



Evaluation des contrats d'animation rivière

AUDE CHARRIER

Elève du Mastère d'Action Publique de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées

Mission du 07/02/2011 au 10/06/2011

aude.charrier@polytechnique.org

Sommaire

Introduction	4
1. Champ de l'évaluation et objectifs	4
2. Méthodologie retenue	6
I. Contexte, état des lieux de la maîtrise d'ouvrage et de l'animation rivière du bassin	9
1. Historique de la politique de l'Agence en matière de gestion des rivières	9
2. Gestion des rivières et maîtrise d'ouvrage : une compétence des riverains que les collectivités doivent acquérir	12
3. Etat des lieux de la maîtrise d'ouvrage et de l'animation rivière en 2010	13
II. Résultats de l'évaluation	22
1. Quels sont les effets des contrats sur la sensibilisation des acteurs locaux ?	22
2. Quels sont les effets des contrats sur les travaux d'entretien et de restauration nécessaires à l'atteinte du bon état écologique ?	28
3. Quels sont les points forts et les points faibles du pilotage des contrats ?	46
III. Recommandations pour le X^{ème} programme	52
Annexes	55
Bibliographie	56
Feuille de mission	57
Référentiel de l'évaluation	58
Liste des entretiens réalisés	63
Trame de questions posées lors des entretiens	65
Analyse détaillée de la maîtrise d'ouvrage et de l'animation rivière selon les directions territoriales	67
Questionnaire à destination des équipes rivière	73
Résultats bruts du questionnaire	78
Comparaison 5 ans avant / 5 ans après la création d'un premier poste (8 ^{ème} programme)	95

Table des figures

Figure 1 : Répartition des postes d'animation en milieux aquatiques selon le type de poste.....	5
Figure 2 : Evolution du nombre de postes d'animation en milieux aquatiques - 1987-2010	5
Figure 3 : Part de la gestion/restauration des milieux aquatiques dans les engagements de programmes	12
Figure 4 : Nature des maîtres d'ouvrage rivière sur le bassin Seine Normandie en 2010	13
Figure 5 : Types de structures maîtres d'ouvrage employant un garde/technicien rivière en 2010	14
Figure 6 : Proportion, par type de structure, de maîtres d'ouvrage rivière dotés	14
Figure 7 : Maîtres d'ouvrage employant au moins un garde/tech. rivière en 2010	15
Figure 8 : Proportion des maîtres d'ouvrage rivière employant au moins un garde/technicien en 2010 (par DT)	15
Figure 9 : Linéaire de cours d'eau du bassin	16
Figure 10 : Ancienneté de l'animation pour les maîtres d'ouvrage de l'ensemble du bassin	16
Figure 11 : Nombre d'équipes par profil de missions	18
Figure 12 : Profils de missions exercés par les équipes rivière sur le bassin.....	18
Figure 13 : Répartition des maîtres d'ouvrage selon le nombre de gardes/techniciens employés en 2010	19
Figure 14 : Nombre de postes au sein de chaque maître d'ouvrage employeur	19
Figure 15 : Niveau de formation des agents au regard des profils des équipes	20
Figure 16 : Obstacles à la mise en œuvre d'actions ambitieuses : réponses des gardes/techniciens au questionnaire	22
Figure 17 : Répartition du temps passé par les équipes sur des missions de terrain	24
Figure 18 : Définition des compartiments d'un cours d'eau (Source : site internet du SMETAP Dordogne).....	30
Figure 19 : Maîtres d'ouvrage actifs avec et sans animation sur 2007-2010.....	32
Figure 20 : Nombre moyen d'actions de restauration engagées sur la période 2007-2010.....	32
Figure 21 : Répartition du nombre d'actions de restauration réalisées par maître d'ouvrage.....	33
Figure 22 : Nombre moyen d'actions de restauration engagées sur la période 2007-2010 par les maîtres d'ouvrage 'actifs en restauration' en fonction du type de structure.....	33
Figure 23 : Nombre moyen d'actions ambitieuses de restauration (niveau 3 et niveau 4) engagées par les 147 maîtres d'ouvrage actifs en restauration (2007-2010)	34
Figure 24 : Notes de restauration moyenne et médiane : comparaison entre maîtres d'ouvrage avec et sans animation	34
Figure 25: Répartition des notes de restauration pour les 147 maîtres d'ouvrage actifs en restauration - comparaison entre MO avec et sans animation	35

Figure 26 : Répartition des notes de restauration pour les 82 syndicats actifs en restauration - comparaison entre maîtres d’ouvrage avec et sans animation	35
Figure 27 : Notes de restauration de l'ensemble des maîtres d’ouvrage du bassin avec animation	36
Figure 28 : Notes de restauration de l'ensemble des maîtres d’ouvrage du bassin avec animation, croisée avec les masses d’eau dont l’hydromorphologie est le principal facteur déclassant	37
Figure 29 Notes de restauration pour l'ensemble des maîtres d’ouvrage rivière - DT Vallées d'Oise	37
Figure 30 : Ambition et nombre d'actions de restauration moyens sur la période 2007-2010 selon la date de première embauche d'un garde/technicien	39
Figure 31 : Nombre moyen d'actions ambitieuses de restauration sur la période 2007-2010 selon la date de première embauche d'un garde/technicien	39
Figure 32 : Actions que les équipes souhaiteraient pouvoir mettre en place selon la typologie des missions réalisées (d'après réponses au questionnaire)	41
Figure 33 : Note moyenne de restauration et nombre moyen d'actions de restauration sur la période 2007-2010 : comparaison entre les maîtres d’ouvrage avec animation selon les missions réalisées par les équipes	42
Figure 34 : Note moyenne de restauration et nombre moyen d'actions de restauration (2007-2010) en Seine Aval : comparaison entre les maîtres d’ouvrage avec animation selon les missions réalisées par les équipes ...	43
Figure 35 : Note moyenne de restauration et nombre moyen d'actions de restauration sur la période 2007-2010: comparaison entre les maîtres d’ouvrage avec animation selon le niveau de formation des agents	43
Figure 36 : Proportion de maîtres d’ouvrage considérant le manque de moyens financiers comme un obstacle principal à la mise en œuvre d'actions de restauration selon leur budget annuel	44
Figure 37 : Coût moyen par action de restauration selon le budget des structures	44
Figure 38 : Actions de restauration engagées en moyenne par MO et budget des structures (animation antérieure à 2007)	45
Figure 39 : Répartition des notes de restauration des maîtres d’ouvrage avec animation : comparaison entre les structures selon leur budget annuel	45
Figure 40 : Nombre d'équipes suivis par DT (Gardes/techniciens tous milieux et techniciens en Cater)	48
Figure 41 : Nombre de postes suivis par les chargés d'opérations en 2010 regroupés par DT (Gardes/techniciens tous milieux et techniciens en Cater)	48
Figure 42 Attentes des gardes/techniciens par rapport à l'action de l'Agence (réponses au questionnaire)	50
Figure 43 : Attentes principales des gardes/techniciens par rapport à l'action de l'Agence :	50
Figure 44 : Nature des structures maîtres d'ouvrage en Seine Aval	67
Figure 45 : Nature des structures maîtres d'ouvrage en Vallées d’Oise	68
Figure 46 : Ancienneté de l'animation en Basse Normandie	69
Figure 47 : Ancienneté de l'animation au sein de la direction territoriale Seine Aval :	70
Figure 48 : Ancienneté de l'animation au sein de la direction territoriale Vallées d’Oise	70
Figure 49 : Ancienneté de l'animation en Seine Amont	71
Figure 50 : Ancienneté de l'animation au sein de la direction territoriale Rivières Ile de France	71

Introduction

1. Champ de l'évaluation et objectifs

La restauration et la préservation des milieux aquatiques (rivières, zones humides et milieu littoral) sont devenues au cours des vingt dernières années un objectif prioritaire des politiques publiques dans le domaine de l'eau. Cette priorité a en particulier été affirmée par la Directive Cadre sur l'Eau (DCE, 2000) qui fixe comme objectif l'atteinte du bon état écologique de toutes les masses d'eau d'ici 2015. Cette directive met l'accent sur la qualité biologique et la qualité physique des milieux aquatiques, qualités qui dépendent de la gestion passée et présente de ces milieux.

La création de maîtres d'ouvrage locaux pour prendre en charge la gestion des rivières et des zones humides est un enjeu majeur de l'atteinte du bon état écologique. C'est pourquoi l'Agence de l'Eau Seine Normandie (AESN) finance depuis son IV^{ème} programme (1982-1986) des actions de restauration et d'entretien des rivières, et depuis son V^{ème} programme (1987-1991), des postes de gardes/techniciens en rivière directement auprès des collectivités locales et autres maîtres d'ouvrage locaux. Enfin, depuis le VII^{ème} programme (1997-2002), l'Agence subventionne des postes de gardes/techniciens en zones humides et littorales. Ses gardes/techniciens ont vu leurs missions évoluer depuis 1987 (d'où la coexistence de plusieurs dénominations) et exercent actuellement deux types de missions complémentaires : (1) des actions d'entretien et de restauration des milieux aquatiques et (2) des actions de sensibilisation et de communication vers les élus, les riverains et le « grand public ».

L'aide à l'animation sur les milieux aquatiques concerne en réalité deux types de postes distincts :

- des postes de gardes/techniciens de rivières/zones humides/littoral travaillant à *l'échelle de maîtres d'ouvrage locaux*
- des postes de techniciens en CATER/CATEM/CATEL (cellules d'assistance technique en rivière/zones humides/littoral) qui travaillent à *l'échelle de structures départementales ou interdépartementales*.

Tous ces postes sont éligibles au moins pour partie aux aides de l'agence à hauteur de 50 %.

En 2010, l'ensemble représente **341 postes (soit 255 ETP) dans 140 structures**, soit un engagement annuel de l'ordre de 6,5 millions d'euros, ce qui équivaut à environ 20% des subventions versées par l'Agence en faveur des actions de gestion/restauration des milieux, ou encore à 0,7% du montant total des aides versées en 2010¹.

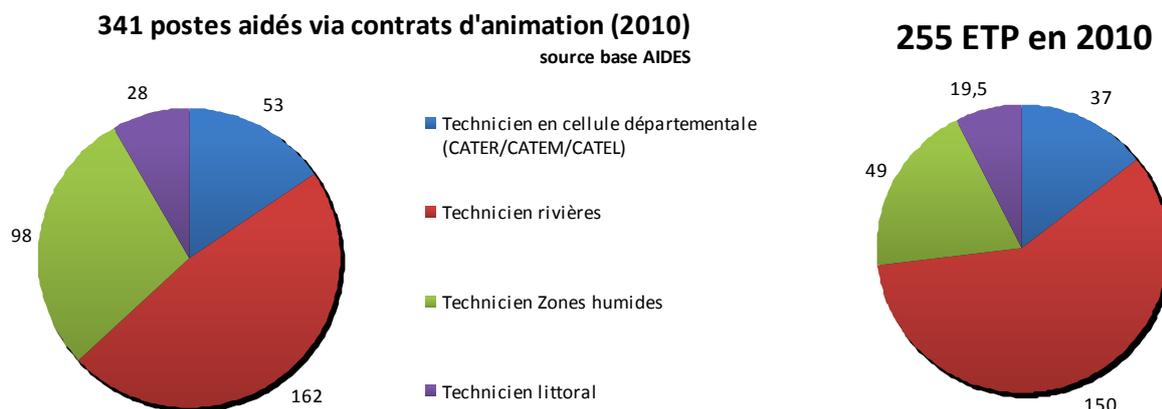


Figure 1 : Répartition des postes d'animation en milieux aquatiques selon le type de poste

Comme le montre la figure ci-dessous, le nombre de postes aidés par l'Agence a décuplé entre 1997 et 2010.

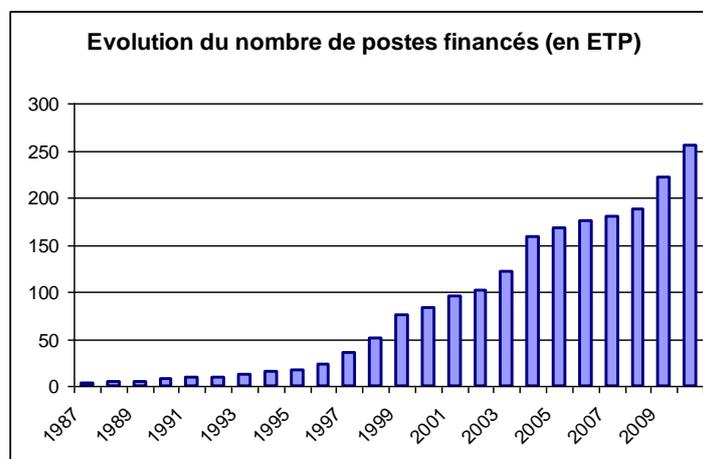


Figure 2 : Evolution du nombre de postes d'animation en milieux aquatiques - 1987-2010

Certains administrateurs de l'Agence s'inquiètent de cette inflation : le nombre d'agents subventionnés au titre de la politique d'aide à l'animation, tous domaines d'action confondus (assainissement, protection des captages, milieux aquatiques, etc.), est supérieur au nombre d'agents employés par l'Agence (600 ETP animation, 480 ETP agents en 2010). Par ailleurs, le IXème programme de l'Agence touche à sa fin et l'AESN souhaite alimenter la réflexion relative au Xème programme d'intervention par une analyse spécifique de cette politique de soutien à l'animation et à l'assistance technique en milieux aquatiques. Chaque renouvellement de programme suscite une interrogation quant à ce type d'aide au fonctionnement des maîtres d'ouvrage. Enfin, la réforme actuelle des collectivités territoriales est susceptible de remettre en cause l'existence des syndicats de rivière, principaux employeurs de ces techniciens. Cependant, la visibilité sur les implications de cette

¹ Montant total de subventions versées par l'Agence en 2010 hors primes aux collectivités : 910 millions d'euros, d'après le rapport annuel 2010 de l'AESN

réforme est aujourd'hui faible. En l'état actuel des discussions, il ne paraît pas envisageable d'anticiper ces effets sur la carte de la maîtrise d'ouvrage en rivière par rapport à la politique d'aide à l'animation.

L'AESN a souhaité qu'une mission d'évaluation externe soit réalisée et l'a confié à une élève du Mastère d'Action Publique. Les objectifs de cette mission étaient double : (1) établir un état des lieux de la politique de l'Agence sur cette thématique précise ; (2) produire des jugements et des recommandations argumentés s'appuyant sur quelques questions évaluatives.

D'une durée de 16 semaines, l'étude a été encadrée par 2 agents: Stéphane Le Bourhis, chargé d'études « évaluation » au sein de la Direction de la Stratégie Territoriale (DIST) et par Sébastien Tellier, chargé d'études « animation rivière » au sein de la Direction de l'Eau, des Milieux Aquatiques et de l'Agriculture (DEMAA). L'étude a par ailleurs été suivie par un comité de pilotage composé d'experts et de personnes en charge de l'opérationnel. **Les conclusions de ce rapport n'engagent que son rédacteur.**

Les postes de techniciens en cellules départementales (CATER/CATEM/CATEL) ont été exclus du champ de cette étude : ils n'exercent pas les mêmes types de missions que les gardes/techniciens employés par les maîtres d'ouvrage locaux. L'étude **a également ciblé spécifiquement la problématique rivière** : d'une part, celle-ci correspond au plus grand nombre de postes financés à l'heure actuelle ; d'autre part, les objectifs, les méthodes de travail, les missions, les maîtres d'ouvrage et le pilotage diffèrent en effet selon qu'on considère le milieu rivière, zone humide ou littoral.

En 2010 sur le bassin, l'Agence finance via le contrat d'animation 162 postes de gardes/techniciens en rivière, représentant 150 ETP au sein de 106 maîtres d'ouvrage (MO) employeurs ; 113 MO bénéficient au final de cette animation².

2. Méthodologie retenue

L'évaluation s'est déroulée en 2 phases.

La phase de cadrage

Au démarrage de l'étude, une première phase de cadrage et de structuration de l'étude a permis de :

- ✓ Recenser les attentes, les problèmes (pré-diagnostic des dysfonctionnements repérés/supposés) et les perceptions de l'intervention de l'Agence ;
- ✓ Recenser les données disponibles ;
- ✓ Définir le référentiel de l'étude en définissant les questions évaluatives retenues, les critères de jugements utilisés ainsi que le protocole de recueil et d'analyse de données.

Ce référentiel (en annexe) a été réalisé à partir d'une demi-douzaine d'entretiens de cadrage auprès de membres du Comité de Bassin, de décideurs de l'Agence et d'opérationnels en directions territoriales. Les personnes interrogées ainsi que les questions posées au cours des entretiens sont également listées en annexe. Il a été validé par le comité de pilotage.

² Ce nombre est légèrement supérieur au nombre de maîtres d'ouvrage employeurs (=signataires d'un contrat d'animation/assistance technique en rivière) du fait que certains gardes/techniciens sont employés par un maître d'ouvrage et mis à disposition auprès d'un ou plusieurs autres.

Les questionnements des personnes interrogées concernaient essentiellement l'efficacité (quels sont les impacts de l'action de ces gardes/techniciens ?) et le pilotage (comment suit-on l'ensemble de ces postes et sait-on seulement quelles sont leurs missions ?).

Nous avons fait le choix de nous **placer dans le référentiel du IX^{ème} programme** de l'Agence, ce qui signifie que l'ensemble du dispositif a été analysé et évalué au regard des objectifs actuels de cette politique et non d'objectifs historiques (par exemple ceux du 7^{ème} programme).

Les questions sur l'efficacité ont été différenciées pour tenir compte des relations de causalité entre les différents effets attendus :

- ✓ **quel est l'effet des contrats sur la sensibilisation des acteurs locaux ?** C'est un objectif en soi dans le domaine de la gestion des rivières au vu du déficit de maîtrise d'ouvrage. Le manque d'engagement des élus sur cette thématique et le rôle accru des propriétaires riverains (cf. I.2) nécessite, pour que des actions permettant l'atteinte du bon état écologique soient mises en place, une phase préalable de sensibilisation.
- ✓ **quel est l'effet de l'action de ces gardes/techniciens sur la mise en place d'actions concrètes d'entretien et de restauration des rivières (2^{ème} objectif) ?**
- ✓ **quel est l'effet de l'action de ces gardes/techniciens sur l'atteinte du bon état des masses d'eau concernées (objectif final) ?** Il est nécessaire de noter que l'évaluation de l'efficacité d'une politique de financement d'animation par rapport à l'impact sur l'état du milieu est très délicate à mettre en œuvre : les temps d'amélioration de l'état du milieu peuvent en effet être longs et très variables selon les actions et la discrimination des effets nets (liés à la seule animation) est complexe. Bien qu'envisagée dans le référentiel, ce questionnement n'a finalement pas été étudié au cours de cette évaluation.

Finalement, le présent rapport s'attache à faire ressortir les principaux éléments de réponse aux questions suivantes :

- ✓ Q1. Quels sont les effets des contrats sur la sensibilisation des élus et des riverains ?
- ✓ Q2 : quels sont les effets des contrats sur les travaux d'entretien et de restauration nécessaires à l'atteinte du bon état écologique ?
- ✓ Q3 : Le pilotage des contrats est-il satisfaisant ?

La phase d'investigations

La collecte de données, aussi bien qualitatives que quantitatives, a fait appel aux méthodes présentées ci-dessous.

Des **entretiens** semi-ouverts ont été réalisés **dans chaque direction territoriale avec les 16 chargés d'opérations (COP)** en charge du suivi des postes de gardes/techniciens. Ces entretiens ont permis de :

- ✓ Comprendre l'historique et les spécificités des différents territoires (notamment en termes d'émergence de la maîtrise d'ouvrage, de contexte physique et hydrologique, d'ancienneté de l'animation) ;
- ✓ Recueillir de nombreuses informations qualitatives sur les réalisations des gardes/techniciens, leurs missions, leur rôle de sensibilisation et leur plus-value par rapport à des territoires sans animation ;
- ✓ Comprendre la façon dont le pilotage est mené et les difficultés rencontrées par les chargés d'opérations ;
- ✓ Recueillir des éléments pour la mise en place d'un questionnaire.

Ces entretiens ont été très satisfaisants et la visite de chaque direction territoriale a permis de prendre la mesure des différences de contextes territoriaux en termes de construction de la maîtrise d'ouvrage et de

stratégie d'aide des directions territoriales de l'agence (cf. en annexe). Au sein même d'une direction territoriale, les situations sont contrastées.

Un retraitement et une **analyse de la base des 1900 aides financières versées par l'Agence entre 2007 et 2010** ont été réalisés. Cette analyse s'est attachée à comparer les travaux réalisés entre les structures employant des gardes/techniciens et les structures sans animation. Pour affiner l'analyse, quatre niveaux d'ambitions ont été déterminés pour les actions de restauration (cf. II.2).

Cette analyse présente bien sûr un certain nombre de limites :

- ✓ la base de données ne décrit pas toujours correctement les types de travaux réalisés ;
- ✓ certains gardes/techniciens peuvent réaliser des petits projets de restauration en régie et ces actions n'apparaissent donc pas dans la base de données ;
- ✓ tous les territoires ne présentent pas les mêmes enjeux en termes de restauration. Pour certains territoires peu dégradés, les enjeux prioritaires peuvent correspondre à des niveaux d'ambition a priori peu élevés.

Un **questionnaire** destiné à l'ensemble des gardes/techniciens rivière financés par l'AESN a été réalisé (en annexe p83).

Envoyé à chaque maître d'ouvrage (un questionnaire par 'équipe rivière'), il a permis de recueillir de nombreuses données quantitatives. Sur 105 maîtres d'ouvrage enquêtés, 81 ont répondu, soit un **taux de réponse de 77%, très significatif**. Toutes les réponses ont pu être exploitées : des typologies de missions des équipes 'rivière' ont été définies et mises en regard des profils des agents, des types de maîtres d'ouvrage, des ambitions affichées puis ont été croisées avec l'analyse des aides financières versées par l'Agence (études, travaux). Cette étape a fortement enrichi l'état des lieux de l'animation rivière et a permis d'apporter des éléments explicatifs. Le questionnaire a également permis de recueillir les attentes des gardes/techniciens par rapport à l'Agence, ce qui a étayé la réflexion sur la problématique de fonctionnement du dispositif.

Des **études de cas** ont été menées sur une dizaine de territoires ciblés. Après étude du contexte des territoires, des entretiens ont été réalisés avec les gardes/techniciens de l'équipe et avec le président de la structure (dans 8 cas sur 11). La grille d'entretien est en annexe.

Ces études de cas ont permis d'appréhender concrètement le rôle du garde/technicien, sa relation avec l'écu, son niveau d'ambition et de rechercher des facteurs explicatifs aux différentes situations. Elles ont permis également de recueillir, en complément du questionnaire, les attentes des gardes/techniciens et de leur employeur quant à l'action de l'Agence.

Ces échanges ont été très riches d'enseignements. Nous avons cherché à sélectionner des situations contrastées (deux cas par direction territoriale : un cas positif et un cas pour lequel le garde/technicien rencontre plus de difficultés en termes de réalisations ou de sensibilisation) ce qui nous a permis d'échanger avec un panel assez représentatif de maîtres d'ouvrage. Cependant, on constate a posteriori qu'aucun maître d'ouvrage rencontré ne connaissait de réelles difficultés de pilotage du contrat.

Si l'agence souhaite approfondir ce travail à l'avenir, il serait intéressant d'étudier 1 ou 2 cas véritablement difficiles mais aussi de rencontrer 1 ou 2 collectivités ne bénéficiant pas d'aides à l'animation de l'agence mais réalisant pourtant des travaux significatifs en rivière (= cas contrefactuels, par ex. une communauté d'agglomération).

Ce rapport présente dans le 1er chapitre des éléments de bilan et d'état des lieux de l'animation rivière en 2010 ainsi que quelques éléments de compréhension concernant les enjeux de gestion des rivières et les spécificités de la maîtrise d'ouvrage associée.

Le 2ème chapitre expose les résultats de l'évaluation en réponse aux 3 questions principales.

Le 3ème chapitre propose des recommandations pour l'élaboration du Xème programme de l'Agence.

I. Contexte, état des lieux de la maîtrise d'ouvrage et de l'animation rivière du bassin

1. Historique de la politique de l'Agence en matière de gestion des rivières

A l'origine, l'intervention de l'Agence de l'Eau dans l'aménagement et la gestion des milieux aquatiques n'allait pas de soi. En effet la loi du 16 décembre 1964 imposait une redevance en face de chaque type d'actions aidé ; le conseil d'Etat avait défini que les agences pouvaient intervenir dans le domaine des cours d'eau sans redevance spécifique à condition que le volume des aides restent marginal par rapport au budget global de chaque agence.

La Loi sur les Milieux Aquatiques (LEMA, 2006) a modifié la nature des redevances des Agences de l'Eau qui sont devenues des redevances fiscales et non plus des redevances qui correspondent à un service rendu, ce qui a consolidé la possibilité pour les agences de l'eau d'intervenir dans le grand cycle de l'eau. L'intervention des Agences dans le domaine de la préservation des milieux aquatiques apparaît en outre aujourd'hui comme une priorité (un des 12 axes de l'article 83-1 de la LEMA) définie par le Parlement pour la période 2007-2013.

Historiquement, c'est avec le IV^{ème} programme (1982-1986) qu'apparaît pour la première fois le thème gestion/aménagement des rivières. Auparavant, les programmes finançaient la construction et la gestion des grands barrages réservoirs mais ne s'intéressaient pas à l'aménagement des rivières fût-ce pour des raisons hydrauliques.

Le IV^{ème} programme aborde la question de la gestion des milieux sous l'angle des problématiques inondation et entretien des rivières. L'Agence fait le constat en 1981 que la maîtrise des crues est mauvaise en dehors des grands axes car **de nombreux cours d'eau sont à l'état d'abandon**, parfois depuis plusieurs décennies. Ainsi, le lit est envasé, des embâcles bloquent la circulation hydraulique, les berges sont envahies de végétation et de dépôts d'ordures, les vannages ne sont pas entretenus... Cette carence d'entretien génère des nuisances : risque inondation accru, atteinte à la qualité piscicole, dégradation générale du site néfaste au tourisme.

Une ligne programme « aménagement et entretien des rivières » est créée. En plus des études et des travaux d'aménagement et de restauration des rivières, l'entretien courant est encouragé par l'Agence via l'aide aux départements pour la constitution de CATER (Cellule d'Assistance Technique à l'Entretien des Rivières), qui apportent un soutien technique et organisationnel aux maîtres d'ouvrage locaux.

Les actions financées par l'agence sont en priorité l'élaboration de plans d'aménagement global de la rivière. Les travaux qui sont financés par l'Agence sont en grande majorité ceux qui résultent de ces plans : nettoyage des berges et du lit, renforcement des berges ...). Ces travaux doivent néanmoins ne pas menacer l'équilibre hydraulique et écologique de la rivière.

Le V^{ème} programme (1987-1991) met l'accent sur l'objectif de « restauration des milieux aquatiques ». Malgré le soutien de l'Agence aux structures départementales mises en place depuis 1982, le constat d'abandon des rivières demeure. Les aides à « l'aménagement des rivières » sont **étendues aux opérations d'entretien** (en termes d'aides aux travaux mais aussi concernant l'encadrement technique de cet entretien). La notion de Programme Pluriannuel d'Entretien (PPE) apparaît : les CATER doivent apporter aux syndicats locaux une assistance technique dans la mise en place de ces PPE tandis que l'aide aux travaux d'entretien est subordonnée à la réalisation de ces PPE. Enfin **l'Agence finance la mise en place de gardes rivières dont la fonction est d'assurer un entretien régulier de la rivière.** Il s'agit d'un financement sur 3 ans seulement à partir

de la création du poste avec un taux de subvention dégressif. Ce dispositif ne mènera qu'à la création de 7 postes aidés durant ce programme. Cependant, il faut noter que dès 1987, une soixantaine de postes de gardes existaient déjà indépendamment de l'aide de l'Agence sur l'ensemble du bassin : leurs situations sont contrastées avec des gardes plutôt 'policiers', 'cantonniers' ou 'techniciens'.³

Le **VI^{ème} programme (1992-1996)** voit le budget de l'Agence augmenter très fortement ce qui permet à celle-ci d'afficher la volonté de mettre en œuvre une « politique ambitieuse de reconquête du milieu naturel ». Ce programme apparaît très proche du précédent quant à la politique concernant « l'aménagement des rivières ».

Le **VII^{ème} programme (1997-2002)** réaffirme dans son introduction que « l'entretien courant des rivières est insuffisant dans l'ensemble du bassin ». La **sémantique a cependant évolué** par rapport aux programmes précédents et la notion d'aménagement hydraulique a été bannie du vocabulaire. On parle désormais de « **préservation et de réhabilitation des milieux aquatiques** et humides ». Les interventions doivent viser la reconquête, la protection et la valorisation des milieux aquatiques et humides. L'Agence privilégie les opérations de « reconstitution écologique » à l'aide de techniques végétales. La réalisation d'un plan pluriannuel d'entretien demeure une condition à l'engagement des aides de l'Agence dans les travaux de réhabilitation. Des opérations d'acquisitions foncières sont désormais financées à des fins de protection du milieu.

L'aide à l'animation est repensée face au relatif échec de la subvention dégressive : les subventions sont destinées à financer les postes durant toute la durée du programme et plus seulement leur mise en place. La dégressivité du taux de subvention disparaît. Le nombre de postes aidés est décuplé (plus de 90 postes au total). De nouvelles modalités de suivi sont définies : comité de pilotage, convention financière annuelle. Si l'objectif des CATER est inchangé, on note une évolution dans les missions dévolues aux gardes : **le garde doit « assurer un entretien régulier et une surveillance des milieux ainsi qu'une animation auprès des riverains et usagers du bassin versant »**.

Le **VIII^{ème} programme (2003-2006)** explicite un **nouveau cadre de référence : celui de la Directive Cadre sur l'Eau**. Ce programme « renforce et amplifie la tendance du précédent à infléchir la préoccupation de lutte contre la pollution au profit de la gestion équilibrée de la ressource et la préservation des milieux ». Il s'inscrit également dans un contexte de réduction des prélèvements et donc des aides accordées.

L'Agence met l'accent sur la sensibilisation des citoyens : parmi les actions nouvellement financées dans le cadre de la « valorisation des milieux aquatiques et humides », on trouve la réalisation de supports de communication pour « mieux informer et sensibiliser les acteurs à la préservation des milieux ». Les travaux financés doivent apporter une plus-value environnementale aux milieux en relation avec la reconquête du bon état écologique. Il peut s'agir d'une amélioration de la qualité de l'eau, des habitats, mais aussi d'une amélioration sociale en termes d'appropriation et de pédagogie. C'est notamment cette valeur sociale que l'Agence privilégie pour les actions en milieux fortement anthropisés ou artificiels. On note qu'il est désormais précisé que **les travaux de lutte contre les inondations (désignés dans les anciens programmes sous le terme d'aménagements hydrauliques) sont exclus du champ des aides de l'Agence**. Le plan pluriannuel de restauration et d'entretien (PPRE) vient remplacer le plan pluriannuel d'entretien : il est une condition à l'aide aux travaux et son élaboration constitue l'une des missions des équipes de gardes/techniciens.

Le programme emploie une liste de termes élargie afin de désigner les gardes (« gardes » rivières et « techniciens » de rivières), sans toutefois définir clairement ce qui distingue le garde du technicien en termes d'objectifs ou de missions. Les missions des gardes sont inchangées par rapport au précédent programme.

³ Cf. Jean-Charles Wolff, Entretien des rivières : étude du rôle de la fonction garde-rivière, 1987.

Le **IX^{ème} programme (2007-2012)** a pour ambition (parallèlement à la poursuite des efforts pour mettre en œuvre les obligations des directives européennes sectorielles) de développer des thématiques pour lesquelles les actions menées jusqu'ici n'ont pas permis d'aboutir à des résultats satisfaisants, en particulier en matière de qualité physique des milieux aquatiques, essentielle à l'atteinte du bon état écologique. Il s'inscrit dans le cadre de la DCE (transposée en droit français en 2004) et de la loi sur l'eau adoptée en 2006 (LEMA).

La « reconquête écologique des milieux aquatiques et humides » doit être l'objectif des actions financées par l'Agence, les objectifs étant différenciés selon l'état actuel des masses d'eau : préserver la qualité physique et biologique des milieux déjà en bon état, améliorer les caractéristiques physiques des habitats pour les masses d'eau où le premier facteur déclassant est l'hydromorphologie, développer, enfin, la continuité écologique (circulation des espèces et des sédiments). Les travaux aidés sont recentrés vers ces objectifs : ils sont constitués par les travaux de restauration (renaturation visant à la diversification des habitats notamment en milieu urbains ou périurbains fortement anthropisés, rétablissement de la circulation des poissons et des sédiments) et les travaux d'entretien. Enfin une nouveauté du IX^{ème} programme réside en l'aide apportée par l'Agence à la constitution de maîtres d'ouvrage pertinents, sous la forme de subventions sur deux ans pour leur mise en route. Cependant jusqu'à 2011, ce type d'aide a été utilisé par moins de 5 maîtres d'ouvrage.

Le programme insiste sur la mission de relais local des gardes (et techniciens, les deux vocables étant toujours employés sans expliciter leur différence) et des cellules départementales. **Leur rôle est d'accompagner l'émergence de maîtres d'ouvrage compétents dans la réalisation de travaux de reconquête écologique et de mieux sensibiliser les acteurs locaux.** Le pilotage par l'Agence est assuré grâce à un cahier des charges précis, un comité de pilotage, un rapport annuel d'activités (obligation nouvelle au IX^{ème} programme), et **encadré par un contrat pluriannuel** conforme au contrat type réalisé pour ce programme (en plus des conventions financières annuelles).

On note à travers cet historique l'évolution importante de la politique de gestion des milieux encouragée par l'Agence. Dans les années 80 (et jusqu'au VI^{ème} programme d'intervention), l'Agence finance des travaux de 'restauration' hydraulique⁴ lourds d'impacts sur les milieux (recalibrage des cours d'eau, protections de berges par enrochements et par palplanches) et jusque récemment, les opérations d'entretien non sélectif (curage mécanique, fauchage des berges et faucardage du lit systématiques).

Ces points sont importants car **les maîtres d'ouvrage éprouvent parfois des difficultés à s'adapter à la nouvelle politique de l'Agence. C'est en effet avec le soutien de l'Agence qu'ils ont pu mettre en œuvre des travaux qu'ils sont aujourd'hui incités à défaire.**

La figure suivante présente l'évolution depuis le IV^{ème} programme de l'importance des aides de l'Agence sur le thème des milieux aquatiques (rivières, zones humides, littoral) par rapport au montant total de toutes les aides de l'Agence. *Il s'agit des montants programmés et non des montants effectivement investis.* Ces chiffres ne différencient pas l'aide à l'animation des aides aux travaux et études. Pour le IX^{ème} programme, la **politique de reconquête des milieux aquatiques représente 5% des engagements de l'Agence**, soient 224 millions d'euros, pour un budget d'aides total de 4 507 millions d'euros sur 6 ans. **L'effort consenti sur ce thème a été quintuplé en 30 ans.**

⁴ A noter que cet emploi du terme 'restauration' est trompeur puisqu'il s'agit de travaux très différents de ce qu'on nomme aujourd'hui travaux de restauration.

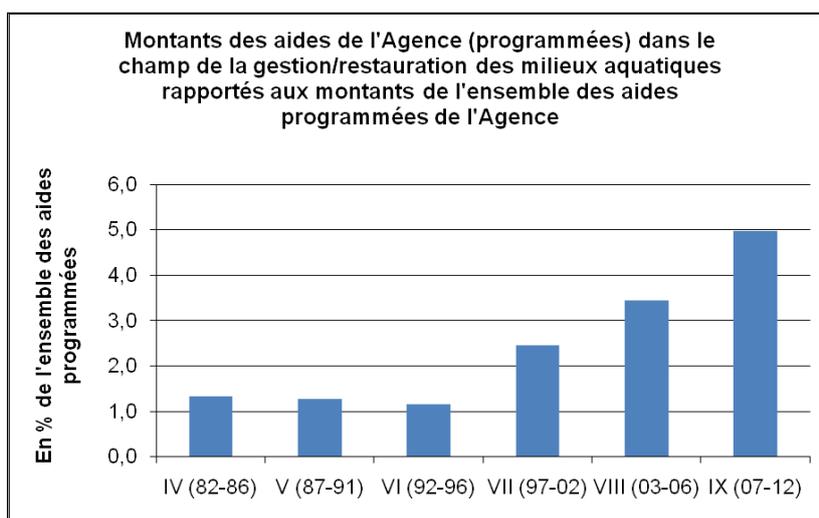


Figure 3 : Part de la gestion/restauration des milieux aquatiques dans les engagements de programmes

2. Gestion des rivières et maîtrise d'ouvrage : une compétence des riverains que les collectivités doivent acquérir

L'eau appartient au patrimoine commun de la nation (loi sur l'eau, 1992), mais les cours d'eau, eux, relèvent de deux catégories distinctes, les domaniaux et les non-domaniaux qui constituent la très grande majorité des rivières de notre bassin. Ce sont les propriétaires riverains d'un cours d'eau qui en ont l'obligation d'entretien régulier (article L215-14 du code de l'environnement).

Ainsi, l'entretien des cours d'eau non domaniaux est à la charge des propriétaires riverains. Cette obligation des riverains est, de fait, fréquemment non satisfaite, sauf par quelques associations syndicales autorisées (ASA) de riverains (notamment en Haute Normandie, en Seine Maritime et dans le bassin de l'Aisne, régions pour lesquelles une trentaine d'ASA sont aidées par l'Agence). Ces groupements de propriétaires fonciers sont en général très anciens (ce type de structure était jusqu'à 2004 régi par une loi de 1865). Ces ASA peuvent en particulier effectuer des travaux d'entretien ou de restauration des cours d'eau.

En l'absence d'ASA, certaines collectivités se sont substituées aux propriétaires riverains pour réaliser l'entretien des cours d'eau. Cependant, aucune collectivité n'a de compétence obligatoire en matière de gestion des rivières a priori, d'où l'existence de cours d'eau n'ayant pas de maître d'ouvrage collectif constitué.

Les communes peuvent entreprendre des travaux présentant un caractère d'intérêt général sur les cours d'eau. Néanmoins, le périmètre communal ne semble pas pertinent pour la gestion des cours d'eau, ce qui explique que les communes agissent rarement seules.

