

Évaluation des résultats des actions pour la qualité des eaux et des milieux aquatiques sur 5 territoires du bassin Loire-Bretagne

LE CONTEXTE



La gestion de l'eau constitue un enjeu transversal. Elle concerne les différentes composantes des territoires, et se situe ainsi à la croisée de nombreuses politiques locales : milieux aquatiques, eau potable, assainissement des eaux usées, aménagement du territoire, biodiversité, loisirs, alimentation, etc. Le fonctionnement du cycle de l'eau et des milieux aquatiques est lui-même complexe, et répond à des facteurs et composantes multiples à l'échelle des bassins-versants.

L'impact des démarches consacrées à l'amélioration de la qualité de l'eau, et de l'association de ces dernières, reste ainsi difficile à apprécier.

En tant que partenaire technique et financier de ces démarches locales, l'agence de l'eau Loire-Bretagne souhaite évaluer leur impact, apprécier la pertinence de ses interventions et leur cohérence vis-à-vis des autres outils constitutifs de la politique de l'eau.

LA MÉTHODE



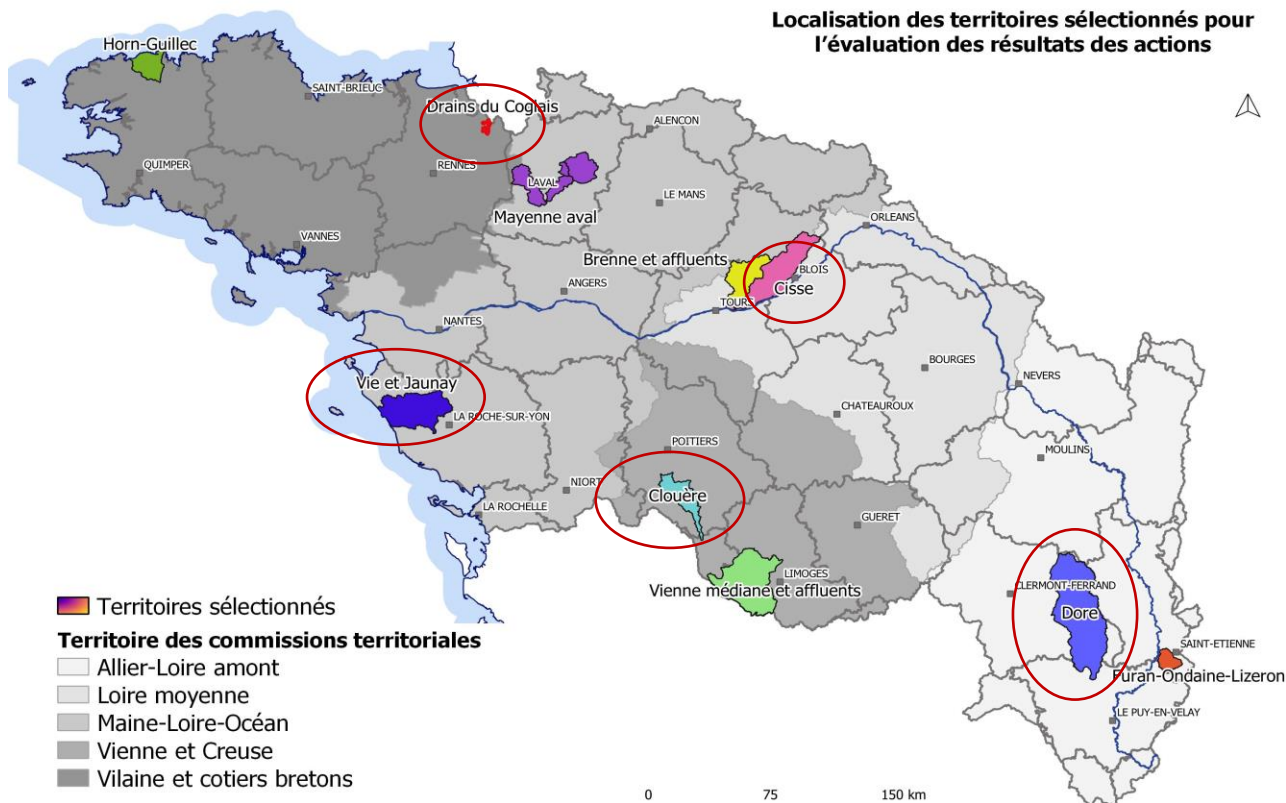
L'évaluation a consisté à analyser les démarches et les résultats obtenus sur cinq territoires d'études :

