

Évaluation

de la politique de l'agence de l'eau Adour-Garonne
pour la restauration de la qualité des eaux
dans les captages d'eau potable

Synthèse et recommandations



AGENCE DE L'EAU
ADOUR-GARONNE

ETABLISSEMENT PUBLIC DU MINISTÈRE
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE



L'évaluation

au sein de l'agence de l'eau

Face à l'objectif d'atteinte du bon état des masses d'eau, fixé par la Directive-Cadre européenne sur l'Eau (DCE), l'agence de l'eau Adour-Garonne a décidé de mettre en place une stratégie d'évaluation de ses politiques publiques, afin de s'assurer de la pertinence, de la cohérence, de l'efficacité et de l'efficience de ses interventions.

Contrairement au contrôle qui s'attache avant tout à mesurer une conformité par rapport à des normes et des critères de performance, l'évaluation interroge le sens et les qualités de l'action publique (politiques, programmes, projets). Elle fait appel à des instruments d'analyse composites (analyse de données, écoute d'acteurs, ateliers collectifs...) dans le cadre d'un processus de mise en débat. Elle vient proposer un jugement global sur la politique permettant d'interroger les facteurs de succès et les limites de cette action (logique d'intervention, moyens globaux, mise en œuvre, cohérence...).

Cette synthèse est téléchargeable sur le site internet de l'Agence :
www.eau-adour-garonne.fr



Méthodologie de l'étude

La mission d'évaluation de la politique de l'agence de l'eau Adour-Garonne pour la restauration de la qualité des eaux dans les captages d'eau potable a été placée sous la responsabilité d'un comité de pilotage pluraliste regroupant des acteurs concernés par les politiques de l'Agence, des administrateurs et des représentants de l'établissement. Ce dernier s'est réuni à trois reprises pour valider le référentiel d'évaluation, discuter des premiers résultats de la collecte d'information et consolider les conclusions et recommandations de l'étude.

L'évaluation a été organisée selon trois phases successives :

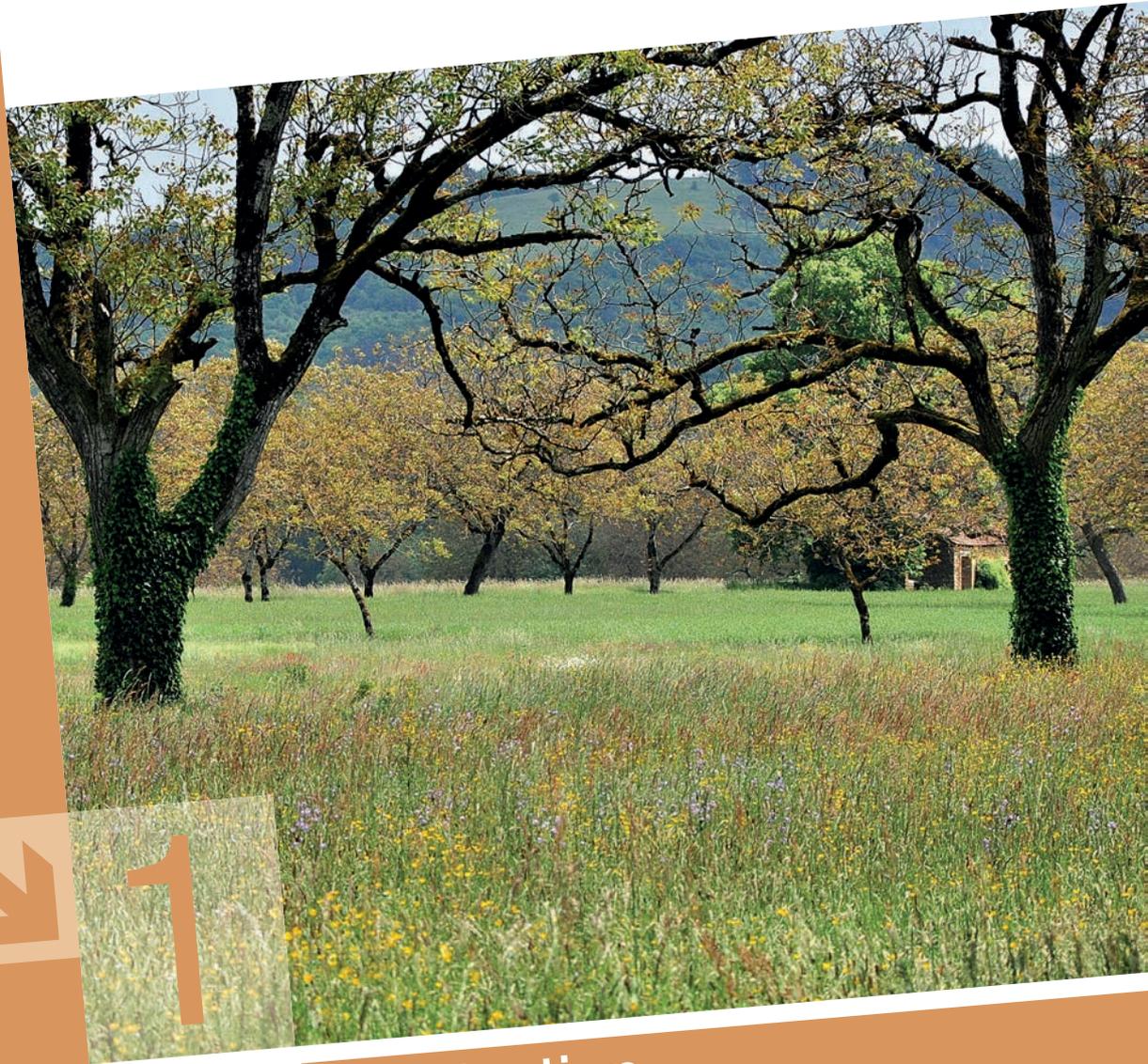
- **une première phase d'élaboration du référentiel d'évaluation** a consisté à poser le cadre de compréhension de la politique, ses objectifs, sa logique d'action et à relire les questions évaluatives au regard de ce cadre ;
- **une deuxième phase d'observation et d'analyse** a mobilisé différents moyens d'investigation et de réflexion pour instruire le questionnement évaluatif ;
- **une troisième phase** de conclusions et recommandations.