En revanche, un grand nombre de syndicats de rivière (en général des syndicats à vocation unique) se sont créés, et se sont dotés de compétence de gestion de l'eau (entretien du lit mineur et des berges en général mais ils peuvent également acquérir une compétence sur des terrains plus éloignés du cours d'eau, comme les zones humides par exemple, selon leurs statuts).

Les communautés de communes et d'agglomérations peuvent exercer de manière optionnelle la compétence de protection et de mise en valeur de l'environnement ce qui leur permet d'entreprendre des travaux d'entretien et de restauration des milieux. Cette prise de compétence est croissante depuis les années 90.

Quelle que soit la collectivité, **l'intervention sur des terrains privés nécessite l'obtention d'une DIG** (Déclaration d'Intérêt Général). **Toutes ces prises de compétences résultent de démarches volontaires de la part des collectivités territoriales.** Cependant la gestion des cours d'eau ne constitue en général pas un enjeu politique de premier plan. Il arrive même que certains délégués communaux d'un syndicat de rivière soient peu intéressés par les milieux aquatiques.

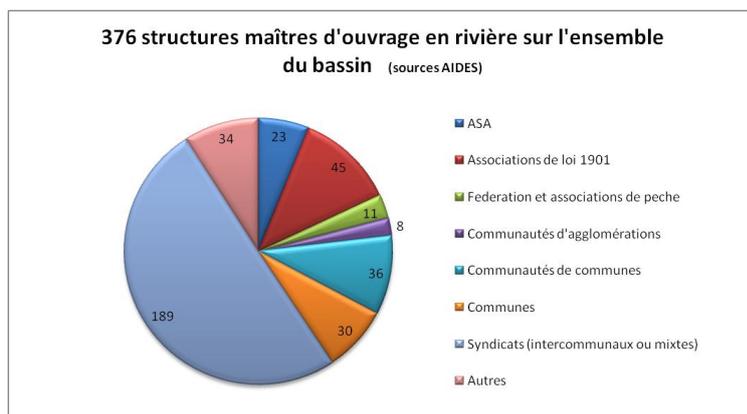
Jusqu'au début des années 2000, les services de l'Etat étaient très présents dans la gestion des cours d'eau, avec des missions de maîtrise d'œuvre auprès des collectivités. Le désengagement progressif de l'Etat a conduit certains conseils généraux à reprendre cette compétence. Cette transition a été l'occasion pour de nombreux maîtres d'ouvrage de se doter d'une cellule technique localement en créant un poste de garde/technicien rivière pour pallier le déficit de maîtrise d'œuvre.

3. Etat des lieux de la maîtrise d'ouvrage et de l'animation rivière en 2010

Les entretiens avec les chargés d'opérations, l'analyse des réponses au questionnaire et les entretiens avec les maîtres d'ouvrage ont permis la constitution d'un état des lieux de l'animation, en termes d'histoire des territoires, de facteurs explicatifs de la création des postes, de missions et profils des postes et enfin de leur pérennité financière.

Maîtrise d'ouvrage sur le bassin Seine Normandie

On recense, **en 2010, 376 maîtres d'ouvrage rivière actifs sur l'ensemble du bassin Seine Normandie.** Ceux-ci entreprennent des études concernant les cours d'eau et leurs bassins versants et/ou des travaux d'entretien ou de restauration des rivières.



Ces structures sont de natures variées mais les syndicats (intercommunaux ou mixtes) sont néanmoins majoritaires (50% des maîtres d'ouvrage). Récemment (années 90-2000), un certain nombre de communautés de communes ont pris la compétence rivière (10% des maîtres d'ouvrage) ; les associations syndicales autorisées (ASA), généralement très anciennes sont moins nombreuses (6% des maîtres d'ouvrage).

Figure 4 : Nature des maîtres d'ouvrage rivière sur le bassin Seine Normandie en 2010

La couverture du territoire par des maîtres d'ouvrage rivière est inhomogène sur le bassin Seine Normandie : l'historique de la formation des structures diffèrent en effet d'une région à une autre (cf. annexe⁵).

Animation sur le bassin Seine Normandie

⁵ En annexe figure un état des lieux détaillé par Direction Territoriale de la maîtrise d'ouvrage et de l'animation rivière (historique, répartition...).

L'Agence finance **162 postes de gardes/techniciens en rivière en 2010**, représentant **150 ETP**, employés par **106 maîtres d'ouvrage** : **28% des maîtres d'ouvrage rivière du bassin** emploie donc au moins un garde/technicien subventionné par l'Agence.

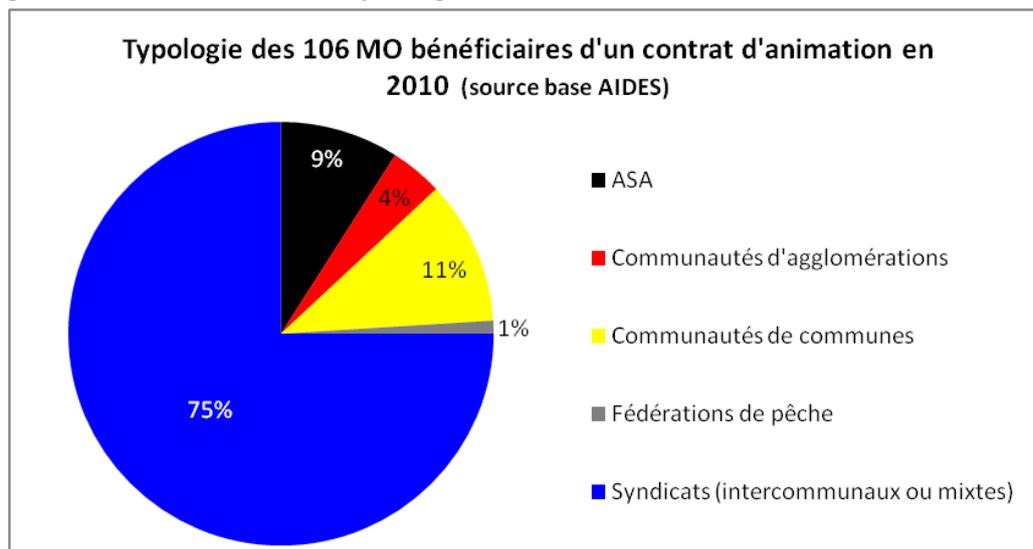


Figure 5 : Types de structures maîtres d'ouvrage employant un garde/technicien rivière en 2010

Les gardes/techniciens rivière sont très majoritairement employés par des syndicats intercommunaux ou mixtes, souvent à vocation unique (74%) et dans une moindre mesure par des communautés de communes (11%) et des associations syndicales de riverains (9%). Les associations, les communes ainsi que les fédérations de pêche n'emploient que très peu d'agents financés par l'Agence de l'Eau. En effet, les associations sont en général des structures de faible taille qui réalisent assez peu de travaux et n'ont pas besoin d'un garde/technicien (s'agissant de la gestion des rivières). La commune, d'autre part, ne constitue pas la bonne échelle pour l'emploi d'un agent dédié à l'entretien et à la restauration des cours d'eau. Le graphique ci-dessous indique la part de maîtres d'ouvrage disposant d'une animation financée par l'Agence de l'Eau.

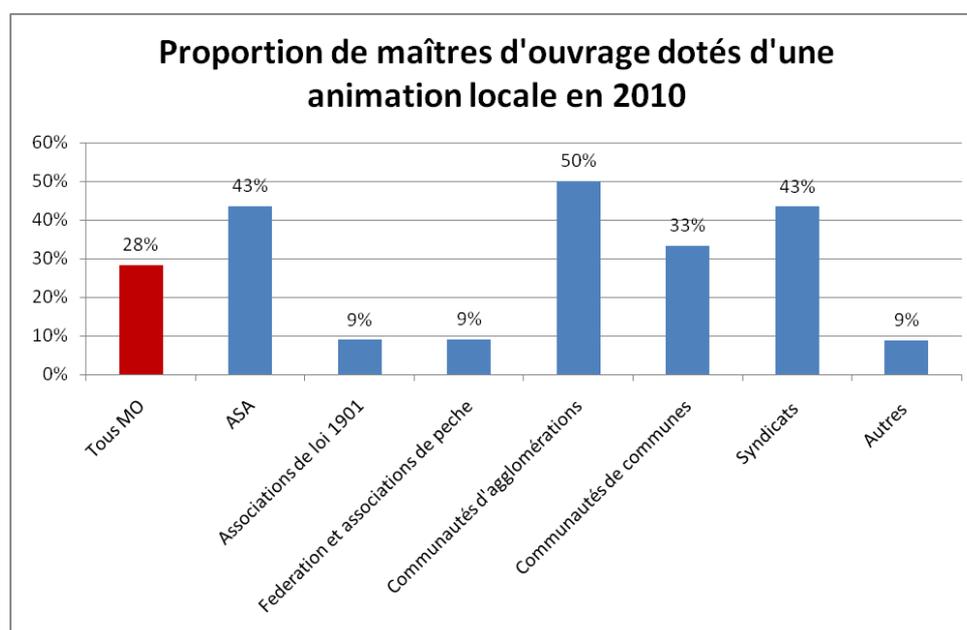


Figure 6 : Proportion, par type de structure, de maîtres d'ouvrage rivière dotés de garde/technicien rivière en 2010 en 2010

Les 2 figures suivantes illustrent la répartition des gardes/techniciens sur le territoire du bassin Seine Normandie, au regard du type de maître d'ouvrage employeur.⁶

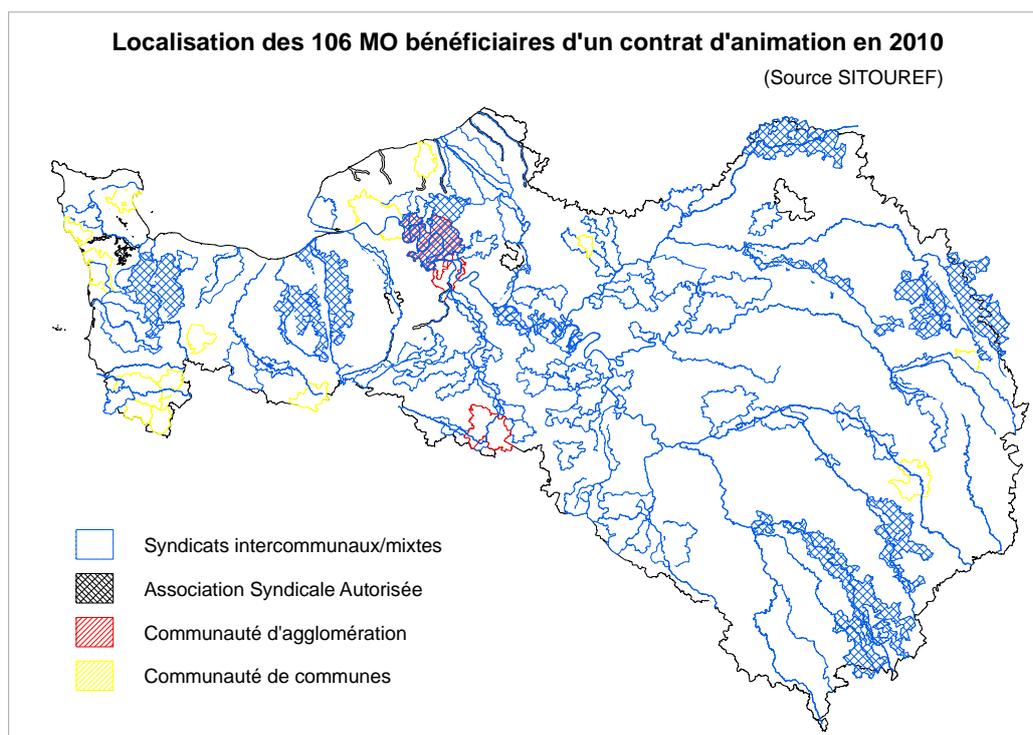


Figure 7 : Maîtres d'ouvrage employant au moins un garde/tech. rivière en 2010 par type de structures

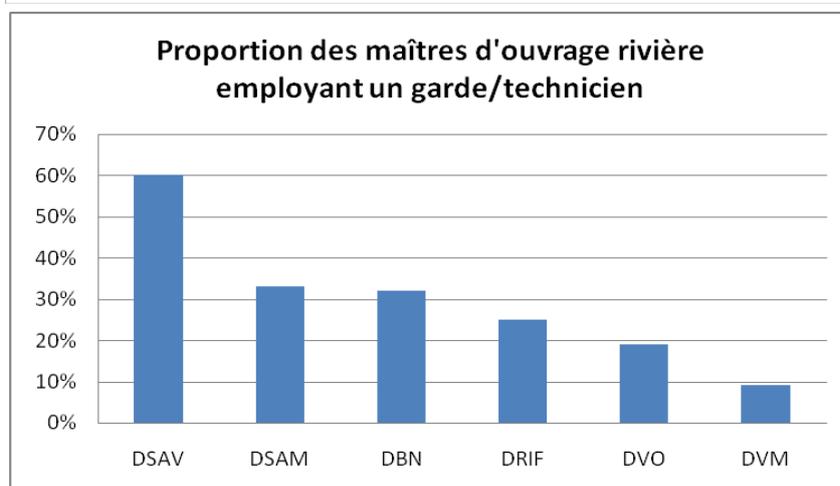


Figure 8 : Proportion des maîtres d'ouvrage rivière employant au moins un garde/technicien en 2010 (par DT)

L'animation est inégalement sur le bassin : l'ouest du bassin (Basse Normandie, Seine Aval et ouest de l'Île-de-France) est largement couvert par des maîtres d'ouvrage employant un garde/technicien, tandis que l'est du bassin (Seine-et-Marne, Seine Amont, Vallées d'Oise et vallées de Marne) est irrégulièrement couvert par de tels maîtres d'ouvrage. En outre, les communautés de communes avec animation sont très majoritairement situées dans l'ouest du bassin (DT Basse Normandie et Seine Aval) et les ASA employant un garde/technicien, sont plutôt situées au niveau des fleuves côtiers de ces mêmes directions territoriales. La maîtrise d'ouvrage avec animation dans l'est du bassin est dominée par les syndicats intercommunaux et mixtes.

⁶ La fédération de pêche et les ententes n'apparaissent pas sur cette carte, en raison de la nature de leur périmètre.

Cette hétérogénéité de l'animation est à mettre en regard avec celle de la densité des cours d'eau (4000 km de cours d'eau dans le Calvados pour 750 km dans la Marne, par ex.).

Linéaire de cours d'eau Bassin SN

(source BD Carthage)

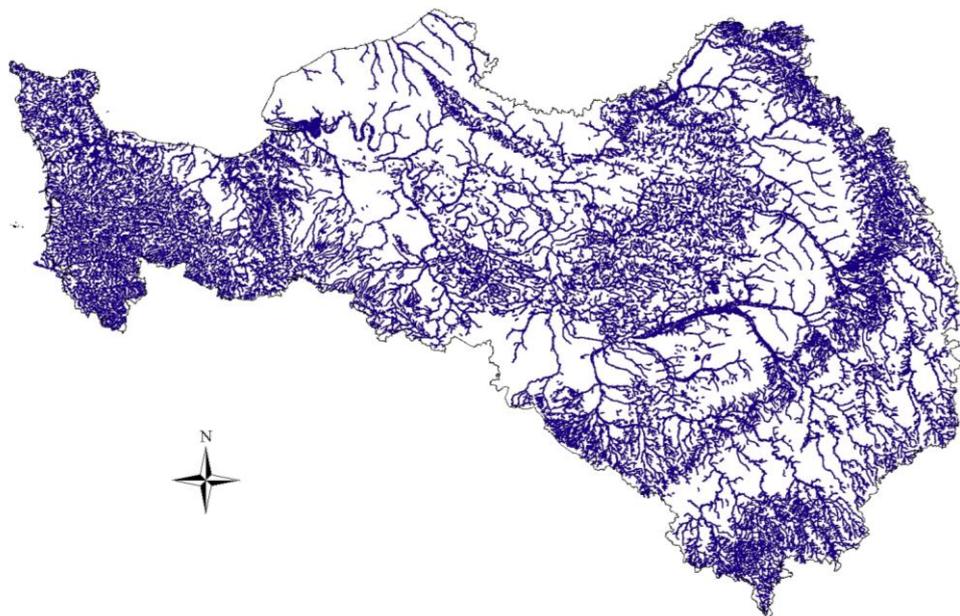


Figure 9 : Linéaire de cours d'eau du bassin

Elle est aussi le fruit d'une histoire locale : développement de la maîtrise d'ouvrage, rôle des CATER dans l'appui à l'entretien, mais aussi stratégies mises en œuvre par les directions territoriales : certaines directions territoriales ont conditionné à partir du VIII^{ème} programme leurs aides aux travaux d'entretien et de restauration à l'embauche d'un garde/technicien par le maître d'ouvrage. Cela explique que les territoires de Basse Normandie et de Seine Aval aient vu la création systématique de postes de gardes/techniciens au cours des années 2000 (cf. annexe pour une analyse détaillée par direction territoriale).

Le graphique ci-dessous présente la période de création des postes de gardes/techniciens (d'après les réponses aux questionnaires, soient pour 77 maîtres d'ouvrage) : 26% des maîtres d'ouvrage dotés d'une animation locale en 2010 ont embauché un garde/technicien pour la première fois avant le VII^{ème} programme (avant 1997), tandis que 25 % ont créé ces postes au cours du IX^{ème} programme.

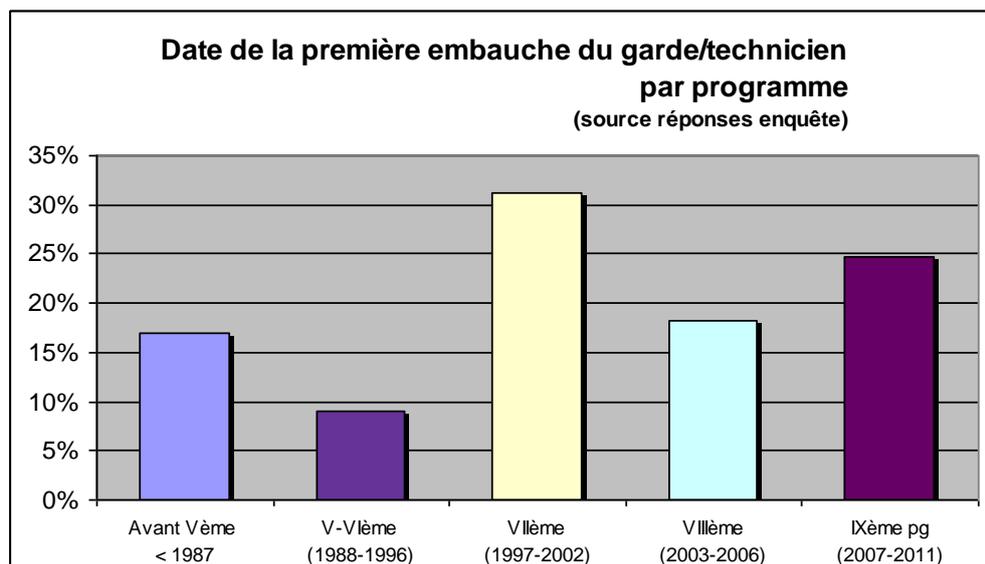


Figure 10 : Ancienneté de l'animation pour les maîtres d'ouvrage de l'ensemble du bassin

De façon générale, les motivations des maîtres d'ouvrage pour l'embauche d'un garde/technicien dépendent fortement de la période considérée.

Dans les années 80, il s'agit surtout de répondre à un besoin d'entretien des cours d'eau.

Cependant, dès 1988, le garde/technicien du Fusin est recruté dans le but de constituer « un relais entre les propriétaires et les élus », ce qui « a soulagé le président et les délégués ».

A partir du début des années 2000, le besoin d'une maîtrise d'œuvre locale se fait sentir sur certains territoires:

- ✓ Soit après la mauvaise réalisation de travaux sous maîtrise d'œuvre des services de l'Etat,
- ✓ Soit parallèlement au désengagement de l'Etat et au transfert de ses compétences aux départements.

Des fenêtres d'opportunité sont créées par la politique de pérennisation de l'aide à l'animation à partir du VIIème programme (1998), et aussi par le développement des 'emplois-jeunes' qui permettent une embauche facilitée de gardes/techniciens.

Enfin, la pression exercée par les chargés d'opérations de l'Agence et par les CATER ainsi que les politiques de conditionnalité des subventions travaux à l'embauche d'un garde/technicien mises en œuvre dans deux directions territoriales (Seine Aval et Basse Normandie) ont une responsabilité évidente dans le développement de l'animation.

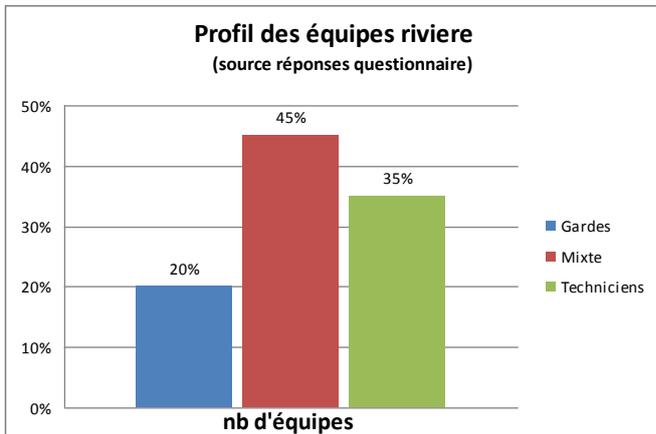
Missions exercées par les équipes

L'analyse des réponses du questionnaire nous a permis de définir une typologie de missions exercées par les gardes/techniciens⁷. **3 profils de missions** ont été établis à partir de la ventilation du temps passé sur chaque type de mission (cf. questionnaire et résultats bruts du questionnaire en annexe p83 et 87) : missions de type 'garde', de type 'mixte' et de type 'technicien'.

- ✓ Les équipes exerçant des **missions de type 'garde'** réalisent essentiellement des missions de terrain : réalisation de travaux d'entretien ou de restauration en régie, surveillance de la rivière, suivi des travaux d'entretien ou de restauration confié à des prestataires... Ces équipes font en général appel à un maître d'œuvre extérieur pour la programmation des travaux et la rédaction des dossiers administratifs. Une partie de leur temps est dévolue à l'animation auprès des riverains et des élus mais aussi pour certains du grand public.
- ✓ Les équipes exerçant des **missions de type 'technicien'** passent, a contrario, moins de temps sur le terrain. Elles ne réalisent pas de travaux en régie mais suivent les travaux réalisés par des prestataires. Elles sont très polyvalentes car elles réalisent elles-mêmes l'ensemble de la maîtrise d'œuvre : programmation des travaux, rédaction des dossiers de subventions, rédaction de cahiers des charges et choix des prestataires pour les travaux, rédaction des dossiers lois sur l'eau avant la réalisation de travaux... Ces missions peuvent, pour certaines, constituer, la majeure partie de leur temps de travail. Enfin, ces équipes consacrent en général beaucoup de temps à l'animation auprès de tout type de public.
- ✓ Les équipes exerçant des **missions de type 'mixte'** correspondent à deux types de cas : elles peuvent être constituées de plusieurs agents dont certains exercent des missions de 'gardes' et d'autres des missions de 'techniciens' ; mais elles peuvent également être constituées d'agents exerçant des

⁷ Il est nécessaire de rappeler qu'un seul questionnaire a été envoyé par maître d'ouvrage à chaque 'équipe' de gardes/techniciens. Les profils que nous avons dégagés correspondent donc au profil des missions de l'équipe, dans le cas où le garde/technicien n'est pas le seul employé par la structure. Si l'équipe est constituée d'agents aux missions différentes, le profil de l'équipe apparaît mixte.

missions à cheval entre les deux profils. C'est notamment le cas de certains agents, recrutés avant le VIIème programme pour exercer majoritairement des missions de terrain (donc de profil 'garde'), qui ont vu leurs missions évoluer avec le temps et qui ont acquis des compétences nouvelles les amenant à réaliser en partie la maîtrise d'œuvre des travaux de restauration des rivières.



Le profil le plus courant est celui des missions 'mixtes' (correspondant notamment au type de profils rencontrés dans les équipes à plusieurs agents dont certains ont des missions de 'techniciens' et d'autres de 'gardes').

Le profil 'garde' est quant à lui minoritaire avec 20% d'équipes exerçant ce type de missions en 2010.

Figure 11 : Nombre d'équipes par profil de missions

La carte suivante illustre les différences de profils à l'échelle du bassin Seine Normandie : l'ouest du bassin présente une proportion importante de profils techniciens, tandis que la situation dans l'est du bassin est plus contrastée.

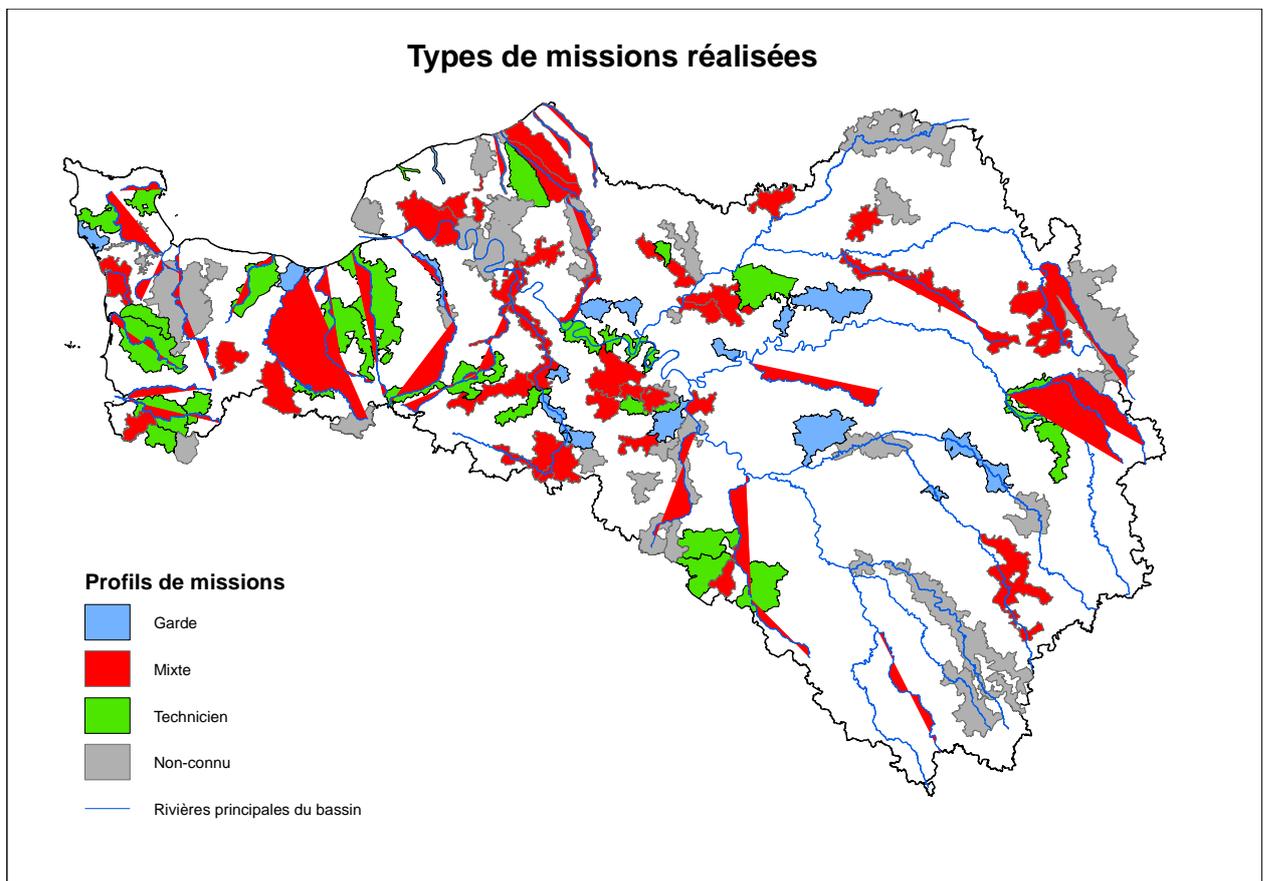


Figure 12 : Profils de missions exercés par les équipes rivière sur le bassin

La majorité des structures emploie 1 ou 2 agents (83%) financés via un contrat d'animation : 53 % des maîtres d'ouvrage n'emploient qu'un seul agent et seuls 3 % emploient plus de 3 agents dont le poste est financé par l'agence.

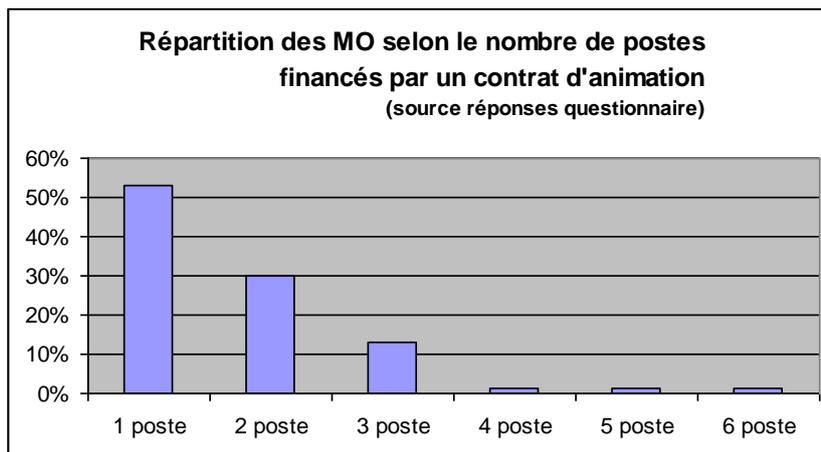


Figure 13 : Répartition des maîtres d'ouvrage selon le nombre de gardes/techniciens employés en 2010

Nombre de gardes/techniciens par équipe

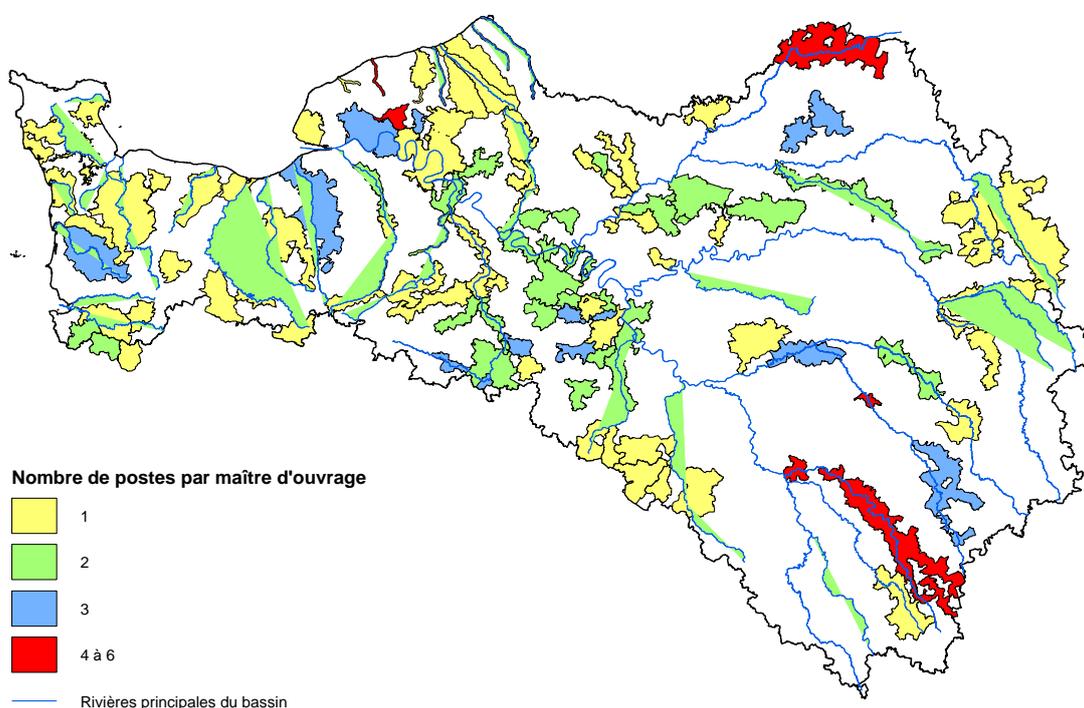


Figure 14 : Nombre de postes au sein de chaque maître d'ouvrage employeur

On note une concentration de maîtres d'ouvrage employant de 'nombreux' gardes/techniciens sur les vallées de l'Armançon et de la Seine (en amont du confluent avec l'Yonne) en Seine amont.

Néanmoins, de façon générale, **les maîtres d'ouvrage n'emploient que très rarement des équipes constituées de plus de 3 gardes/techniciens : cela concerne 5 structures** ce qui représente 5% des maîtres d'ouvrage employant une équipe rivière et 21 ETP (14% des ETP).

La formation bac + 2 est la plus courante et 61% des agents ont une formation supérieure ou égale à bac + 2.

Par ailleurs, on constate que la formation et l'âge des agents peuvent être corrélés aux missions qu'ils exercent : **les missions de 'techniciens' sont principalement exercées par des agents de formation initiale bac + 2, tandis que les missions de 'gardes' sont plutôt exercées par des agents de formation inférieure au bac.**

En effet, si on s'intéresse dans un premier temps aux maîtres d'ouvrage employant un seul garde/technicien, on constate qu'aucun garde/technicien de niveau de formation initiale inférieure au bac n'exerce de missions de 'technicien'.

La figure ci-dessous représente pour les profils 'mixte' et 'technicien', le niveau de formation initiale des gardes/techniciens (en proportion du nombre de gardes/techniciens exerçant ces profils de missions).

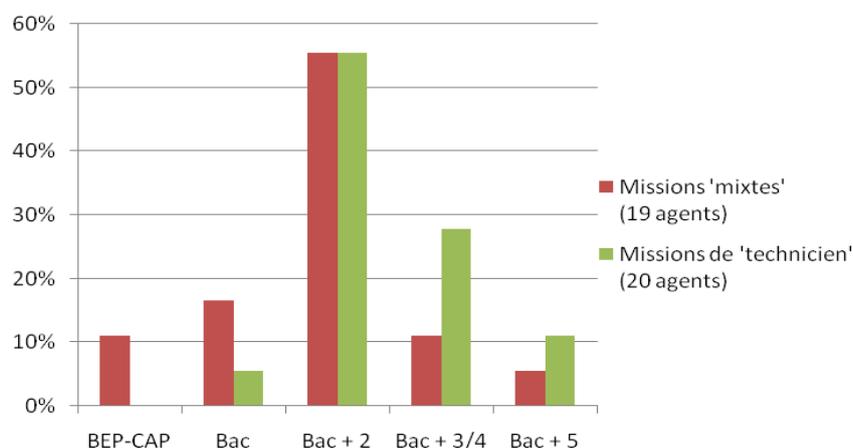


Figure 15 : Niveau de formation des agents au regard des profils des équipes (pour les maîtres d'ouvrage employant un seul agent)

Globalement, la structure du niveau de formation initiale est déplacée vers le haut quand on passe du profil de missions 'mixte' au profil 'technicien'.

Pour les maîtres d'ouvrage employant plusieurs gardes/techniciens, on s'intéresse au niveau de formation initiale le plus élevé parmi les agents : les équipes de plusieurs gardes/techniciens comprennent systématiquement au moins un agent bac + 2 dès lors que les missions réalisées sont de type 'mixte ou 'technicien'.

Les annexes complètent ces constats par une analyse plus détaillée au niveau des directions territoriales.

La résilience des postes est globalement faible dans l'hypothèse d'un arrêt des aides à l'animation.

Parmi les maîtres d'ouvrage ayant répondu au questionnaire, 28% disposent d'un budget annuel inférieur à 100 000 euros. Pour ceux-ci, la charge d'un poste de garde/technicien ne peut pas être assumée entièrement par la structure. Ces postes ne sont donc pas aujourd'hui pérennes en l'absence de subvention.

Les maîtres d'ouvrage rencontrés au cours des études de cas sont de manière générale très dépendants des aides de l'Agence en fonctionnement comme en investissement. Si les élus ne souhaitent pas la suppression du poste de garde/technicien car il leur apparaît indispensable, les solutions évoquées par ceux-ci en cas d'arrêt du subventionnement sont peu satisfaisantes :

- ✓ Passage à mi-temps du garde/technicien sur le territoire concerné : le linéaire à gérer restant le même, les missions du garde/technicien seraient nécessairement restreintes ;
- ✓ Mutualisation sur plusieurs structures : le garde/technicien partage son temps entre plusieurs structures ce qui augmente le linéaire en gestion ;
- ✓ Augmentation des cotisations des communes ou des propriétaires riverains : cela pose un problème d'acceptabilité sociale et ne peut se faire concrètement qu'en douceur.

Les élus font remarquer également que la charge d'un poste correspond à autant d'argent qui ne sera pas investi dans des travaux ou des études. Ce constat peut être aussi vu positivement : cette pénurie impose des choix de priorités et permet d'éviter les études inutiles et les travaux trop nombreux.

II. Résultats de l'évaluation

1. Quels sont les effets des contrats sur la sensibilisation des acteurs locaux ?

Quelles sont les conséquences d'un manque de sensibilisation des acteurs locaux ?

La sensibilisation des acteurs locaux constitue un préalable à l'émergence de projets de restauration des milieux aquatiques. La **sensibilisation des élus** de la structure est de façon évidente nécessaire pour mettre en place ces actions, mais les réalisations nécessitent également très souvent la **sensibilisation des riverains** et d'autres élus du territoire. A plus long terme, la **sensibilisation du 'grand public'** doit permettre un réel changement de paradigme dans la conduite de la politique de gestion et de restauration des milieux aquatiques : actuellement, du point de vue du grand public, les usages du milieu prévalent sur la considération de la qualité intrinsèque de ceux-ci. Sa sensibilisation peut induire une modification de la perception des milieux permettant une inversion de cette prévalence.

La majorité des cours d'eau sont non domaniaux et le rôle des riverains dans la gestion des cours d'eau devrait donc être primordial ; la réalisation de tout projet (notamment les plus ambitieux) nécessite l'accord des propriétaires concernés.

Ils doivent au minimum accepter le passage sur leurs propriétés, voire parfois l'abandon de leur droit d'eau ou la submersion prolongée d'une partie de leur terrain. Il s'agit donc d'un **enjeu foncier**. D'autre part, et même si cela n'apparaît pas strictement nécessaire, les riverains situés en amont et/ou en aval du projet, et, de façon générale, les usagers du cours d'eau qui pourraient être affectés ne doivent pas être en désaccord avec le projet. En effet, un élu, même très moteur dans le domaine de la restauration écologique, ne peut se permettre de prendre le risque politique de forcer un projet dont l'acceptabilité sociale est mauvaise. C'est ici la lenteur de la **modification des usages** de la rivière qui peut être un frein.