- Bassin Vie et Jaunay
- Bassin des Drains du Coglais
- Bassin de la Cisse
- Bassin de la Clouère
- Bassin de la Dore

Ces territoires ont été sélectionnés au regard de leur répartition géographique sur le bassin Loire-Bretagne, de leurs contextes respectifs et de la disponibilité d'interlocuteurs et de données pour nourrir les réflexions. L'évaluation de chaque territoire a été réalisée en deux étapes :

- une première phase de collecte et d'analyse « technique » des données relatives aux actions engagées, à l'évolution des pressions et de la qualité des eaux ;
- une seconde phase de mise en perspective, plus « qualitative », des facteurs explicatifs des relations entre les actions menées et l'impact observé sur les

Localisation des territoires sélectionnés pour l'évaluation des résultats des actions



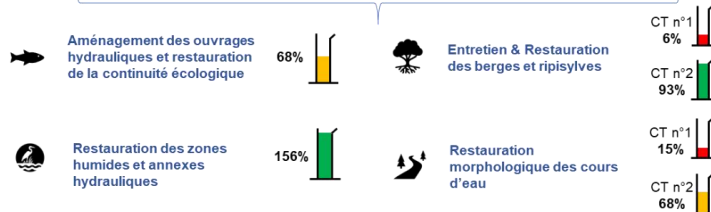
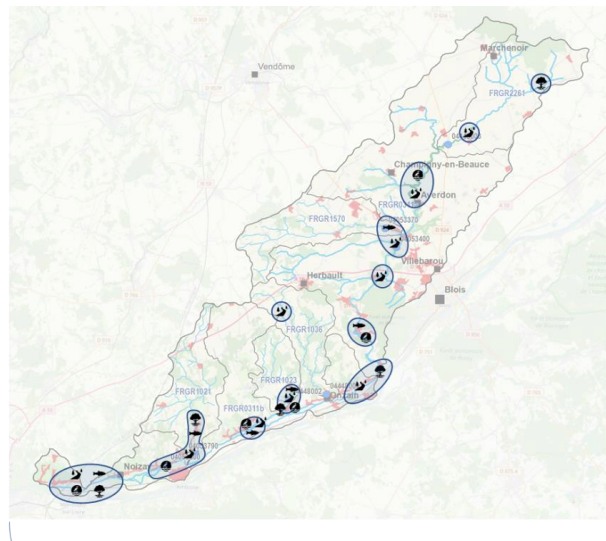
CONSTAT 1 : UN LIEN RÉALISATIONS-RÉSULTATS-IMPACTS NON VISIBLE À L'ÉCHELLE BASSIN-VERSANT EN RAISON D'UNE TROP FAIBLE AMPLIEUR DES RÉALISATIONS

Si le lien réalisations-résultats-impacts peut être difficile à appréhender au regard des caractéristiques propres aux milieux physiques concernés, le regard historique des premières interventions thématiques déployées jusqu'à aujourd'hui permet d'apporter des enseignements sur la logique d'efficacité.

