de tronçons écologiquement cohérents, et de proposer un protocole de suivi à la fois complet (tous les compartiments, y compris possiblement les compartiments 1, 4 et 5 cités ci-dessus), ajusté et raisonnable (fréquence, durée, nombre de stations, ...). Sur certains thèmes très peu investis (la population de telle ou telle espèce par exemple), les suivis pourraient même être réfléchis à une échelle régionale et demandés à des équipes de chercheurs.

Mesure 2 : Soutenir spécifiquement les observatoires des milieux aquatiques

Cette mesure va de pair avec la précédente et est également liée à la proposition 2 (reconnaissance et développement des missions des techniciens des structures de bassin versant). L'intérêt des

observatoires des milieux aquatiques tant pour les acteurs locaux que leurs partenaires n'est plus à démontrer ; pour autant, ils peinent à se créer et pérenniser, du fait d'un manque de moyens humains et financiers dédiés.

La proposition consiste à développer au sein des aides de l'Agence de l'Eau une batterie de mesures pour soutenir le développement de ces observatoires, leur donner les moyens de leurs ambitions, notamment en terme de mise en évidence des effets des actions de restauration éco-morphologique. Cela recouvre un soutien financier 1) aux études/suivis et personnels dédiés à ces observatoires, 2) aux actions de communication visant à valoriser et vulgariser les résultats des suivis, 3) aux équipements en matériels nécessaires à ces suivis si réalisés en interne.

Ces lignes spécifiques d'aides devraient plus logiquement être des lignes de soutien au fonctionnement des structures sous condition de mise en œuvre et de valorisation de l'observatoire.

5.2.6 Mise en cohérence des différentes mesures et partenariats

■ Une lecture globale des propositions garante d'une cohérence d'approche

Au-delà de la présentation individualisée des propositions, il importe de saisir que celles-ci participent d'une logique d'ensemble, représentée dans le cadre du schéma (page suivante). Structuré autour des projets de restauration, celui-ci distingue :

- D'une part, les propositions correspondant à des mesures opérationnelles (couronne extérieure) et les propositions recouvrant des mesures d'organisation, de coordination et de communication nécessaires à la mise en œuvre des mesures opérationnelles (couronne intérieure). Cette distinction permet de constater le poids de ces mesures conditionnant l'activation des différents leviers touchant directement les collectivités gestionnaires, porteuses potentielles de projets.
- D'autre part, les 3 champs prioritaires des propositions. En jaune, figure un champ « Territoires et acteurs », centré essentiellement sur la dimension politique. En bleu, un champ « Ressources et financement », privilégiant les propositions relatives à l'adaptation des aides et de leur mise en œuvre. En rouge, un champ « Connaissances et compétences pour l'action », rassemblant les propositions relevant d'une ingénierie spécifique.

Dans l'optique d'assurer une cohérence de l'intervention de l'Agence, il est indispensable que les choix ultérieurs concernant ces propositions tiennent compte de cette approche globale.