Enfin, lorsque la maîtrise d'ouvrage est assurée par une association de riverains, un certain nombre de travaux demeurent en partie à la charge directe du propriétaire concerné.

L'accord des riverains est donc une condition *sine qua non* de la réalisation du projet. C'est d'ailleurs une préoccupation première des gardes/techniciens puisque le « **désaccord des propriétaires riverains** » est le **premier obstacle à la mise en œuvre de réalisations ambitieuses le plus souvent cité par les équipes rivières** (56% des structures ayant répondu au questionnaire). La **réticence des riverains situés en amont ou en aval des projets constitue également un obstacle majeur**, cité par 47% d'entre eux (deuxième obstacle le plus cité).

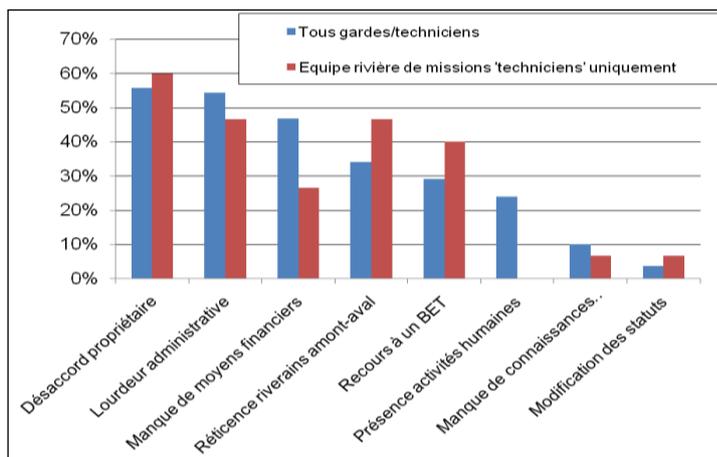


Figure 16 : Obstacles à la mise en œuvre d'actions ambitieuses : réponses des gardes/techniciens au questionnaire

L'impact du garde/technicien en termes de sensibilisation des acteurs locaux, varie selon le rôle et la considération que son employeur lui accorde.

Concrètement, l'analyse des entretiens permet de distinguer **deux types de situations selon la façon dont le garde/technicien est considéré par son employeur, à savoir le président de la structure.**

La **première catégorie d'employeurs** (la **majorité des cas** rencontrés sur le bassin Seine Normandie) considère le garde/technicien comme la référence technique sur le périmètre de la structure (souvent l'unique agent technique). Leur capacité à proposer des projets et à être pris en considération par l' élu leur confère **un certain pouvoir de sensibilisation vis-à-vis des riverains et des autres élus de la structure.**

La sensibilité du garde/technicien n'est cependant pas systématiquement en phase avec le message de l'Agence. On peut noter en particulier chez certains (plutôt chez des agents recrutés anciennement) que la politique d'effacement d'ouvrages n'est pas pleinement partagée. Le message peut donc être moins bien relayé à ce niveau là. Cette situation s'améliore grâce au rôle de sensibilisation joué par les chargés d'opérations de l'Agence d'une part, et au remplacement d'anciens gardes lors de leur départ en retraite par des techniciens de formation adaptée.

La **deuxième catégorie d'employeurs voit les gardes/techniciens comme de simples exécutants de la politique de la structure.** Ils n'ont pas la possibilité de dialoguer avec les élus et n'ont aucun poids dans l'élaboration des projets en amont. Ce cas de figure, **peu courant**, est essentiellement rencontré sur le territoire de la direction territoriale des rivières d'Île-de-France. Cette situation n'est pas toujours liée à la sensibilité des agents ou à leur manque de formation initiale. Certains souhaiteraient évoluer vers plus de responsabilités dans la mise en œuvre de projets mais sont bridés par leur structure.

Enfin, certaines structures (toujours essentiellement sur le territoire de la direction territoriale des rivières d'Île-de-France mais aussi en Seine Amont) sont en phase de transition. Les missions des gardes/techniciens évoluent vers une plus grande responsabilité en amont des travaux.

Le type de situation dépend de la personnalité de l' élu et de l'histoire de la structure. Dans un syndicat agricole, créé pour mettre en œuvre le drainage des terres, l' élu aura davantage tendance à considérer le garde/technicien comme un exécutant que dans un syndicat dont l'objet initial était déjà l'entretien des cours d'eau. De la même façon, une structure employant beaucoup de personnels techniques (parce qu'ayant d'autres compétences à sa charge comme l'assainissement par exemple) mettra moins en valeur le rôle du garde/technicien dans le dialogue avec les élus.

Nous allons dans un premier temps nous intéresser à la grande majorité des cas rencontrés (à savoir la première catégorie de maîtres d'ouvrage) et analyser le rôle des gardes/techniciens dans la sensibilisation des divers acteurs.

La sensibilisation des riverains à des pratiques d'entretien plus écologiques est un travail de l'ombre portant ses fruits progressivement...

Le travail des gardes/techniciens au contact des riverains consiste en premier lieu à une sensibilisation de long terme sur les pratiques de gestion, d'entretien et de restauration de la rivière.

Quel que soit le profil de missions exercées par l'équipe rivière, les agents passent une partie importante de leur temps de travail sur le terrain : d'après les réponses aux questionnaires, les 2/3 des équipes passent au

moins 50 % de leur temps sur le terrain, et l'ensemble des équipes y passent un temps supérieur à 20%. La figure suivante illustre la répartition des équipes rivières selon le temps passé à des missions de terrain.

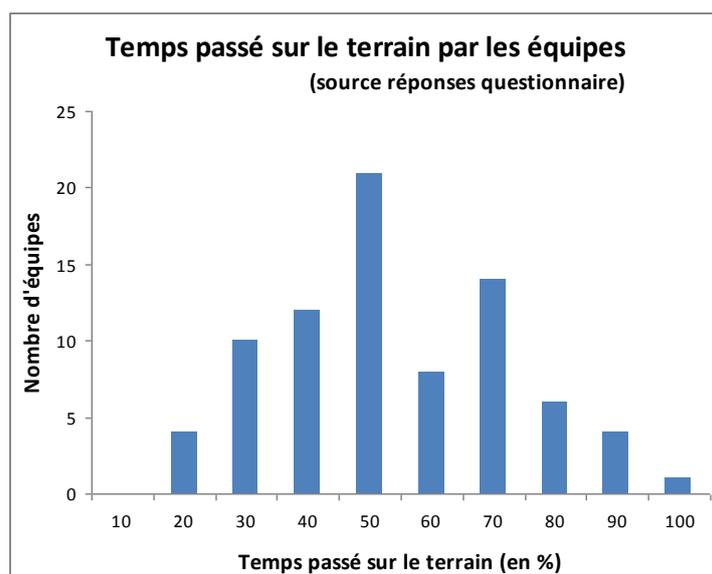


Figure 17 : Répartition du temps passé par les équipes sur des missions de terrain

Les contacts avec les riverains sont donc quasiment quotidiens, notamment à la faveur des travaux d'entretien ou de restauration. Le garde/technicien explique pourquoi les pratiques d'entretien ont évolué et montre l'intérêt des actions de restauration pour les riverains (par exemple, le technicien de l'ASA de la Sâne a pu convaincre les riverains de l'intérêt des techniques végétales pour stabiliser les berges).

Le garde/technicien explique les changements de pratiques d'entretien.

Même sur des territoires pour lesquels les missions des équipes s'apparentent plus à des missions d'entretien, le changement des pratiques d'entretien a poussé ces gardes/techniciens à communiquer envers les riverains pour expliquer ces choix (comme sur certains bassins du département de l'Essonne).

Concrètement, l'arrêt des pratiques de curage systématique (même si cela fait déjà plusieurs années) nécessite une communication importante en direction de certains riverains. Sur certains territoires, les riverains ont même l'impression que la rivière est abandonnée petit à petit par le maître d'ouvrage (au sein de la direction territoriale Seine Amont, une commune a par exemple refusé de signer les statuts mis à jour d'un syndicat de rivière car les élus considèrent que la mission première du syndicat, à savoir l'entretien, n'est plus assurée correctement).

Afin de faciliter le rôle des maîtres d'ouvrage, **l'Agence pourrait intervenir** de façon privilégiée sur cette thématique pour accompagner les gardes/techniciens **en fournissant une aide technique dans la réalisation d'outils de communication en direction des riverains (comme par exemple un guide du riverain).**

Au contraire, sur d'autres territoires, les pratiques d'entretien raisonné ont permis de reconquérir la confiance des riverains, perdue en raison de travaux antérieurs d'entretien mal réalisés.

Une majorité des gardes/techniciens interrogés observent une évolution positive de l'attitude des riverains qui perçoivent de mieux en mieux leurs messages concernant les pratiques d'entretien.

Dans le cadre des travaux réguliers d'entretien, les riverains sont également systématiquement inclus via des réunions préalables aux travaux et des réunions de chantiers régulières.

Les riverains recherchent de plus en plus l'information.

Le garde/technicien est bien identifié par les riverains comme l'interlocuteur à privilégier concernant la rivière. Il a leur confiance, ce d'autant plus qu'il est présent sur le territoire depuis longtemps.

Dans les situations favorables rencontrées dans les études de cas, les riverains font petit à petit appel au garde/technicien pour connaître les bonnes pratiques à mettre en œuvre dans les projets de travaux qu'ils mènent eux-mêmes sur leur propriété (syndicat de la Haute Rouvre, ASA de la Sâane...).

... et indispensable à l'acceptabilité des projets de restauration.

Les actions de sensibilisation des riverains sont également importantes pour des projets de travaux qui nécessitent l'accord du propriétaire concerné ou l'accord des riverains touchés par le projet. Le garde/technicien est à la fois disponible sur le terrain, écouté par les riverains car disposant d'un contact privilégié et capable d'adapter son discours à son interlocuteur car habitué à ces rencontres.

En l'absence de garde/technicien, les relations avec les riverains constituent une difficulté de taille pour un bureau d'études. Les réunions publiques peuvent être difficiles à mener et la légitimité de l'interlocuteur questionnée. A titre d'exemple, le président de l'ASA de la Sâane indique qu'un projet de ré-estuarisation porté par un syndicat voisin a été suspendu car les relations entre le bureau d'études et les riverains et élus concernés se sont dégradées à la suite de réunions. Ainsi, même si le projet est suivi par un bureau d'études, la présence du garde/technicien peut faciliter l'adhésion des riverains et servir de médiateur (du fait de sa position d'interlocuteur privilégié des riverains).

Dans le référentiel du IX^{ème} programme de l'Agence, on peut définir les projets de travaux de restauration 'ambitieux' comme ceux qui permettent le rétablissement de la continuité écologique ou une renaturation complète du cours d'eau (par exemple, la remise en fond de vallée d'une rivière). **Ces travaux 'ambitieux' impliquent des modifications paysagères et d'usages dans le cas d'un rétablissement de la continuité écologique et/ou nécessitent une emprise foncière importante, dans les cas de renaturation.** Dans les deux cas, le dialogue et la sensibilisation des riverains est une condition essentielle de la réussite des projets.

Nombre de ces projets ne peuvent donc voir le jour sans que l'acceptabilité sociale soit assurée à grande échelle. L'association des riverains très en amont des projets (notamment dans le choix du scénario du projet comme sur le projet de renaturation de la Fontenelle porté par le syndicat mixte Caux Vallée de Seine) est une pratique très courante dès lors que le maître d'ouvrage réalise des travaux ambitieux et aussi rendue possible par le travail du garde/technicien.

Enfin, les territoires très marqués par le contexte agricole nécessitent un travail de sensibilisation accru et les maîtres d'ouvrage peuvent y rencontrer des difficultés pour mettre en place des projets ambitieux (syndicat du Fusin, ASA de la Sâane...).

Les gardes/techniciens motivent les élus par de nombreux moyens ...

Le rôle du garde/technicien apparaît une fois de plus primordial dans la sensibilisation des élus de la structure. Dès lors qu'il a la confiance du président de sa structure, il apparaît comme légitime auprès des autres élus. Concrètement, le travail de sensibilisation des élus, et notamment de ceux qui élaborent les décisions (membres du bureau dans un syndicat) est plutôt un travail de fond qui s'avère souvent très efficace : le garde/technicien sait dans la plupart des cas convaincre de l'intérêt des projets et par là-même modifier la sensibilité des élus.

Le rôle du garde/technicien est de montrer aux élus ce qu'il est possible de réaliser sur leur territoire d'action. Pour ce faire, il peut organiser des visites de terrain dans des structures voisines ayant déjà réalisé les travaux correspondants (par exemple sur le territoire de la direction territoriale Vallées d'Oise ou sur les bassins de l'Yonne et du Loing). Mais il peut aller plus loin et réaliser des travaux de restauration sur un petit linéaire, par exemple sur un cours d'eau pour lequel les enjeux fonciers sont moindres et la réalisation technique plutôt simple, afin de constituer un **projet vitrine** (syndicat de l'Orge aval pour une opération de restauration de la continuité écologique, syndicat du Fusin pour une restauration d'un petit cours peu anthropisé). Enfin, sur le territoire de la direction territoriale Basse Normandie notamment, le garde/technicien peut avoir recours à une **structure maître d'ouvrage intermédiaire** : les travaux peuvent être portés par la fédération de pêche départementale et le technicien peut assurer l'assistance technique au projet. L'élu est alors associé au comité de pilotage, ce qui permet à celui-ci de prendre part sans s'engager politiquement ni financièrement. La réussite du projet vitrine incite alors la structure à assurer les travaux suivants sous sa maîtrise d'ouvrage.

En cas de blocage d'un élu sur la problématique de continuité écologique (refus d'araser des ouvrages par exemple), le garde/technicien peut sensibiliser celui-ci à des moyens de rétablir cette continuité par d'autres moyens que l'arasement d'ouvrage. Un garde/technicien d'un syndicat francilien a notamment présenté au président du syndicat **des solutions plus à même de concilier l'ambition écologique et les réticences sociales** (ouverture permanente des vannes, contournement de l'ouvrage par création d'un bras...). Cela permet de sensibiliser l'élu, même si l'effet reste inférieur à ce que l'Agence pourrait souhaiter.

La sensibilisation des élus des différentes communes (délégués au sein d'un syndicat par exemple) peut également passer par des **jours portes ouvertes**. Régulièrement organisées par certaines structures (comme le syndicat de la vallée de la Blaise), ces journées permettent au garde/technicien d'exposer les projets en cours, les travaux effectués et les actions à engager prochainement. Elles permettent également d'impliquer ces élus qui, bien que représentant leur commune au sein d'un syndicat à compétence ciblée, sont parfois peu intéressés par les problématiques de gestion des milieux. Par ailleurs, des communes peuvent également solliciter le garde/technicien pour présenter l'action du syndicat à leurs élus (cas du syndicat du Thérain).

Les gardes/techniciens peuvent également intervenir vis-à-vis des élus en **travaillant les projets des communes en amont**. Il s'agit d'une **action peu visible par l'Agence mais qui peut avoir des conséquences non négligeables sur le milieu**. L'équipe rivière du syndicat mixte des berges de la Seine et de l'Oise intervient en ce sens : les gardes/techniciens émettent un avis sur les projets d'aménagements portés par les communes (donc en dehors du cadre de la compétence du syndicat) et les aident à prendre en compte la problématique milieu pour anticiper notamment des incompatibilités avec des projets que pourrait porter le syndicat.

...mais des cas de blocages demeurent...

Malgré tous les efforts des gardes/techniciens, certains élus peuvent s'avérer très réticents à la mise en place d'actions ambitieuses concernant notamment la continuité écologique. Même les pratiques d'entretien actuelles continuent à être remises en question par des élus toujours fortement partisans du curage.

La préoccupation principale de nombreux élus reste la lutte contre les inondations.

En particulier, les élus en place depuis plus de 20 ans qui ont œuvré au sein de la structure à la mise en œuvre de lourds travaux de 'restauration' hydraulique⁸ de la rivière au cours des années 70-80 n'acceptent souvent

⁸ Ici, le terme 'restauration' hydraulique correspond à une artificialisation du milieu pour lutter contre le risque inondation (recalibrage, protections de berges avec palplanches ou enrochement...)

pas de prendre le contre-pied de ce qu'ils ont pu réaliser auparavant, avec la bénédiction de l'Agence et des services de l'Etat. **Le tournant pris par l'Agence n'est pas accepté par certains élus.**

Il peut aussi y avoir un conflit générationnel avec les défenseurs d'une restauration hydromorphologique ambitieuse. Cela se rencontre notamment sur le territoire de la direction territoriale Vallées d'Oise où l'ensemble des partenaires techniques et financiers des maîtres d'ouvrage (gardes/techniciens de rivières, chargés d'opérations de l'Agence, techniciens des CATER) sont jeunes et sont considérés comme moins crédibles par certains élus.

Sur le territoire de la direction territoriale de Seine Amont, les chargés d'opérations indiquent qu'il subsiste un différentiel parfois important entre la politique de l'Agence et les mentalités des maîtres d'ouvrage, constat à modérer avec des exemples de sensibilisations réussies.

... et le président de la structure joue un rôle primordial.

Selon les gardes/techniciens interrogés, l'appui du président permet de convaincre plus facilement les autres élus. Les réticences d'un président peuvent à l'inverse décourager le garde/technicien.

Le changement du président peut amener un syndicat à modifier en profondeur sa politique. De façon générale, **le changement de présidence renforce le rôle et la légitimité du garde/technicien qui incarne la continuité de la structure.** Ce sont également les élus les plus anciens, ayant une vision plus hydraulique des projets à mettre en œuvre, souvent les plus réticents aux changements de politique, qui sont remplacés par des élus ayant en général une vision plus écologique du milieu. Sur le territoire de la direction territoriale Ile de France en particulier, cela peut permettre au syndicat d'effectuer une transition vers une prise en compte accrue du rôle du garde/technicien, comme pour le syndicat de l'Yvette aval.

La présence d'un garde/technicien peut constituer a minima une porte d'entrée au sein du maître d'ouvrage pour l'Agence.

Pour la deuxième catégorie d'employeurs qui considère le garde/technicien comme un exécutant de la politique du maître d'ouvrage, la sensibilisation des élus se fait directement par le chargé d'opérations de l'Agence. En effet, le garde/technicien n'a pas de poids dans les décisions de la structure.

Dans certaines structures de Seine Amont ou d'Ile de France, le financement d'un poste permet à l'Agence d'établir un contact privilégié avec la structure. Même si les actions des gardes/techniciens sont en deçà des attentes de l'Agence, **le chargé d'opération peut, par cet intermédiaire, avoir un certain droit de regard sur la politique du syndicat et un contact privilégié avec les élus.** L'influence de l'Agence sur le syndicat s'en trouve nettement renforcée.

Enfin, certaines structures ont récemment pris un virage dans leur politique : les gardes/techniciens ont acquis une légitimité qui va leur permettre d'initier un travail de sensibilisation auprès des élus. L'Agence doit les encourager à devenir réellement force de proposition, en valorisant leur travail auprès des élus.

Il s'agit à présent de s'interroger sur les implications concrètes de ce rôle qu'ont les gardes/techniciens de sensibiliser les acteurs : les pratiques d'entretien et de restauration sont-elles améliorées ? Les réalisations sont-elles plus ambitieuses ?

2. Quels sont les effets des contrats sur les travaux d'entretien et de restauration nécessaires à l'atteinte du bon état écologique ?

La présence de gardes/techniciens apporte une plus-value qualitative en termes de réalisations.

Le garde/technicien constitue un 'service technique' qui permet des changements qualitatifs dans les pratiques d'entretien...

Le garde/technicien représente dans la majorité des cas la seule compétence technique au sein du maître d'ouvrage. Il joue un rôle dans l'émergence des projets de restauration mais surtout dans leur mise en œuvre concrète.

L'évolution des pratiques d'entretien est visible dans les demandes de subventions et dans les constats des chargés d'opérations de l'Agence : l'arrêt des curages systématiques, le recours moins fréquent aux curages légers, la mise en place d'un entretien sélectif et manuel (au niveau du lit comme au niveau des berges) sont autant d'actions entreprises systématiquement. Dans de nombreux cas, le recrutement d'un garde/technicien est concomitant d'un changement des méthodes d'entretien et de la mise en place d'un entretien raisonné.

La quantification de ces changements de pratiques à partir des données disponibles n'a pas été possible : il aurait été nécessaire de s'intéresser aux aides attribuées depuis le Vème programme (1987) et d'avoir accès à une description détaillée des actions mises en œuvre, ce qui n'est pas le cas dans la base de données existante.

... mais le rôle de l'Agence dans ces changements est également important.

La distinction entre le rôle du garde/technicien et le rôle incitatif de l'Agence est délicate. L'Agence a en effet exercé une pression non négligeable sur les maîtres d'ouvrage via les chargés d'opérations d'une part et via l'évolution de sa politique de subventionnement de l'entretien d'autre part. En particulier, les gardes/techniciens embauchés il y a une vingtaine d'années pour réaliser ou surveiller les travaux d'entretien ont souvent fait évoluer leurs pratiques d'entretien suite aux fortes incitations de l'Agence.

Il faut également noter le rôle essentiel de l'Agence (et, selon les territoires, de la Cater) dans la sensibilisation des maîtres d'ouvrage en amont de l'embauche de techniciens. Les structures qui emploient des gardes/techniciens sont dans certains cas, les structures qui ont été les plus sensibilisées en amont.

En présence d'un garde/technicien, les travaux d'entretien sont globalement mieux suivis et réalisés.

La majorité des chargés d'opérations estiment que, de façon générale, le garde/technicien apporte une réelle plus-value concernant le suivi des travaux et *in fine* la qualité des travaux réalisés. Même si on ne s'intéresse qu'aux travaux d'entretien (qui sont mis en œuvre également par de nombreux maîtres d'ouvrage sans animation technique), les travaux réalisés en présence de gardes/techniciens paraissent « mieux réalisés et plus raisonnés » (selon un chargé d'opérations en Seine Aval) que lorsqu'il est fait appel à un maître d'œuvre extérieur nécessairement moins présent sur le terrain. Il s'agit d'une appréciation qualitative à dire d'experts.

Parallèlement, plusieurs maîtres d'ouvrage (élus comme gardes/techniciens) soulignent le fait qu'avant le désengagement de l'Etat, les plans pluriannuels d'entretien (PPE) sous maîtrise d'œuvre de la DDA (direction départementale de l'agriculture) étaient mal réalisés en raison du manque de suivi des travaux. Sur le territoire du syndicat de la Verse, seules trois tranches (sur cinq) du premier PPE ont été effectivement réalisées par la DDA en raison d'un suivi nettement insuffisant. Cette carence a amené le syndicat à embaucher un garde/technicien.

Le garde/technicien apparaît indispensable aux chargés d'opérations pour mettre en œuvre des actions de restauration.

Pour beaucoup de chargés d'opérations (dans les directions territoriales d'Île-de-France, de Basse Normandie ou de Vallées d'Oise par exemple), le garde/technicien apparaît indispensable dès lors que des actions de restauration sont entreprises. Cette présence technique locale permanente permet en effet de réaliser tout le travail préalable auprès des riverains concernés par les travaux (notamment les nombreuses réunions publiques nécessaires à l'obtention d'une DIG), de façon plus efficace qu'un bureau d'études moins disponible sur le terrain. **Selon un chargé d'opérations, un bureau d'études « s'achemine naturellement vers des solutions plus simples à mettre en œuvre donc moins ambitieuses ».**

En l'absence de garde/technicien, les partenaires techniques du maître d'ouvrage (notamment les chargés d'opérations) réalisant des actions de restauration sont très sollicités pour faire émerger les projets comme pour le suivi de leur mise en œuvre. En particulier, le dynamisme de la Cater est déterminant pour l'émergence d'actions dans une telle situation mais également pour le suivi de la mise en œuvre. Cependant les effectifs des Cater ne permettent pas aux agents de ces cellules d'être sur le terrain aussi régulièrement que souhaitable.

Certains chargés d'opérations (par exemple en Vallées d'Oise ou en Seine Aval) adoptent une politique différenciée selon la présence d'un garde/technicien. En l'absence d'équipe technique, ils insistent essentiellement sur l'entretien régulier tandis que l'accent est mis sur la restauration dès lors qu'il y a embauche d'un garde/technicien.

L'Agence a pour objectif la réalisation d'actions de restauration ambitieuses potentiellement complexes à mettre en œuvre.

L'amélioration de l'état des cours d'eau au sens de la DCE nécessite en général la mise en œuvre d'actions de restauration qui ont pour objet :

- Soit de pallier une absence prolongée d'entretien ou les dommages infligés au fonctionnement physique du cours d'eau par un évènement climatique (inondation ou sécheresse),
- Soit de 'réparer' des actions précédentes d'artificialisation du milieu en réhabilitant les caractéristiques physiques de celui-ci pour retrouver une potentialité écologique proche d'une situation 'naturelle'.

Dans la majorité des cas, les cours d'eau ont été fortement artificialisés (depuis plusieurs siècles avec la construction de moulins ou plus récemment pour des usages agricoles ou des protections anti- crues). Les actions les plus ambitieuses sont alors les actions dites de renaturation, mais ce sont également en général les plus difficiles à mettre en œuvre puisqu'elles impliquent souvent une modification du paysage, voire des usages du milieu.

Concrètement, les maîtres d'ouvrage réalisent deux grands types d'actions sur les cours d'eau :

- des actions d'entretien régulier des berges (coupe et plantation de ripisylve) et du lit (enlèvement d'embâcles, curage, faucardage) : l'entretien peut être plus ou moins sélectif et les évolutions législatives ont modifié les conditions d'exercice de cet entretien. Le curage doit désormais être 'léger' et localisé.
- des actions de restauration des berges, de la morphologie et de la continuité écologique du cours d'eau.

En analysant les données de la base des aides attribuées aux maîtres d'ouvrage, nous avons **défini 4 catégories d'actions de restauration selon leur 'niveau d'ambition'**. Avec l'aide des chargés d'opérations, nous avons

déterminé un niveau pour chaque action individuelle⁹. Cependant, les actions sont souvent réalisées par groupe lors de la restauration d'un tronçon de cours d'eau : la restauration des berges peut par exemple être réalisée par retalutage des berges en pente douce, utilisation de techniques végétales pour renforcer les berges et actions de lutte contre le piétinement par le bétail (pose de clôtures et mise en place d'abreuvoirs). Une restauration d'un tronçon comprenant plusieurs actions apparaît plus ambitieuse qu'une restauration composée d'une unique action.

Par ailleurs, la prise en compte de plusieurs compartiments (lit mineur et berges par exemple, voir figure suivante) lors d'une restauration constitue un élément indicatif d'une certaine ambition.

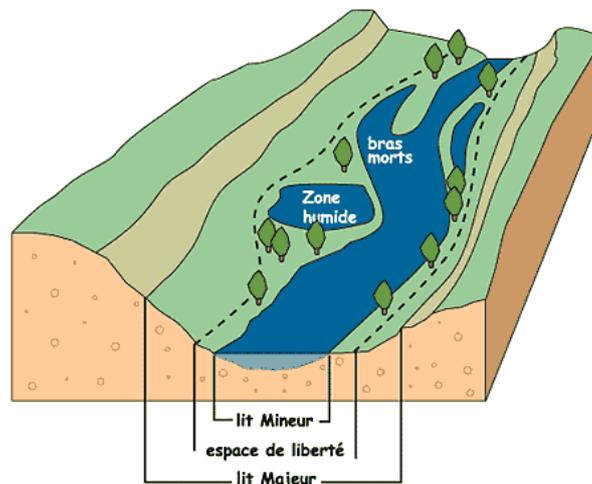


Figure 18 : Définition des compartiments d'un cours d'eau (Source : site internet du SMETAP Dordogne)

Les niveaux d'ambition sont donc définis de la façon suivante :

- ✓ **Actions de niveau 1** : actions simples (niveau R1 du manuel de restauration hydromorphologique des cours d'eau) et individuelles de restauration d'un compartiment : diversification des habitats piscicoles ou des écoulements, utilisation de techniques végétales...
- ✓ **Actions de niveau 2** :
 - actions plus ambitieuses (niveau R2 du manuel de restauration hydromorphologique des cours d'eau) et individuelles : arasement d'un merlon de curage ou création d'un bras de contournement d'un seuil...
 - couplage de plusieurs actions de niveau 1 pour une restauration 'semi-complète' d'un compartiment donné, par exemple restauration de berges en techniques végétales associées à la pose de clôtures le long du cours d'eau.
- ✓ **Actions de niveau 3** : couplage de plusieurs actions de niveau 1 et 2 pour une restauration 'complète' d'un ou plusieurs compartiments, par exemple arasement d'un merlon de curage associé à l'utilisation de techniques végétales, à la pose de clôtures et à la création de zone de frayères.
- ✓ **Actions de niveau 4** : actions très ambitieuses (niveau R3 du manuel) de renaturation ou de restauration de la continuité écologique : reméandrage, réouverture ou remise en fond de vallée d'un cours d'eau, arasement de seuils ou de moulin.

⁹ Ce classement correspond également aux 3 niveaux R1, R2, R3 définis dans le 'Manuel de restauration hydromorphologique des cours d'eau' publié par l'AESN en 2007.

Chaque action de la base de données des aides attribuées au cours du IXème programme (soit 2700 aides sur la période 2007-2010) a été caractérisée au regard de cette classification pour permettre une comparaison entre maîtres d'ouvrage¹⁰.

La division des actions de restauration en 4 niveaux d'ambition a permis également de **définir une 'note' chiffrée constituant un indicateur synthétique** : cette note intègre en effet le nombre d'actions engagées et leur niveau d'ambition par la formule suivante. Une pondération simple permet d'accorder une plus grande importance aux actions ambitieuses, ce qui est cohérent avec les priorités de la politique de l'Agence.

$$N = (nb \text{ actions niveau } 1 * 1) + (nb \text{ actions niveau } 2 * 2) + (nb \text{ actions niveau } 3 * 3) + (nb \text{ actions niveau } 4 * 4)$$

Cet indicateur doit être utilisé avec précaution : il ne prend par exemple pas en compte le linéaire de cours d'eau sur lequel les actions de restauration ont porté. Il ne constitue évidemment pas une mesure fiable de la dynamique de restauration des maîtres d'ouvrage mais il apporte néanmoins un premier éclairage précieux.

L'animation constitue globalement une condition nécessaire à la réalisation d'actions ambitieuses et nombreuses.

Les maîtres d'ouvrage réalisent plus de travaux d'entretien et de restauration après la création du poste de garde/technicien qu'avant

Une comparaison 5 avant / 5 ans après la création d'un poste de garde/technicien au cours du VIII^{ème} programme (cf. annexes pour l'analyse détaillée) montre que dans 85% des cas, l'évolution est positive à très positive ; pour les 15% restant, on observe une stagnation ou une légère baisse du volume financier des travaux aidés par l'agence. Cette analyse ne tient pas compte des travaux ayant pu être effectués en régie et donc sans aides financières de l'agence.

Par ailleurs, l'analyse des aides attribuées par l'Agence sur la période 2007-2010 à l'ensemble des maîtres d'ouvrage permet de mettre en évidence la différence entre maîtres d'ouvrage avec et sans animation concernant les actions réalisées en cours de IXème programme.

Les maîtres d'ouvrage avec animation sont plus fréquemment actifs dans la restauration des cours d'eau que les maîtres d'ouvrage sans animation.

Sur les 113 maîtres d'ouvrage bénéficiant de la présence d'un garde/technicien¹¹, 93% sont 'actifs', c'est-à-dire qu'ils ont réalisé au moins une étude ou une action d'entretien ou de restauration au cours du IXème programme et 88% ont réalisé au moins une action d'entretien ou de restauration.

Le tableau suivant présente une comparaison des actions financées par l'Agence entre maîtres d'ouvrage actifs avec et sans animation.

¹⁰ Les aides versées aux MO de la direction territoriale Vallées de Marne n'ont pas pu être caractérisées selon les 4 niveaux de restauration, en raison de l'absence de description des travaux correspondants (aides gérées par l'Entente Marne). L'analyse des niveaux des actions de restauration ne prend donc pas en compte les MO de cette DT.

¹¹ Ce nombre est légèrement supérieur au nombre de maîtres d'ouvrage signataires d'un contrat d'animation/assistance technique en rivière du fait que certains gardes/techniciens sont employés par un maître d'ouvrage et mis à disposition auprès d'un ou plusieurs autres.

	Tous MO	MO avec animation	MO sans animation
MO		113	
MO actifs (ayant réalisé au moins une étude ou une action d'entretien ou de restauration)	385	105	280
MO ayant réalisé au moins une action d'entretien ou de restauration (<i>en % des MO actifs</i>)	82%	94%	78%
MO ayant réalisé au moins une action de restauration (<i>en % des MO actifs</i>)	46%	66%	39%

Figure 19 : Maîtres d'ouvrage actifs avec et sans animation sur 2007-2010

Seuls 39% des maîtres d'ouvrage 'actifs' sans animation réalisent des actions de restauration (103 MO) tandis que 66% des maîtres d'ouvrage 'actifs' avec animation mettent en œuvre des actions de restauration (76 MO).

Les maîtres d'ouvrage avec animation réalisent en moyenne 2 fois plus d'actions de restauration.

On définit les structures 'actives en restauration' comme celles qui ont réalisé au moins une action de restauration au cours du IXème programme. Parmi elles, les maîtres d'ouvrage avec animation mettent en œuvre en moyenne plus d'actions que les maîtres d'ouvrage sans animation.

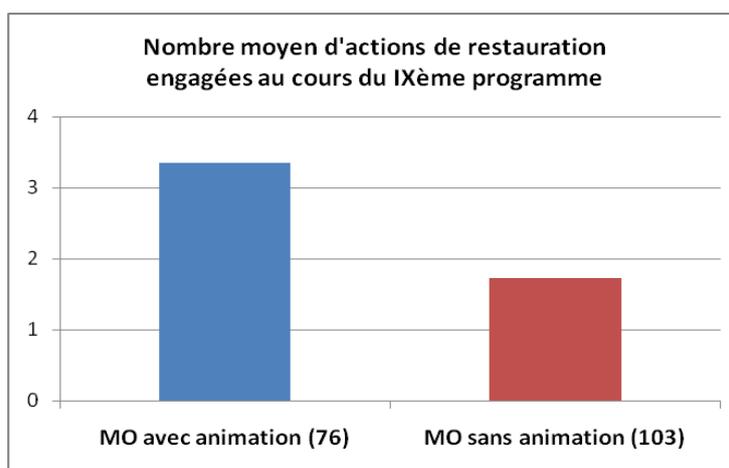


Figure 20 : Nombre moyen d'actions de restauration engagées sur la période 2007-2010 par maître d'ouvrage actif en restauration

La figure suivante précise que 68% des maîtres d'ouvrage sans animation n'ont réalisé qu'une seule action de restauration sur la période 2007-2010 contre 37 % pour les maîtres d'ouvrage avec animation.

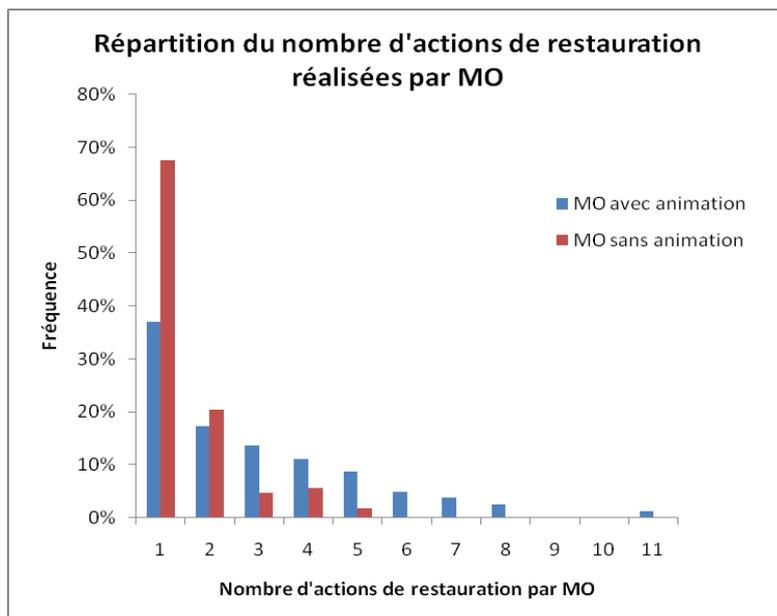


Figure 21 : Répartition du nombre d'actions de restauration réalisées par maître d'ouvrage (2007-2010)

En agrégeant, on constate que **seuls 12% des maîtres d'ouvrage sans animation ont réalisé plus de 2 actions de restauration sur la période 2007-2010 tandis que 44% des maîtres d'ouvrage avec animation sont dans ce cas**. Parmi ces maîtres d'ouvrage 'actifs en restauration', certaines structures ne paraissent pas être amenées à embaucher un garde/technicien financé par l'Agence. C'est le cas notamment des communes. La figure suivante présente une comparaison entre maîtres d'ouvrage avec et sans animation par type de structures.

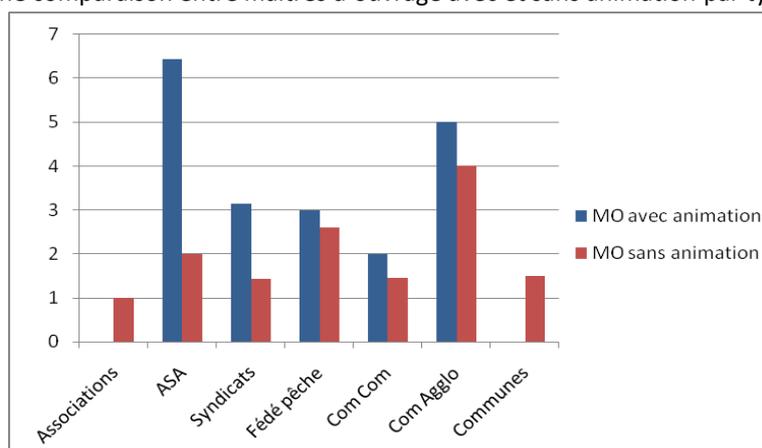


Figure 22 : Nombre moyens d'actions de restauration engagées sur la période 2007-2010 par les maîtres d'ouvrage 'actifs en restauration' en fonction du type de structure

La différence est très marquée concernant les ASA (mais le nombre de maîtres d'ouvrage concerné est assez faible avec 10 ASA actives en restauration dont 7 avec animation) et pour les syndicats qui constituent la majeure partie des structures actives en restauration. En revanche, l'écart est faible pour les communautés d'agglomérations et les fédérations de pêche : ceci est notamment du au faible échantillon concerné (seule une communauté d'agglomération sans animation est active en restauration).