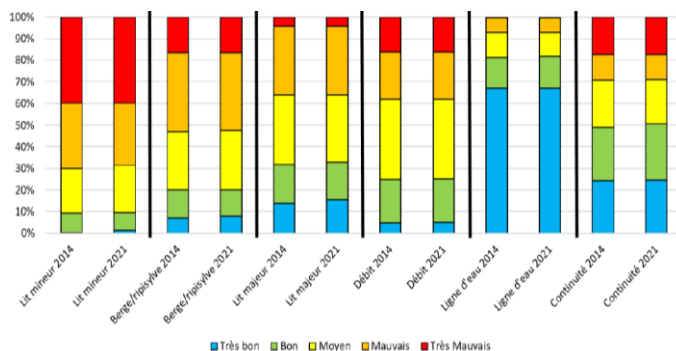
A cet égard, il a été observé que cette logique demeure bien effective, mais uniquement sur des échelles d'analyse très fines. C'est par exemple le cas des démarches mises en œuvre sur bassin versant des Drains du Coglais (cf. focus ci-dessous). De même, sur certains tronçons de cours d'eau, la concentration des travaux de restauration permet bien de faire évoluer significativement les indicateurs de pression, tels que les indicateurs REH sur le bassin de la Cisse par exemple, même si l'observation de ces impacts reste encore souvent retenue aux secteurs directement visés par les travaux. Si la caractérisation de la contribution de chacune des actions reste difficile à isoler faute d'un suivi fin, elle permet tout de même de démontrer que sur des secteurs localisés avec une concentration des réalisations, les interventions financées par l'Agence se traduisent par des résultats et impacts concrets.

Pour autant, à l'échelle des bassins-versants au sein desquels sont structurés les objectifs à atteindre, les résultats et les impacts sont peu significatifs. Cette situation, en particulier pour les milieux aquatiques, signifie que les réalisations déployées sont de trop faible ampleur pour que les résultats et impacts soient visibles à l'échelle de la masse d'eau. La dilution des interventions sur un bassin-versant, principalement engagées en fonction des opportunités de réalisation, constitue un frein à l'efficacité globale des actions. La faible implication des agriculteurs dans des mesures ambitieuses constitue également une limite pour diminuer les pollutions diffuses agricoles.

Ci-contre : localisation des actions de restauration des milieux aquatiques et évolution du REH sur le bassin de la Cisse entre 2014 et 2021



Les taux indiqués correspondent aux taux de réalisations des actions préconisées dans le cadre du Contrat de Bassin (CT) 2009 – 2015 et de l'avenant au Contrat Territorial 2017 - 2021



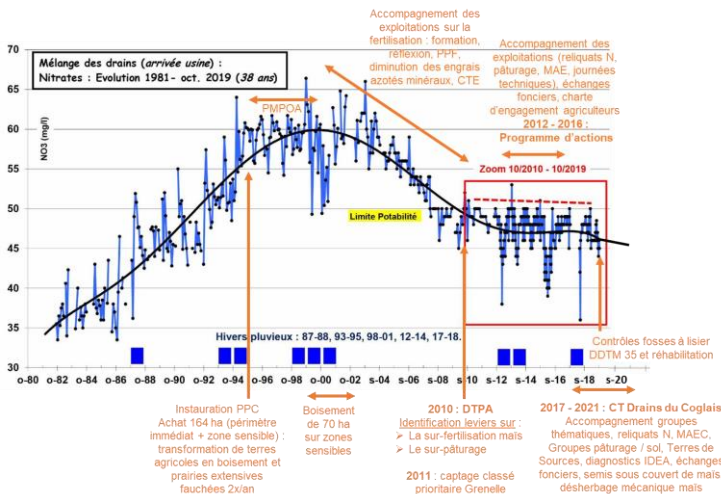
Le cas du bassin des Drains du Coglais

Parmi les territoires étudiés, le cas du bassin des Drains du Coglais constitue un cas à part. Il se distingue par une dynamique d'actions historique qui a permis une diminution significative de la concentration en nitrates (cf. illustration ci-contre qui montre en parallèle l'évolution des concentrations en nitrates à l'exutoire du bassin avec les différentes démarches engagées).