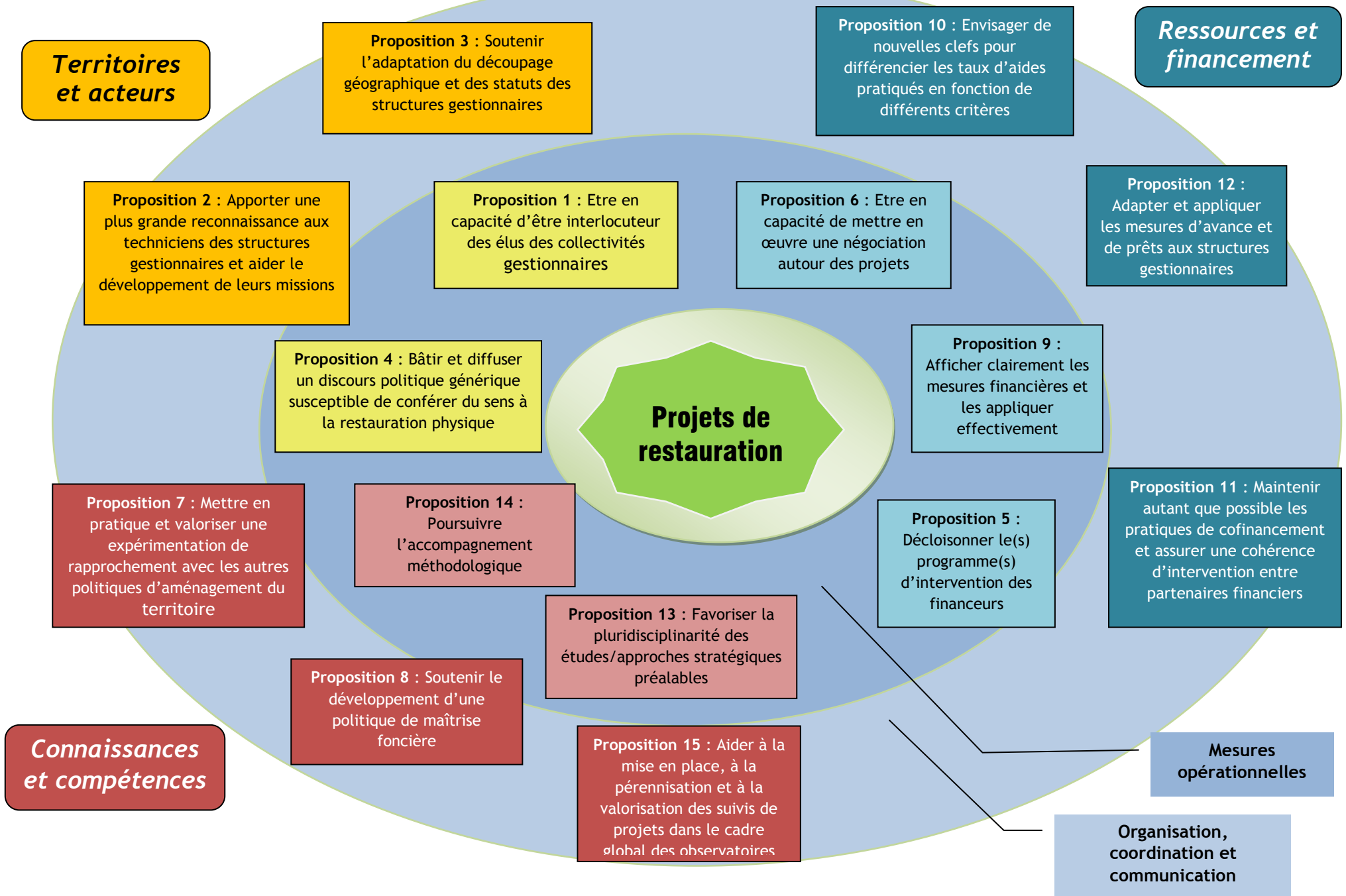
■ Partenariats

Les échanges avec les commanditaires de l'étude ont rapidement fait apparaître le primat donné dans le cadre de cette politique au partenariat de l'Agence avec les services de l'Etat (DREAL, DDT, MISE) et avec l'ONEMA. Ce rapprochement est justifié par le partage des priorités du cadre DCE/SDAGE/PDM.

L'évaluation a permis de conclure que ce partenariat bénéficiait 1) à l'échelon bassin d'un cadre et d'une dynamique établie, 2) à l'échelon régional d'une structuration en cours et 3) à l'échelon local de pratiques suffisamment disparates ne témoignant pas des effets d'une coordination globale. Il paraît évident que ce travail de mise en cohérence doit se poursuivre, notamment parce que ce partenariat peut favoriser les synergies entre leviers externes, à condition que de s'exprimer à l'échelle des structures porteuses de projets de restauration physique. Ce qui signifie en pratique une plus grande coordination d'intervention sur les projets, exigeant des lieux et temps d'échange dédiés, comme par exemple au sein de certaines MISE élargies. Cette clarification opérationnelle

peut également éviter un brouillage des rôles respectifs de ces trois partenaires aux yeux des gestionnaires, sachant qu'une confusion des rôles et de leviers n'est pas souhaitable.

Néanmoins, ce renforcement de liens ne doit pas se faire au détriment des relations avec les autres parties prenantes concernées, notamment des Régions et Départements, même si des questions peuvent être posées quant aux disparités et à la pérennité de leur investissement (*cf. Proposition 11*). De même, plusieurs de nos propositions concernent la relation de l'Agence aux collectivités gestionnaires, qui sont à considérer par cette dernière davantage comme des alliées incontournables de sa propre politique qu'assignées à un statut de bénéficiaires de ses aides et relais de sa politique. Reconnaissance de leurs élus et de leurs techniciens en constitue une des principales clefs (*cf. Propositions 1 et 2*).



ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES CONSULTÉES DANS LE CADRE DE L'ÉTUDE

Entretiens de cadrage

Jean-François CURCI	Département des Interventions et des Actions de Bassin - Directeur
Matthieu PAPOUIN	Département de la Planification et de la Programmation - Directeur
Michel DEBLAIZE	Délégation Régionale de Montpellier - Directeur
Laurent BOURDIN	Département des Interventions et des Actions de Bassin, Service Ressources en Eau et Pollution Diffuse - Référent hydromorphologie
Céline PIJAUD	Délégation Régionale Rhône-Alpes, Service Planification - Référent hydromorphologie
Pierre Jean MARTINEZ	DREAL de bassin RM - Référent hydromorphologique
Pascal ROCHE	ONEMA Délégation Rhône Alpes
Julien SEMELET	Région Rhône Alpes Direction du Climat, de l'Environnement, de la Santé et de l'Energie (DCESE)
Guillaume LACAS	DREAL PACA - Référent hydromorphologique
Zoe BAUCHET	DREAL LR - adjoint au responsable du service biodiversité, eau et paysage
Hervé PIEGAY	Chercheur université Lyon, spécialiste restauration physique des cours d'eau, UMR 5600 CNRS
P.CASTAING	APIRM, usager du comité de bassin Rhône Méditerranée

Participants aux groupes focus gestionnaires et partenaires

Atelier Montpellier 30/01/2012 : « Collectivités gestionnaires »

Nom	Structure
Michel DEBLAIZE	Agence de l'eau RM&C, Délégation Régionale de Montpellier, Directeur (introduction de la réunion)
JM DONNAT	Syndicat Mixte du bassin de l'Or (SYMBO)
Eric MARTIN	Syndicat intercommunal d'assainissement des Terres de l'Etang de l'Or (SIATEO)
M. CIVEMMERO	Syndicat Mixte Orb Livron (SMORB)
Serge ROUVIERE	Syndicat interdépartemental d'aménagement du Vidourle (SIAV)
Aurélien CHABANNON	Syndicat Intercommunal de Gestion et d'Aménagement du Tech (SIGA Tech)
Nicolas GILET	Communauté d'Agglomération Hérault Méditerranée (CAHM)
Sébastien THERON	Communauté d'Agglomération Hérault Méditerranée (CAHM)
Maeva CARRERE	Syndicat Mixte du Bassin du Fleuve Hérault (SMBFH)
Gilles LORENTE	Syndicat Mixte des Milieux Aquatiques et des Rivières SMMAR (17 syndicats de bassin versant, EPAGE)
Marie-Joëlle GARRIGUE	Syndicat Mixte des Milieux Aquatiques et des Rivières SMMAR (17 syndicats de bassin versant, EPAGE)
Mickael DEBETENCOURT	Thau Agglo (parti en milieu de réunion)
SERRES	Syndicat Mixte des Bassins Versants (SMBV) Vistre
Jean-Baptiste CHEMERY	CONTRECHAMP, BE évaluation restauration physique
Hélène LUCZYSZYN	EMA Conseil, BE évaluation restauration physique
Anne LAUTREDOU	Agence de l'eau RM&C, DPP Service Programme- évaluation-socio-économie, Evaluation des politiques. Pilote évaluation restauration physique

Atelier Montpellier 30/01/2012 : « Partenaires techniques, réglementaires et financiers »

Nom	Structure
Patrick SAINT LEGER	Agence de l'eau RM&C, Délégation Régionale de Montpellier, Service Territorial Cévennes – Languedoc, Chef de service (introduction de la réunion)
Elise GARCIA	Agence de l'eau RM&C, Délégation Régionale de Montpellier, Service Territorial Aude – Roussillon / Chef de service (en début de réunion)
Philippe BAUCHET	Région Languedoc Roussillon / chef du service eau et risques naturels
Xavier EUDES	Conseil Général du Gard (30)
Philippe CARBONNEL	Conseil Général du Gard (34) : gestion de l'eau Ouest Hérault, littoral et lagune, Orb
Cécile RETAILLEAU	Conseil Général du Gard (34) : responsable du service gestion de l'eau Centre et Est Hérault et lagune, Orb
Pierre GIRAUD	DDTM 34 (Police de l'eau)
Guy LESSOILE	DDTM 34 (Chef du Service Eau et Risque)
Audrey BONNEFOY	Agence de l'eau RM&C, Délégation Régionale de Montpellier, Service Territorial Cévennes – Languedoc, Interventions Collectivités
Gwénaél FLAMIER	Agence de l'eau RM&C, Délégation Régionale de Montpellier, Service Territorial Aude – Roussillon / Assistance interventions
Philippe CLUZEL	Agence de l'eau RM&C, Délégation Régionale de Montpellier, Service Territorial Aude – Roussillon / Interventions Collectivités
Eric ANDRE	Agence de l'eau RM&C, Délégation Régionale de Montpellier, Service Territorial Aude – Roussillon / Interventions Collectivités
CHEMERY Jean-Baptiste	CONTRECHAMP, BE évaluation restauration physique

LUCZYSZYN Hélène	EMA Conseil, BE évaluation restauration physique
LAUTREDOU Anne	Agence de l'eau RM&C, DPP Service Programme- évaluation-socio-économie, Evaluation des politiques. Pilote évaluation restauration physique