De manière opérationnelle, les travaux suivants ont été menés au cours des onze mois de l'étude :

- l'analyse des documents de planification de l'Agence, des entretiens de cadrage auprès des services techniques du siège et de membres des instances ainsi que des entretiens dans l'ensemble des délégations de l'Agence ;
- le traitement des données financières et des résultats disponibles sur l'ensemble des Plans d'Actions Territoriaux (PAT) pour en dresser le bilan global ;
- différents types d'enquêtes dans les territoires : 9 études de cas sur des territoires de PAT (soit un tiers des territoires concernés par des PAT), 5 zooms particuliers, 10 entretiens intermédiaires (grandes collectivités et services de l'État), une enquête électronique sollicitant l'ensemble des animateurs de PAT ;
- un benchmark auprès des autres agences de l'eau ;
- un atelier interne à l'Agence pour travailler sur les recommandations.

SOMMAIRE

1. Introduction	06
2. Présentation du dispositif des PAT	10
3. L'efficacité des PAT	13
4. La cohérence interne	20
5. La cohérence externe	23
6. L'efficacité comparée des politiques préventive et curative	26
7. Conclusions et recommandations	29
Lexique	37



1

Introduction

1

1

Les plans d'actions territoriaux, un dispositif au cœur de la politique de l'Agence pour lutter contre les pollutions diffuses sur les captages d'eau potable

L'agence de l'eau Adour-Garonne a organisé son action en matière de reconquête de la qualité des eaux dans les captages d'eau potable et de lutte contre les pollutions diffuses autour de la mise en place d'un outil de planification et de programmation contractuel, le Plan d'Actions Territorial (PAT). Il constitue une clé d'entrée privilégiée pour définir et mettre en œuvre des actions ciblées vers le monde agricole et non agricole.

Les premières opérations précurseurs des PAT (une dizaine) remontent à la révision du 8^e programme (2003-2006). Il s'agissait alors de tester sur des territoires particuliers un mode d'intervention plus territorial et plus ciblé dans la perspective de la recherche d'une meilleure efficacité des aides de l'Agence.

Avec le 9^e programme (2007-2012), la généralisation de la démarche PAT est actée et pleinement intégrée au programme. La réflexion qui est alors menée par les services de l'Agence pour organiser et formaliser les PAT fait de cet outil une des premières formes de contrat territorial de l'Agence, intégrant diagnostic, engagement des acteurs et évaluation. Cette deuxième génération de PAT vise les problématiques de pollution agricole avec très vite une priorité affichée sur l'enjeu eau potable.