Les maîtres d'ouvrage avec animation sont quasiment les seuls à engager des actions ambitieuses de restauration.

Les actions 'ambitieuses' de restauration correspondent aux actions de niveau 3 et 4 (cf. plus haut pour la définition de ces niveaux). Ce sont donc ces deux niveaux qui ont été particulièrement étudiés.

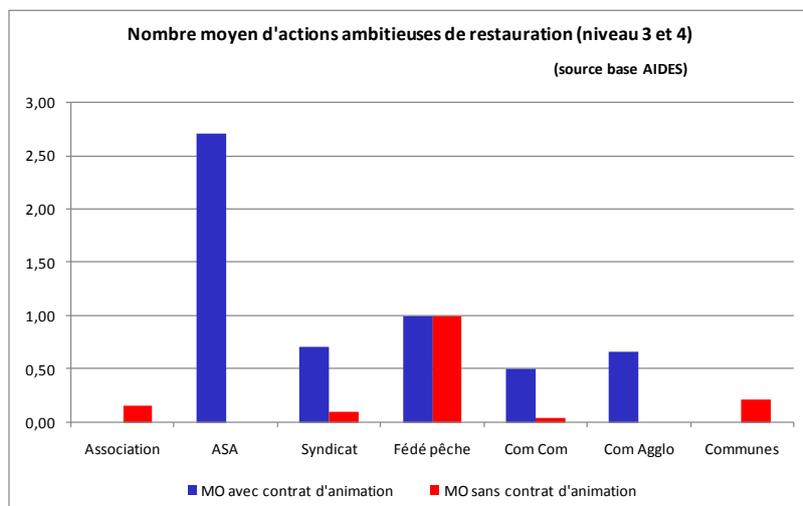


Figure 23 : Nombre moyen d'actions ambitieuses de restauration (niveau 3 et niveau 4) engagées par les 147¹² maîtres d'ouvrage actifs en restauration (2007-2010)

Au sein des ASA, des syndicats et des communautés de communes (qui sont les principaux employeurs de gardes/techniciens rivière, cf. I.3), **le nombre moyen d'actions ambitieuses de restauration engagées au IX^{ème} programme est nettement plus important parmi les maîtres d'ouvrage avec animation.** Les maîtres d'ouvrage sans animation ne mettent que très rarement en œuvre de telles actions : seul 1 syndicat sans animation a engagé une action de restauration de niveau 4 au cours du IX^{ème} programme tandis que 11 syndicats employant un garde/technicien ont engagé ce type d'actions.

On s'intéresse à présent à la note de restauration (cf. plus haut pour la définition de cet indicateur). Le tableau suivant illustre la plus grande ambition des actions de restauration portées par les maîtres d'ouvrage avec animation puisque **leur note est en moyenne 2 fois plus élevée que celle des maîtres d'ouvrage sans animation.**

	Tous MO actifs en restauration	MO avec animation	MO sans animation
Note de restauration moyenne	4,7	6,9	2,7
Note de restauration médiane	3	4,5	2

Figure 24 : Notes de restauration moyenne et médiane : comparaison entre maîtres d'ouvrage avec et sans animation

Par ailleurs, on constate que les maîtres d'ouvrage sans animation ne parviennent qu'à de rares exceptions à obtenir une note supérieure à 4 (ce qui équivaut par exemple à 2 actions moyennement ambitieuses ou à une action très ambitieuse engagées au cours du IX^{ème} programme), contrairement aux maîtres d'ouvrage avec animation.

¹² Sur l'ensemble du bassin Seine Normandie, il y a 179 MO actifs en restauration sur la période 2007-2010, mais seulement 147 ont pu être étudiés (les 32 MO restantes sont situées en Vallées de Marne).

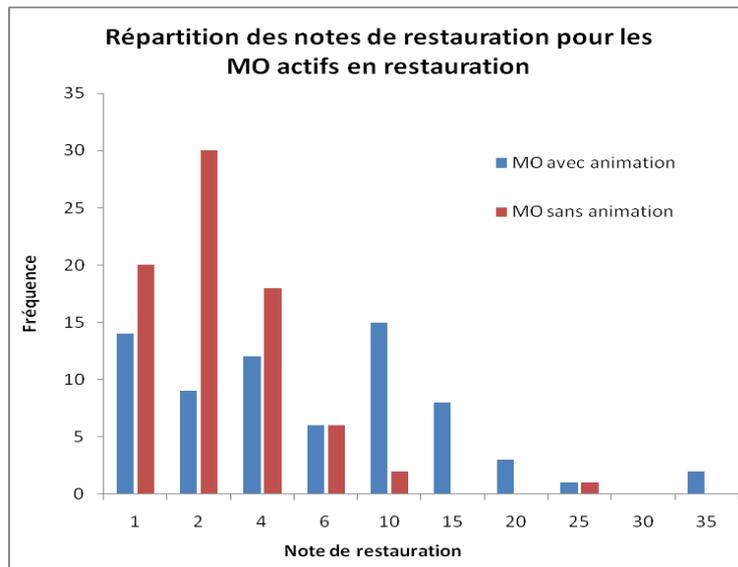


Figure 25: Répartition des notes de restauration pour les 147¹³ maîtres d'ouvrage actifs en restauration - comparaison entre MO avec et sans animation

Si on s'intéresse uniquement aux syndicats (intercommunaux ou mixtes), l'écart est encore plus marqué : aucun syndicat sans animation n'obtient une note supérieure à 5, tandis que 43% des syndicats avec animation y parviennent.

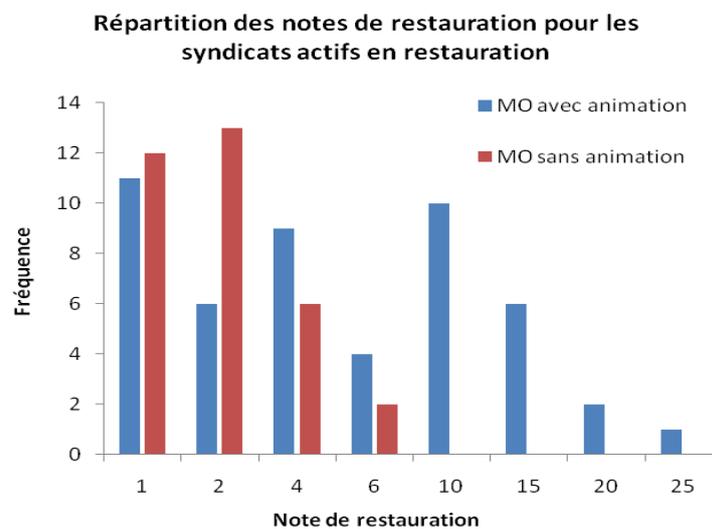


Figure 26 : Répartition des notes de restauration pour les 82¹⁴ syndicats actifs en restauration - comparaison entre maîtres d'ouvrage avec et sans animation

Au niveau du bassin Seine Normandie, la comparaison générale entre structures avec et sans animation est sans appel : la présence d'un garde/technicien constitue une condition nécessaire à l'engagement des maîtres d'ouvrage dans une restauration ambitieuse des cours d'eau.

¹³ Cf. note 11

¹⁴ Sur l'ensemble du bassin Seine Normandie, il y a 101 syndicats actifs en restauration sur la période 2007-2010, mais seulement 82 ont pu être étudiés (les 19 syndicats restants sont situés en Vallées de Marne).

La présence d'un garde/technicien ne semble néanmoins pas constituer une condition suffisante à la réalisation d'actions ambitieuses de restauration ...

Les 2 cartes ci-après représentent les notes de restauration obtenues par l'ensemble des maîtres d'ouvrage employant un garde/technicien sur le bassin Seine Normandie.

Elles permettent d'observer les différences entre territoires : au sein de certaines directions territoriales, la majorité des maîtres d'ouvrage obtient une note supérieure ou égale à 4 tandis que pour d'autres, cette situation fait figure d'exception. Les territoires à enjeux sont par ailleurs inégalement recouverts.

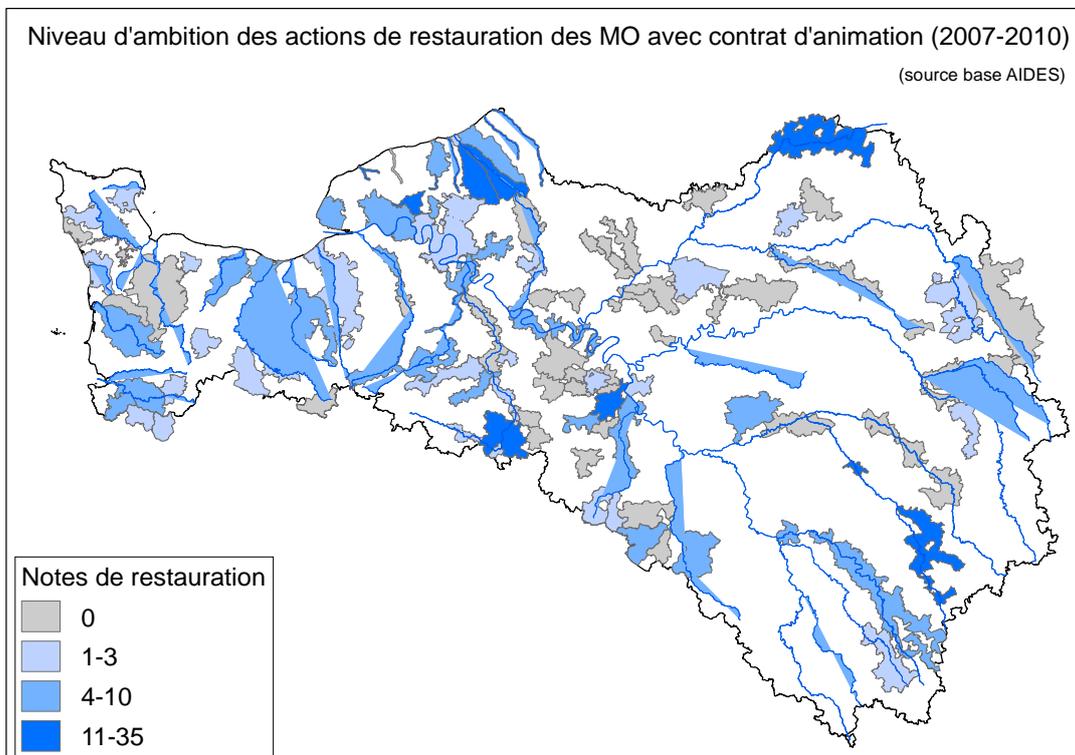


Figure 27 : Notes de restauration de l'ensemble des maîtres d'ouvrage du bassin avec animation

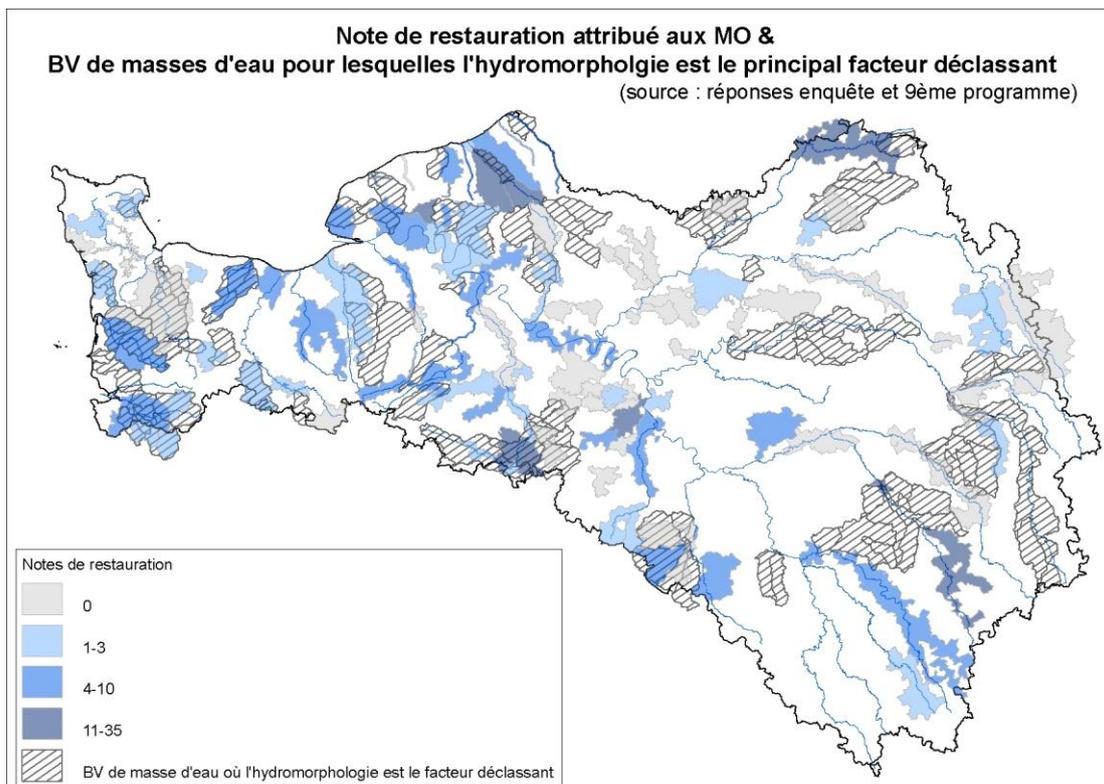


Figure 28 : Notes de restauration de l'ensemble des maîtres d'ouvrage du bassin avec animation, croisée avec les masses d'eau dont l'hydromorphologie est le principal facteur déclassant

La carte ci-dessous revient sur la comparaison entre maîtres d'ouvrage avec et sans animation, à l'échelle de la direction territoriale Vallées d'Oise. Si les actions de restauration sans animation y semblent effectivement peu importantes, le dynamisme des maîtres d'ouvrage avec animation est très contrasté : une proportion importante de ceux-ci ne réalise aucune action de restauration.

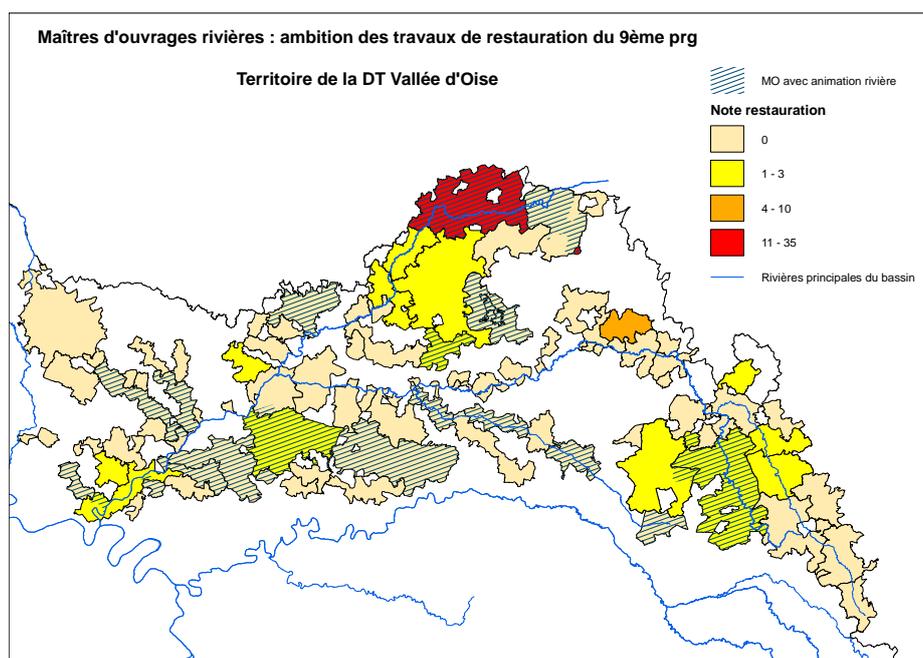


Figure 29 Notes de restauration pour l'ensemble des maîtres d'ouvrage rivière - DT Vallées d'Oise

Les actions ambitieuses de restauration, si elles sont essentiellement le fait de structures employant un garde/technicien, ne sont pas mises en œuvre par l'ensemble de ces maîtres d'ouvrage : sur l'ensemble du bassin, 30 structures avec animation ont réalisé des actions de restauration de niveau 3 ou 4 au cours du IXème programme, soient 27% de ces structures.

La présence d'un garde/technicien ne suffit donc pas à assurer que les actions entreprises soient ambitieuses.

... mais des facteurs explicatifs des situations contrastées se dégagent.

Certains facteurs, freins ou leviers, permettant d'expliquer en partie ces différences sont exposés ci-dessous. A ces explications, il faut ajouter le fait que certains travaux de restauration n'apparaissent pas dans la base des subventions versées aux maîtres d'ouvrage dès lors que les opérations sont réalisées intégralement en régie. Sur le syndicat de la Verse par exemple, le garde/technicien a mis en œuvre des chantiers de restauration de la diversité des habitats et des écoulements sans faire appel à une entreprise et le syndicat apparaît néanmoins comme n'ayant réalisé aucune action de restauration.

La mise en place d'actions ambitieuses nécessite un certain temps donc les postes créés récemment n'ont pas encore pu porter pleinement leurs fruits.

Les entretiens réalisés avec les maîtres d'ouvrage révèlent que leurs actions sont toujours graduellement ambitieuses. Pour ne pas braquer élus et riverains, le garde/technicien commence en général par de petits chantiers de restauration, simples à mettre en place, qui lui permette de montrer l'intérêt d'opérations de restauration (petites protections de berges en techniques végétales, petits aménagements piscicoles...). Ce type d'actions n'est en général pas très ambitieux mais constitue souvent un préalable à la mise en place d'actions plus complexes et plus impactantes en termes de restauration d'un bon état du milieu.

En particulier lorsque les choix d'aménagements faits dans le passé par la structure maître d'ouvrage vont à l'encontre des préconisations actuelles pour l'atteinte du bon état écologique, le travail de sensibilisation et d'infléchissement de la vision des élus nécessite du temps : des actions peu ou moyennement ambitieuses peuvent voir le jour, mais les grosses opérations de renaturation ou de restauration de la continuité écologique, qui nécessitent souvent de défaire ce qui a été réalisé quelques années auparavant, sont le fruit d'un travail de fond et ne peuvent être engagées dès l'arrivée d'un garde/technicien au sein de la structure. Les évolutions de la politique de subvention de l'Agence ne peuvent avoir d'impacts immédiats.

Si on s'intéresse en particulier à la problématique de continuité écologique, les études préalables sont longues à mener (d'après les chargés d'opérations comme les maîtres d'ouvrage) et les demandes administratives nombreuses, donc la réalisation des travaux proprement dits peut débuter plusieurs années après la naissance du projet.

Concrètement, une étude globale est menée à l'échelle du bassin pour déterminer le type d'aménagements possibles : des solutions sont proposées, mais la décision d'arasement précis doit être prise après mise en œuvre d'une étude de faisabilité à une échelle plus locale. Pour lancer concrètement le projet, le maître d'ouvrage doit faire une demande d'autorisation auprès de la police de l'eau (et constitue donc un dossier comprenant une étude d'impact) et faire une procédure de DIG (déclaration d'intérêt public) pour agir sur un ouvrage privé.

La phase amont du projet peut être d'une durée telle que la 'doctrine' de l'Agence change entre l'émergence du projet et la réalisation concrète. En particulier, en Seine Aval, certains travaux de rétablissement de la

continuité piscicole débutent, alors que l'approche concerne aujourd'hui la continuité écologique qui comprend également la circulation sédimentaire. Ces projets n'ont pas pris en compte cet aspect.

Les figures ci-dessous montrent l'influence de l'ancienneté de l'animation sur l'ambition et le nombre des actions de restauration entreprises par les maîtres d'ouvrage.

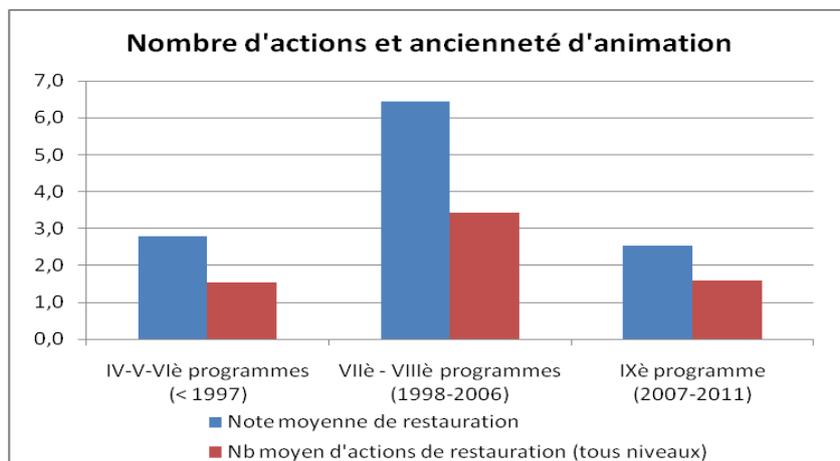


Figure 30 : Ambition et nombre d'actions de restauration moyens sur la période 2007-2010 selon la date de première embauche d'un garde/technicien

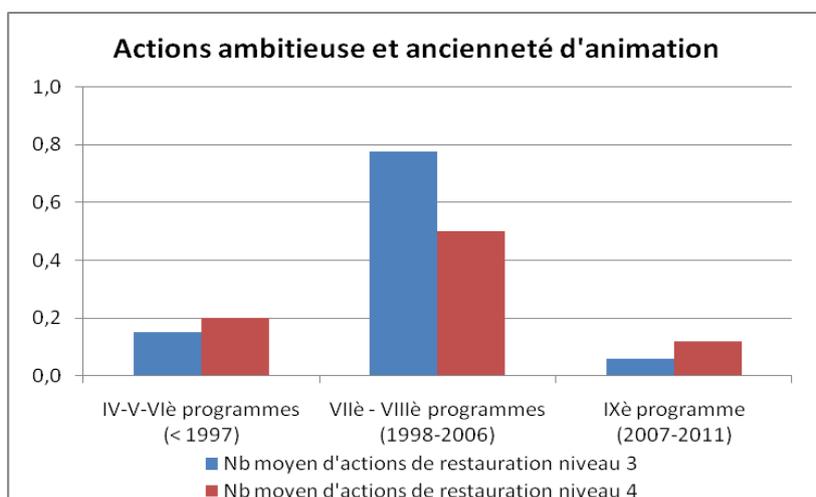


Figure 31 : Nombre moyen d'actions ambitieuses de restauration sur la période 2007-2010 selon la date de première embauche d'un garde/technicien

Une animation récente est logiquement synonyme de travaux moins nombreux et moins ambitieux. Globalement **les gardes/techniciens embauchés au cours du IXème programme n'ont pas encore eu le temps de mettre en œuvre (c'est-à-dire d'arriver à la phase travaux) des actions ambitieuses** (cf. plus bas pour des compléments sur les actions ambitieuses).

On remarque par ailleurs que **les maîtres d'ouvrage les plus dynamiques en termes de restauration sont ceux qui ont embauché pour la première fois un garde/technicien au cours des VIIème et VIIIème programmes de l'Agence**. Cela est à mettre en relation avec les missions et la formation des gardes/techniciens en question : ceux-ci sont généralement embauchés directement pour réaliser des missions de 'techniciens' avec une formation initiale adaptée, ce qui leur permet de faire émerger des projets ambitieux.

Le passage à des actions de restauration ambitieuses constitue un saut qualitatif pour les maîtres d'ouvrage

Les chargés d'opérations comme les gardes/techniciens interrogés lors des études de cas constatent que la réalisation d'opérations ambitieuses de renaturation ou de rétablissement de la continuité écologique correspond à un stade avancé qu'il est difficile d'atteindre.

Pour les élus comme pour les riverains, le passage de chantiers de restauration 'classiques' (par exemple utilisation de techniques végétales pour renforcer les berges, mise en place de clôtures et d'abreuvoirs pour lutter contre le piétinement du bétail, retalutage des berges en pente douce, aménagements piscicoles...) au rétablissement de la continuité écologique impose des modifications d'usages et de paysage. **Les projets n'apportent pas forcément de bénéfice visible à la collectivité (dans la lutte contre les inondations, contre l'érosion...) et sont très souvent sources de conflits ou de tensions avec les riverains. Les élus y sont donc souvent réticents.**

Aux difficultés de sensibilisation en amont du projet que nous avons abordées précédemment, s'ajoutent généralement des **obstacles d'ordre administratif**. Un projet ambitieux, bien qu'il soit mis en œuvre pour améliorer la qualité écologique du milieu, est quasi systématiquement soumis à autorisation de la police de l'eau. **Les dossiers sont longs et complexes à monter**. Ce travail administratif nécessite des compétences qui le rapprochent d'un travail d'ingénieur. L'autorisation accordée par les services de l'Etat peut être soumise à conditions : le maître d'ouvrage doit alors revoir son projet pour l'adapter. Cette demande d'autorisation se fait une fois l'accord des partenaires financiers obtenu. Chacun peut, selon ses modalités propres, émettre des réserves ou faire modifier le projet pour qu'il corresponde à sa vision. Or **ces différents intervenants (Agence, conseil général, services de l'Etat) ne suivent pas nécessairement la même ligne de conduite et leurs interventions ne sont généralement pas concertées.**

En parallèle, l'intervention sur des terrains privés nécessite la mise en place d'une Déclaration d'Intérêt Général (DIG), ce qui augmente le nombre de formalités administratives.

La lourdeur administrative est le deuxième obstacle le plus cité par les gardes/techniciens pour la mise en œuvre d'actions ambitieuses : 54% le mettent en avant.

La plupart des chargés d'opérations n'entreprennent d'engager le garde/technicien vers ce type de projets qu'une fois des actions plus 'classiques' de restauration engagées via le plan pluriannuel d'entretien et de restauration.

L'histoire des territoires influe sur les pratiques des maîtres d'ouvrage.

Selon les territoires, les chargés d'opérations identifient des stades d'avancement de la restauration des milieux. **Certains territoires sont encore peu actifs, et ce même si l'animation est antérieure à 2007 et que les gardes/techniciens possèdent un profil adapté et exécutent des missions de 'techniciens'.**

En Vallées d'Oise par exemple, les maîtres d'ouvrage avec animation réalisent peu d'actions de restauration subventionnées (3 sur 11 ayant une animation antérieure à 2007), alors même que seul un maître d'ouvrage n'emploie aucun agent de niveau de formation bac + 2 et que les équipes réalisent toutes des missions 'mixtes' ou de 'techniciens' (maîtres d'ouvrage ayant répondu au questionnaire).

Deux éclairages peuvent être apportés. D'une part, sur ce territoire, une proportion non négligeable de gardes/techniciens réalisent des petits chantiers de restauration en régie. Les actions de restauration de faible niveau d'ambition (1 ou 2) sont donc plus nombreuses que ce que l'exploitation des bases de données de subventions laisse croire. D'autre part, sur ce territoire situé en amont, le problème de continuité écologique a émergé très récemment avec le Grenelle de l'Environnement. Auparavant, ce sujet n'apparaissait pas comme une priorité, contrairement à des territoires situés plus en aval (Seine Aval et Basse Normandie par exemple) pour lesquels cette question est étudiée depuis plus de dix ans. Les élus ne paraissent par ailleurs pas

encore assez mûrs pour mettre en œuvre des actions ambitieuses. Les premières commencent seulement à émerger alors que la plupart des gardes/techniciens ont été embauchés lors des VIIème et VIIIème programmes.

En Vallées de Marne, territoire sur lequel l'animation locale est très peu développée, la chargée d'opérations ne voit pas de corrélation forte entre présence d'un garde/technicien et dynamisme du maître d'ouvrage en termes d'actions de restauration. Le rôle du garde/technicien dans l'impulsion des travaux lui semble relativement faible comparé au rôle du président de la structure mais également des Cater (cellules situées au niveau de chaque département) et de l'Entente Marne. **Cette présence forte des partenaires techniques et financiers sur le territoire de la direction territoriale explique en partie le faible développement de la fonction de garde/technicien.**

Cependant, les maîtres d'ouvrage avec animation réalisent tous des actions de restauration, certes relativement peu ambitieuses, parfois complétées d'études globales pour définir les actions plus ambitieuses à mener.

Les équipes de profil 'techniciens' réalisent des actions plus ambitieuses que les équipes de profil 'gardes'.

Avant même de s'intéresser aux actions mises en œuvre par les maîtres d'ouvrage, on peut observer dans un premier temps les ambitions 'affichées' des gardes/techniciens via les réponses au questionnaire.

Les gardes/techniciens ont été interrogés sur les actions qui leur sembleraient pertinentes sur leur territoire et qu'ils n'ont pas déjà réalisées. Les réponses permettent d'appréhender un degré d'ambition des agents, en s'intéressant notamment aux gardes/techniciens qui :

- souhaiteraient mettre en œuvre des actions de restauration de niveau 1 : on peut en déduire que ces actions simples ne sont pas ou peu réalisées sur leur territoire.
- ne souhaiteraient pas mettre en œuvre des actions de restauration de niveau 4 : on peut en déduire un manque d'ambition face à des actions qui correspondraient à une vision trop écologiste ou trop interventionniste de la rivière pour ces gardes/techniciens. Il est à noter que certains territoires peuvent n'être effectivement pas concernés par des besoins de restauration ambitieuse.

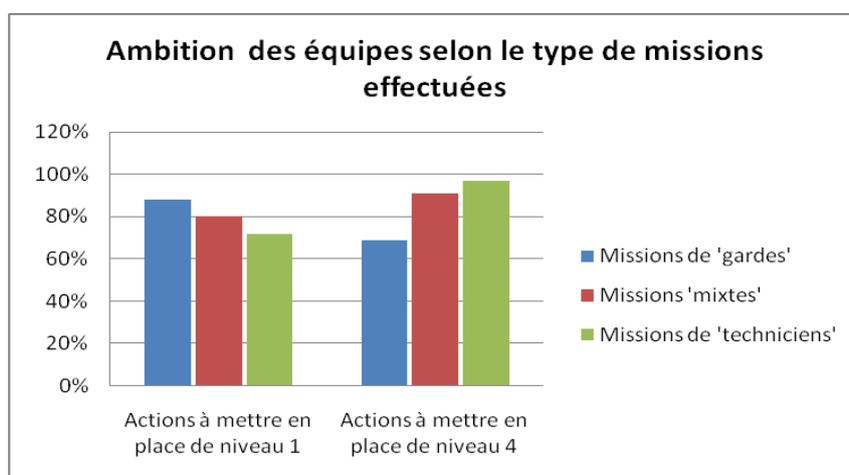


Figure 32 : Actions que les équipes souhaiteraient pouvoir mettre en place selon la typologie des missions réalisées (d'après réponses au questionnaire)

En classant les missions des équipes ayant répondu en trois catégories (missions de 'gardes', missions 'mixtes', missions de 'techniciens', cf. I.3) selon les réponses au questionnaire, on constate que **l'ambition est plus importante pour les équipes de type 'techniciens', que pour les équipes de profil 'gardes'** : les 'gardes'

souhaiteraient d'abord pouvoir mettre en œuvre des actions de restauration 'simples' qui peuvent déjà apporter une grande plus-value au milieu quand un certain nombre d'équipes de profil 'techniciens' ont dépassé ce stade.

En revanche, **pour certaines équipes de profil 'gardes' les actions ambitieuses de restauration n'apparaissent pas pertinentes. Ces équipes ne partagent pas forcément la vision de l'Agence dans toutes les opérations qu'elle préconise.** En effet, beaucoup d'agents embauchés depuis le VIIIème programme ont été formés de la même façon (BTS 'Gestion et protection de la nature') : une certaine vision du milieu naturel leur a été inculquée et une certaine doctrine de ce qu'est une rivière en bon état et ce qui permet d'y parvenir leur a été enseignée. En revanche, **les agents qui ont été formés différemment, souvent à une époque où la doctrine véhiculée par l'Etat et l'Agence était différente, n'ont donc pas toujours le même mode de pensée et peuvent remettre en cause la doctrine actuelle de l'Agence.**

Il s'agit à présent d'étudier les réalisations effectives de l'ensemble des maîtres d'ouvrage avec animation.

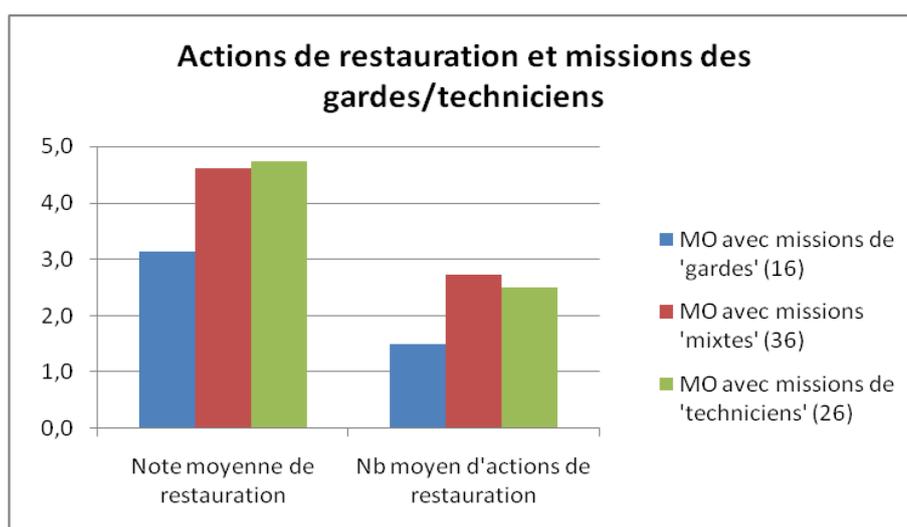


Figure 33 : Note moyenne de restauration et nombre moyen d'actions de restauration sur la période 2007-2010 : comparaison entre les maîtres d'ouvrage avec animation selon les missions réalisées par les équipes

Les équipes ayant des missions de 'techniciens' ou 'mixtes' réalisent bien en moyenne des actions plus nombreuses et plus ambitieuses que les 'gardes'.

Plusieurs chargés d'opérations qui suivent des gardes/techniciens de différents types (par exemple en Seine Aval ou en Seine Amont) confirment la relation entre réalisations et type de missions effectuées. Le territoire de la direction territoriale Seine Aval est à ce titre un exemple particulièrement frappant comme le montre la figure suivante.

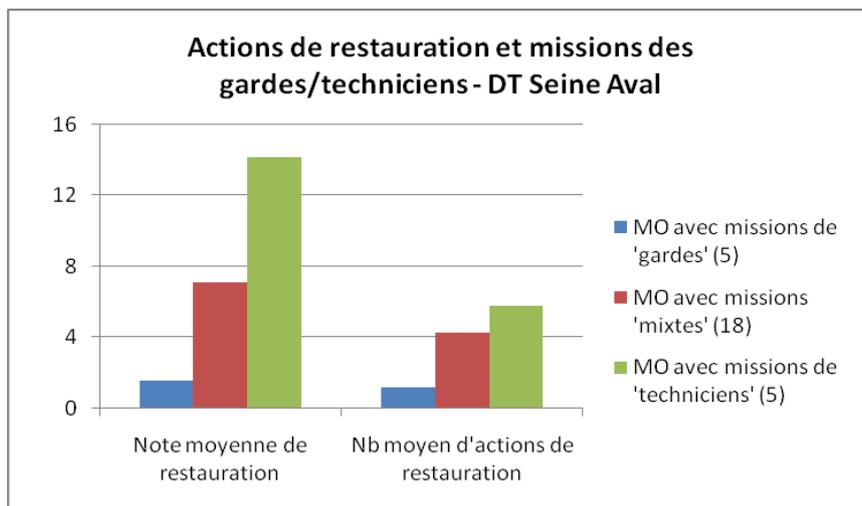


Figure 34 : Note moyenne de restauration et nombre moyen d'actions de restauration (2007-2010) en Seine Aval : comparaison entre les maîtres d'ouvrage avec animation selon les missions réalisées par les équipes

Le niveau de formation des équipes conditionne le nombre et le niveau d'ambition des actions réalisées.

On peut également dégager des différences dans les réalisations des maîtres d'ouvrage avec animation selon la formation des agents employés. Pour être en mesure de comparer des équipes constituées d'un ou de plusieurs agents, on s'intéresse à l'agent le plus qualifié : les équipes employant un agent bac + 2 sont nettement plus actives que les équipes sans agent bac + 2.

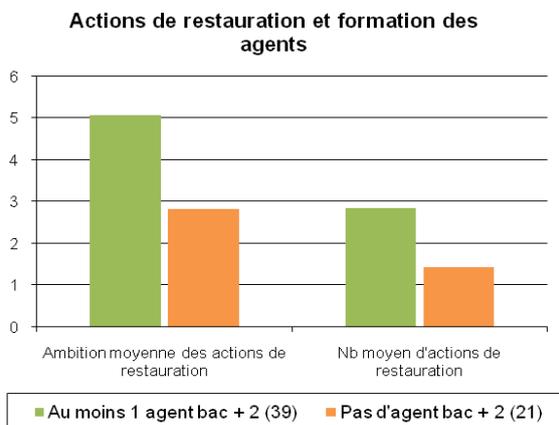


Figure 35 : Note moyenne de restauration et nombre moyen d'actions de restauration sur la période 2007-2010: comparaison entre les maîtres d'ouvrage avec animation selon le niveau de formation des agents

On constate également que 12 maîtres d'ouvrage sur 39 employant un bac + 2 ont réalisé au moins une action de restauration de niveau 3 tandis que seulement 1 maître d'ouvrage sur 21 sans bac + 2 a réalisé une action de ce type.

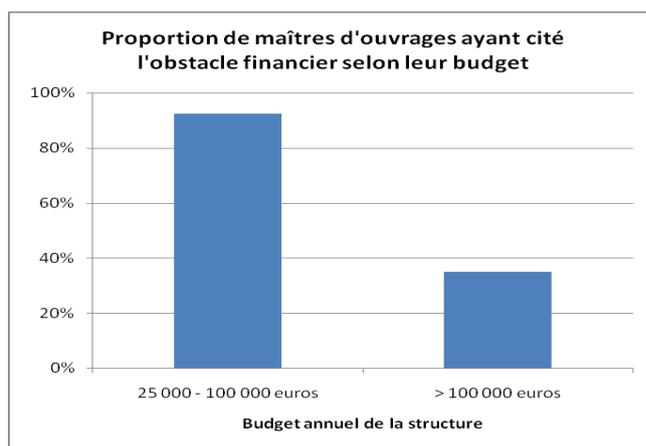
On peut noter que **le niveau de formation des gardes/techniciens est dans la plupart des cas corrélé au type de missions réalisées par ceux-ci. La comparaison entre maîtres d'ouvrage selon les formations des agents vient donc confirmer les conclusions établies lors de la comparaison selon les missions exercées par les équipes.**

Le faible budget des structures, s'il peut freiner la réalisation d'actions ambitieuses, n'est pas bloquant.