Atelier Besançon 2/2/2012 : « Collectivités gestionnaires »

Nom	Structure
CLAPE Philippe	Agence de l'eau RM&C, Délégation Régionale de Besançon, Directeur (introduction de la réunion)
BERNAUDAT Alain	1er vice-président à la communauté de communes Vallée du Rupt et maire d'Aibre
MATTHIEU Philippe	Technicien Syndicat intercommunal d'aménagement de la haute vallée de l'ognon (SIAHVO)
PIQUEREZ Aurélie	Communauté de communes Pierrefontaine-Vercel, chargé de mission
BERNARDIN Daniel	Communauté d'agglomération du grand Dôle (CAGD), élu délégué à l'environnement
CHAPUT Eric	Communauté d'agglomération du grand Dôle (CAGD)
ENSELME Florian	Pays de Montbéliard Agglomération, EPTB Saône Doubs, responsable du service inondation PMA
LARGERON Lisa	SMEABOA Contrat Ouche
LANIER Edouard	Syndicat du Bassin versant de la Vouge, animateur du contrat de bassin Vouge
DREZET Bernard	Vice-Président de la Communauté de communes de Vaîte-Aigremont
RESCH Jean-Noël	Communauté de communes Frosne Dugeon
BRUNEEL Christian	Parc Naturel Régional du Haut Pura, Directeur adjoint
MEDIGUE Jean-Pierre	Président du comité de rivière de la Seille
COURVOISIER Erlé	SMETA du Durgeon
PARRA Stéphane	EPTB Saône Doubs, responsable Pole Vallée Doubs
DESSERTINE Germain	EPTB Saône Doubs, contrat des rivières du Chalonnais
FABRE Rachel	EPTB Saône Doubs, contrat de rivière Grosne
MICHALAK Boris	EPTB Saône Doubs, contrat de rivière Dheune
MOREAU Julien	EPTB Saône Doubs, SAGE Tille
MALET Céline	EPTB Saône Doubs, contrat de rivière Salon Vannon-Gourgeonne
CHEMERY Jean-Baptiste	CONTRECHAMP, BE évaluation restauration physique
LUCZYSZYN Hélène	EMA Conseil, BE évaluation restauration physique
LAUTREDOU Anne	Agence de l'eau RM&C, DPP Service Programme- évaluation-socio-économie, Evaluation des politiques. Pilote évaluation restauration physique
PORTERET Vincent (en observation)	Délégation Régionale de Besançon, Service Territorial Doubs/Ain, interventions, référent restauration physique

Excusés : RAISON Michel (Mairie de Luxeuil les Bains), GALMICHE Nicolas (PNR Morvan), DURLET Pierre (PNR Haut Jura), CROTTET Sébastien (Président de syndicat du Salon), LYORICH Aurore (EPTB Saône), BONNIN Virginie (EPTB Saône Doubs, Saône amont), BIOT Carine (Mairie de Saint Rémy)

Atelier de Besançon 2/2/2012 : « Partenaires techniques, réglementaires et financiers »

Nom	Structure
CLAPE Philippe	Agence de l'eau RM&C, Délégation Régionale de Besançon, Directeur (introduction de la réunion)
PORTERET Vincent	Agence de l'eau RM&C, Délégation Régionale de Besançon, Service Territorial Doubs/Ain, interventions, référent restauration physique
CANAULT Sébastien	Agence de l'eau RM&C, Délégation Régionale de Besançon, Service Territorial Doubs/Ain, Interventions
NADOBNY Olivier	Agence de l'eau RM&C, Délégation Régionale de Besançon, Service Territorial Doubs/Ain, Chef de service
PONCHON Fabien	Dreal Franche-Comté
BORDERELLE Anne-Laure	ONEMA, délégation de Dijon
TRESILLARD Nathalie	Conseil Général de la Haute Saône (70)
THEVENET Cyril	Conseil Général du Doubs (25), chef de service
SAHNOUNE Larbi	Conseil Général de la Côte d'Or (21)
CHEMERY Jean-Baptiste	CONTRECHAMP, BE évaluation restauration physique
LUCZYSZYN Hélène	EMA Conseil, BE évaluation restauration physique
LAUTREDOU Anne	Agence de l'eau RM&C, DPP Service Programme- évaluation-socio-économie, Evaluation des politiques. Pilote évaluation restauration physique

Excusés : ALBERT Philippe (CG39), FAVRICHON David (CG71), DDT 39.