Lors de la révision du 9^e programme en 2010, l'outil PAT est fortement réorienté pour être mieux articulé avec le cadre national (Loi sur l'eau et les milieux aquatiques, Grenelle de l'environnement) entraînant un recentrage fort sur les enjeux d'Alimentation en Eau Potable (AEP) et les captages classés Grenelle/prioritaires ainsi qu'un rapprochement procédural avec le cadre des Zones Soumises à Contraintes Environnementales (ZSCE). Cette troisième génération de PAT renforce également le poids des collectivités territoriales dans le portage des PAT tandis que les actions financées s'étoffent (aide à la maîtrise du foncier, soutien à l'agriculture biologique). Le 10^e programme (2013-2018) s'inscrit dans la continuité de cette révision, en renforçant les aides au développement de filières.

Aujourd'hui, les aides attribuées à la lutte contre les pollutions agricoles représentent un budget prévisionnel sur l'ensemble du 10^e programme de 118 M€ soit 6 % des dotations de l'Agence et 46 % de plus qu'au 9^e programme. Ce budget comprend les aides aux PAT mais également les aides hors PAT, notamment pour des interventions transversales pouvant bénéficier aux PAT (actions de recherche, aide au développement de filières, conversion et maintien de l'agriculture biologique).

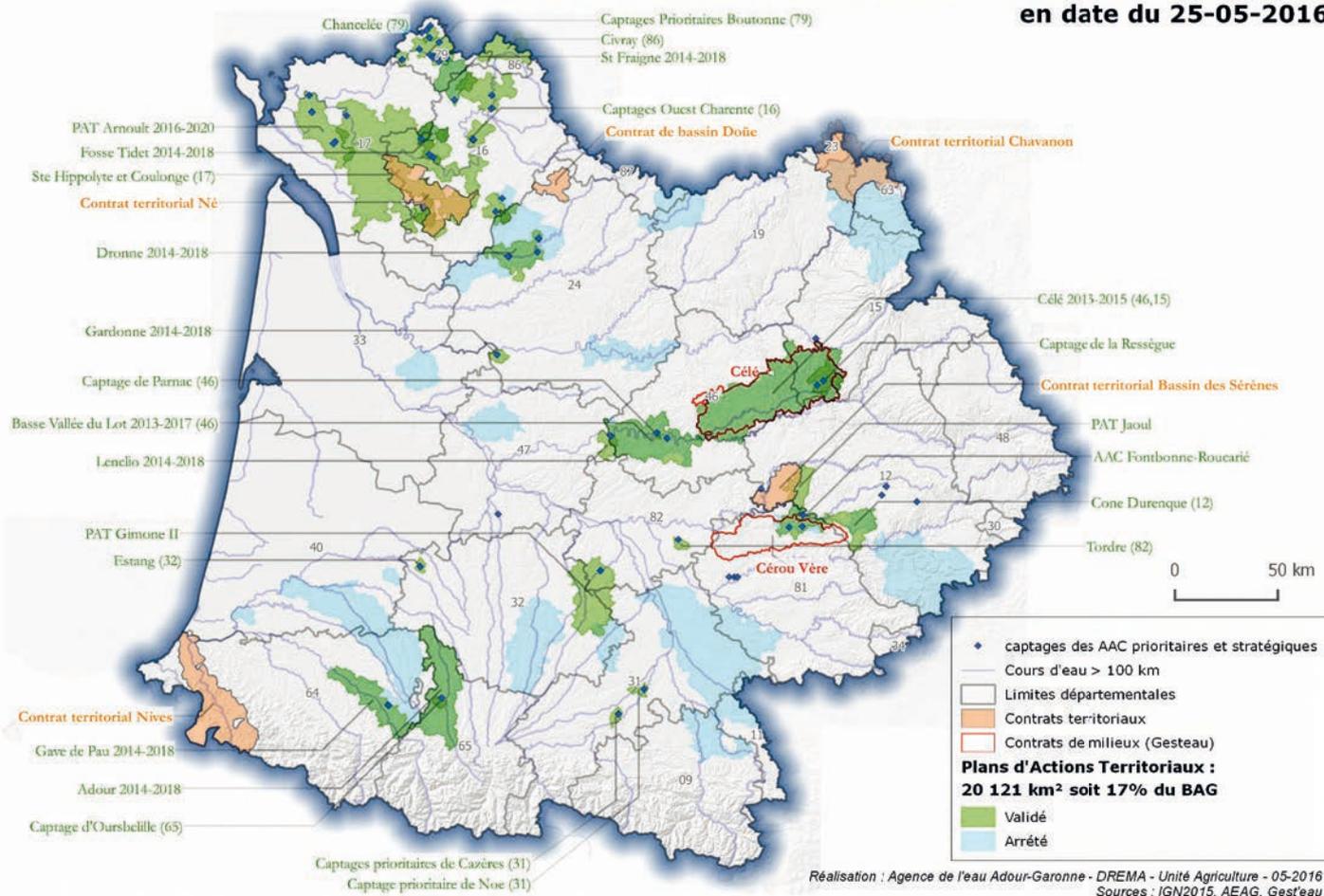
Chiffres clés

- 3,3 M€/an d'aides aux PAT
- 52 PAT dont 42 PAT avec un enjeu AEP
- 29 territoires concernés, soit 12 % de la surface agricole utile d'Adour-Garonne
- 19 territoires avec une seule génération de PAT
- 23 PAT en cours en 2016

Cette évaluation de la politique de restauration de la qualité des eaux dans les captages d'eau potable arrive donc à un moment où l'Agence dispose d'une dizaine d'années de recul sur le dispositif PAT, après des phases de test et de réorientation et dans un contexte où le classement Conférence Environnementale des captages renforce le nombre de territoires sur lesquels il faut agir (31 nouveaux captages à ajouter aux 57 captages Grenelle). Il a donc semblé nécessaire à l'Agence de dresser le bilan de ce dispositif, de porter un regard rétrospectif en évaluant cette politique et d'envisager des évolutions dans le cadre de son 11^e programme (2019-2024).