Le manque de moyens financiers des maîtres d'ouvrage peut a priori paraître un frein à la mise en place d'actions ambitieuses de restauration voire de tout type d'actions de restauration.

Le questionnaire nous apporte des réponses quant aux obstacles majeurs rencontrés par les maîtres d'ouvrage pour les actions qu'ils souhaiteraient mettre en œuvre. Le manque de moyens financiers ou de trésorerie est cité dans les 3 principaux obstacles par 47% des maîtres d'ouvrage : il s'agit du **3^{ème} obstacle le plus souvent cité**.

Cet obstacle est plus souvent cité par les équipes exerçant des missions de 'techniciens' ou 'mixtes' (cité par 48%) que par ceux exerçant des missions de 'gardes' (cité par 37%) : il semblerait que l'aspect financier constitue un obstacle à la mise en œuvre des actions 'ambitieuses' de restauration (qui correspondent à l'ambition des 'techniciens') plutôt qu'à la mise en place de toute action de restauration.



Cet obstacle est cependant bien plus souvent cité par les structures ayant un budget moyen (entre 25 000 et 100 000 euros annuels) que par les structures à budget important (supérieur à 100 000 euros annuels) : pour les premières, cette question semble essentielle du point de vue de leur trésorerie, celle-ci ne leur permettant pas d'entreprendre des opérations à gros budget.

Figure 36 : Proportion de maîtres d'ouvrage considérant le manque de moyens financiers comme un obstacle principal à la mise en œuvre d'actions de restauration selon leur budget annuel

Les deux figures suivantes permettent d'introduire une nuance sur cet obstacle financier, en effet en couplant l'information du questionnaire à la base de données AIDES, on s'aperçoit que le coût moyen des opérations rivières effectués est dépendant du budget mais ce budget ne constitue pas un frein pour effectuer de petites opérations de restauration sur les cours d'eau.

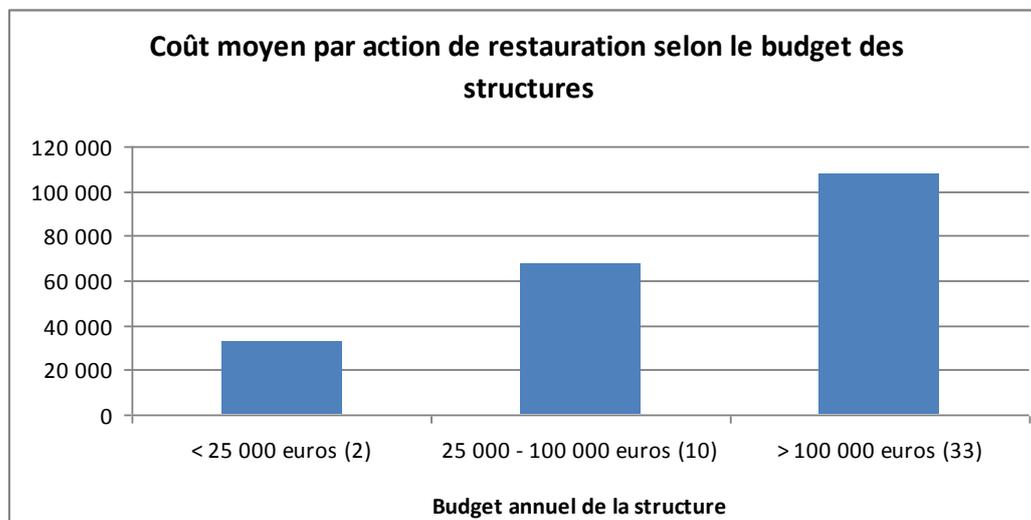


Figure 37 : Coût moyen par action de restauration selon le budget des structures

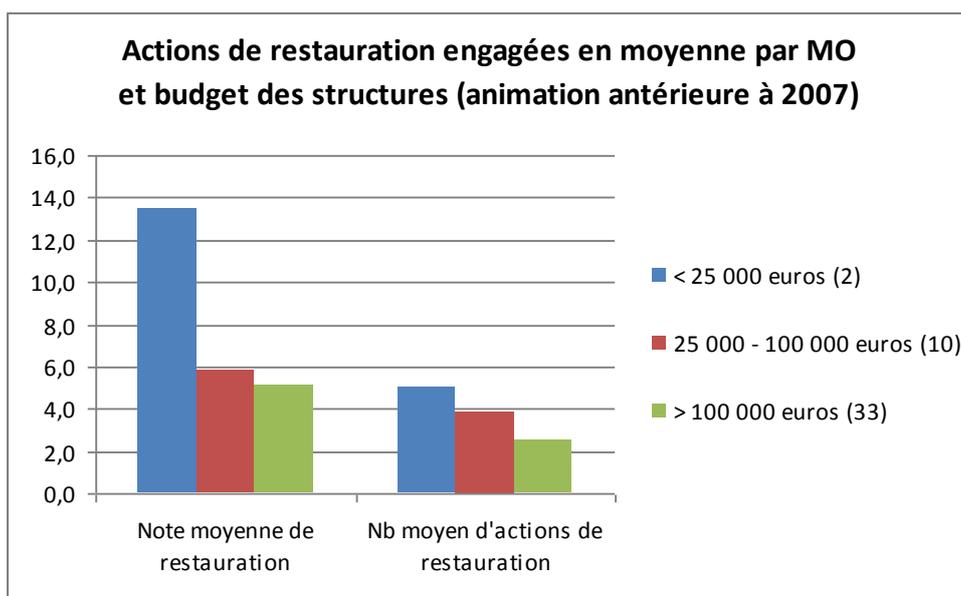
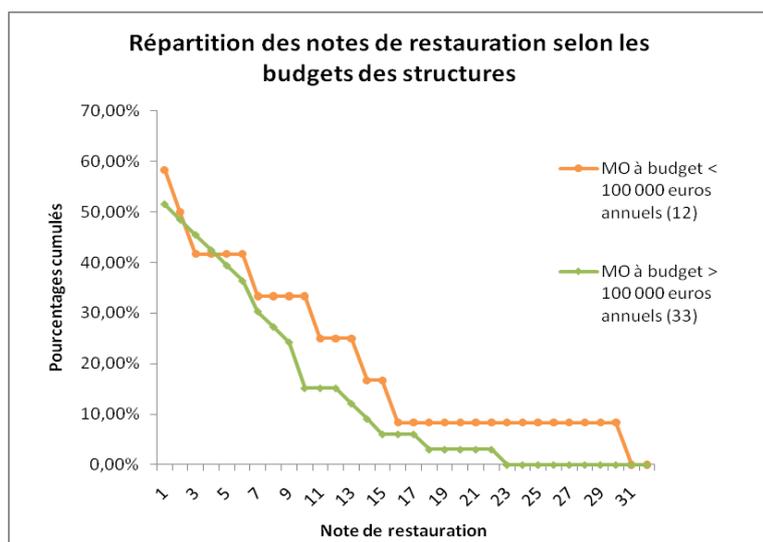


Figure 38 : Actions de restauration engagées en moyenne par MO et budget des structures (animation antérieure à 2007)

La figure suivante présente la répartition des notes de restauration des différents maîtres d'ouvrage selon leur budget.



La figure se lit de la façon suivante : 42% des maîtres d'ouvrage à budget inférieur à 100 000 euros et 39% des maîtres d'ouvrage à budget supérieur à 100 000 euros ont une note de restauration inférieure ou égale à 5. Les deux courbes sont assez proches, ce qui signifie que **le budget des structures a peu d'influence sur la répartition des notes de restauration.**

Figure 39 : Répartition des notes de restauration des maîtres d'ouvrage avec animation : comparaison entre les structures selon leur budget annuel

Il apparaît donc, via cette analyse, que le faible budget d'une structure ne serait pas un obstacle insurmontable à la réalisation de petites actions de restauration.

3. Quels sont les points forts et les points faibles du pilotage des contrats ?

Le pilotage des postes est complexe par nature...

Dans un premier temps, il est nécessaire de préciser que le pilotage d'un poste est par nature plus délicat que l'instruction d'un dossier de subvention de travaux. Il s'agit pour les chargés d'opérations de travailler directement sur des relations humaines et non sur des projets, et d'exercer une influence sur un agent qui ne porte pas la responsabilité de la politique du maître d'ouvrage.

L'Agence ne doit pas exercer une pression directe sur le garde/technicien, et notamment sur l'évolution des missions qu'il réalise, **mais bien sur l'employeur** qui choisit de les lui confier. Les chargés d'opérations (COP) s'accordent à affirmer qu'un pilotage efficace ne peut s'établir que sur une relation de confiance entre le COP, le garde/technicien et le maître d'ouvrage.

Il est clair que les COP, s'ils disposent de moyens de suivis efficaces (voir ci-dessous), ne disposent pas de moyens réels de contrôle des missions exercées par les gardes/techniciens. Une évolution vers plus de contrôle paraît difficile sur ce sujet. Il est donc indispensable pour l'Agence de rester dans une relation de confiance.

... et administrativement lourd.

Le IXème programme a mis en place l'obligation de passer par l'intermédiaire d'un contrat cadre pluriannuel (qui court sur la durée du programme de l'Agence) pour subventionner des postes de gardes/techniciens. En plus du contrat cadre, les chargés d'opérations instruisent chaque année une convention financière d'aide qui permet le financement effectif du poste. **Le contrat est généralement perçu par les maîtres d'ouvrage comme un engagement fort et les rassure quant à la pérennité des aides de l'Agence.**

La majorité des chargés d'opération de l'Agence considèrent que ce double système est redondant et trop lourd. Le contrat cadre est sensé permettre de définir les missions des gardes/techniciens mais celles-ci sont définies de manière plus ou moins vagues et plus ou moins adaptées à la cellule en question selon les chargés d'opérations. Certains COP privilégient d'autres outils pour définir les missions et les objectifs opérationnels des agents (fiche de poste, feuille de route annuelle définie au cours du comité de pilotage annuel...) Le contrat cadre permet en revanche de jeter les bases du fonctionnement et du pilotage en définissant des « temps » obligatoires que sont la rédaction d'un rapport annuel et la tenue d'un comité de pilotage annuel entre chargés d'opération, élus et gardes/techniciens.

L'instruction de la convention annuelle apparaît laborieuse pour certains COP, notamment concernant son caractère chronophage.

Les leviers de pression disponibles sont limités...

Les moyens tangibles de coercition sont liés à la pression financière de l'Agence. Concrètement pour les chargés d'opérations, il s'agit de l'arrêt du financement de postes ou de la diminution de la subvention annuelle au *pro rata* du temps passé par le garde/technicien à effectuer des missions non prévues dans le contrat.

Ces deux leviers sont utilisés de façon différenciés selon les chargés d'opérations.

La suppression complète de l'aide reste exceptionnelle et n'a été utilisé que par quelques chargés d'opérations dans des cas très spécifiques. C'est un levier qui apparaît pour beaucoup comme inenvisageable. En effet, l'arrêt du financement du poste signifie d'une part, la perte du poste de garde/technicien (qui, à part si les actions réalisées sont réellement néfastes pour le milieu, constitue toujours un point d'appui pour l'Agence) et d'autre part, le risque de perte totale de relation avec le maître d'ouvrage concerné. Cette perte de relation se traduit par une perte d'influence, de moyens d'orientation ou d'incitation, ce qui est systématiquement néfaste.

La modulation de l'aide par rapport aux missions effectives est un levier utilisé en revanche de façon régulière par certains chargés d'opérations (4 DT sur 6). Les missions qui ne rentrent pas dans le cadre du contrat, ou considérées comme inéligibles aux aides de l'Agence sont décomptées. Certains chargés d'opération font le choix de ne pas moduler les subventions et préfèrent jouer sur l'incitation et le dialogue pour faire évoluer les missions progressivement. Rappelons qu'il s'agit de faire évoluer les méthodes de travail, voire les compétences d'agents et que cela ne peut être effectué de façon immédiate.

...mais les outils existants permettent un pilotage satisfaisant.

Les outils rendus obligatoires pour le solde annuel des aides (comité de pilotage et rapport d'activités) constituent des garde-fous indispensables pour un pilotage rapproché, et appréciés des chargés d'opérations et en général des gardes/techniciens.

Le comité de pilotage annuel est un moment clé des échanges entre Agence et gardes/techniciens.

Le comité de pilotage annuel est un point fort du dispositif actuel et constitue une étape stratégique. En présence des élus et des autres partenaires financiers, il permet au chargé d'opérations de recadrer les missions des gardes/techniciens, de faire un bilan des actions réalisées et de définir des objectifs plus ou moins opérationnels pour l'année à venir (il peut s'agir selon les COP de directives, d'actions précises à entreprendre, de missions à développer...). **C'est cet outil qui est privilégié comme moyen de définition des missions préférentiellement au contrat cadre.**

En pratique, les engagements du comité de pilotage ne sont que très rarement formalisés par un compte rendu, bien que celui-ci soit normalement obligatoire (article 5 du contrat-type).

Le comité de pilotage est un moment fort permet également au garde/technicien de valoriser son travail devant son élu, et d'être légitimé dans son action. Le chargé d'opérations peut notamment être amené à soutenir le garde/technicien face à l'élu. Le message de l'Agence y est transmis de façon privilégiée.

Pour l'ensemble des chargés d'opérations, ce rendez-vous peut permettre également de discuter de la politique générale de la structure.

De façon générale, les élus et gardes/techniciens interrogés sont également très satisfaits de ce comité annuel. Valorisant, il leur permet également de faire part de leurs difficultés et de discuter des projets en cours.

La Direction Territoriale Rivières d'Ile-de-France s'implique particulièrement dans ces comités de pilotage avec la présence systématique depuis deux ans du chef de service milieux. Cela permet, notamment face aux maîtres d'ouvrage puissants, de donner un poids supplémentaire au pilotage de l'Agence. Cette décision fait suite à la réorganisation de cette direction. Au début du IXème programme, chaque maître d'ouvrage n'avait qu'un seul interlocuteur à l'Agence : les chargés d'opérations étaient donc polyvalents. Pour les structures à compétences multiples (cas fréquent en Ile-de-France avec des syndicats d'assainissement et de rivière), le suivi des actions milieux et *a fortiori* le pilotage des postes de gardes/techniciens constituait une priorité secondaire face aux actions d'assainissement. Certains syndicats n'ont pas eu de contact direct avec l'Agence sur la thématique milieux pendant plusieurs années. **L'apparition de services et de chargés d'opérations thématiques au sein de la direction permet la reprise en main progressive du pilotage des postes.**

Le rapport annuel d'activités est l'outil de reporting formel support du comité de pilotage.

En parallèle, la rédaction d'un rapport d'activités annuel est exigée par le IXème programme. Il s'agit du principal support pour la tenue du comité de pilotage et présente donc un intérêt opérationnel parallèlement à l'idée de reporting formel. Il permet de présenter l'action du garde/technicien, ses missions et le bilan des réalisations de l'année.

Selon les directions territoriales, des rapports types ont été transmis aux maîtres d'ouvrage en vue de standardiser le rendu ou du moins de guider les gardes/techniciens sur les attentes de l'Agence.

Selon la sensibilité des gardes/techniciens, la rédaction de ce rapport est un travail plus ou moins fastidieux. Pour la plupart, l'exercice paraît indispensable, mais, **pour les cas où aucun rapport type n'a été diffusé aux équipes, les exigences des chargés d'opérations n'apparaissent pas toujours claires.**

En l'absence de trame, les rapports annuels sont très diversifiés et ne satisfont pas toujours les chargés d'opérations. En revanche, dans les directions territoriales ayant pris l'initiative de délivrer un rapport type, la qualité du rapportage s'est nettement amélioré et l'information correspond de plus en plus aux attentes des chargés d'opérations (cette opération d'homogénéisation nécessite cependant un certain temps). Quelques gardes/techniciens présentent toujours des lacunes en termes de rapportage cependant.

Une diminution du nombre de postes suivis par chargés d'opérations est souhaitable pour un pilotage plus rapproché.

Les situations, en termes de nombre de postes suivis par chaque chargé d'opération, sont très contrastées entre et au sein des directions territoriales. Une meilleure répartition serait à rechercher.

La figure ci-dessous précise le nombre d'équipes suivies au sein de chaque direction territoriale et de postes par COP. Ces données prennent en compte les gardes/techniciens zones humides, littoral et les techniciens en Cater, puisque ces postes doivent être tout autant suivis et pilotés. Les COP spécialisés en zones humides suivent un nombre important de postes pour un nombre restreint de maîtres d'ouvrage avec des modes de pilotage différents.

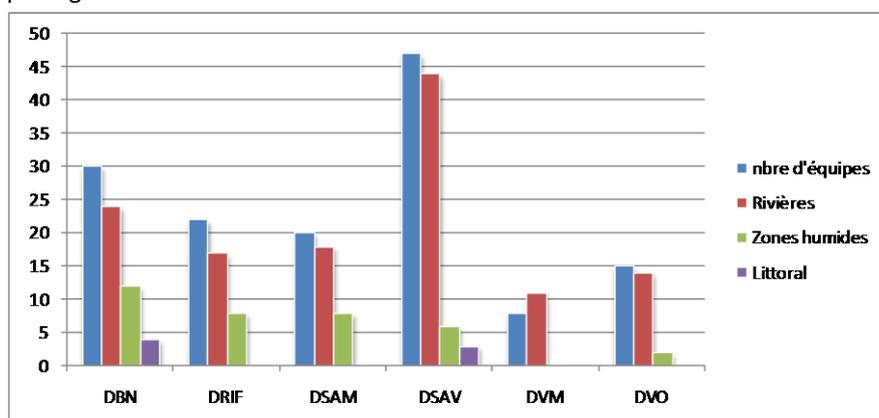


Figure 40 : Nombre d'équipes suivies par DT (Gardes/techniciens tous milieux et techniciens en Cater)

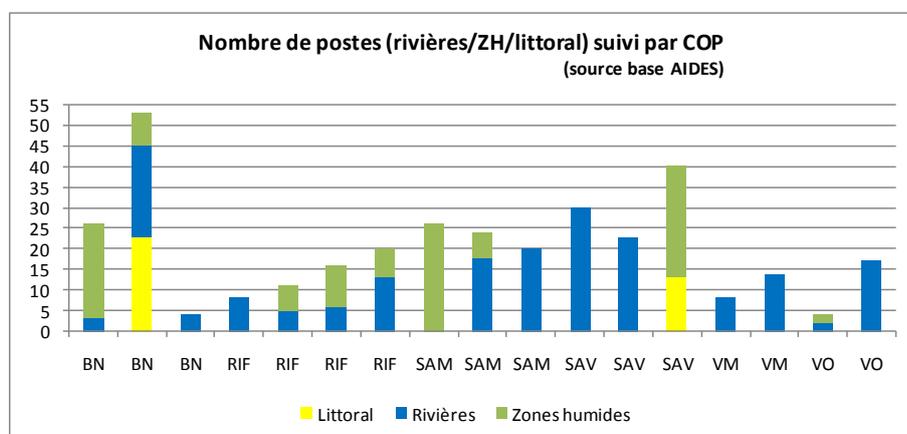


Figure 41 : Nombre de postes suivis par les chargés d'opérations en 2010 regroupés par DT (Gardes/techniciens tous milieux et techniciens en Cater)

Une demi-douzaine de COP suit plus de 20 postes.

Si pour la majeure partie des gardes/techniciens, le contact avec l'Agence est privilégié, **le manque de disponibilité de certains chargés d'opérations est de nature à limiter les possibilités réelles de suivi et d'évaluation des postes et aussi les moyens de soutenir les gardes/techniciens dans leurs actions.**

Certains comités de pilotage par exemple ne sont pas réalisés systématiquement par manque de temps. Ce cas de figure est rencontré sur des territoires où les chargés d'opérations suivent beaucoup de postes. Lorsque les gardes/techniciens éprouvent des difficultés dans leurs missions (par rapport à leur employeur ou dans la mise en place de projets), cela apparaît dommageable. **Des gardes/techniciens interrogés attendent un pilotage beaucoup plus rapproché (en termes de soutien de l'Agence).** L'organisation d'un comité de pilotage pourrait permettre au garde/technicien de « redynamiser sa relation avec les élus » ou simplement de « faire un point sur le poste et les difficultés rencontrées ».

Il est à noter que les chargés d'opérations qui suivent un grand nombre de gardes/techniciens sont situés sur des territoires sur lesquels la très grande majorité des maîtres d'ouvrage sont déjà dotés d'un ou plusieurs gardes/techniciens (et de façon générale au niveau de directions territoriales bien pourvues en animation). Ils ne devraient pas être affectés par l'émergence de nouveaux postes, ce qui permettrait un rééquilibrage au sein de la direction territoriale.

Les réponses au questionnaire mettent en exergue ce déficit ponctuel : en moyenne, l'Agence n'est citée comme partenaire privilégié que par 62% des gardes/techniciens. Ce résultat est à mettre en regard du dynamisme des autres partenaires techniques que sont les Cater ou le réseau de techniciens lorsqu'il existe. Certains territoires bénéficient en effet de multiples partenaires en mesure d'apporter un appui technique, tandis que pour d'autres, l'Agence est l'interlocuteur privilégié pour tous les sujets.

Les chargés d'opérations doivent être le plus disponibles possibles pour rester en contact régulier avec les gardes/techniciens. Si dans l'ensemble, les contacts téléphoniques ou par mail sont très réguliers, un contact « physique » et en particulier en présence du président de la structure reste essentiel.

Le pilotage est réalisé uniquement maître d'ouvrage par maître d'ouvrage et les indicateurs sont peu valorisés.

Quelle que soit la direction territoriale, un pilotage à un échelon macro (au niveau du département ou du bassin) n'est pour l'heure pas vraiment envisagé. Les chefs de service milieux interviennent de façon plus ou moins importante dans la politique d'aide à l'animation en rivière. En règle générale, ils n'interviennent pas dans le pilotage des postes et s'intéressent plutôt à l'émergence de nouveaux postes.

Le pilotage est donc réalisé exclusivement maître d'ouvrage par maître d'ouvrage.

Les données issues des rapports d'activités ne sont pas synthétisées par les chargés d'opération. Depuis plusieurs années, des indicateurs (qui peuvent différer selon les directions territoriales) sont collectés mais ne sont pas valorisés. Ils servent à faire remonter des informations vers l'Agence, mais certains semblent ne pas réellement servir aux chargés d'opérations.

Le choix des indicateurs collectés apparaît complexe : il s'agit en effet de faire remonter des informations utiles pour l'Agence, apportant une information valorisable et non pas de faire remplir un tableau pour le principe.

On distingue les indicateurs de moyens des indicateurs de résultats :

- ✓ La collecte d'indicateurs de moyens peut être utile si ceux-ci apportent des informations nécessaires au pilotage des postes. Par exemple, la ventilation des missions en termes de temps passé par le garde/technicien apparaît fréquemment dans les trames types de rapports. Cet indicateur permet de situer les missions réellement effectuées par les agents et de quantifier éventuellement la retenue sur la subvention de l'Agence pour des missions non conformes. Quelques indicateurs sont par ailleurs collectés lors des aides aux travaux et transcrits dans la base de données des subventions de l'Agence (linéaire de berges entretenues, de berges restaurées, de rivière 'ré-ouvert à la continuité'). Il ne semble pas nécessaire d'en collecter d'autres au niveau du garde/technicien.

- ✓ La collecte d'indicateurs de résultats ou d'effets semble plus intéressante mais également beaucoup plus difficile à mettre en œuvre, la première étape étant de définir des indicateurs pertinents et que les gardes/techniciens soient en mesure de fournir.

On peut noter néanmoins que le chef de service de la direction territoriale Ile de France affiche une volonté d'utiliser les indicateurs recueillis à une fin de pilotage au niveau de la DT.

Le volet formation constitue une lacune du fonctionnement actuel du dispositif

Le questionnaire fait ressortir le besoin en formation comme l'attente la plus citée par les gardes/techniciens vis-à-vis de l'Agence (60% des gardes/techniciens ayant répondu).

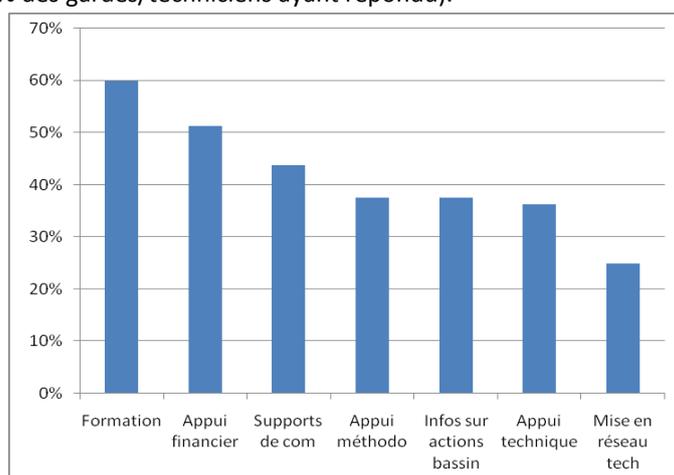


Figure 42 Attentes des gardes/techniciens par rapport à l'action de l'Agence (réponses au questionnaire)

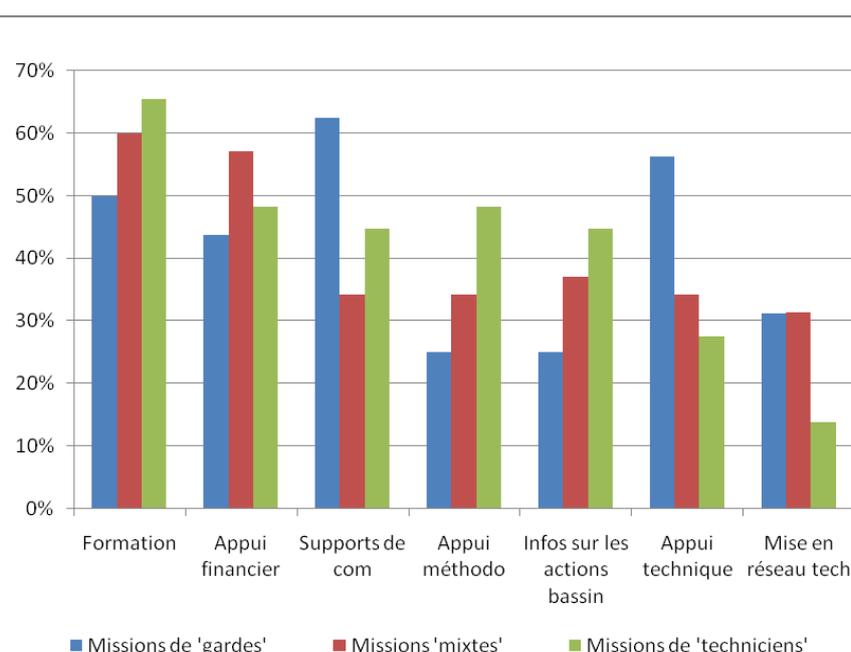


Figure 43 : Attentes principales des gardes/techniciens par rapport à l'action de l'Agence : comparaison selon le type de missions

Les besoins réguliers en formation sont en effet importants et l'offre (notamment en provenance du Centre National de la Fonction Publique Territoriale) apparaît limitée. Les attentes peuvent être variées selon la formation initiale des gardes/techniciens et les missions qui leur sont confiées (au vu des entretiens réalisés). **On note que le besoin de formation est plus souvent exprimé par les équipes exerçant des missions de 'techniciens'.**

Les journées techniques qui peuvent être organisées chaque année par les CATER ou les directions territoriales sont fortement appréciées par les gardes/techniciens mais ne constituent pas pour la plupart des formations. Elles permettent de voir des exemples de réalisations et d'échanger avec d'autres gardes/techniciens.

D'après les entretiens réalisés dans les études de cas, les besoins couvrent aussi bien les questions techniques que réglementaires ou administratives. Les formations proposées par le CNFPT ne sont pas adaptées au domaine d'action particulier des gardes/techniciens, par exemple concernant les procédures administratives de marchés publics.

Des formations « Agence » permettent une adaptation aux besoins réels des gardes/techniciens rivière avec une formation spécifique pour ces types de métiers, et sont une nouvelle occasion de faire passer le message de l'Agence en direction des agents.

Certaines directions territoriales organisent déjà des sessions de formation. Ces pratiques devraient être généralisées.

III. Recommandations pour le Xème programme

La présente évaluation a montré la plus-value essentielle des postes de gardes/techniciens subventionnés par l'Agence au regard des objectifs de sensibilisation des acteurs locaux (élus, riverains et grand public) et au regard des réalisations concrètes des maîtres d'ouvrage pour une restauration des cours d'eau.

Si ces constats sont clairs lorsqu'on considère l'animation de façon globale sur l'ensemble du bassin, les situations sont néanmoins contrastées tant sur le plan de la sensibilisation que des réalisations. Certains gardes/techniciens ne parviennent pas à jouer pleinement le rôle qui leur permettraient d'exercer une influence sur la sensibilité des élus, l'émergence de projets ambitieux et enfin leur réalisation concrète. Ces situations sont souvent liées à l'histoire des maîtres d'ouvrage et des territoires sur lesquels ils exercent leur compétence mais sont également en lien avec les missions qui sont confiées concrètement aux gardes/techniciens.

Les recommandations émises doivent permettre, sans modifier fondamentalement la politique d'aide à l'animation en rivière, d'ajuster son fonctionnement pour permettre in fine :

- ✓ une meilleure adéquation entre la doctrine de l'Agence en termes de restauration des milieux et le travail des gardes/techniciens ;
- ✓ une remontée des informations de terrain par ces derniers en direction de l'Agence qui pourrait éventuellement permettre d'ajuster la politique de l'Agence en retour.

Recommandation 1 : Continuer à subventionner de façon pérenne les postes de gardes/techniciens...

L'objectif de l'Agence étant de développer des maîtrises d'ouvrages compétentes et actives, il paraît indispensable de pérenniser les postes de gardes/techniciens au vu des résultats de cette évaluation. Malgré des situations contrastées parmi les maîtres d'ouvrage employant des gardes/techniciens, **l'animation locale est une condition nécessaire à la mise en œuvre d'actions de restauration nombreuses et ambitieuses.**

Au vu des entretiens menés avec des maîtres d'ouvrage et des réponses au questionnaire, il semble que la structure budgétaire de nombreux maîtres d'ouvrage ne leur permette pas, aujourd'hui, d'assumer l'intégralité de cette charge tout en menant des travaux d'entretien et de restauration. Si les taux élevés de subvention des travaux leur permettent de s'affranchir de leur manque de moyens, l'arrêt (même au terme de plusieurs années) de l'aide à l'animation discrimine en revanche fortement les maîtres d'ouvrage à faible budget. En effet, 28% des maîtres d'ouvrage interrogés disposent d'un budget annuel inférieur à 100 000 euros. La plupart des structures (en dehors des communautés de communes et d'agglomérations) n'ont pas de fiscalité propre (cf. I.3). Une enquête spécifique pourrait permettre d'approfondir cette réflexion sur les capacités financières des maîtres d'ouvrage.

Un arrêt du financement des postes au Xème programme aurait certainement comme effet la disparition de plusieurs postes et l'évolution d'un certain nombre vers des postes à temps partiel. Or, on peut envisager une évolution à long terme du rôle du garde/technicien : lorsque l'ensemble des travaux de restauration hydromorphologique nécessaires auront été menés et que le bon état écologique des rivières aura été atteint,

seuls des travaux légers d'entretien régulier seront menés sur le cours d'eau et les gardes/techniciens pourront travailler à des échelles plus vastes, ce qui facilitera leur prise en charge financière par le ou les maîtres d'ouvrage concernés. Cependant, ce stade ne sera pas atteint pour la plupart des territoires au cours du Xème programme et de nombreux travaux de restauration devront être menés, travaux qui ne pourront se faire correctement sans garde/technicien.

Pour ces mêmes raisons, l'idée d'une aide à la mise en place d'un poste avec une subvention dégressive valable uniquement sur les premières années, à l'image de ce qui se pratiquait avant le VIIème programme et qui a été abandonné, ne paraît pas souhaitable pour le Xème programme.

Si le rôle majeur des postes de garde/technicien rend leur maintien essentiel, leur accompagnement par l'Agence doit également évoluer, notamment au regard des postes dont la plus-value apparaît aujourd'hui moindre.

R2. Développer des formations ciblées tenant compte des différents profils des agents

Le questionnaire ainsi que les entretiens avec les maîtres d'ouvrage ont fait ressortir le besoin de formation comme un élément essentiel. L'accompagnement des équipes par l'Agence doit donc se faire en partie via l'organisation plus systématique de formations.

...en mutualisant le travail des directions territoriales.

Certaines directions territoriales organisent déjà des sessions de formation, il serait donc intéressant que les supports puissent circuler facilement afin que chaque direction territoriale puisse profiter de ces réalisations. Ces supports devraient être collectés au niveau du siège afin d'être diffusés auprès des directions territoriales. Celles-ci doivent pouvoir organiser leurs propres sessions de formation, notamment en s'appuyant sur les supports existants, avec adaptation au contexte local si nécessaire. Le siège devrait assister les directions territoriales qui le souhaitent dans le développement de nouvelles thématiques de formation.

...en ciblant les formations selon le profil des agents.

Les chargés d'opérations identifient un besoin de formation particulier au niveau des agents exerçant des missions de 'gardes'. L'évolution des missions de ces agents ne pourra se faire que s'ils intègrent réellement le message de l'Agence et que les moyens leurs sont donnés de modifier leurs pratiques ou de réaliser des travaux innovants.

L'idée de prévoir des formations différenciées selon les profils de postes apparaît intéressante car dans la plupart des directions territoriales, les besoins sont trop diversifiés pour que des formations communes puissent être organisées.

...en organisant un recueil précis des besoins.

Les entretiens menés auprès des maîtres d'ouvrage ont permis de dégager certaines thématiques de formation pour lesquelles les gardes/techniciens ne rencontrent pas d'offre adaptée. Le travail de recensement des besoins devrait être réalisé de façon systématique par les directions territoriales auprès de chaque garde/technicien pour que l'Agence soit en mesure, soit d'orienter les agents vers des formations dispensées par d'autres organismes et adaptées aux particularités des postes, soit de créer une session de formation répondant aux besoins.

R3. Alléger l'instruction administrative des contrats

Conserver l'obligation d'un rapport annuel et d'un comité de pilotage annuel pour chaque équipe rivière, mais supprimer l'obligation d'instruire chaque année une nouvelle convention financière. Le contrat pluriannuel pourrait être associé à une convention financière pluriannuelle permettant un paiement échelonné tous les ans, mais néanmoins révisable chaque année ou tous les 2 ans en fonction de l'état d'avancement des réalisations. Il s'agit de conserver le levier de pression que constitue actuellement la convention financière annuelle, tout en limitant la lourdeur de l'instruction pour les nombreux postes qui ne sont pas sujets à problèmes, notamment en termes de missions réalisées.

Alléger le contenu de la présentation de la convention d'aide annuelle en se référant au contrat d'animation est aussi une solution envisageable.

R4. Rationaliser les indicateurs collectés auprès des équipes rivière afin d'éviter la multiplication d'indicateurs non exploités.

Il est nécessaire de clarifier les besoins de l'agence en termes de collecte puis d'exploitation des indicateurs. Ces indicateurs devront être en nombre très limité (uniquement ceux dont l'exploitation est réellement souhaitée et dont la collecte est réaliste) et seront différents selon qu'ils serviront au pilotage des gardes/techniciens du MO par le COP, au pilotage des contrats d'animation par la direction de l'agence (directions territoriales, siège). Cette réflexion devrait être menée au niveau du siège en collaboration avec les directions territoriales.

R5. Mieux expliciter les missions éligibles et non éligibles aux aides ainsi que le contenu attendu du rapport annuel

Afin que les chargés d'opérations puissent exercer un meilleur contrôle des missions effectives réalisées par les gardes/techniciens, le contrat cadre pluriannuel devrait lister plus clairement ces missions. A l'occasion du X^{ème} programme, pourrait être défini un tronc commun de missions obligatoires et des missions non éligibles, afin de permettre ainsi aux directions territoriales d'utiliser plus facilement le « bâton » de la diminution de l'aide (en fonction du respect des missions convenues).

Le siège devrait diffuser les trames types existantes de rapport annuel auprès des directions territoriales. Cette trame peut être adaptée ensuite par le COP, l'essentiel étant de présenter les éléments permettant un pilotage suffisant, dans un souci d'épargner aux gardes/techniciens un travail trop chronophage.

R6. Rééquilibrer le nombre de postes suivis par les COP au sein des directions territoriales

Si, pour la majeure partie des gardes/techniciens, le contact avec l'Agence est privilégié, le manque de disponibilité de certains chargés d'opérations est de nature à limiter :

- ✓ les possibilités réelles de suivi et d'évaluation des postes ;
- ✓ les moyens de soutenir les gardes/techniciens dans leurs actions. (cf. II.3)

Le nombre de **gardes/techniciens** suivis par un COP devrait être limité et mieux réparti au sein des directions territoriales.

Les COP qui suivent aujourd'hui un grand nombre d'agents sont situés sur des territoires déjà bien pourvus en animation ; sur ces territoires, la création de nouveaux postes au cours du X^{ème} programme devrait être limitée, et permettre ainsi une ventilation plus équilibrée des postes suivis entre COP d'une même DT.

Annexes

Bibliographie

AGENCE DE L'EAU DE SEINE NORMANDIE, 1986, Vème programme d'intervention de l'Agence de l'Eau Seine Normandie (1987-1992).

AGENCE DE L'EAU DE SEINE NORMANDIE, 1992, VIème programme d'intervention de l'Agence de l'Eau Seine Normandie (1993-1998).

AGENCE DE L'EAU DE SEINE NORMANDIE, 1997, VIIème programme d'intervention de l'Agence de l'Eau Seine Normandie (1998-2002).

AGENCE DE L'EAU DE SEINE NORMANDIE, 2002, VIIIème programme d'intervention de l'Agence de l'Eau Seine Normandie (2003-2006).

AGENCE DE L'EAU DE SEINE NORMANDIE, 2010, IXème programme d'intervention révisé de l'Agence de l'Eau Seine Normandie (2007-2012), 74 pages.

AGENCE DE L'EAU DE SEINE NORMANDIE, Direction Territoriale et Maritime des Rivières de Basse Normandie, 2010, Plan Territorial d'Actions Prioritaires (PTAP) 2007-2012.

AGENCE DE L'EAU DE SEINE NORMANDIE, 2011, Rapport annuel 2010 de l'Agence de l'Eau Seine Normandie, 80 pages.