Atelier Lyon 03/02/2012 : « Collectivités gestionnaires »

Nom	Structure
CHANTEPY Nicolas	Agence de l'eau RM&C, Délégation Régionale de Lyon, Directeur (introduction de la réunion)
DUPLAN Alain	Syndicat de la Basse Vallée de l'Ain (01)
CHIREZ Virginie	Assemblée des pays de la Tarentaise Vanoise (73)
CACHOT Betty	Syndicat de rivière Brévenne-Turdine (SYRIBT, 69)
PERRAS Paul	Président du Syndicat de rivière Brévenne-Turdine (SYRIBT, 69)
BATAILLE François	Syndicat mixte d'aménagement du bassin de la Bourbre (38)
PROST Alice	Syndicat des Rivières des Territoires (SRT) de Chalaronne, et présidente de l'association Rivière Rhône Alpes
CORGET Julien	Syndicat Mixte Veyle vivante (01)
LEPEU Anne	Syndicat Mixte d'Aménagement de l'Arve et de ses Abords (SM3A) (74)
CADET Cédric	Syndicat mixte bassin versant (SMBV) Véore (26)
LIEUTAUD Anne-Cécile	Communauté de Communes Rhône Valloire

VILLATTE Cécile	Syndicat interdépartemental d'aménagement du Guiers et de ses affluents.(SIAGA)
GADIOLET Pierre	Syndicat Mixte pour le Réaménagement de la Plaine des Chères et de l'Azergues (SMRPCA) (69)
LACHAT Bertrand	Syndicat Intercommunal du Lavanchon (SIL)
CHEMERY Jean-Baptiste	CONTRECHAMP, BE évaluation restauration physique
LUCZYSZYN Hélène	EMA Conseil, BE évaluation restauration physique
LAUTREDOU Anne	Agence de l'eau RM&C, DPP Service Programme- évaluation-socio-économie, Evaluation des politiques. Pilote évaluation restauration physique
PIGEAUD Céline (en observation)	Agence de l'eau, Délégation Régionale Rhône-Alpes, Service Planification, référente Restauration milieux aquatiques et continuité écologique

Atelier Lyon 03/02/2012 : « Partenaires techniques, réglementaires et financiers »

CHANTEPY Nicolas	Agence de l'eau RM&C, Délégation Régionale de Lyon, Directeur (introduction de la réunion)
PIGEAUD Céline	Agence de l'eau, Délégation Régionale Rhône-Alpes, Service Planification, référente Restauration milieux aquatiques et continuité écologique
PERRIN Thérèse	ONEMA, délégation régionale Rhône Alpes, en charge de la coordination pour le bassin Rhône Méditerranée.
BABYLON Alain	Conseil Général Drôme (26), service Gestion de l'Eau + syndicat mixte de la rivière Drôme
MARTIN Estelle	Conseil Général du Rhône (69), service de l'Eau (politique hydraulique, érosion)
DUBOIS Fabrice	Conseil Général de la Loire (42), Services Milieux Naturels (20% sur territoire AERM&C et 80% sur AELB))
DALVAI Frédéric	Conseil Général de la Loire (42)
LAVOISY Cécile	Conseil Général de l'Isère (38), service Aménagement et Eau
PANDINI Valérie	Agence de l'eau RM&C, Délégation Régionale de Lyon, Service Territorial Isère Rhône Aval, Interventions collectivités territoriales
BALAY Michael	Agence de l'eau RM&C, Délégation Régionale de Lyon, Service Territorial Saône Rhône, Interventions collectivités territoriales
CHEMERY Jean-Baptiste	CONTRECHAMP, BE évaluation restauration physique
LUCZYSZYN Hélène	EMA Conseil, BE évaluation restauration physique
LAUTREDOU Anne	Agence de l'eau RM&C, DPP Service Programme- évaluation-socio-économie, Evaluation des politiques. Pilote évaluation restauration physique

Entretiens complémentaires : Hélène Flachon, Jérôme Bret, Agence de l'eau RM&C, Délégation Régionale de Lyon, Interventions collectivités territoriales

Atelier Marseille 06/02/2012 : « Collectivités gestionnaires »

Nom	Structure
LE SCAON Gael	Agence de l'eau RM&C, Délégation Régionale PACA et Corse, Service Planification et Corse, Chef de service (introduction de la réunion)
MARRO Cyril	Conseil général des Alpes Maritimes (06), Directeur environnement et gestion des risques
GAUTIER Corinne et GUIN Corinne	Parc Naturel Régional du Verdon (04), animatrices du Contrat de Rivière et du SAGE
WINDELS Nathalie	Communauté de communes des Sorgues du Comtat (84), Chef du projet Beaulieu
CHEMERY Jean-Baptiste	CONTRECHAMP, BE évaluation restauration physique
LUCZYSZYN Hélène	EMA Conseil, BE évaluation restauration physique
DUFFY Loïc	DREAL de bassin RA "Gouvernance" Pilote évaluation restauration physique
COMBE Michel (en observation)	Agence de l'eau RM&C, Délégation Régionale PACA et Corse, Service Territorial Durance, interventions Collectivités (Durance), référent Restauration physique.