L'évaluation porte sur la quarantaine de PAT centrés sur les enjeux eau potable mis en place au cours de la période 2008-2015 sur le bassin Adour-Garonne.

Plans d'Action Territoriaux (P.A.T.), contrats territoriaux et contrats de milieu avec volet agricole en date du 25-05-2016



1

2

Une logique d'intervention centrée sur une approche territoriale et technique

Le fonctionnement des PAT est interprété ici autour de deux dimensions complémentaires : une dimension « territoriale » interrogeant le fonctionnement de la gouvernance et de la collaboration locale au service de la finalité et une dimension plus technique interrogeant la pertinence des outils et leviers opérationnels mobilisés au service du projet. L'évaluation a donc considéré que l'efficacité globale des PAT dépendait à la fois de l'efficacité :

- du dispositif territorial du PAT (pilotage et animation) qui permet de concevoir et piloter un programme et un projet pour répondre aux enjeux de pollution des eaux et de mobiliser les acteurs autour de celui-ci ;
- du dispositif technique (programme d'actions) qui décline la stratégie élaborée en actions techniques.

À l'interface de ces deux dispositifs, la question de la mobilisation des acteurs locaux et des agriculteurs est centrale pour viser un réel changement des pratiques à la hauteur des enjeux de reconquête de la qualité de l'eau. Elle touche à la légitimité du projet, son exigence ou encore à l'incitativité des financements proposés.

Ces dispositifs ont vocation à s'articuler avec un volet transversal de la politique de lutte contre les pollutions diffuses comprenant notamment un soutien aux actions de recherche et développement ainsi qu'au développement de filières « compatibles » avec l'enjeu de l'eau. Le dispositif PAT s'inscrit plus globalement dans les orientations de planification données par les instances de bassin et dépend du pilotage interne de l'Agence mais aussi du contexte d'intervention de ses partenaires dans le domaine des pollutions diffuses ainsi que du cadre national et des outils réglementaires existant en la matière.

1

3

Les quatre axes du questionnement évaluatif

Quatre axes ont été privilégiés dans le questionnement évaluatif :