Cette dynamique et ces résultats peuvent être associés à plusieurs facteurs :

- Un territoire restreint avec des enjeux forts de préservation de la ressource en eau exploitée pour alimenter la métropole de Rennes, et donc fédérateurs auprès des acteurs locaux
- Une synergie entre la mobilisation d'outils réglementaires (dispositif ZSCE) et une logique d'accompagnement territorial auprès des acteurs agricoles
- Une approche transversale et territoriale permettant d'aller au-delà d'un accompagnement exclusif de l'agriculture, en repositionnant celui-ci dans le cadre d'un « projet de territoire »

- La mobilisation de différents leviers : foncier, transmission agricole, développement de filières adaptées pour favoriser la mobilisation des agriculteurs et l'évolution des pratiques.



CONSTAT 2 : UNE OPTIMISATION DES ACTIONS DÉJÀ DÉPLOYÉES QUI NE PERMET PAS DE QUESTIONNER GLOBALEMENT LES STRATÉGIES D'INTERVENTION DANS UNE LOGIQUE D'EFFICACITÉ

Sur la majorité des territoires observés qui disposent d'un historique d'intervention, l'évolution des actions déployées pour répondre aux objectifs DCE se traduit le plus souvent par une optimisation et un ajustement des actions menées.

L'optimisation des actions uniquement d'un point de vue thématique est particulièrement visible sur le volet pollutions diffuses d'origine agricole. L'accompagnement technique au changement de pratiques constitue le principal levier d'intervention (MAEC, diagnostic agricole, groupe de travail commun...) depuis 30 ans alors que l'atteinte de nouveaux gains en matière de résultats semble de plus en plus difficile à atteindre.

Ces optimisations à l'échelle de la conduite des actions malgré des résultats similaires, traduisent plus globalement une difficulté à requestionner et redéfinir le cadre stratégique des interventions déployées. Si le développement d'approche multithématique est promu par l'Agence depuis le 10ème programme, les niveaux d'avancement des territoires sur ce type d'approche sont encore hétérogènes. Dans le cadre d'approche multithématique, la juxtaposition de volets d'interventions (ex : milieux aquatiques, pollutions diffuses, gestion quantitative) prédomine avec une reprise des précédentes actions et modes opératoires sans pour autant définir une approche transversale entre ces dernières. A cet égard, la définition de stratégie territoriale et de projet de territoire permettant de structurer les interventions opérationnelles est peu observable dans la majorité des contrats étudiés. Le périmètre abordé dans le cadre des instances de gouvernance concerne majoritairement le pilotage et le suivi opérationnel des actions.



Une articulation faible entre petit cycle et grand cycle

Ce manque d'approche transversale des territoires s'illustre notamment par la faible articulation entre les démarches consacrées au petit cycle de l'eau (alimentation en eau potable, assainissement des eaux usées, gestion des eaux pluviales urbaines) et celles dédiées au grand cycle de l'eau (gestion des milieux aquatiques, réduction des apports et des transferts de pollutions diffuses, etc.).

Sur les territoires étudiés, ce manque d'articulation est renforcé par une organisation au sein de laquelle les compétences sont exercées par des structures distinctes, par exemple : EPCI à fiscalité propre ou communes pour l'assainissement, syndicats de bassin versant pour la gestion des milieux aquatiques. En pratique, cela se traduit par un manque de communication et de coordination entre ces politiques locales.

Le portage commun du SAGE et des programmes d'actions par une même structure, comme c'est le cas sur le bassin de la Dore par exemple, peut cependant constituer un moyen de renforcer l'articulation entre la planification territoriale et les démarches opérationnelles.