Atelier Marseille 06/02/2012 : « Partenaires techniques, réglementaires et financiers »

Nom	Structure
LE SCAON Gaël	Agence de l'eau RM&C, Délégation Régionale PACA et Corse, Service Planification et Corse, Chef de service (introduction de la réunion)
COMBE Michel (en observation)	Agence de l'eau RM&C, Délégation Régionale PACA et Corse, Service Territorial Durance, interventions Collectivités (Durance), référent Restauration physique.
LACAS Jean-Guillaume	DREAL PACA, Pôle politique de l'eau Service Biodiversité, Eau et Paysages, Chargé de mission Milieux aquatiques référent restauration physique
THOMAS Céline	DREAL PACA, Service Territoire, Evaluation, Logement, Aménagement, Connaissance Actions européennes - FEDER
NALBONNE Olivier	Région PACA, Service eau et milieux aquatiques, Pôle Patrimoine Régional et éco mobilité
BERNARD Xavier	Conseil général des Hautes Alpes (04), Service environnement, technicien chargé de l'aménagement et de l'entretien des cours d'eau
Peggy BOURIANNE	Agence de l'eau RM&C, Délégation Régionale PACA et Corse, Service Territorial Littoral, Interventions collectivités (83), Chargé d'intervention
Hélène JETHRIT	Agence de l'eau RM&C, Délégation Régionale PACA et Corse, Service Territorial Durance, Interventions Collectivités (84), Chargé d'intervention
Florianne BOURRIGAULT	Agence de l'eau RM&C, Délégation Régionale PACA et Corse, Service Territorial Durance, Chargé d'intervention
Cécile MONIERE	Agence de l'eau RM&C, Délégation Régionale PACA et Corse, Service Planification et Corse, Gestion

	quantitative et eaux souterraines, Chargé d'intervention
François ROBERI	Agence de l'eau RM&C, Délégation Régionale PACA et Corse, Service Territorial Littoral, Interventions Collectivités (13), Chargé d'intervention
DUFFY Loïc	DREAL de bassin RA "Gouvernance" Pilote évaluation restauration physique
CHEMERY Jean-Baptiste	CONTRECHAMP, BE évaluation restauration physique
LUCZYSZYN Hélène	EMA Conseil, BE évaluation restauration physique

Interlocuteurs des études de cas

BLANC Jean-Marc	VP Communauté de communes du Val d'amour
PAPE Jocelyne	Communauté de communes du Val d'amour
Mme FLORES M. PARRA, M. GIRAUD	EPTB Saône Doubs
Mme Ocana	Maire Commune d'Abriès
M. Queffelec	RTM 05, maître d'œuvre travaux commune d'Abriès
PIALET Daniel	VP Syndicat Mixte d'Aménagement du Bassin de la Cèze
LAURENT Anthony	Syndicat Mixte d'Aménagement du Bassin de la Cèze
GUIBERT Maurice	Président Syndicat intercommunal du bassin de l'Yzeron
GUERIN Stéphane	Directeur Syndicat intercommunal du bassin de l'Yzeron
FAVRE Alain	Syndicat Intercommunal d'Aménagement Hydraulique du Minervois
BARTEZ Robert	Syndicat Intercommunal d'Aménagement Hydraulique du Minervois
M. BALLAND	SARL Centrale hydroélectrique EGERVA (Aude)
DEDONDER Eric	Elu à Voiron (futur Syndicat Fure Morge et Ollon)
ROSE Cédric	Syndicat Intercommunal du bassin de la Fure
VALLAT Manuel	Fédération de pêche de Savoie
MOGENET Jean-Charles	VP Syndicat intercommunal à vocation multiple du Haut Giffre
GUIBERT Maurice	Président Syndicat intercommunal du bassin de l'Yzeron
DUPLAN Sylvie	Syndicat intercommunal à vocation multiple du Haut Giffre
VAN LUSEN Benjamin	Syndicat intercommunal de la Giscle
ORIOLE Stéphane	Président Syndicat intercommunal Ouvèze Vive
CHARRIER Félicien	Syndicat intercommunal Ouvèze Vive
BEAUME Sylvain	VP Syndicat d'aménagement de la Touloubre
LACROIX Corinne	Syndicat d'aménagement de la Touloubre
MONNET Michel	Maire de Fort-du-Plasne, Parc Naturel Régional du Haut Jura
ROUX Georges	Trésorier d'AAPPMA, Parc Naturel Régional du Haut Jura
DURLET Pierre	Parc Naturel Régional du Haut Jura
DUMONT Bernard	Président Syndicat d'aménagement de la basse vallée de l'Ognon
BORDY Jean-Pierre	Président Syndicat d'aménagement de la moyenne vallée de l'Ognon
MARCHISET Yves	Directeur Syndicats d'aménagement de la vallée de l'Ognon
BOCCIO Aurélie	Syndicats d'aménagement de la vallée de l'Ognon