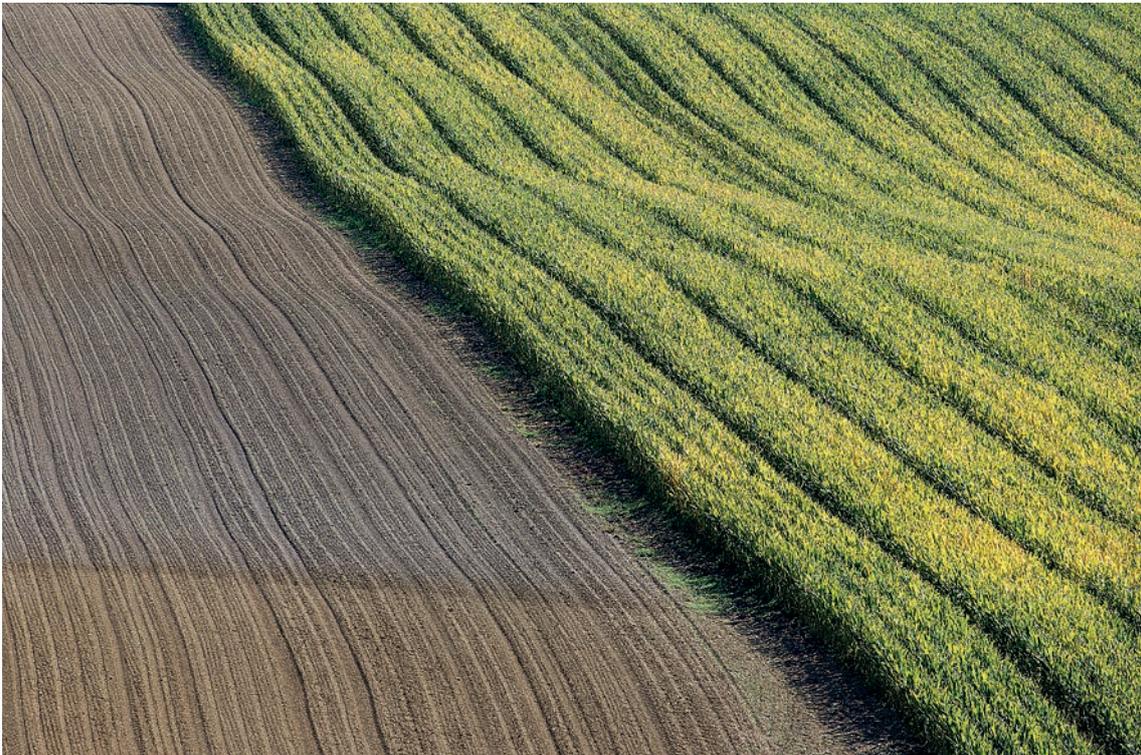
1. l'efficacité :

- l'efficacité du dispositif territorial : dans quelle mesure le dispositif territorial (y compris son animation) permet-il de concevoir une stratégie locale adaptée aux objectifs environnementaux et au contexte territorial, de piloter et de mettre en œuvre cette stratégie dans le temps en assurant les exigences de résultats ?
- l'efficacité du dispositif technique : quelle est la qualité de la mise en œuvre des actions et le niveau de réalisation qui en découle, quel est le degré d'adaptation intrinsèque des actions ?
- à l'interface : quelles sont les conditions de mobilisation des acteurs locaux ?

2. la cohérence interne : quelle est la cohérence du dispositif PAT avec les autres interventions de l'Agence ?

3. la cohérence externe : quelles sont les synergies du dispositif PAT avec les dispositifs réglementaires et les politiques des partenaires de l'Agence ?

4. l'efficience : dans quelle mesure la politique préventive mise en œuvre dans les PAT est-elle efficiente par rapport au traitement curatif pour la production d'eau potable ?





↓ 2

Présentation du
dispositif des PAT

Des modalités d'intervention basées sur un ciblage et une territorialisation des aides

Dans un contexte où le budget de l'Agence dédié aux PAT pèse peu face aux aides européennes envers le monde agricole, le dispositif a avant tout été conçu comme une force de démonstration pour prouver l'efficacité des changements amorcés grâce à un ciblage des territoires à enjeux et un fléchage des aides de l'Agence sur ces territoires.

- Les Aires d'Alimentation de Captages (AAC) Grenelle sont ainsi affichées comme prioritaires à partir de 2010. En 2016, 30 PAT - soit 60 % de l'ensemble des PAT terminés ou en cours – concernent des captages Grenelle ou considérés comme prioritaires dans le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE). Ils concentrent 41 % des aides de l'Agence contre les pollutions agricoles sur la période 2007-2015.
- L'Agence a mis en place une forte sélectivité de ses aides en faveur des territoires PAT, soit via des taux différentiels d'aides PAT/hors PAT, soit en ne ciblant certaines aides que sur les territoires PAT voire sur des territoires prioritaires au sein des PAT (comme les Mesures Agro-Environnementales - MAE). Environ la moitié des PAT ayant un enjeu eau potable ont ainsi défini des sous-secteurs prioritaires, plus ou moins restreints, afin de concentrer les actions sur les zones les plus contributives et ainsi assurer une meilleure efficacité des moyens mobilisés.