AGENCE DE L'EAU DE SEINE NORMANDIE, BERTRAN J., AMEZAL A, BORIES J/ DEPEE, pôle rivière et zones humides, Janvier 2007, note d'information, « Animation technique rivières-zones humides », 9 pages.

AGENCE DE L'EAU DE SEINE NORMANDIE, Biotec, MALAVOI Jean-René, 2007, Manuel de restauration hydromorphologique des cours d'eau, 64 pages.

AGENCE DE L'EAU DE SEINE NORMANDIE, SANSON Christophe, BARNIER Michel et TOURET Thierry, 2009, Guide juridique et pratique sur la gestion des milieux aquatiques et humides, 239 pages.

BAPTISTE Romain, 2007, Bilan des structures d'animation concernant les milieux aquatiques du bassin Seine-Normandie et perspectives d'évolution, Mémoire MST AMVDR, Université de Rennes 1, 64 pages.

DROBENKO Bernard, Mémento LMD - Droit de l'eau, Gualino Editeur, 2007, 330 pages.

ESCULIER Fabien, 2009, Recommandations pour l'évaluation globale du IXème programme de l'Agence de l'Eau Seine Normandie, Thèse professionnelle Mastère Action Publique, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, 76 pages.

NICOLETTA Audrey, 2000, Bilan technico-socio-économique des postes de gardes de milieux aquatiques du secteur Seine Amont, Mémoire IUP « gestion de l'environnement », Université Paris 7-Denis Diderot, 34 pages.

Feuille de mission

Proposition de mission au Master Action Publique (X-Ponts)

L'aide à l'animation / assistance technique dans les milieux aquatiques :

Quelle efficacité ? Quelle efficience ? Quelles voies d'amélioration ?

L'atteinte du bon état écologique est l'objectif majeur de la Directive-Cadre sur l'Eau (DCE) et constitue aujourd'hui le « fil rouge » des politiques publiques dans le domaine de l'eau.

Un des freins à l'atteinte de cet objectif tient au manque de maîtres d'ouvrage locaux acceptant de prendre en charge la gestion physique des milieux aquatiques (rivières, zones humides, littoral). Une difficulté que l'agence s'emploie à résoudre en impulsant et en soutenant de manière volontaire cette maîtrise d'ouvrage : depuis son 4^{ème} programme (1982-1986), l'agence propose aux collectivités territoriales une aide à l'animation et à l'assistance technique dans ce domaine ; elle finance à hauteur de 50% à 80% des postes de techniciens employés par des collectivités et exerçant deux types de mission : (1) des opérations de restauration, d'entretien et d'acquisition des milieux, (2) des actions de sensibilisation et de communication vers le public et les acteurs locaux.

Cette intervention s'est traduite par une augmentation sensible du nombre de postes aidés, lequel est passé de 30 à 340 en 15 ans. Il est donc légitime d'évaluer les effets concrets de ces emplois et notamment de chercher à apprécier leur contribution à l'atteinte des objectifs de la DCE.

Une réflexion prospective de l'agence, en cours, pointe le caractère stratégique des métiers d'animation territoriale pour relever le défi de la DCE et de la gestion du grand cycle de l'eau qu'il sous-tend. Dans le même temps, la réforme actuelle des collectivités est susceptible de remettre en cause l'existence des syndicats de rivières, principaux employeurs de ces techniciens.

Afin d'apporter des réponses à ces interrogations rétrospectives et prospectives et ainsi nourrir la préparation de son 10^{ème} programme, l'agence propose à un élève du MAP une mission d'évaluation de type politique publique dont les objectifs et la méthode sont exposés ci-dessous.

Objectif de la mission

L'objectif de cette mission est d'apporter des réponses argumentées à 3 questions d'évaluation :

1. Quelle est l'efficacité de l'aide apportée par l'agence ? Des comparaisons de territoires avec et sans aide, avant et après l'aide étayeront cette appréciation.
2. Quelle est l'efficience de cette aide ? Des comparaisons de territoires contrastés en termes de nombre d'emplois financés nourriront ce jugement.
3. Quelles améliorations peuvent être apportées au pilotage et suivi de ces emplois par l'agence ?

Méthode

Cette mission sera pilotée conjointement par la Direction de la Stratégie Territoriale et la Direction de l'Eau des Milieux Aquatiques et de l'Agriculture, avec l'appui de Directions Territoriales. Elle se déroulera en 3 phases :

1. Cadrage/structuration de la mission : revue de littérature, entretiens décideurs/experts.
2. Investigations de terrain : analyse de données, entretiens (chargés d'opération de l'agence, techniciens/élus des collectivités) donnant lieu à des études de cas.
3. Conclusions : constats clés, recommandations à l'agence en vue du 10^{ème} programme.

Référentiel de l'évaluation

1. Petits rappels

La présente évaluation s'intéresse au dispositif **d'aide à l'animation et à l'assistance technique en milieux aquatiques et humides**.

Politique amorcée au cours du IV^{ème} programme de l'Agence (1982-1986) avec l'aide au financement de postes en cellules d'assistance technique à l'entretien des rivières (CATER), elle visait alors en premier lieu à pallier le manque de maîtrise d'ouvrage compétente par rapport à l'entretien des milieux aquatiques, l'abandon des rivières constituant une source de nuisance par rapport au risque inondation, à la qualité piscicole et à l'accès au cours d'eau.¹⁵ Les objectifs de cette politique ont peu à peu évolué au cours des programmes, en parallèle avec la politique d'aide aux investissements pour la restauration des milieux aquatiques.

Aujourd'hui, le dispositif permet la **mise en place de relais locaux** qui constituent des « emplois essentiels pour l'atteinte des objectifs du IX^{ème} programme et notamment pour l'émergence de maîtres d'ouvrage compétents dans la réalisation de travaux de reconquête écologique. Ils doivent permettre de mieux sensibiliser les acteurs locaux. »¹⁶.

Ces emplois sont désignés sous le vocable d'emplois de « techniciens » mais regroupent en réalité plusieurs types de postes : les techniciens de rivières/zones humides/littoral travaillent à l'échelle de **cellules locales** tandis que les techniciens en **CATER/M/L** travaillent à l'échelle de structures départementales. Des profils plus détaillés de ces postes ont été décrit via une enquête spécifique en 2007¹⁷.

Ce dispositif représente **340 postes (soient 255 ETP) en 2010 dans 140 structures**, soit un engagement annuel de l'ordre de 6 500 000 euros. Les postes sont répartis de la façon suivante :

2. Ciblage et questionnement général

Nous faisons le choix de nous placer dans le **référentiel du IX^{ème} programme** de l'Agence, ce qui signifie que l'ensemble du dispositif sera analysé et évalué au regard des objectifs actuels de cette politique. Ainsi, l'enjeu actuel est de reconquérir le bon état de l'ensemble des masses d'eau, qui apparaissent notamment déclassées à cause de pressions hydromorphologiques.

Par souci de cohérence et de faisabilité, nous avons délimité le périmètre d'étude en considérant uniquement les **contrats du IX^{ème} programme concernant les cellules locales**. Les CATER, comme les contrats globaux et les SAGE seront considérés comme des éléments de contexte. D'autre part, les métiers 'littoral', 'zones humides' et 'rivière' apparaissent comme porteurs d'enjeux spécifiques et ne peuvent donc faire l'objet d'une étude commune. Ainsi, les métiers 'littoral' sont écartés de la présente évaluation car étant très spécifiques et ne représentant qu'un faible nombre de postes financés par l'Agence. Les métiers 'zones humides' seront étudiés mais feront l'objet d'un traitement spécifique. En effet, les objectifs et les missions des gardes/techniciens zones humides et les structures employeuses sont spécifiques, ce qui implique qu'on ne peut utiliser exactement les mêmes outils pour évaluer l'aide à l'animation rivière et l'aide à l'animation zones humides.

La question de la temporalité de la mise en place locale de ces contrats sera examinée et les situations seront analysées afin de tenir compte des variations de contexte de programmation depuis le IV^{ème} programme.

¹⁵ IV^{ème} programme, AESN

¹⁶ IX^{ème} programme, Déclinaisons opérationnelles des orientations stratégiques, AESN

¹⁷ Stage de Romain Baptiste dont le travail sera valorisé au cours de cette évaluation

D'après les entretiens de cadrage réalisés, il apparaît que, si les objectifs généraux de la politique sont bien posés dans le IXème programme, les objectifs plus précis et opérationnels en termes d'attente par rapport à ces techniciens sont loin d'être toujours clairement définis. Il nous semble cependant que cela constitue plus une **problématique de fonctionnement (en termes de pilotage)** qu'un questionnement de la pertinence de cette politique (cf. **question Q3** plus loin). Les objectifs généraux de cette politique, à savoir de constituer des relais techniques auprès des maîtres d'ouvrage pour faire émerger des projets de reconquête des milieux et sensibiliser les acteurs locaux n'ont pas à être questionnés au regard des enjeux/besoins ressentis sur les territoires en termes de gestion des milieux, à savoir le manque prononcé d'une maîtrise d'ouvrage compétente sur un périmètre cohérent, dotée de compétences techniques.

En revanche, des questions importantes se posent en termes **d'efficacité de cette politique**, à savoir en termes de résultats atteints au regard des objectifs. Ces questions se posent à trois niveaux, étant donné les objectifs du dispositif :

- objectif intermédiaire 1 : **Sensibiliser les acteurs locaux** (élus, citoyens) (cf. **question Q1** plus loin) ;
- objectif intermédiaire 2 : **Faire émerger et réaliser des projets de restauration/reconquête des milieux**, des opérations qui permettent d'atteindre les objectifs du PDM ;
- objectif final : **Préserver ou reconquérir les milieux au sens DCE**, soit atteindre ou maintenir le bon état ou potentiel écologique des masses d'eau.

Devant la difficulté méthodologique soulevée par le questionnement concernant l'objectif final de reconquête des milieux, cette troisième question est abordée en même temps que le deuxième enjeu d'émergence de réalisations (cf. **question Q2** plus loin).

Nous choisissons donc de nous **concentrer sur trois questions principales** de fonctionnement et d'efficacité (détaillées plus loin).

Par ailleurs, la question de l'efficience se pose aujourd'hui moins directement à l'échelle du bassin, dans un contexte de budget peu tendu. Au vu de la durée de la présente étude, nous faisons le choix de la considérer comme une question de second ordre. Cependant, la question peut se poser plus localement, à l'échelle de structures (peu nombreuses) au sein desquelles un nombre important de postes sont financés (jusqu'à 6 ETP), en comparaison avec la plupart des structures pour lesquelles 1 à 2 ETP sont aidés par l'Agence. D'autre part, certaines structures emploient un grand nombre de techniciens aidés mais ne correspondant qu'à un très faible nombre d'ETP (par exemple 13 emplois représentant 2.75 ETP).

Enfin, la cohérence par rapport à d'autres politiques de l'Agence (contrats ruraux/territoriaux/globaux, SAGE...) ou par rapport à l'historique de cette politique (évolution des types de travaux financés dans le domaine de l'aménagement des cours d'eau par exemple) peut être questionnée.

Les questionnements sur l'efficience et la cohérence seront également abordés mais ne feront pas l'objet d'une analyse aussi poussée que les trois questions principales.

3. Détail des questions et outils d'analyse

Q1 - Sensibilisation/dynamique locale

1.1. *Les contrats d'animation/assistance technique en milieu aquatique ont-ils permis une sensibilisation locale des élus, des riverains et des citoyens ? Cela a-t-il permis de changer les pratiques (d'entretien de la rivière par exemple) ? Une dynamique nouvelle est-elle apparue autour des enjeux de gestion/restauration des milieux ?*

1.2. *Quels sont les principaux facteurs freins et succès ?*

Q1 - Axes d'analyse/critères d'appréciation

Les changements de mentalités et de vision de la rivière peuvent être perçus au travers de faits tangibles :

- Combien de structures maître d'ouvrage ont modifié leurs statuts pour acquérir des compétences supplémentaires (compétence sur le lit majeur par exemple), pour modifier leur objet (passage d'un syndicat d'aménagement hydraulique à un syndicat pour la restauration des milieux par exemple) ?
- Quel est le pourcentage de temps passé par les techniciens pour des missions de sensibilisation ?

Mais aussi au travers de ressentis :

- Quel est le ressenti des techniciens sur l'évolution des attentes/actions des riverains ?
- Quel est le ressenti des COP sur l'évolution des structures maître d'ouvrage et de leurs élus en présence d'un technicien ? Le dialogue avec les élus apparaît-il plus facile en présence d'un technicien (comparaison avec des territoires sans animation en termes de ressenti) ?
- Y a-t-il des facteurs freins à ces évolutions types (objet de la structure, état du milieu aquatique...) ?

Q1 - Outils d'analyse

Entretiens semi-ouverts dans chaque direction territoriale (une demi-journée par DT) avec l'ensemble des chargés d'opérations

Appréhender leur ressenti global sur le rôle du technicien dans la sensibilisation de l' élu et des riverains, sur la relation des COP avec l' élu sur les territoires avec animation et sans animation.

Études de cas à base d'entretiens auprès d'une dizaine de cellules locales (élu/technicien) (uniquement pour les cellules 'rivière')

Appréhender les évolutions de vision de l' élu, les modifications de la structure, le poids du technicien dans ces évolutions.

Appréhender les relations des techniciens avec l' élu, les riverains, le « grand public » (questions de l'ordre du ressenti)

Questionnaire (internet) à destination de l'ensemble des cellules locales (technicien/élu)¹⁸

Connaître la structure et son évolution (date de création, objet et compétence) et les techniciens (missions et ventilation dans le temps)

Q2 - Réalisations et amélioration de l'état des milieux

2.1. *Les contrats d'animation/assistance technique en milieu aquatique ont-ils permis l'émergence et la réalisation d'opérations de reconquête du milieu préconisée par l'Agence au regard de la DCE ? L'ont-ils permis davantage que sur les territoires n'ayant pas de technicien à disposition ?*

2.2. *Quels sont les principaux facteurs freins et succès ?*

2.3. *Ces opérations ont-elles permis une amélioration de la qualité du milieu ?*

Q2 - Axes d'analyse/critères d'appréciation

Une typologie des actions de reconquête des milieux encouragées par l'Agence avec une gradation dans le niveau d'ambition sera utilisée (réalisations concernant l'entretien des milieux, la restauration, la renaturation, l'amélioration de la continuité écologique, la préservation des milieux par maîtrise foncière). Elle constituera un critère de jugement par la caractérisation des niveaux d'ambition. (Typologie à construire avec les COP)

- Au sein des territoires avec contrats (bassin et DT), quelles performances en termes de levier de levier d'action ? Quel niveau d'ambition est atteint ? L'embauche d'un technicien a-t-il eu un effet

¹⁸ Nous faisons le choix de ne pas écarter d'office l' élu du questionnaire. Le questionnaire est à destination du technicien (et les questions sont orientées comme telles) mais il est précisé que l'association de l' élu est souhaitable. Les réponses pourront donc être différentes de celles qu'aurait apportées un technicien seul. Les relations élu/technicien seront abordées davantage en entretien lors des études de cas.

accélérateur sur la mise en place d'actions (comparaison avant-après)? Quels changements en termes d'actions réalisées ?

- Globalement (pour le bassin et par DT), les maîtres d'ouvrage avec technicien ont-ils engagés plus d'actions que les maîtres d'ouvrage sans technicien ? Quels types d'actions ont pu être favorisés par la présence d'un technicien ? Le niveau d'ambition atteint est-il supérieur en moyenne par rapport à des territoires sans technicien ?
- Quels sont les obstacles à la réalisation de chaque type d'actions ? Dans quelle mesure et comment la présence d'un technicien peut permettre de lever ces obstacles ? En quoi le type de maître d'ouvrage, le contexte temporel (donc d'objectifs) dans lequel le poste a été créé et le contexte territorial (existence d'une CATER, d'un SAGE...) influent sur les réalisations et le niveau d'ambition des réalisations ?
- A titre exploratoire, on tentera d'analyser l'effet sur les milieux pour les territoires pertinents à l'aide de chroniques d'indicateurs hydrobiologiques. La pertinence des territoires pour cette question est liée à la faisabilité de la méthode (on doit disposer des valeurs des indicateurs au niveau exact de la masse d'eau gérée par le technicien) et à un critère d'ancienneté de l'animation sur ce territoire (afin d'être en mesure d'observer les effets des réalisations, nous analyserons uniquement les cours d'eau pour lesquels l'animation est présente depuis au moins 5 ans).

Q2 - Outils d'analyse

Analyse de données

Croiser les aides travaux et les aides à l'animation : au niveau du bassin et par DT, en volume général puis en discriminant les réalisations à l'aide de la typologie des actions

Comparer les aides travaux entre des territoires avec et des territoires sans animation

Questionnaire (internet) à destination de l'ensemble des cellules locales (technicien/élu)

Déterminer une typologie des maîtres d'ouvrage en termes de structure (type juridique, ancienneté, statuts, compétence) et de poste de technicien (ancienneté du poste et du technicien actuel, formation/âge du technicien)

Croiser les typologies de maîtres d'ouvrage et les réalisations

Études de cas à base d'entretiens auprès d'une dizaine de cellules locales (élu/technicien) (cellule 'rivière' uniquement)

Soulever précisément les questions de freins/facteurs de succès

Chroniques d'indicateurs hydrobiologiques (IBGN, indice poisson)

Q3 - Pilotage

3.1. Le pilotage des contrats et des techniciens concernés est-il satisfaisant ? Pourquoi ?

Q3 - Axes d'analyse – critères d'appréciation

Les questions de pilotage s'articulent autour de deux thèmes : la définition des objectifs et les moyens de pilotage (suivi-évaluation).

- Les objectifs de chaque contrat sont-ils définis précisément (contrat pluriannuel, convention d'aide, feuille de route annuelle, comité de pilotage) ? Les missions du technicien sont-elles suffisamment explicitées (sous la forme de missions qui *doivent* être effectuées et non qui *peuvent* être effectuées) ? avec une répartition du temps passé prédéfinie ? de façon précise et non pas trop générique ? ? Ces objectifs sont-ils définis de manière à pouvoir être suivis (objectifs de moyens ou de résultats, suivi possible par des indicateurs) ?

- Est-ce que les moyens humains et les outils de pilotage existants permettent le suivi et l'évaluation finale du contrat à chaque échelle (COP, DT, siège)? Comment les chargés d'opération s'appuient-ils sur les cellules d'assistance technique (CATER/M/L) ?
- Au-delà du suivi, l'Agence parvient-elle à exercer une pression suffisante sur la structure et/ou le technicien afin de faire correspondre les missions effectives à ses objectifs ?

Q3 - Outils d'analyse

Entretiens semi-ouverts dans chaque direction territoriale (une demi-journée par DT) avec l'ensemble des chargés d'opérations

Apprécier la façon dont les missions/objectifs sont définis, les moyens de pilotage, leur adéquation avec le niveau de pilotage considéré, leur utilisation effective, les marges de manœuvre de l'Agence ;

Questionnaire (internet) à destination de l'ensemble des cellules locales (technicien/élu)

Comprendre la façon dont le pilotage par l'Agence est perçu par les techniciens, le rôle des CATER comme relais supplémentaire, les besoins/attentes des techniciens et élus ;

Études de cas à base d'entretiens auprès d'une dizaine de cellules locales (élu/technicien) (cellules 'rivière' uniquement)

En complément du questionnaire, préciser le ressenti du technicien et de l'élu quant au pilotage par l'Agence (attentes, difficultés, rédaction du rapport d'activités, clarté des missions/objectifs) ;

Analyse d'un échantillon de contrats pluriannuels, de conventions financières et de rapports d'activités

Apprécier la clarté de la définition des missions, des objectifs, d'indicateurs de suivi, l'utilisation possible des rapports d'activités à des fins de pilotage au niveau du COP, de la DT ou du siège.

Annexe : Calendrier prévisionnel

Calendrier	Étapes	Intervention du Copil
Mars	Entretiens en DT avec chaque chargé d'opérations	
	Analyse quantitative à l'aide des bases de données Aides et SITOUREF	
	Rédaction d'un questionnaire à destination de l'ensemble des animateurs/techniciens	Validation du questionnaire
Avril – 1ère moitié de mai	Réalisation des études de cas (une dizaine)	
	Analyse des réponses au questionnaire	
	Analyse d'échantillons de contrats/rapports d'activités/conventions financières	
2ème moitié de mai	Rédaction du rapport	Validation du rapport

Liste des entretiens réalisés

Entretiens de cadrage

* Décideurs Agence :

- LOUIS HUBERT, Directeur de la Direction de la Stratégie Territoriale (DIST)
- PASCAL MARET, Directeur de la Direction de l'Eau, des Milieux Aquatiques et de l'Agriculture (DEMAA)
- JEAN-CHARLES WOLFF, Délégué à la politique contractuelle (DIST)

* Décideurs Comité de bassin :

- LEOPOLD SARTEAU, Président de la Commission des Milieux Naturels (Comina)
- PAUL BARON, Membre de la Commission des Milieux Naturels (Comina)
- CHRISTIAN LECUSSAN, Vice-président de la Commission Permanente des Programmes/Prospective (C3P)

* Experts agence :

- JACQUES BORIES, Expert de haut niveau à la Direction de la Stratégie Territoriale (DIST)
- BRIGITTE LANCELOT, ancienne Chargée de mission à DEMAA, actuellement Chargée d'opérations Milieux à la Direction Territoriale Seine Amont
- AICHA AMEZAL, Chargée de mission (DEMAA)

* Opérationnels agence :

- GILLES CHERIER, Chef du service Milieux à la Direction Territoriale Rivières Ile de France
- PASCALE MERCIER, Chef du service Milieux à la Direction Territoriale Vallées d'Oise
- HERINIAINA ANDRIAMAHEFA, Chef du service Milieu à la Direction Territoriale Vallées de Marne
- GWENDAL BODILIS, Chargé d'opérations Milieux à la Direction Territoriale Seine Aval
- SYLVAIN LINOT, Chargé d'opérations Milieux à la Direction Territoriale Seine Aval

Entretiens avec les chargés d'opérations

- ISABELLE LE GRAND, Chargé d'opérations Milieux à la Direction Territoriale Basse Normandie
- THIERRY LEFEVRE, Chargé d'opérations Milieux à la Direction Territoriale Basse Normandie
- NICOLAS ROUSSEL, Chargé d'opérations Milieux à la Direction Territoriale Basse Normandie
- FRANÇOIS RENAULT, Chargé d'étude à la Direction Territoriale Basse Normandie
- GWENDAL BODILIS, Chargé d'opérations Milieux à la Direction Territoriale Seine Aval
- SYLVAIN LINOT, Chargé d'opérations Milieux à la Direction Territoriale Seine Aval
- BEATRICE PAUL, Chargé d'opérations Milieux à la Direction Territoriale Seine Aval
- ELVIS DENIEUL, Chargé d'opérations Milieux à la Direction Territoriale Rivières d'Ile de France
- VERONIQUE BEUNKE, Chargé d'opérations Milieux à la Direction Territoriale Rivières d'Ile de France
- MATHIEU ROUY, Chargé d'opérations Milieux à la Direction Territoriale Rivières d'Ile de France
- CHARLES MERCIER, Chargé d'opérations Milieu à la Direction Territoriale Rivières d'Ile de France
- BENOIT MASSA, Chargé d'opérations Milieux à la Direction Territoriale Seine Amont
- ANNE-SOPHIE SUISSE, Chargé d'opérations Milieux à la Direction Territoriale Seine Amont
- BRIGITTE LANCELOT, Chargé d'opérations Milieux à la Direction Territoriale Seine Amont
- MAGALI ROBIN, Chargé d'opérations Milieux à la Direction Territoriale Vallées de Marne
- ERWAN MENVIELLE, Chargé d'opérations Milieux à la Direction Territoriale Vallées d'Oise
- SIMON BEZAIN, Chargé d'opérations Milieux à la Direction Territoriale Vallées d'Oise

Etudes de cas : entretiens avec des maîtres d'ouvrage (garde/technicien et/ou élu)

* Syndicat Intercommunal de Restauration des Rivières de la Haute Rouvre

- CHRISTOPHE BEAUMONT, garde/technicien

* Communauté de Communes du Canton de Lessay

- JULIEN ENDELIN, garde/technicien

* Association de la Rivière la Saône

- DOMINIQUE GEST, président
- SAMUEL COMONT, garde/technicien

* Syndicat Intercommunal du Bassin de la Verse

- JEAN-LUC POETTE, président
- DANIEL ARBOGAST, garde/technicien

Syndicat Intercommunal de la Vallée du Thérain

- GERARD TRUPTIL, président
- HUGUES LIEGEOIS, garde/technicien

Syndicat Intercommunal d'Aménagement Hydraulique de la Vallée de la Blaise

- ODILE CAUSSIN, présidente
- FABRICE CAUTRUPT, garde/technicien

Syndicat Mixte pour l'Aménagement Hydraulique de la région du Perthois

- JEAN-PAUL KEMPF, président
- OLIVIER LACHENAL, garde/technicien

Syndicat Intercommunal du Bassin de la Bezonde

- JONATHAN LEBEC, garde/technicien

Syndicat Intercommunal d'Assainissement du Bassin du Fusin

- PIERRE PARANT, président
- STEPHANE BIK, garde/technicien

Syndicat Intercommunal d'Aménagement et d'Entretien de la Voulzie et des Méances

- ERIC JEUNEMAITRE, président
- CHRISTOPHE CHALLIER, garde/technicien

Syndicat Intercommunal de la Vallée Supérieure de l'Orge

- GUY BRACHET, vice-président
- CECILE PERISSE, garde/technicien
- GUILLAUME ROESE, garde/technicien

Trame de questions posées lors des entretiens

Entretiens de cadrage

- Que doit vous apporter cette évaluation (en termes de grandes questions auxquelles elle doit apporter une réponse) ?
- Quelle est votre perception de ce dispositif de financement de fonctionnement pour les maîtres d'ouvrage des rivières/zones humides ? Objectifs, intérêts, limites et dysfonctionnements, pistes d'amélioration ...
- Quels critères d'évaluation (par rapport aux objectifs de ce dispositif) utiliser pour discriminer les effets ou les actions entreprises dans le cadre de ces contrats ?
- Quelles questions plus précises souhaiteriez-vous voir aborder avec les chargés d'opération de l'agence et/ou avec les gardes/techniciens de rivière ?

Entretiens avec les chargés d'opérations

- Quel est selon vous l'effet levier du dispositif : quelles actions sont mises en œuvre et quels sont les obstacles ou les conditions minimales de mise en œuvre d'actions plus ambitieuses par rapport aux objectifs de reconquête des milieux ? Peut-on déterminer une typologie des contrats selon les actions réalisées ?
- Quels sont selon vous les points forts et les points faibles du fonctionnement de ce dispositif (par rapport aux maîtres d'ouvrage comme par rapport au siège de l'Agence) ?
- Quelles questions souhaiteriez-vous poser aux animateurs (dans le questionnaire général) ?
- Quels territoires identifiez-vous comme plutôt « bons » ou plutôt « mauvais » élèves par rapport aux actions mises en œuvre dans le cadre des contrats d'animation/assistance technique ? A minima, un cas où de nombreuses actions sont mises en œuvre, et un cas où de nombreux blocages semblent présents (et éventuellement un territoire « de secours » dans chaque catégorie).

Etudes de cas

**Questions générales*

- Histoire de la structure, date de création, objet originel. Pourquoi cette création, comment a-t-elle été créée ?
- Modification de la structure (périmètre, statuts) – objectifs actuels
- Budget de la structure : poids de l'emploi de technicien
- Élu : depuis combien de temps élu à la tête de la structure ?
- 1ère embauche d'un garde : quand ? Pourquoi ? Quelles missions ?

**Sensibilisation*

- Relation technicien-élu ? Relation avec les autres élus du syndicat ?
- Comment fonctionne le syndicat en ce qui concerne la prise de décision ? Y a-t-il un programme pluriannuel d'entretien ? Qui le fait ? Qui impulse les travaux ?
- Quel travail du garde et de la structure avec les riverains (réunions, visites, sollicitations par les riverains : lesquelles ?) Comment le garde est-il vu par les riverains ?
- Quelles relations du syndicat / technicien avec le grand public (scolaires, pêcheurs, sportifs...) ?
- De façon générale, quelles missions pour le garde ?

- Quelle appellation : garde ou technicien ?
- Pour l'élu, qu'est-ce que ça changerait de ne pas avoir de garde ?

**Réalisations*

- Quelles évolutions dans la façon de travailler du garde ? (en termes de missions, d'objectifs, de réalisations ?)
- Quels projets ambitieux ? D'où est venue l'initiative ?
- Quels freins à des opérations ambitieuses ? Y a-t-il eu des projets bloqués et pourquoi ?

**Pilotage*

- Quelles attentes vis-à-vis de l'Agence ? Quelles difficultés ?
- Rapport d'activités, rôle du Copil annuel
- Quelle pression exercée par l'Agence (ou par d'autres financeurs) concernant les missions du garde, les réalisations à venir ?
- Besoin de formation ? Échanges avec d'autres techniciens ? Avec la Cater ? Se sent-il seul ?

Analyse détaillée de la maîtrise d'ouvrage et de l'animation rivière selon les directions territoriales

Historiquement, selon les territoires, les maîtrises d'ouvrages sont plus ou moins développées.

L'histoire du développement de la maîtrise d'ouvrage en rivière est différente selon les territoires du bassin Seine Normandie et cela est encore visible actuellement d'après les types de structures dominants.

Sur le territoire de la direction territoriale Basse Normandie, les maîtres d'ouvrage sont en majorité des syndicats de rivière et des communautés de communes, tandis que les associations de riverains sont peu développées. Ces communautés de communes constituent une maîtrise d'ouvrage récente sur le territoire (création des structures dans les années 90-2000) qui n'ont pas toujours pris la compétence rivière dès leur création. Objectif du PTAP, le développement d'une maîtrise d'ouvrage adaptée sur l'ensemble du territoire est toujours d'actualité. Un certain nombre de syndicats de bassins versants (qui s'intéressent avant tout aux problématiques d'érosion des sols et de ruissellement) ont par ailleurs été créés : certains ont pris la compétence rivière sous l'impulsion de l'Agence.

En Seine Maritime, en revanche, l'ensemble des cours d'eau est couvert par un maître d'ouvrage. Cela résulte d'une politique volontariste de la direction territoriale Seine Aval qui a fait émerger un certain nombre de structures au début des années 2000. Dans les départements situés sur la rive gauche de la Seine (Eure et Eure-et-Loir), la maîtrise d'ouvrage est plutôt ancienne avec néanmoins des créations récentes, notamment via l'émergence de communautés de communes. Sur l'ensemble du territoire de Seine Aval, les maîtres d'ouvrage sont essentiellement des syndicats de rivières (même si certains syndicats de bassins versants ont été créés et ont pris la compétence rivière). Les associations syndicales de riverains sont très développées sur les fleuves côtiers.

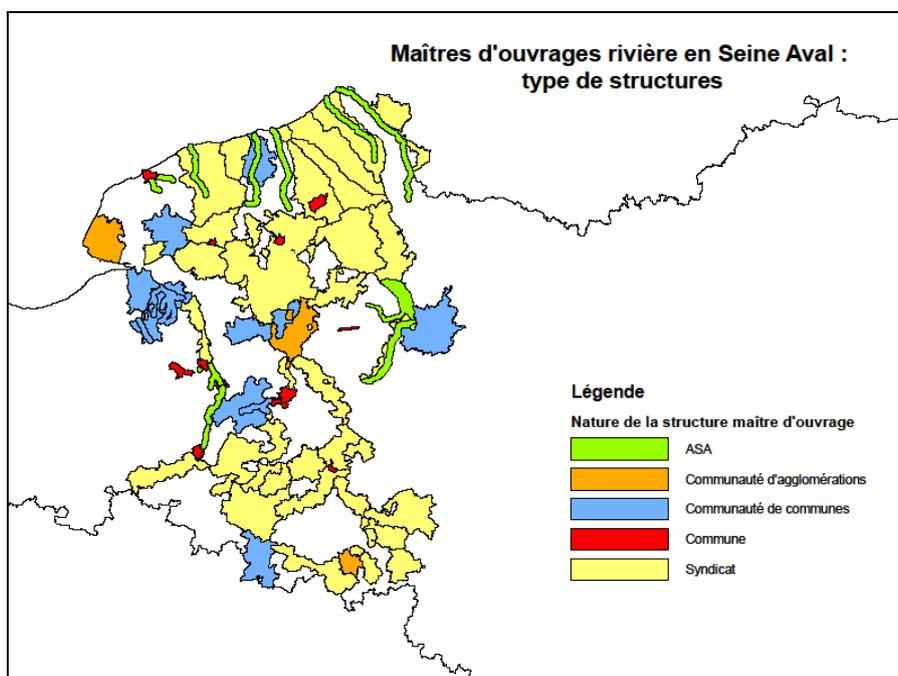


Figure 44 : Nature des structures maîtres d'ouvrage en Seine Aval

La maîtrise d'ouvrage existe sur quasiment tous les cours d'eau en Vallées d'Oise. Dans le département des Ardennes, les seuls maîtres d'ouvrage sont des associations syndicales de riverains : il s'agit de structures très anciennes, de petite taille et à faible budget, qui trouvent un appui technique important auprès de l'Udasa, union des ASA des Ardennes, qui joue le rôle de Cater. Cette situation se retrouve également dans l'Aisne, bien que d'autres types de structures existent (notamment des syndicats). Dans le département de la Meuse, la maîtrise d'ouvrage est récente : ce sont les communautés de communes qui se sont dotées de cette compétence. Dans le département de l'Oise enfin, l'essentiel des cours d'eau est géré par un syndicat de rivière.

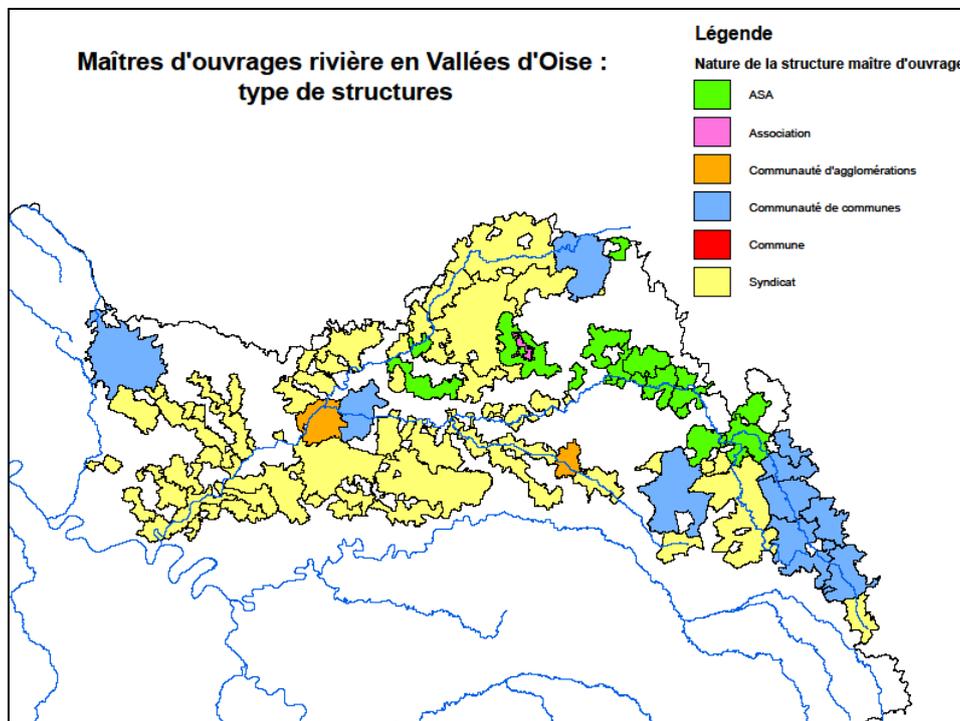


Figure 45 : Nature des structures maîtres d'ouvrage en Vallées d'Oise

Le bassin Seine Amont est de façon générale bien couvert en termes de maîtrise d'ouvrage, quasi exclusivement par des syndicats de rivière. Cependant, des secteurs peuvent être distingués : les vallées de l'Aube, de la Seine et de l'Armançon regroupent plutôt des structures de taille importante, tandis que le territoire de la vallée de l'Yonne, moins bien couvert, est géré par des structures de plus petite taille. Ces dernières profitent en revanche de l'appui de l'IER (Institut d'Entretien des Rivières) qui joue le rôle de maître d'œuvre sur les départements de l'Yonne et de la Nièvre.

Le territoire des vallées de Marne est relativement homogène : les structures maîtres d'ouvrage couvrent l'ensemble du territoire, il s'agit dans la plupart des cas de syndicats de petite taille et à faible budget. Historiquement, l'action des cellules départementales est très présente sur le territoire : en conséquence, les structures dépendent beaucoup de ces cellules pour la gestion des cours d'eau.

La maîtrise d'ouvrage francilienne comporte enfin un certain nombre de particularités qu'il est important de souligner. Les situations y sont particulièrement contrastées : l'Île-de-France contient à la fois :

- ✓ des territoires très ruraux, comme en Seine-et-Marne, au sein desquels les maîtres d'ouvrage sont de petits syndicats à très faible budget : les structures sont relativement peu dynamiques et dépendent

beaucoup de l'action de la Cater ('Edater' en Seine-et-Marne) et les territoires présentent de plus des lacunes dans la maîtrise d'ouvrage ;

- ✓ des territoires très urbanisés pour lesquels les maîtres d'ouvrage sont de puissants syndicats (en termes financiers mais aussi politiques) qui exercent souvent la compétence assainissement en parallèle de la compétence rivière. Sur ces territoires, dans les départements de l'Essonne et des Yvelines notamment, des structures maîtres d'ouvrage sont identifiées sur chaque bassin versant.
- ✓ Enfin, la maîtrise d'ouvrage sur les grands axes de navigation (Oise, Marne et Seine) se développe depuis peu.

Ces maîtres d'ouvrage présentent néanmoins un point commun puisqu'il s'agit exclusivement de syndicats (mixtes ou intercommunaux).

Les politiques internes aux directions territoriales jouent un rôle clé dans la mise en place de la carte de l'animation.