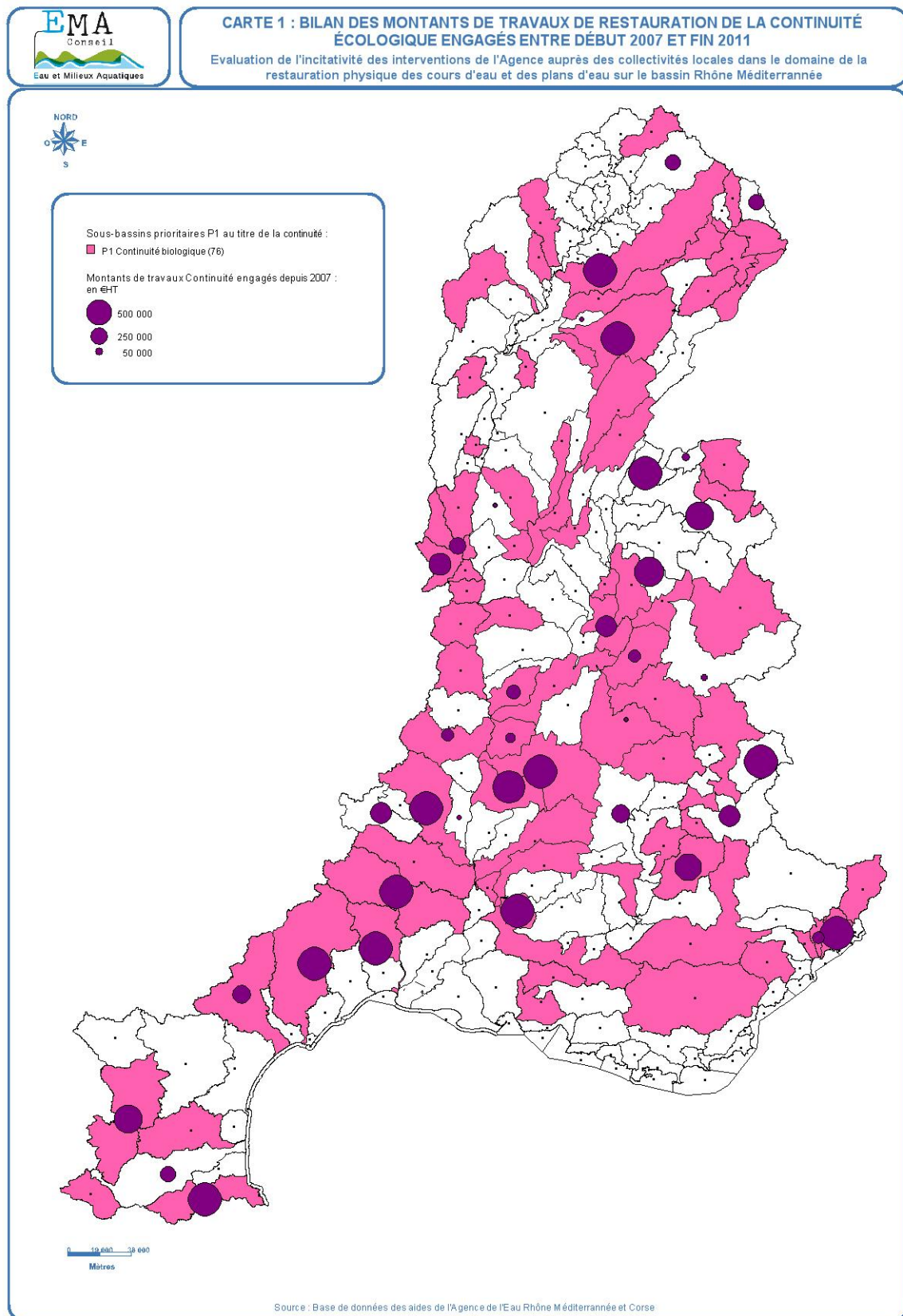
Autres porteurs de projets de restauration