- 83 % des PAT concernent des enjeux AEP
- Tous les captages Grenelle sont couverts par un PAT (hormis les 3 captages abandonnés)

En complément du ciblage et de la sélectivité de ses aides, l'Agence a cherché à concevoir un dispositif comme une véritable démarche territoriale au plus près des enjeux et du contexte local. Pour cela, l'Agence a misé sur :

- **un cadrage fort de la procédure** d'élaboration des PAT (diagnostic poussé, formalisation d'indicateurs de suivi et d'évaluation) afin de proposer un programme d'actions « sur mesure » dans chaque PAT ;
- **un portage privilégié du PAT par la collectivité**. 60 % des PAT avec un enjeu eau potable sont ainsi pilotés par une collectivité, 71 % si l'on considère seulement les PAT de 3^e génération ;
- **l'animation territoriale** comme levier fort pour organiser les débats, faire émerger les actions et coordonner les différents partenaires ;
- **une gouvernance élargie** rassemblant les collectivités et partenaires agricoles mais également les acteurs de l'agriculture biologique, les associations environnementales, les collectivités de projet (syndicats de pays, parcs naturels régionaux...);
- **un soutien financier à des actions plus structurantes** jouant sur l'évolution des systèmes agricoles, le développement économique de nouvelles filières ou la gestion de l'espace, en complément des actions classiques du développement agricole visant l'amélioration des pratiques.

Panorama des PAT : une diversité de configuration

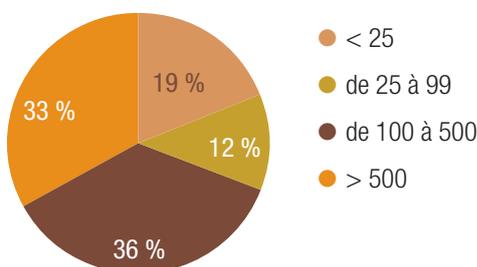
- Le périmètre des PAT a été calé sur celui des aires d'alimentation de captage définies sur la base d'études hydro-géologiques. En lien avec le type de ressource concernée (souterraine ou superficielle), la taille des PAT est ainsi très variable : de 25 hectares pour les plus petits à 250 000 hectares pour les plus grands. La moitié des territoires de PAT couvre moins de 20 000 hectares. Si la taille du PAT n'a pas été un critère de sélection, des réflexions ont cependant été menées sur la nécessité de délimiter des zones prioritaires pour l'action, avec une volonté de ciblage afin de gagner en efficacité.

Répartition des PAT selon leur taille

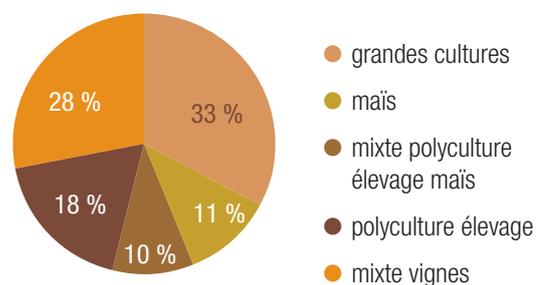


- 2/3 des PAT traitent à la fois des nitrates et des pesticides, seuls 20 % se concentrent sur une seule problématique nitrates ou pesticides.
- Les PAT s'inscrivent dans des contextes agricoles variés, tant par le nombre d'exploitations concernées que par le type de culture dominante. Moins de 20 % des PAT concerne seulement 25 exploitations agricoles tandis que 70 % en touchent plus de 100. Au global, environ un tiers de la Surface Agricole Utile (SAU) est occupé par des grandes cultures, suivi à part égale par les terres dédiées à la vigne et à la polyculture élevage.

Nombre d'exploitations agricoles par PAT



Répartition de la SAU des PAT selon la culture dominante



- Les montants d'aides sont très variables d'un PAT à l'autre :

Les aides prévisionnelles pour l'ensemble de la durée du PAT (5 ans en général) s'échelonnent de 187 000 € (PAT ne concernant qu'un captage) à 11 M€ (PAT concernant 12 captages).

Les aides effectivement dépensées, calculées sur les PAT terminés en 2015, s'élèvent en moyenne à :

- 23 € par hectare (de 6 €/ha à 319 €/ha) ;
- 16 € par habitant (de 4 €/hab à 284 €/hab). Les aides sont en moyenne plus élevées sur les territoires desservant moins de 10 000 habitants.

À noter qu'une part des aides correspond à des charges incompressibles, comme les frais d'animation.