Cette difficulté de s'inscrire dans une posture plus stratégique questionnant la pertinence des modes opératoires dans une optique d'efficacité s'explique par : une confusion sur la notion de stratégie territoriale et de projet de territoire localement qui reste le plus souvent perçue comme un simple plan d'actions territorialisées ; une animation territoriale et transversale qui reste faible par rapport à l'animation technique ; un ancrage historique de l'intervention des structures porteuses dans leurs compétences historiques complexifiant l'investigation et la légitimité d'intervention sur de nouvelles thématiques de manière transversale ; un portage politique pour susciter l'engagement des autres acteurs (ex : collectivités) pas assez développé ; une difficulté à mobiliser de nouveaux acteurs dans les instances de gouvernance et pouvant apporter des expertises et leviers d'intervention complémentaires ; des démarches évaluatives de contrats s'apparentant plus à une logique de rapportage à l'égard des financements reçus plutôt qu'une étape d'interrogation des principes d'interventions déployés, notamment sous l'angle de la pertinence.

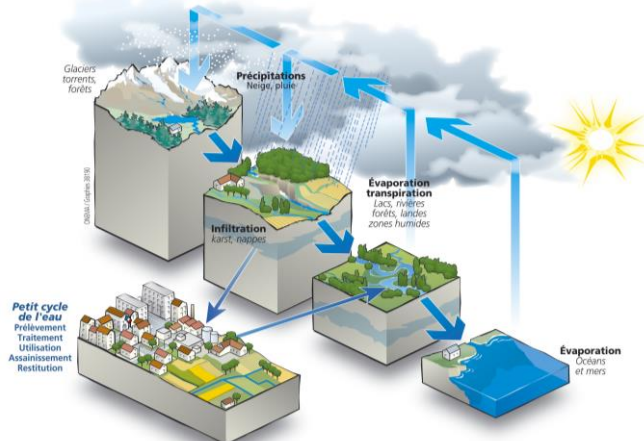
Ces différents éléments contraignant la capacité à redéfinir la stratégie d'intervention sur les territoires, induisent ainsi la prédominance d'une logique d'optimisation dont l'efficacité semble limitée au regard de l'évolution des indicateurs d'impacts à l'échelle des masses d'eau. De même, le manque d'ampleur des réalisations citées plus haut paraît difficile à atteindre en s'appuyant uniquement sur un ajustement des actions actuelles.

Un processus de concertation indispensable

Le processus de concertation des acteurs locaux apparaît indispensable pour :

- Partager les enjeux
- Construire un projet de territoire collectif
- Décliner, sur la base de ce projet, les actions à mettre en œuvre

Plus globalement l'animation et la communications sont nécessaires pour obtenir l'adhésion des acteurs au projet et concrétiser les réalisations et les résultats.



CONSTAT 3 : DES ACTIONS, TRAVAUX REPOSANT SUR UNE BASE VOLONTAIRE ET QUI ATTEIGNENT LEURS LIMITES SANS MOBILISATION DE LEVIERS COMPLÉMENTAIRES

La majorité des actions financées par l'Agence (ex : collectivités territoriales) sur le champ de l'eau repose une base volontaire. En ce sens, l'animation déployée sur les territoires est déterminante afin de sensibiliser et convaincre les principales cibles concernées. Si l'animation après plus de 10 ans de mise en place a permis la mobilisation d'acteurs se traduisant notamment par des réalisations effectives, la capacité à embarquer dans des actions de plus grande ampleur et plus ambitieuses est à ce stade difficile au regard du caractère volontaire des démarches.

Même si les actions proposées demeurent pertinentes, leur mobilisation dépend fortement de la volonté d'implication des acteurs de terrain.

LES LIMITES METHODOLOGIQUES

La présente démarche évaluative a composé avec un certain nombre de limites et de difficultés, sur le plan fondamental et sur le plan de la mise en œuvre. Ces dernières sont à considérer dans l'interprétation des analyses produites et des recommandations formulées. Dans un certain nombre de cas, ces limites constituent néanmoins des constats à part entière de l'évaluation.

La principale limite tient à la disponibilité des données, et donc aux dispositifs de suivi qui sont mis en œuvre sur les territoires. Or l'observation des relations entre les actions et l'évolution des pressions et de la qualité nécessite un suivi très fin pour distinguer la contribution de chaque démarche, vis-à-vis de milieux qui fonctionnent de manière complexe et qui font intervenir de multiples facteurs.