La direction territoriale Basse Normandie a adopté une position ferme depuis le VIIIème programme (2003-2006), bien qu'il ne s'agisse pas d'une politique officielle de l'Agence (et que cette pratique ne se retrouve pas dans le guide de l'instructeur) : l'embauche d'un garde/technicien constitue un préalable à toute action de restauration subventionnée par l'Agence. Concrètement, les chargés d'opérations en font une condition à l'aide aux travaux de restauration. En 2011, l'animation locale couvre donc l'ensemble des maîtres d'ouvrage intéressés par la restauration, ce qui correspond à 2/3 des structures. Il faut noter également que le territoire n'était pas couvert préalablement par une animation 'ancienne' : les recrutements de gardes/techniciens ont commencé à partir du VIIème programme de l'Agence (1998-2002). Les chargés d'opérations n'ont donc pas à gérer un 'stock' de gardes/techniciens en place depuis plus de 15 ans.

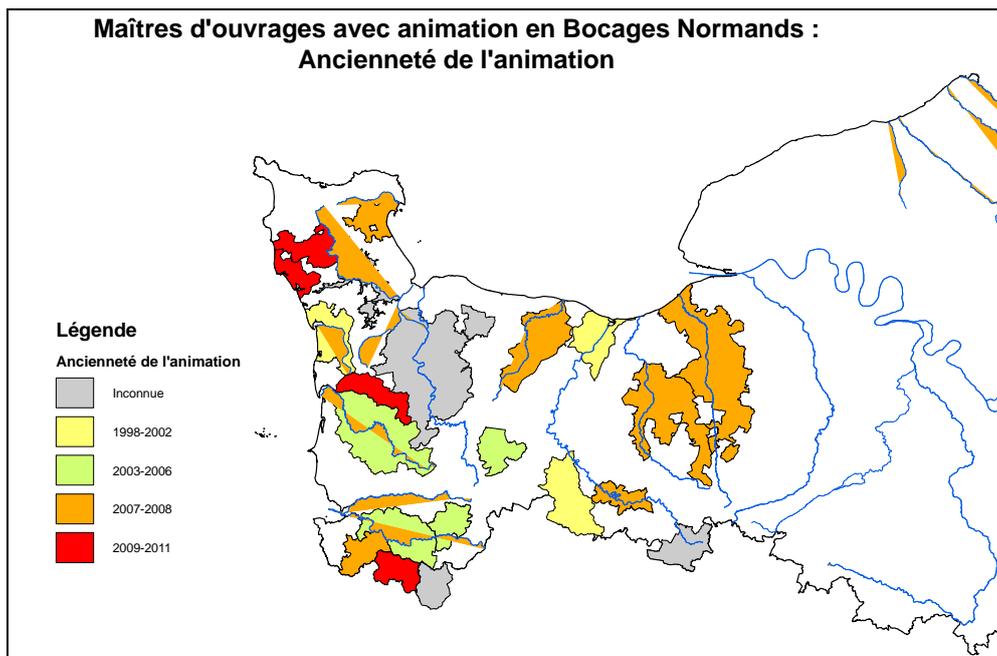


Figure 46 : Ancienneté de l'animation en Basse Normandie

La politique menée par la direction territoriale Seine Aval sur le département de Seine Maritime est équivalente : avant les années 2000, il n'y avait pas de postes de gardes/techniciens sur le territoire. C'est la 'conditionnalité' des subventions aux travaux de restauration, introduite, qui a permis la création systématique des postes. La quasi-totalité du territoire est aujourd'hui couvert par une animation locale.

En revanche, les départements d'Eure et d'Eure-et-Loir diffèrent des territoires précédemment cités : plus de 50% de ces maîtres d'ouvrage emploie un garde/technicien depuis au moins 15 ans : des syndicats hydrauliques et des ASA ont embauchés des gardes/techniciens dans les années 70 et 80, notamment pour assurer la manipulation et l'entretien des vannages. Sur les autres territoires, la direction territoriale a fortement poussé la création de postes. Beaucoup de postes ont émergé au cours du IXème programme et en 2011, la couverture par l'animation est finalement quasi complète.

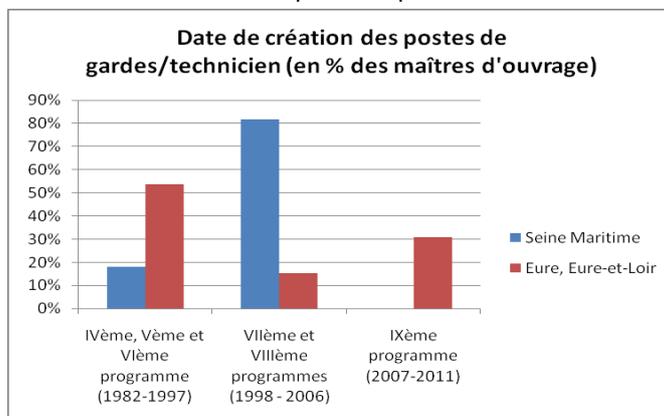


Figure 47 : Ancienneté de l'animation au sein de la direction territoriale Seine Aval : comparaison entre les départements

L'animation en Vallées d'Oise a été mise en place à deux périodes :

- ✓ Au début des années 90, les premiers postes de gardes/techniciens sont créés dans le département de l'Aisne pour réaliser les travaux d'entretien en régie. La Cater de l'Aisne joue un rôle important vis-à-vis de ces maîtres d'ouvrage. Elle apporte de plus un appui précieux aux maîtres d'ouvrage sans animation : ceux-ci ne voient pas l'intérêt de la création de tels postes sur leur territoire compte tenu du dynamisme de la Cater.
- ✓ Au début des années 2000, une deuxième vague de postes est créée utilisant le dispositif d'emplois-jeunes, en particulier dans les départements de l'Oise et de la Marne.

Les chargés d'opérations continuent à encourager le recrutement de gardes/techniciens sur l'ensemble du territoire. L'animation est encore loin de couvrir l'ensemble des maîtres d'ouvrage

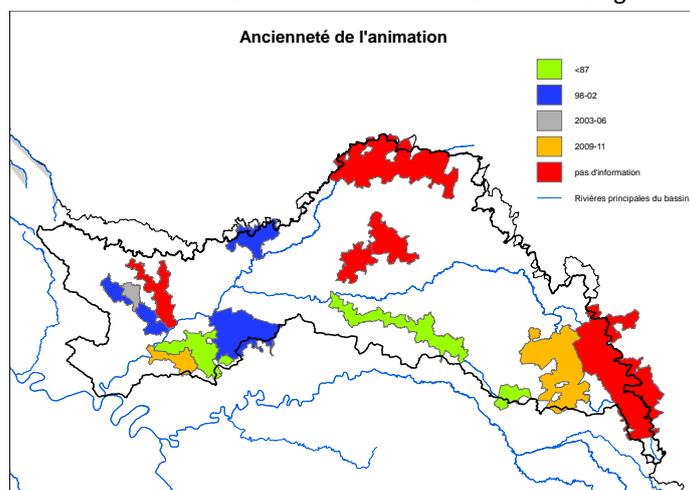


Figure 48 : Ancienneté de l'animation au sein de la direction territoriale Vallées d'Oise

Sur le territoire de Seine Amont, la carte de l'animation est très contrastée :

- ✓ Sur le périmètre de l'IER (qui correspond à la vallée de l'Yonne), il n'y a aucune animation locale. Les maîtres d'ouvrage se reposent sur l'action de l'Institution, malgré la complémentarité possible entre animation locale et animation départementale. Les maîtres d'ouvrage avancent l'argument financier comme frein à l'embauche.
- ✓ En revanche, les vallées du Loing et de l'Essonne amont sont bien couvertes par l'animation, tandis que l'animation dans les vallées de l'Aube et de la Seine ne concerne pas l'ensemble des maîtres d'ouvrage.
- ✓

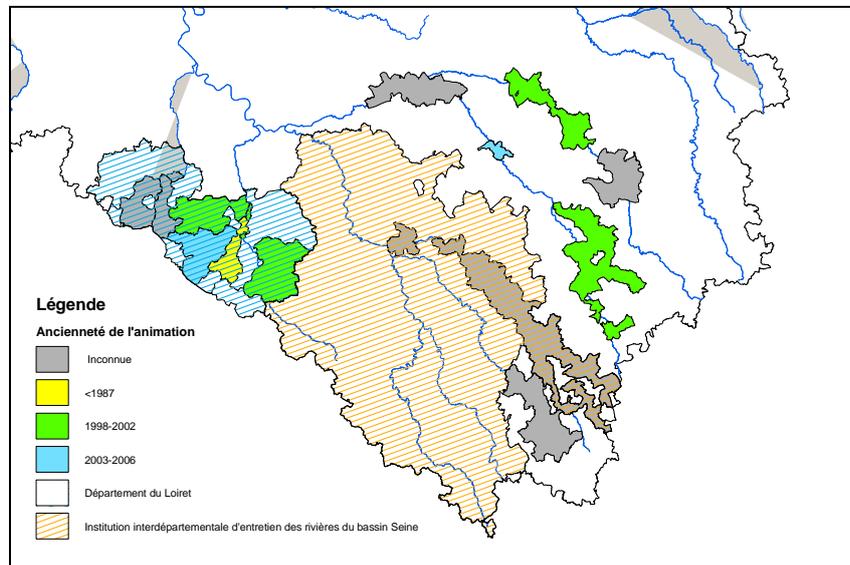


Figure 49 : Ancienneté de l'animation en Seine Amont

L'animation en Ile-de-France est de façon générale assez ancienne : les petits syndicats seine-et-marnais comme les gros syndicats de l'Essonne et des Yvelines ont créé des postes de gardes/techniciens il y a plus de 15 ans pour assurer l'entretien et/ou la surveillance des cours d'eau. Quelques postes pourraient émerger aujourd'hui notamment en Seine et Marne.

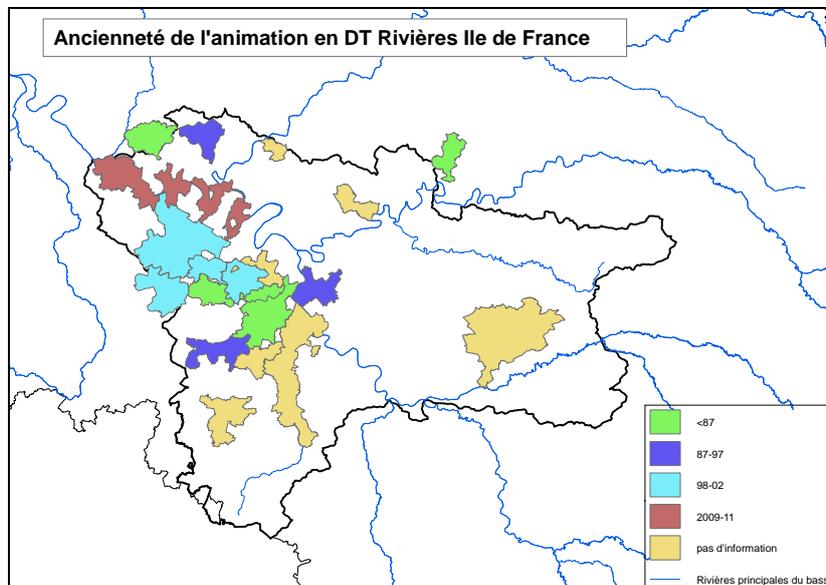


Figure 50 : Ancienneté de l'animation au sein de la direction territoriale Rivières Ile de France

Les missions des équipes sont très contrastées selon les territoires.

Les constats généraux faits dans la partie I.3 peuvent être nuancés en s'intéressant aux cas des différentes directions territoriales.

Dans la direction Basse Normandie et le département de Seine Maritime, les gardes/techniciens exercent majoritairement des missions de 'techniciens' avec une formation initiale de type bac + 2. Cela correspond à leur recrutement récent et à l'inexistence d'une animation ancienne mise en place avant le VIIème programme.

En revanche, sur les autres territoires du bassin, il y a coexistence de gardes/techniciens de formation bac + 2, embauchés pour des missions de 'technicien' et d'agents recrutés plus anciennement de formation inférieure ou égale au bac et recrutés pour exercer des missions de 'gardes'. Ces derniers ont pour beaucoup vu leurs missions évoluer au cours des années. Aujourd'hui certains réalisent des missions de type 'mixte'. Des postes ont aussi connu un renouvellement avec le départ en retraite du garde/technicien originel et le recrutement d'un agent de formation bac + 2 amené à plutôt exercer des missions de 'techniciens'.

Questionnaire à destination des équipes rivière

1. Structure maître d'ouvrage

1.1 Nature juridique de la structure :

- Syndicat intercommunal
- Syndicat mixte
- Communauté d'agglomérations
- Communauté de communes
- Commune
- Association syndicale autorisée/forcée
- Association (loi 1901)
- Autres : précisez

-> Les 3 questions ci-dessous concernent uniquement les structures suivantes : syndicat (intercommunal, mixte) ou une asa ou une association :

1.1.1 Date de création de la structure :

1.1.2 Objet principal de la structure :

- Entretien/restauration des milieux aquatiques
- Assainissement
- Hydraulique (gestion des inondations)
- Autre : précisez

1.1.3 Budget annuel de la structure en 2010 :

- < 25 000 Euros/an
 - Entre 25 000 et 100 000 Euros/an
 - > 100 000 Euros/an
-

1.2 Territoires sur lesquels la structure est compétente pour réaliser des travaux :

- Lit mineur
- Lit majeur
- Bassin versant

1.3 La structure a-t-elle modifié ses statuts (modification de son objet, de son territoire de compétence) au cours des dix dernières années ?

- Oui
- Non

Si oui, précisez en quoi a consisté cette modification ? (compétence supplémentaire, objet antérieur...) :

1.4 Linéaire de berges de rivière à charge (en km de berges) :

1.5 Nature domaniale de ces berges :

- Principalement sous domaine public
- Principalement sous domaine privé

2. Équipe rivière

2.1 Date de la première embauche d'un garde ou d'un technicien :

2.2 Nombre de personnes dans l'équipe en 2010 :

2.3 Nombre de postes financés par l'Agence en 2010 :

2.4 Nombre d'ETP financés par l'Agence en 2010 :

Pour chaque poste financé par l'Agence :

2.5 Type de postes :

- Ingénieur
- Technicien
- Garde / ouvrier
- Autre : précisez

2.6 Statut du poste

- Contractuel
- Fonctionnaire

2.7 Age de la personne :

- 18-24
- 25-44
- 45 et plus

2.8 Niveau de formation initiale :

- BEP-CAP
- Bac
- Bac + , précisez :

2.9 Année de prise de poste :

3. Missions de l'équipe

3.1 Cochez les missions effectuées au sein de l'équipe

a. Missions de terrain

- Travaux d'entretien courant en régie
- Surveillance du cours d'eau
- Lutte contre les espèces invasives
- Manipulation d'ouvrages hydrauliques

b. Missions de suivis sur le terrain

- Suivi des indicateurs de qualité des cours d'eau
- Suivi des travaux de restauration et d'entretien confiés à des prestataires
- Suivi et entretien de passes à poissons

c. Missions d'études/programmation de travaux

- Réalisation d'études en régie ou suivi d'études avec prestataires
- Programmation de travaux et de plans de gestion

d. Missions administratives

- Rédaction de dossiers administratifs, de subvention, de CCTP
- Rédaction de rapports
- Tenue à jour de la liste des riverains

e. Missions d'animation

- Animation auprès des riverains
- Animation auprès du public (classes d'eau, journées rivière)
- Animation auprès d'élus
- Autres : précisez

3.2 Indiquez de manière approximative la répartition du temps passé par l'équipe (personnes financées par l'agence) sur chaque catégorie de mission (en % du temps), en veillant à ce que la somme des 5 missions fasse 100% :

Missions de terrain : %

Missions de suivis sur le terrain: %

Missions d'études/programmation de travaux: %

Missions administratives: %

Missions d'animation: %

4. Réalisations

4.1 Travaillez-vous dans le cadre d'un plan pluriannuel d'entretien ou d'un plan pluriannuel d'entretien et de restauration ?

- Oui Non

4.2 Indiquez parmi les actions suivantes, rangées par niveau croissant d'ambition, celles qui vous sembleraient pertinentes à engager sur tout ou partie du territoire dont vous avez la charge (et que vous n'avez pas déjà réalisé) dans un objectif d'amélioration de la qualité du milieu (indépendamment de leur faisabilité).

Restauration des berges, du lit ou de la continuité écologique niveau 1

- Plantation de ripisylve
- Création d'aire de reproduction (frayère), aménagements piscicoles (cache, épis, déflecteurs)
- Mise en place de passes à poissons

Restauration des berges, du lit ou de la continuité écologique niveau 2

- Techniques de génie végétal (fascinage, bouturage, tressage, caisson végétalisé)
- Retalutage
- Protection contre le bétail : clôtures, abreuvoirs, passages à gués...
- Recharge en granulats
- Reconnexion d'annexes hydrauliques
- Ouverture permanente de vannes d'ouvrages

Restauration des berges, du lit ou de la continuité écologique niveau 3

- Arasement de merlons de curage
- Reméandrage
- Remise à ciel ouvert / remise en fond de vallée du cours d'eau
- Effacement d'ouvrages
- Effacement de buses
- Autres : précisez

4.3 Pour ces actions, quels sont les 3 principaux obstacles à leur mise en œuvre ?

- Désaccord du propriétaire riverain
- Réticence des riverains situés à l'amont ou à l'aval
- Présence d'activités humaines sur le territoire concerné par les travaux
- Manque de moyens financiers, de trésorerie
- Manque de connaissances techniques
- Lourdeur administrative (réalisation d'une DIG, d'une DUP)
- Nécessité de modifier les statuts de la structure (prise de compétence)
- Nécessité de faire appel à un bureau d'études pour la maîtrise d'œuvre
- Autres : précisez

Commentaires libres :

5. Partenaires

5.1 Lorsque vous avez besoin d'appui technique, d'exemples de réalisations, vers quels partenaires vous tournez-vous en priorité ?

(Classez les partenaires par ordre de priorité : 3 maximum)

- CATER
- Agence de l'eau
- ONEMA
- Autre technicien
- Cellule d'animation du SAGE
- Autre : précisez

5.2 Quels sont vos souhaits d'amélioration concernant le soutien de l'Agence ? (choisissez les 3 principales thématiques pour lesquelles vous souhaiteriez une amélioration)

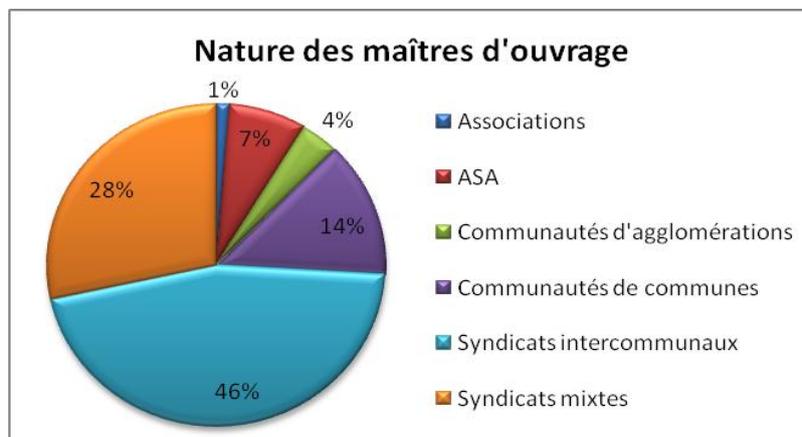
- Appui financier
- Appui technique
- Appui méthodologique
- Supports de communication
- Formation
- Information sur des actions réalisées sur le bassin
- Mise en réseau avec des techniciens œuvrant sur le bassin
- Autres

Précisez les améliorations souhaitées :

Résultats bruts du questionnaire

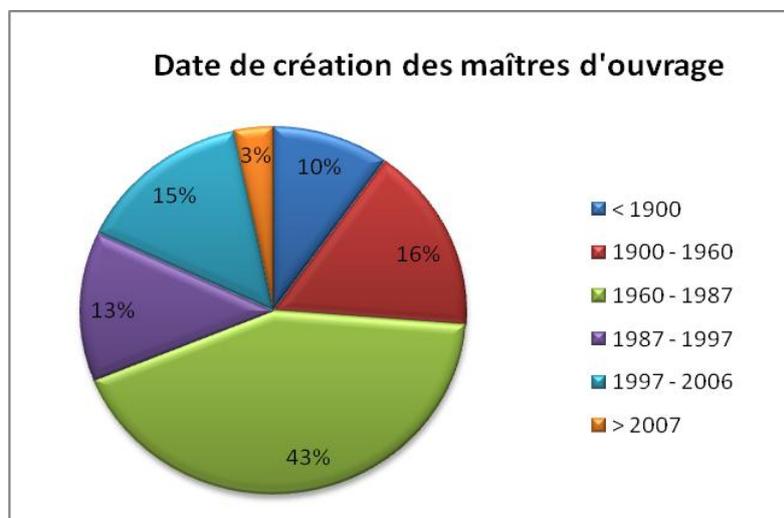
Le questionnaire a été envoyé à 105 maîtres d'ouvrage. 81 réponses exploitables ont été renvoyées, soit un taux de réponse de 77%.

1. Structure du maître d'ouvrage

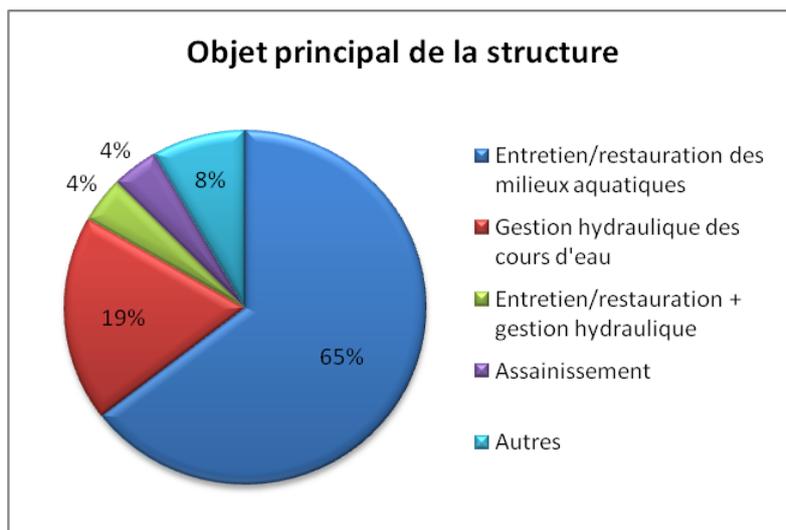


Les maîtres d'ouvrage ayant répondu sont essentiellement des syndicats (intercommunaux ou mixtes), et pour une faible part, des communautés de communes et des associations syndicales de riverains. Néanmoins la structure de cet échantillon est tout à fait représentative de la population mère.

Pour les structures de nature suivante (associations, ASA, syndicats intercommunaux ou mixtes), soient 67 structures ayant répondu :



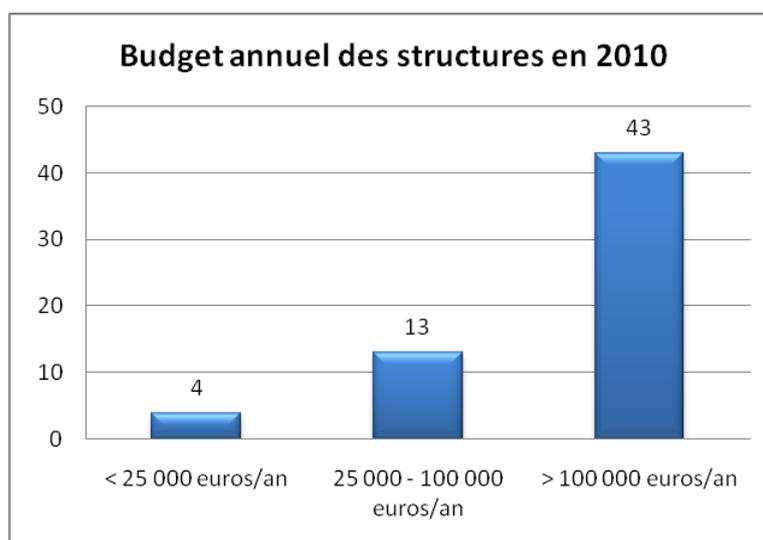
On remarque que 5 des 6 ASA ayant répondu ont été créées avant 1900, tandis que 19 des 31 syndicats intercommunaux (soient 61%) ont été créés entre 1960 et 1987. Les syndicats mixtes, enfin, ont une répartition homogène quant à leur date de création.



L'objet principal des structures est majoritairement l'entretien et la restauration des milieux aquatiques, néanmoins, un nombre non négligeable de maîtres d'ouvrage déclarent que l'objet principal de leur structure est la gestion hydraulique des cours d'eau, autrement dit, la lutte contre les inondations.

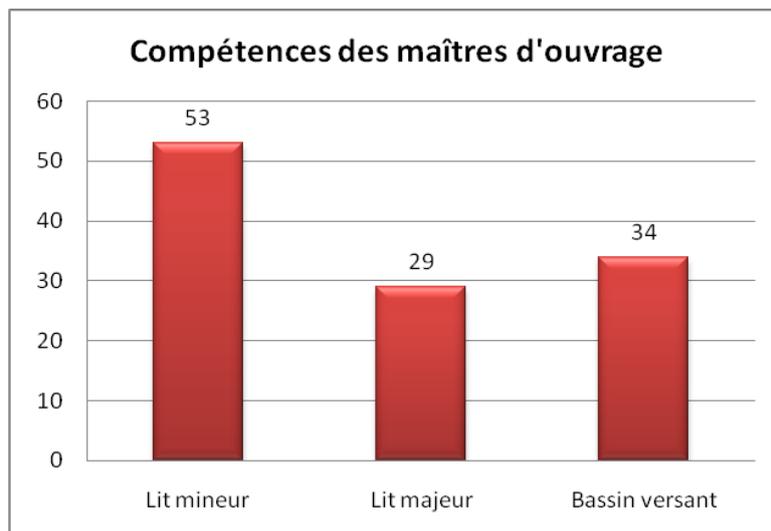
Les autres objets cités sont les suivants : lutte contre l'érosion des sols agricoles, gestion et aménagement du territoire, concertation dans le domaine de l'eau.

Les maîtres d'ouvrage dont l'objet principal n'est pas l'entretien et la restauration des milieux aquatiques sont tous des syndicats. Certaines de ces structures ont été créées depuis 1987 (30%).

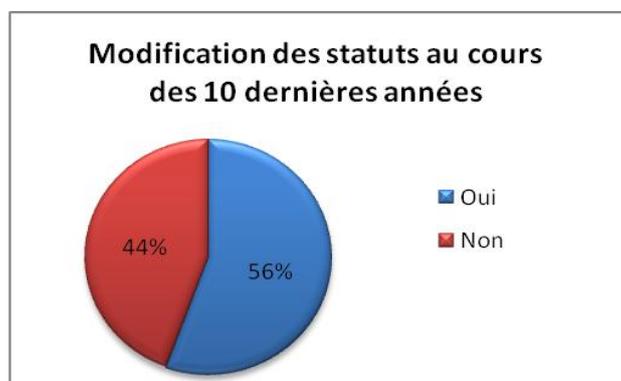


Les structures à budget supérieur à 100 000 euros par an sont majoritaires, néanmoins 28% des maîtres d'ouvrage ayant répondu disposent de moins de 100 000 euros par an. En particulier, 3 des 6 ASA (soient 50%) ont un faible budget annuel.

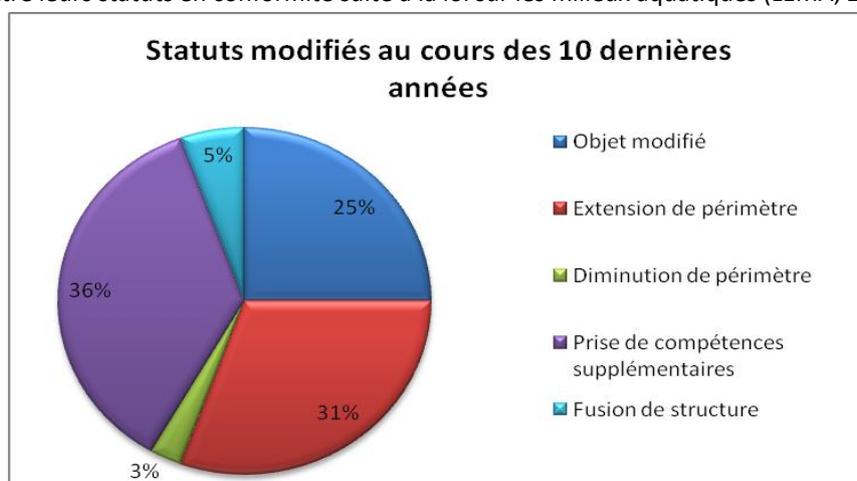
On s'intéresse désormais à l'ensemble des maîtres d'ouvrage ayant répondu :



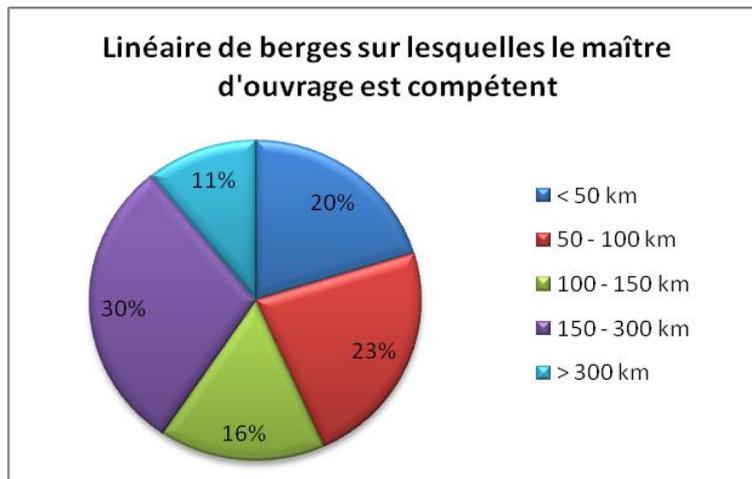
24% des maîtres d'ouvrage indiquent avoir compétence sur les 3 compartiments (lit mineur, lit majeur et bassin versant). Il s'agit de syndicats, de communautés d'agglomérations et de communautés de communes.



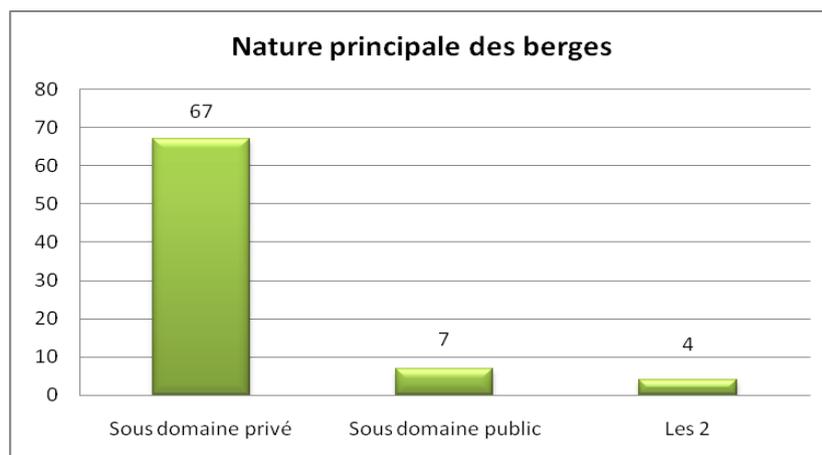
56% des maîtres d'ouvrage ont modifié leurs statuts au cours des 10 dernières années. En particulier, toutes les ASA ont du mettre leurs statuts en conformité suite à la loi sur les milieux aquatiques (LEMA, 2006).



Les modifications de statuts récentes résultent essentiellement de modifications d'objet (pour les ASA par exemple), d'extension du périmètre et de prise de compétences supplémentaires (lit majeur, bassin versant, zones humides...).

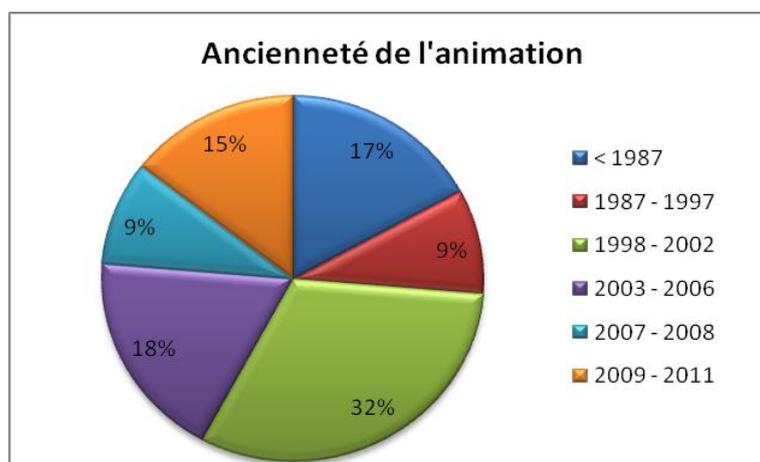


Les situations des maîtres d'ouvrage sont très variées concernant le linéaire à charge.



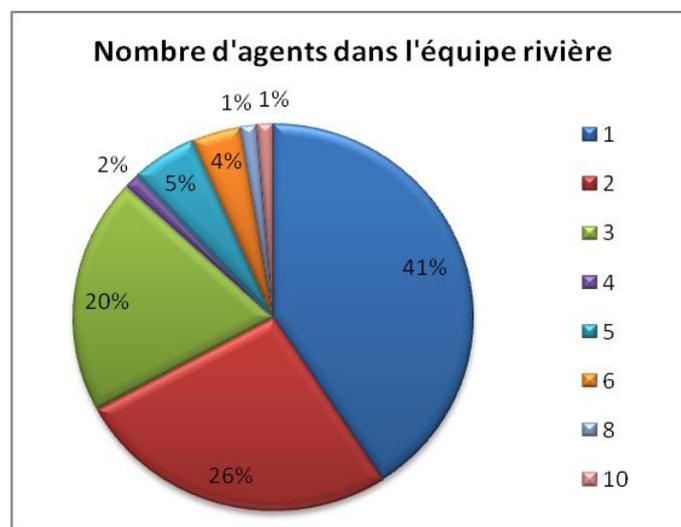
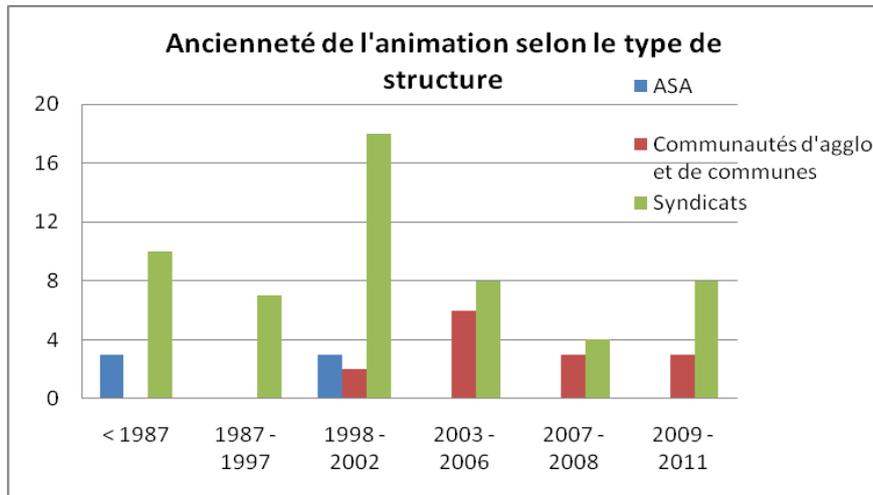
En revanche, la très grande majorité des maîtres d'ouvrage gère principalement des cours d'eau dans le domaine privé.

2. Equipe rivière

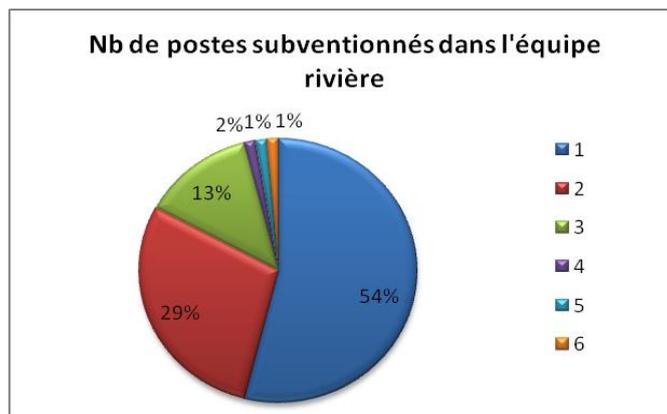


La majorité des équipes rivière ont été créées au cours des VIIIème et VIIème programmes de l'Agence, soit entre 1998 et 2006. On note que 15% des maîtres d'ouvrage ayant répondu au questionnaire ont créé le premier poste de garde/technicien il y a moins de 2 ans.

Les ASA ont toutes créées leur équipe avant 2002, tandis que les communautés de communes et d'agglomérations ont toutes créées la leur à partir de 1998.



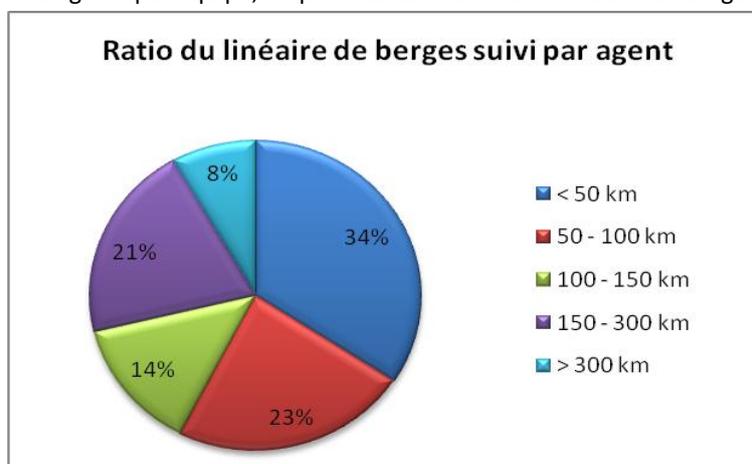
67% des structures emploient 1 à 2 agents au sein de l'équipe rivière. Seuls 13% emploient plus de 3 agents. Il ne s'agit pas ici des agents subventionnés par l'Agence mais de l'ensemble des agents (cela peut donc comprendre le secrétariat, l'encadrement, des agents d'entretien...).



Si on ne s'intéresse qu'aux postes subventionnés, 54% des maîtres d'ouvrage n'emploient qu'un seul garde/technicien subventionné. Seulement 4 % des maîtres d'ouvrage emploient plus de 3 gardes/techniciens subventionnés.