↓ 3

L'efficacité des PAT

L'efficacité du dispositif territorial



Le PAT est ici observé comme une démarche territoriale collaborative visant à organiser la gestion locale de l'eau et des pollutions diffuses. Quelle efficacité de la procédure et de la gouvernance spécifique du PAT ? Quelle capacité à concevoir la bonne stratégie locale ? Quelle capacité à piloter et mettre en œuvre ce projet dans le temps, en respectant l'équilibre entre les différents types d'actions ? Quelle capacité à assurer l'exigence de résultat sur le territoire ?

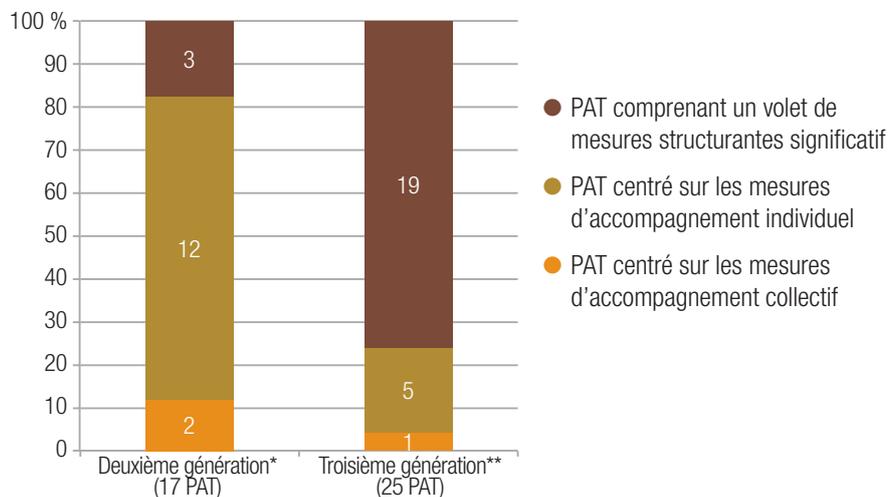
Des stratégies globalement centrées sur les outils agronomiques classiques

L'analyse évaluative montre que les démarches PAT ont du mal à proposer des stratégies territoriales nettement différenciées et spécifiques selon les contextes. Les programmes locaux, visant à englober autant que possible l'ensemble des enjeux de pollution, sont globalement assez ressemblants et fortement centrés sur les outils d'intervention « classiques » d'amélioration des pratiques agricoles. Ils évoluent néanmoins sous la nouvelle génération de PAT en intégrant des mesures plus « structurantes » privilégiant des modes d'occupation des sols compatibles avec les enjeux eau : 19 PAT de la dernière génération affichent des mesures structurantes dans leur programmation prévisionnelle alors qu'ils n'étaient que 3 à la génération précédente. Le ciblage territorial est également renforcé (ex. : moins de PAT à très grande échelle) ainsi que la priorisation des actions. Cependant, si les stratégies intègrent désormais dans bien des cas des volets alternatifs (foncier, bio, filières...), ces derniers se présentent surtout comme des options à mobiliser « dans la mesure du possible ».

Deux familles d'actions sont distinguées dans les PAT étudiés :

- 1. Les mesures « classiques »** visant l'amélioration des pratiques agricoles avec d'une part des actions d'accompagnement collectif (conseil agronomique collectif, sensibilisation) et d'autre part, des actions d'accompagnement individuel des agriculteurs (conseil individuel, aides financières type MAE - Mesures Agro-Environnementales, PVE - Plan Végétal pour l'Environnement)
- 2. Les mesures structurantes** renvoyant à des changements structurants d'occupation des sols (ex. : conversion à l'agriculture biologique, actions de maîtrise foncière, aides aux filières bas niveau d'intrant).

Type de mesures selon la génération du PAT



* PAT de deuxième génération : avant la révision du 9^e programme.

** PAT de troisième génération : après la révision du 9^e programme.

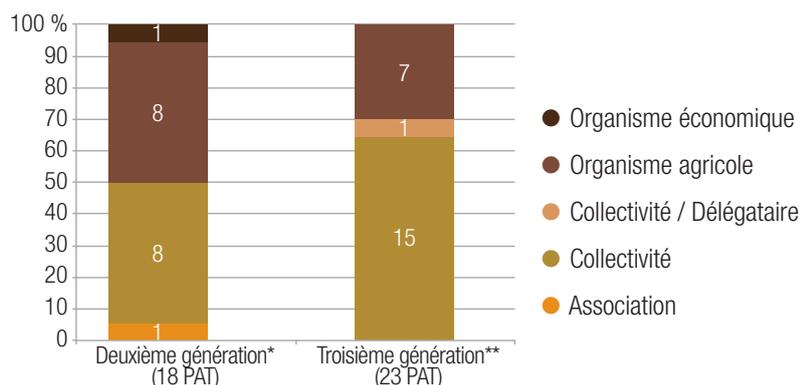
Les mesures classiques d'amélioration des pratiques, qu'il s'agisse de conseil individuel ou collectif, d'investissements ou de MAE, représentent près de 60 % des aides versées entre 2007 et 2016. L'animation globale pèse plus d'un quart des aides tandis que les mesures structurantes ne représentent que 10 % des montants.