Il est ainsi globalement observé qu'un nombre limité d'indicateurs de suivi de l'évolution des pressions et de la qualité des milieux est mis en place aux côtés du suivi de la réalisation des programmes d'actions. S'il existe des suivis de la qualité des milieux, ceux-ci restent souvent centrés sur les indicateurs associés à l'application de la DCE. Ces derniers, définis au regard de leur propre agenda, ne sont pas toujours adaptés pour suivre et piloter de manière opérationnelle les programmes locaux. Les indicateurs de suivi de l'évolution des pressions sont quant à eux très peu développés, et font office de cas d'exception le cas échéant. Dans ce domaine, les initiatives engagées dans le cadre du contrat territorial du bassin Vie et Jaunay sont à souligner, avec l'inscription d'indicateurs spécifiques pour suivre l'évolution des pressions agricoles.

Catégorie	Indicateurs
Fertilisation	Azote total épandu (kg N/ha)
	Apport total d'azote sur maïs sec (kg N/ha)
	Bilan CORPEN azoté (kg N/ha)
	Bilan CORPEN phosphoré (kg P2O5/ha)
	Amélioration des pratiques de fertilisation
Phytoprotecteur	IFT herbicide maïs
	IFT herbicide céréales
	IFT herbicide sur la SAU
	Pourcentage de SAU traitée au glyphosate
	Amélioration de la classe phytos
	Amélioration de la classe globale

Exemple d'indicateurs de suivi de l'évolution de la pression (résultats) mis en place pour les actions de lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole sur le bassin Vie et Jaunay

Pour autant, au regard de cette limite inhérente aux principes d'interventions des Agences, cette approche volontaire peut être complétée par d'autres leviers d'intervention, qui sur certains territoires étudiés, ont permis de faciliter la mobilisation des acteurs avec des résultats identifiables.

Si le levier coercitif ne peut être envisagé comme l'unique solution au regard de son acceptation sociale et politique difficile, son articulation avec l'approche volontaire sur les territoires présentant des enjeux de dégradation forts est à considérer pour inverser la stagnation des dynamiques observées. Cette articulation a par exemple été décisive sur le territoire des Drains du Coglais pour impliquer et mobiliser sur le long terme les agriculteurs.

Par ailleurs, l'approche volontaire de l'Agence peut également s'appuyer sur le renforcement de l'articulation des actions déjà menées avec celles déployées par l'ensemble des collectivités locales. Ces synergies sont peu développées alors qu'elles constituent des relais potentiels mobilisant des leviers complémentaires (aménagement du territoire, valorisation économique d'une agriculture respectueuse de la ressource en eau, maîtrise foncière...) indispensables à la mise en place d'approches transversales et territoriales.

LES ENSEIGNEMENTS

➤ Des programmes de gestion de l'eau insuffisamment inscrits au sein de stratégies et de projets de territoire. Cette approche globale apparaît pourtant indispensable pour massifier les actions, valoriser des leviers complémentaires qui permettraient de conforter leur mise en œuvre et développer les synergies entre les différents volets et outils d'intervention.

➤ Cela nécessite de renforcer les logiques existantes de concertation entre les acteurs locaux, en cherchant à étendre le dialogue et les échanges au-delà du seul cercle des initiés des politiques de l'eau, et en faisant le lien avec les décideurs et les acteurs des autres politiques territoriales : aménagement du territoire, alimentation, etc.

➤ Le suivi doit être développé afin d'observer plus finement l'impact et l'efficacité des actions et des moyens consacrés aux politiques de l'eau. Des indicateurs ciblés et adaptés sont à définir et à mettre en œuvre au sein d'outils de suivi véritablement opérationnels pour mesurer l'évolution des pressions et de la qualité, en appui à des démarches qui s'inscrivent sur la durée.