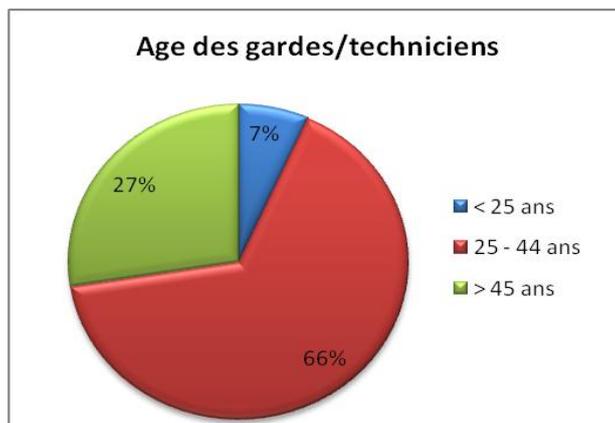
En s'intéressant aux agents et non plus aux structures employeurs, on constate que 65% d'entre eux travaillent au sein d'équipes d'1 ou 2 agents aidés par l'Agence. 12% travaillent au sein d'une équipe de plus de 3 agents subventionnés. Pour simplifier dorénavant, on ne considérera plus que les agents subventionnés et on omettra de préciser 'subventionné' en parlant du nombre d'agents par équipe.

Connaissant le nombre d'agents par équipe, on peut calculer le ratio du linéaire de berges suivi par agent.

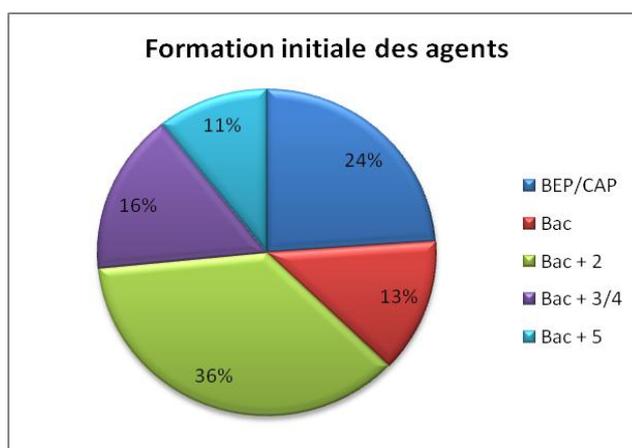


Les situations des maîtres d'ouvrage restent variées, mais on note que 57% des maîtres d'ouvrage présentent un ratio de linéaire de berges suivi par agent inférieur à 100 km.

On s'intéresse à présent aux gardes/techniciens proprement dits.

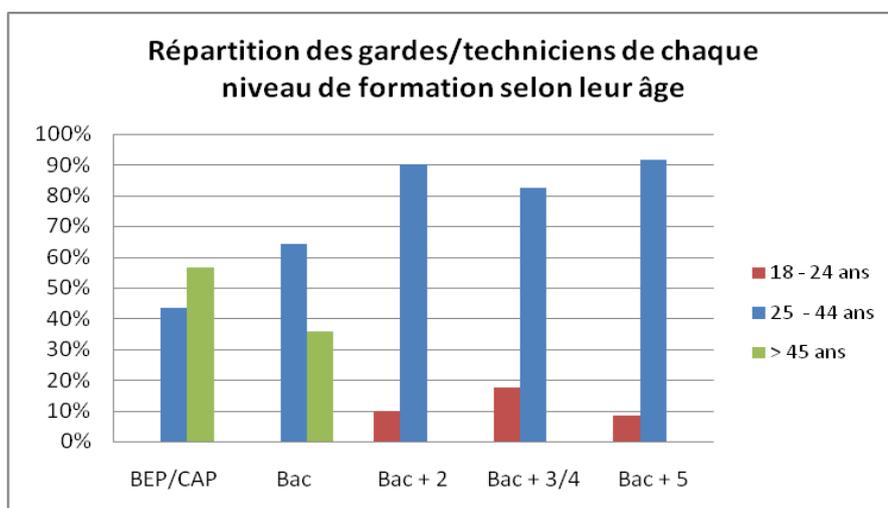


Une grande majorité des agents est âgés de moins de 45 ans, la plupart étant tout de même âgés de plus de 25 ans.

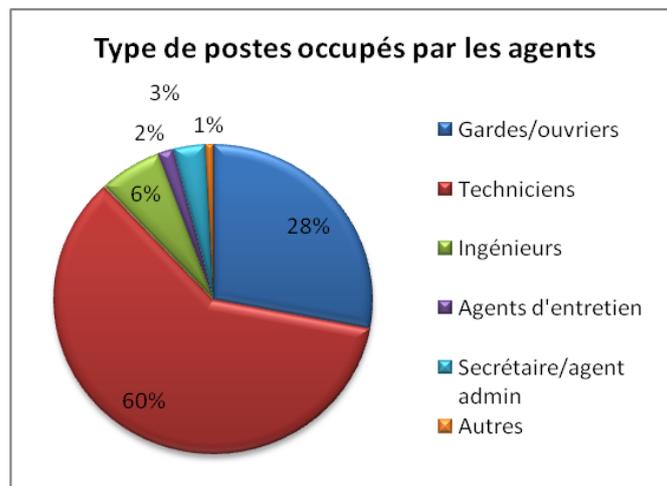


Le niveau de formation initiale est très inhomogène parmi les gardes/techniciens interrogés. Néanmoins, la formation la plus courante est de niveau bac + 2 et 63% des agents ont une formation supérieure ou égale à un bac + 2.

Parmi toutes les équipes interrogées, 58 ont au moins un agent de niveau de formation initiale supérieure ou égal à bac + 2, soient 76% des équipes ayant répondu quant au niveau de formation.

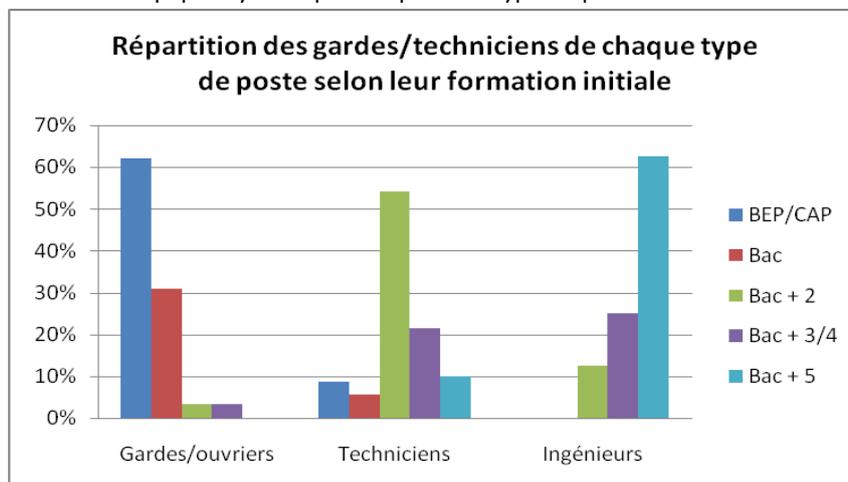


Le niveau de formation et l'âge des gardes/techniciens sont très corrélés. Parmi les gardes/techniciens de formation supérieure ou égale à bac + 2, il n'y a aucun agent de plus de 45 ans, tandis que 57% des agents de formation BEP-CAP ont plus de 45 ans.

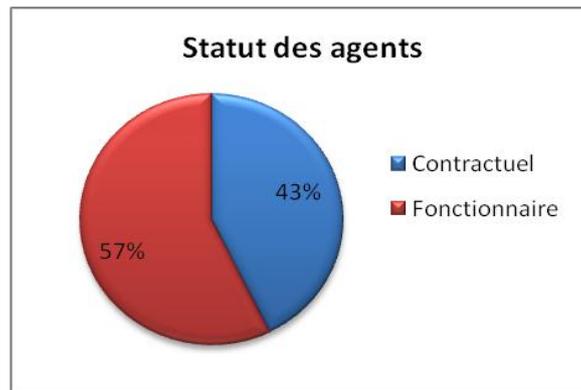


Les agents interrogés déclarent en majorité occuper des postes de techniciens.

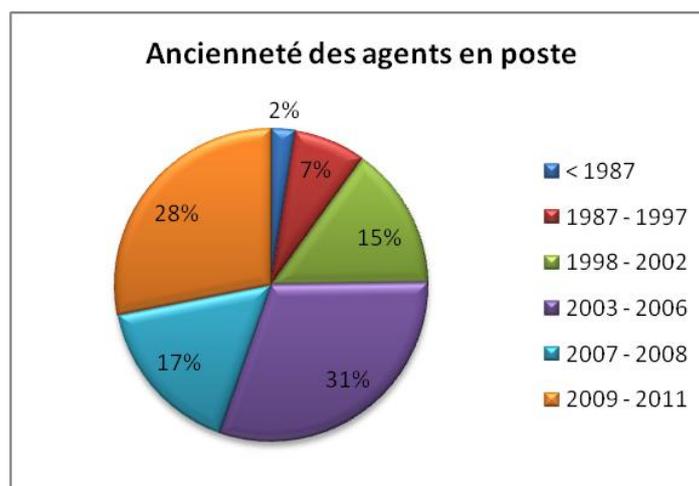
Parmi toutes les équipes interrogées, 65 ont au moins un agent employé à un poste de technicien ou d'ingénieur, soient 83% des équipes ayant répondu quant au type de poste.



Le niveau de formation initiale des agents ne semble pas toujours adapté au statut du poste occupé. En effet, des postes de type gardes/ouvriers sont occupés par des agents de formation bac + 2 à bac + 4, et des postes de type techniciens sont occupés par des agents de formation bac + 5. Cependant, de façon plus générale, les postes de gardes/ouvriers sont occupés majoritairement par des agents ayant un niveau BEP/CAP, les postes de techniciens par des agents ayant un bac + 2 et les postes d'ingénieur par des agents ayant un bac + 5.

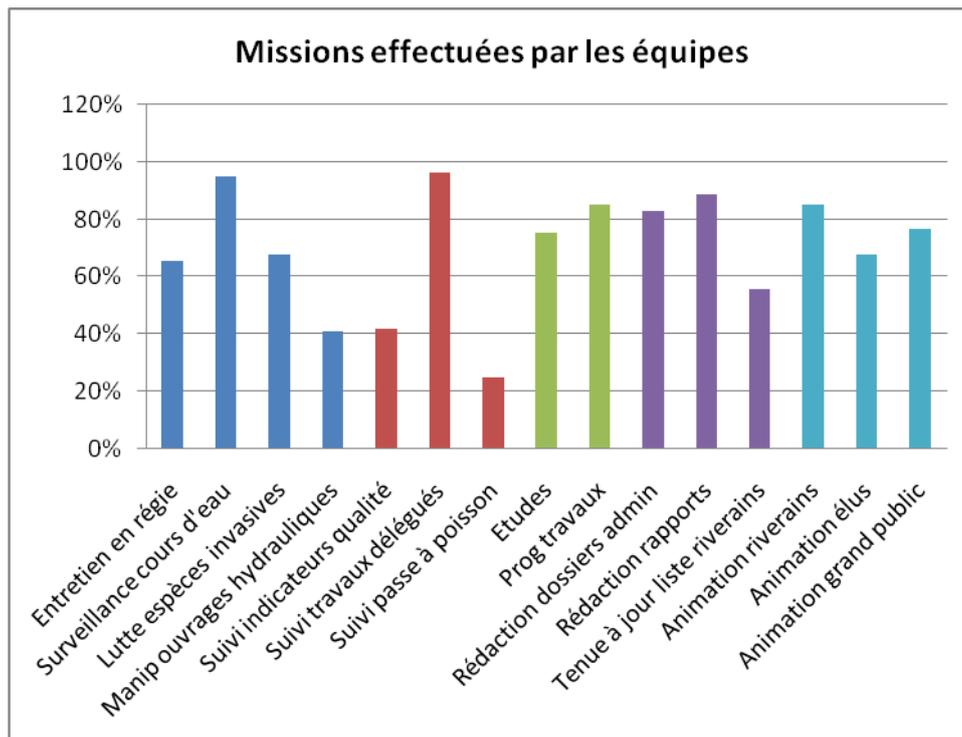


Les agents sont majoritairement fonctionnaires, néanmoins 43 % sont contractuels, alors même que la grande majorité des employeurs sont des collectivités locales.



Les gardes/techniciens qui occupent le même poste depuis plus de 15 ans (embauchés avant 1997) sont rares (9% seulement). Près de la moitié des agents ont été recrutés au cours du IXème programme (soit en remplacement d'un agent, soit par création de poste).

3. Missions



Un certain nombre de missions est réalisé par plus de 80% des équipes rivière :

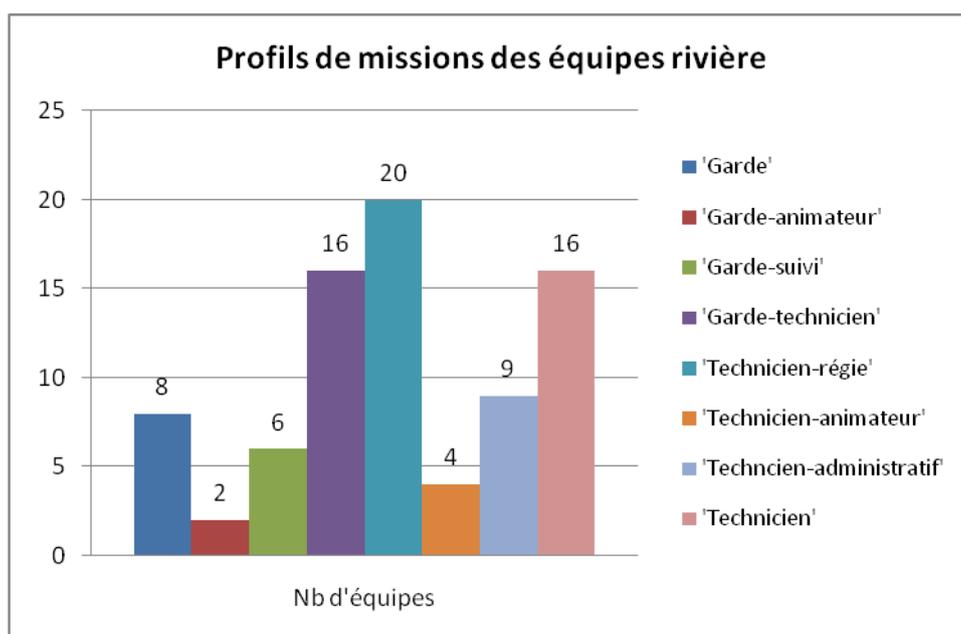
- ✓ surveillance du cours d'eau,
- ✓ suivi des travaux d'entretien ou de restauration délégués à des prestataires,
- ✓ programmation de travaux ou de plans de gestion,
- ✓ rédaction de dossiers administratifs, de subvention, de CCTP,
- ✓ rédaction de rapports,
- ✓ animation auprès des riverains.

Ces missions constituent quasiment un socle commun à toutes les équipes. En revanche, certaines missions sont réalisées par une minorité d'équipes (inférieur à 50%) comme la manipulation d'ouvrages hydrauliques, le suivi des passes à poissons ou le suivi des indicateurs de qualité.

La répartition du temps passé par les équipes à réaliser chaque type de mission a permis de définir 8 catégories de profil de missions : les deux critères principaux sont le temps passé à chaque type de mission et quelle mission prend le plus de temps à l'équipe (dans le tableau ci-dessous, M1 signifie que c'est la mission la plus importante en temps passé, M2 signifie que c'est la deuxième plus importante).

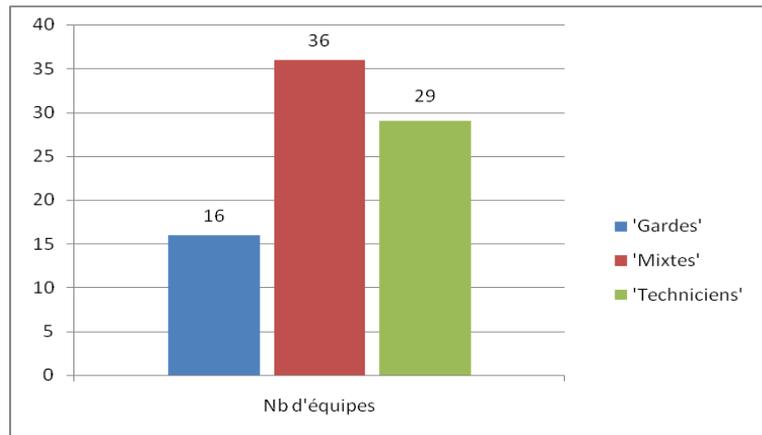
Profil	Missions	Terrain	Suivis sur le terrain	Programmation	Administratif	Animation
Garde		> 60%		< 10%	< 10%	< 10%
Garde-animateur		> 30%		< 10%	< 10%	> 30%
Garde-suivi		M1	M2	< 10%	< 10%	
Garde-technicien		M1		> 25 %		
Technicien-régie		> 20%		> 40%		
Technicien-animateur						M1
Technicien-administratif				< 10%	> 30%	
Technicien				> 50%		

Les profils les plus courants sont ceux de 'garde-technicien', 'technicien-régie' et 'technicien'.



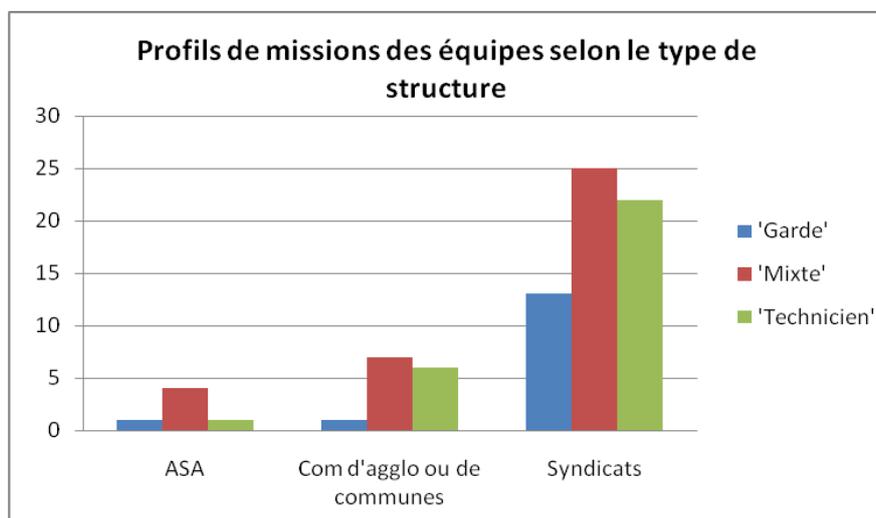
Ces 8 profils ont été regroupés au sein de 3 catégories afin de faciliter l'interprétation des résultats et de créer des groupes représentatifs.

Catégorie\Profil	Garde	Mixte	Technicien
Garde	x		
Garde-animateur	x		
Garde-suivi	x		
Garde-technicien		x	
Technicien-régie		x	
Technicien-animateur			x
Technicien-administratif			x
Technicien			x

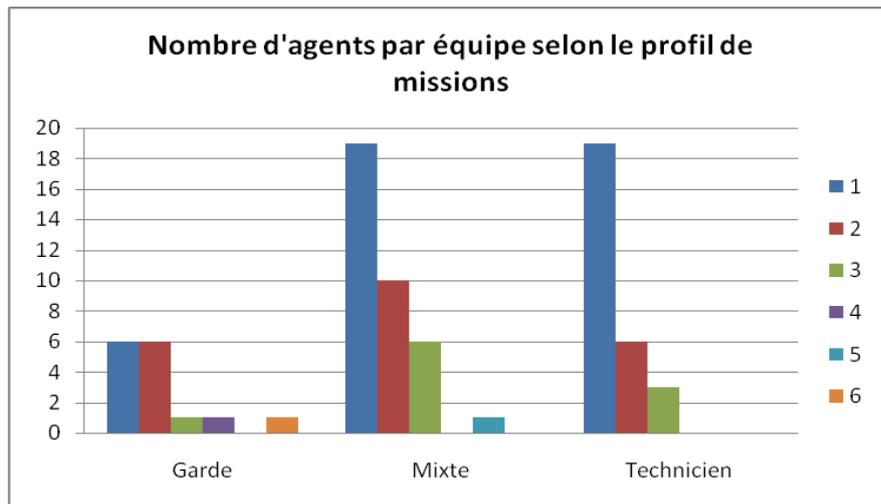


Le profil le plus courant est celui des missions 'mixtes'. Le profil 'garde' est quant à lui minoritaire avec 20% d'équipes exerçant ce type de missions en 2010.

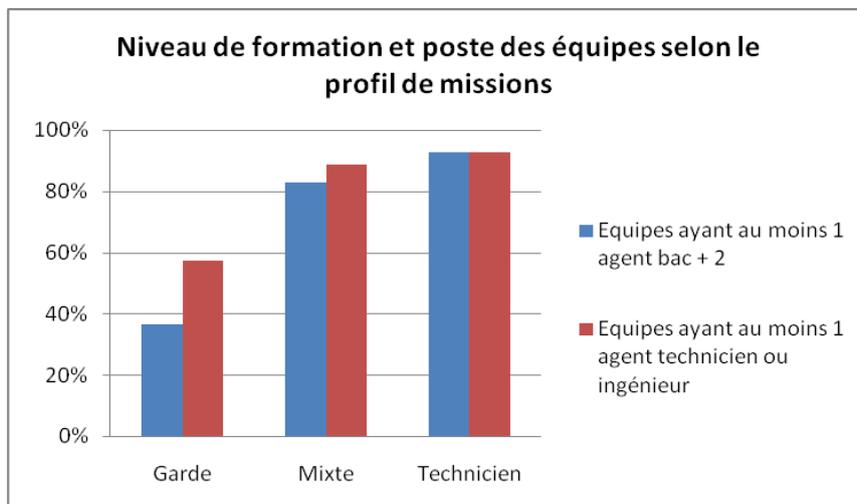
On peut croiser les données de profil de missions avec un certain nombre de données recueillies précédemment dans le questionnaire concernant la structure, l'équipe et les agents de l'équipe.



Les équipes exerçant des missions de type 'gardes' sont essentiellement employées par des syndicats.

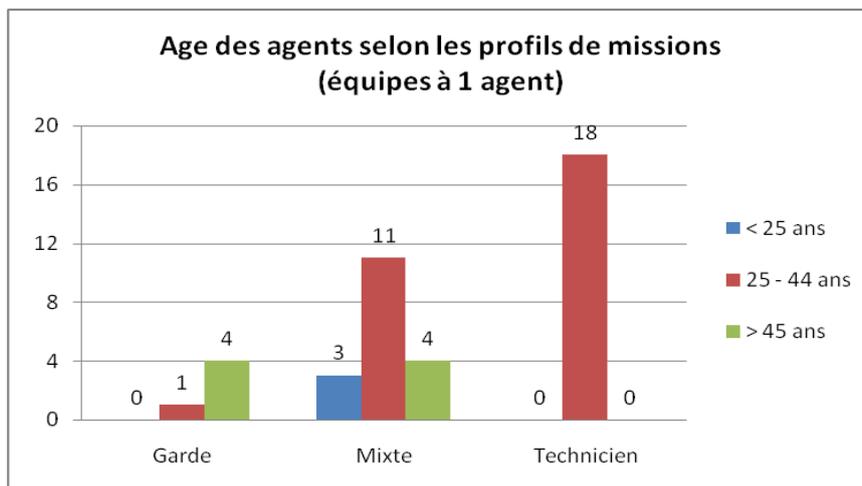


Les équipes exerçant des missions de type 'gardes' sont plutôt des équipes composées de plusieurs agents, tandis que les équipes de profil de missions 'techniciens' sont très majoritairement composée d'un seul agent.

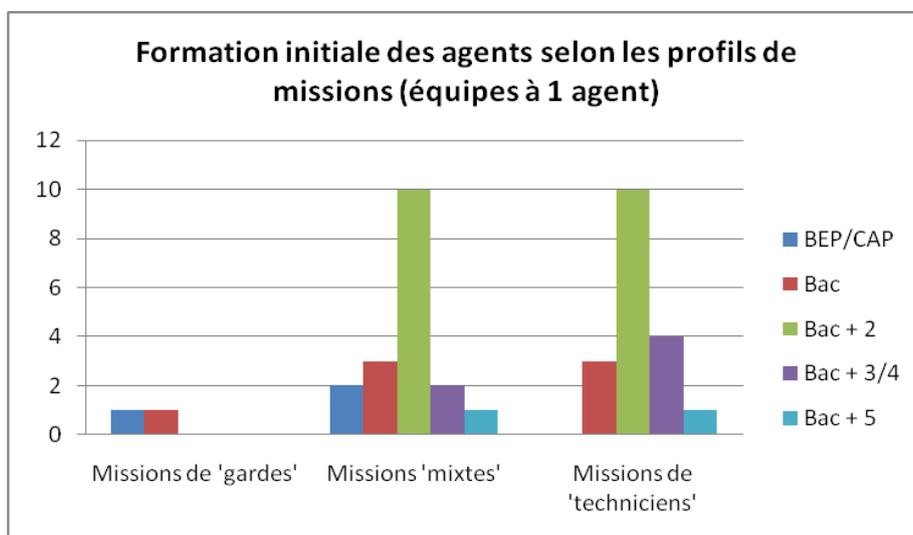


93% des équipes exerçant des missions de 'techniciens' ont au moins un agent de formation supérieure ou égale à bac + 2 et ont au moins un agent employé à un poste de statut technicien ou ingénieur. Seulement 36% des équipes exerçant des missions de 'gardes' ont au moins un agent de formation supérieure ou égale à bac + 2 et 53% ont au moins un agent employé à un poste de statut technicien ou ingénieur.

Pour étudier plus précisément les données concernant les agents par rapport aux profils de missions exercées par les équipes, on se concentre uniquement sur les équipes employant un seul agent (ainsi les missions de l'équipe sont bien les missions réalisées par l'agent).

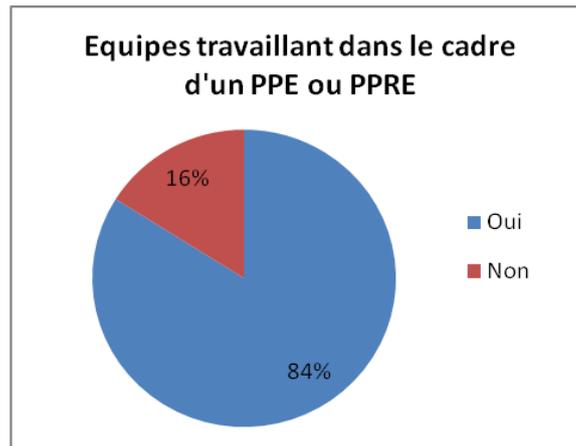


Les agents exerçant des missions de 'techniciens' sont tous situés dans la tranche d'âge 25-44 ans. Les agents exerçant des missions de 'gardes' sont pour la plupart âgés de plus de 45 ans.

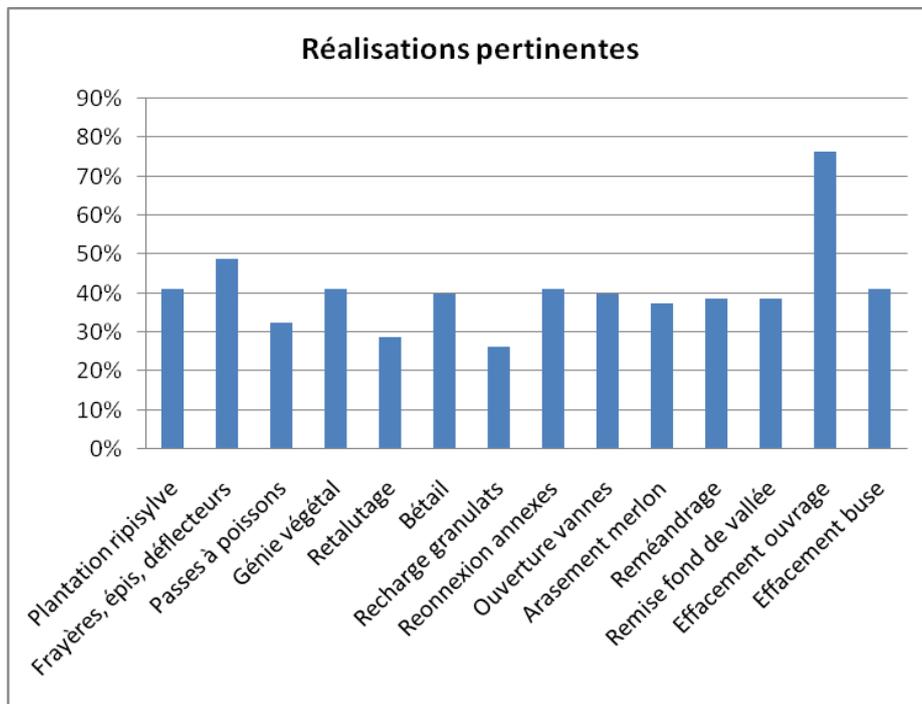


Les agents exerçant des missions de 'gardes' ont une formation initiale de niveau égale ou inférieur au bac. Les agents exerçant des missions de 'techniciens' ont des formations inhomogènes mais supérieure ou égale au bac, et pour 83% d'entre eux, supérieure ou égale à bac + 2.

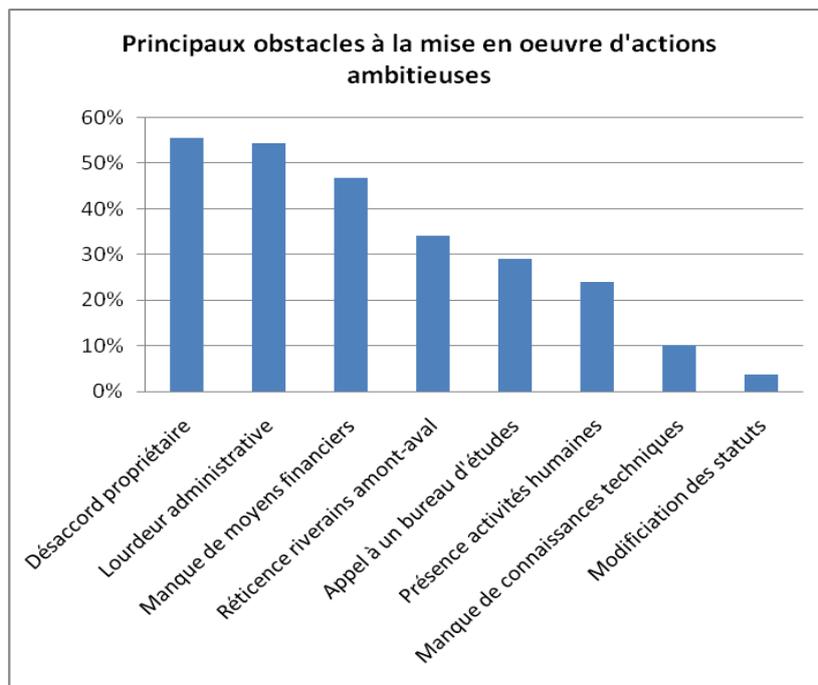
4. Réalisations



84% des équipes travaillent dans le cadre d'un programme pluriannuel d'entretien ou d'un programme pluriannuel d'entretien et de restauration.



Parmi les actions listées, une semble particulièrement pertinente pour un grand nombre d'équipes : l'effacement d'ouvrage.



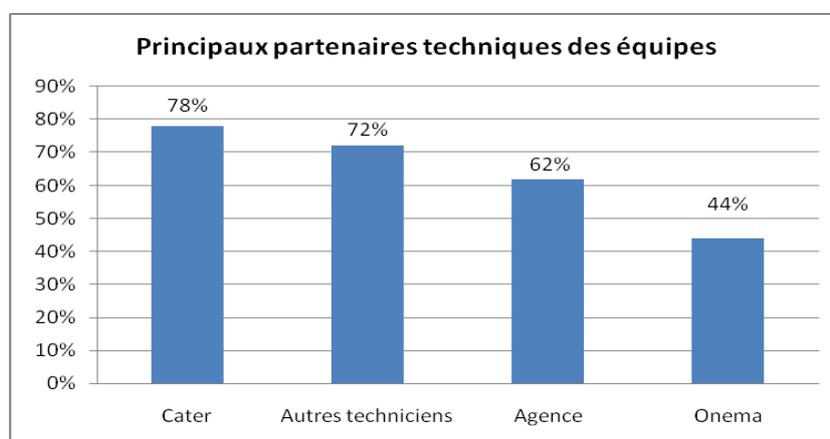
Les 3 obstacles les plus souvent cités par les équipes quant à la réalisation d'actions ambitieuses sont :

- ✓ Le désaccord des propriétaires riverains (cité par 56% des équipes)
- ✓ La lourdeur administrative (réalisation de DIG, DUP...) (54%)
- ✓ Le manque de moyens financiers ou de trésorerie (47%).

Quelques obstacles supplémentaires ont été soulevés par des équipes. Les principaux sont :

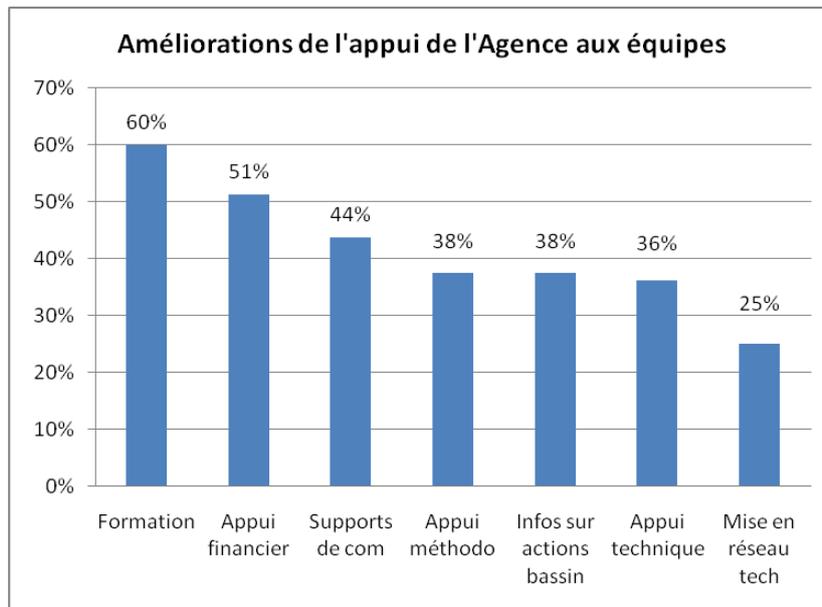
- ✓ Le manque de maîtrise foncière (donc toujours en lien avec le désaccord des propriétaires riverains)
- ✓ La réticence et l'inertie des élus.

5. Partenaires



Le partenaire le plus souvent cité est la Cater, devant le réseau de techniciens et l'Agence de l'Eau. Les services de l'Etat (DDT) et les fédérations de pêche sont également citées plusieurs fois.

13% des équipes se tournent en premier vers l'Agence lorsqu'elles ont besoin d'un appui technique.



Les 3 principaux points d'améliorations concernant le soutien de l'Agence sont les suivants :

- ✓ Formation (cité par 60% des équipes)
- ✓ Appui financier (51 %)
- ✓ Supports de communication (44%).

Les commentaires libres concernant les souhaits d'amélioration sont principalement axés autour des questions de formation, montrant ainsi que cette question préoccupe les agents.

Comparaison 5 ans avant / 5 ans après la création d'un premier poste (8^{ème} programme)

Méthode : analyse des aides de la base AIDES de l'agence (étude, entretien, restauration).

Résultats synthétiques :

26 MO ont créé un poste de garde/technicien pour la première fois au cours du VIII^{ème} programme. Néanmoins nous avons considéré seulement 22 structures car 4 structures sont situées dans les directions territoriales DVO et DVM pour lesquelles les Ententes Marne et Oise-Aisne instruisent directement les aides de l'agence.

Dans 85% des cas l'évolution est positive (19 cas positifs sur 22), et dans 15% des cas (3 cas sur 22) elle est négative ou nulle :

1. 5 cas où on est passé d'aucun travaux à des travaux («+ infini »)
2. 14 cas où on observe une augmentation du volume des travaux (+ 27 % à + 6343 %)
3. 3 cas où on constate une stagnation ou une baisse des travaux aidés (0 % à - 53 %)

Précaution d'interprétation : cette comparaison sous-estime les travaux effectués en régie (ils n'apparaissent pas dans la base des aides de l'agence) notamment pour les cas où on observe une stagnation du volume de travaux. Pour l'un des 2 cas à évolution négative, l'évolution devient très positive au bout de 7 ans (SI aval de la vallée de l'Iton).

MO	Evolution (après/avant)	Année de création du 1 ^{er} poste & nombre de postes aidés							
		2003	2004	2005	2006	2008	2009	2010	
ASA RIVIERE LA SAANE	278%	1	1	1	1	1	1	1	
SI BASSIN VERSANT DE BETHUNE	6343%	1	1	1	1	1	1	1	
SI YVETTE RESTAURA PLT SACLAY	27%	1	1	1	1	1	1	1	
SYND MIXTE PARC VAL CHEVREUSE	48%	1	1	1	1	5	7	4	
SI BASSIN DE LA BEZONDE	85%		1			1	1	1	
SI BASSIN VERSANT CAUX SEINE	« + infini »		1	1	1	1	1	1	
SI RIVIERES AUSTREBERTHE ET SAFFIMBEC	358%		1	1	1	1	1	1	
SIAR DE VILLENEUVE ST GEORGES	137%		1	1	1		2	3	
SYND DES RIVIERES DE LA VALLEE	« + infini »		1	1	1				
SYNDICAT INTERCOM AVAL LA VALLEE DE L ITON	-51%		1	1	1	2	2	2	
SIA DE LA VALLEE DE LA SEINE	0%		2	2	2				
SI D'AMENAGEMENT ET D'ENTRETIEN DE LA SIENNE	1509%		2	2	2	3	3	3	
S.I.A.V.S.A.TROYENNE	159%		5	9	7	6	6	6	
ASA DE L EPTÉ 1ERE SECTION	61%			1	1	1	1	1	
SI BASSIN VERSANT LA VARENNE	4351%			1	1	1	1	1	
COM COM DU CANTON DE VASSY	« + infini »			2	1	1			
SYND GEST PARC BOUCLES SEINE	1262%			1					
COM AGGLO SEINE EURE	187%				1	1	1	2	
COM COM CANTON DE MORTAIN	« + infini »				1	1	1	1	
SI RESTAUR. DES RIVIERES DE LA HAUTE ROUVRE	-53%				1	1	1	1	
SM DES RIVIERES LEZARDES ET AFFLUENTS	« + infini »				1	1	1	1	
COM COM SAANE ET VIENNE	35%				1	1	1	1	