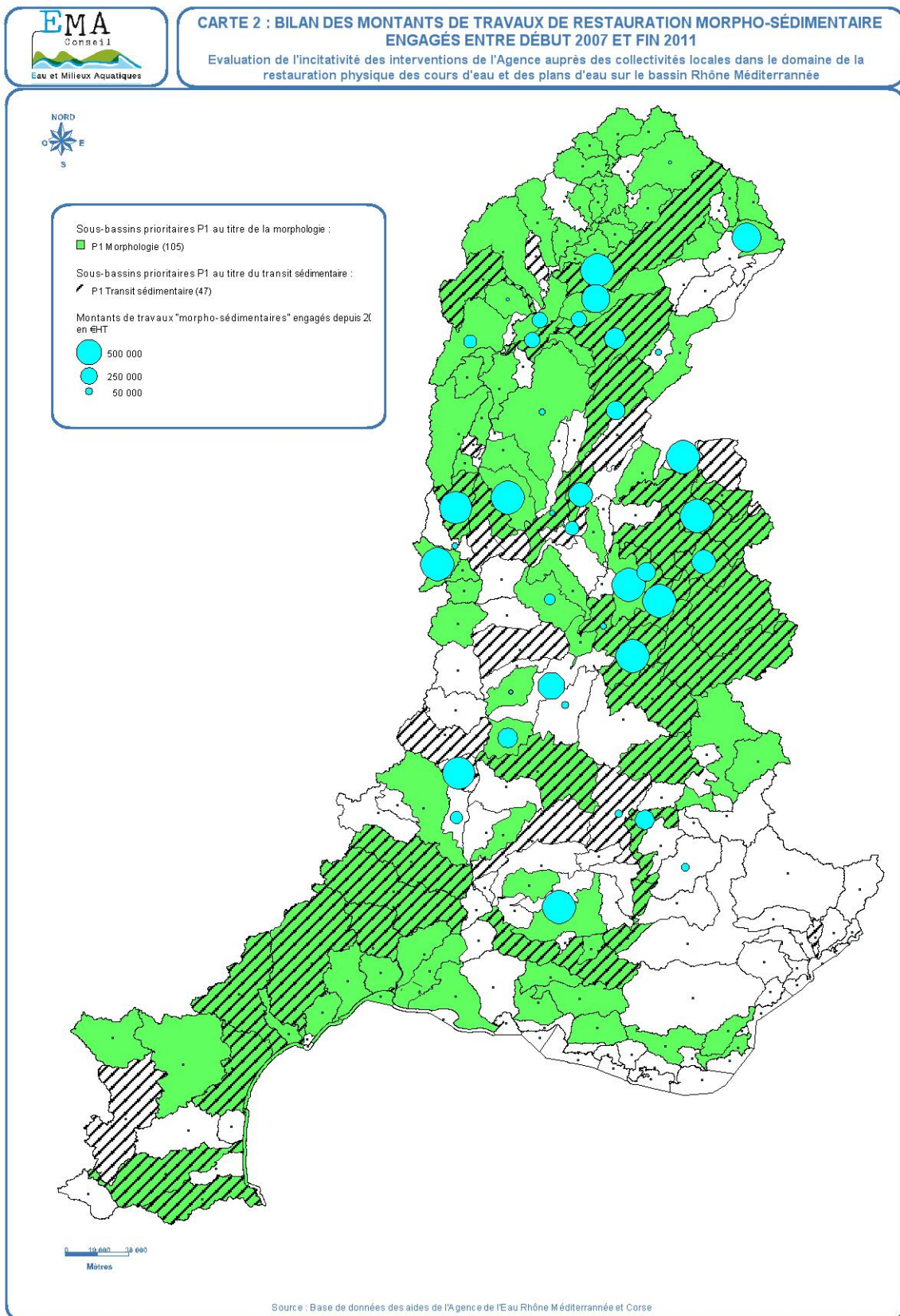
ROUX Dominique	EDF - Délégué coordination eau Production Méditerranée
PHILIPPE Sylvain	RFF - Chargé mission délégation régionale Languedoc Roussillon
ZYLBERBLATT Marc	CNR - Chargé de mission environnement
HEURTEBISE Cédric	ASF - Chargé de mission biodiversité direction technique

Autres Agences de l'eau

JEGO Sylvie	Adour-Garonne - Chargée de mission milieux aquatiques
JOURDAN Stéphane	Artois-Picardie - Chef de service aménagement des milieux aquatiques
MUÑOZ Alphonse	Loire-Bretagne - Chargé de mission cours d'eau et hydromorphologie
MARET Pascal	Seine-Normandie - Directeur eau, milieux aquatiques et agriculture

ANNEXE 2 : CARTES DU BILAN TECHNIQUE-ÉCONOMIQUE







CARTE 3 : BILAN GLOBAL DES MONTANTS ENGAGÉS (ÉTUDES ET TRAVAUX) EN MATIÈRE DE RESTAURATION PHYSIQUE ENTRE DÉBUT 2007 ET FIN 2011

Evaluation de l'incitativité des interventions de l'Agence auprès des collectivités locales dans le domaine de la restauration physique des cours d'eau et des plans d'eau sur le bassin Rhône Méditerranée