La construction des stratégies des PAT souffre d'une difficulté récurrente pour objectiver le niveau de changement nécessaire pour atteindre les objectifs environnementaux. Faute de références nettes sur ce niveau de changement, les programmes sont élaborés en cherchant à améliorer les pratiques pour aller vers des pratiques plus vertueuses, à l'exception de quelques rares processus locaux de PAT. De ce fait, les élus des territoires ont du mal à arbitrer sur des variables significatives, les choix portant sur des variables techniques circonscrites dans le champ des leviers agronomiques et non sur des stratégies contrastées. Cette difficulté du PAT relève aussi de l'influence de la politique nationale de lutte contre les pollutions diffuses. Celle-ci repose sur une approche hydrogéologique et agronomique réduite à l'ajustement des pratiques agricoles et laisse entrevoir une solution gagnant-gagnant liée à l'optimisation des techniques sans recourir à des changements plus structurels.

Des instances ouvertes mais un pilotage technique peu exigeant

L'Agence a fait de réels efforts pour assurer le bon fonctionnement des instances en cherchant à ouvrir la gouvernance territoriale à une diversité d'acteurs et en soutenant un portage de la démarche par les collectivités avec une nette évolution entre la 2^e et 3^e génération de PAT.

Portage de l'animation territoriale selon la génération du PAT



Cette ouverture permet d'assurer localement une certaine appropriation commune des enjeux et une meilleure légitimité des opérations territoriales menées. Malgré cela, tant dans les phases de conception que de mise en œuvre, le comité de pilotage a beaucoup de mal à se positionner et à piloter l'exigence de résultat, le niveau d'ambition, ou à plus forte raison l'équilibre entre volets du programme (conseil, filières, foncier, aménagements...). Ce pilotage apparaît donc comme peu exigeant dans la durée de la programmation, y compris de la part de l'Agence et de l'État qui ont du mal à peser sur les options techniques et sont moins présents dans le suivi opérationnel. Ainsi, le soutien actif des services de l'État au projet eau en tant que nécessité d'intérêt général fait souvent défaut.

Un dispositif territorial bien conçu mais une efficacité limitée

Au final, malgré une gouvernance pluraliste mise en place localement et une méthodologie précise permettant le travail en commun des différents acteurs, l'efficacité du dispositif territorial apparaît comme limitée. Elle est structurellement contrainte par le cadre méthodologique national et les outils financiers dominants (MAE, PVE, diagnostics agricoles) qui invitent avant tout à penser la reconquête de l'eau comme une démarche technique « d'ajustement de pratiques ». Les PAT sont dotés d'une procédure assez précise et d'une gouvernance relativement ouverte mais les questions traitées par le dispositif sont plutôt celles de l'ajustement des pratiques agronomiques sur les territoires que celles de l'efficacité environnementale pour l'eau. Les acteurs centraux du dispositif – animateurs et collectivités – sont peu équipés pour piloter le processus local autrement que sur un plan procédural. Leur poids dans les arguments techniques reste limité face à celui des autres acteurs professionnels agricoles qui incarnent, par leur statut, cette expertise technique.

L'efficacité du dispositif technique



Quelle est la qualité de la mise en œuvre du dispositif technique et le niveau de réalisation des programmes qui en découle ? Quels sont les effets de levier des différents types de mesures (compensation, conseil, dispositifs structurels) ? Quel est le rôle de l'animation ?

Une animation territoriale centrée sur la coordination et la gestion

L'animation territoriale joue un rôle central de coordination et d'ensemblier. Elle agit donc avant tout sur la gouvernance globale du processus mais peut aussi avoir des incidences sur la communication, les actions non agricoles, la mise en place des outils financiers (MAE, PVE) ou le pilotage des volets structurants (foncier, filières...).

Cependant, elle ne pèse pas nécessairement de manière significative dans le pilotage technique. En effet, l'animateur peut souffrir d'un manque de légitimité technique et agronomique, d'un mandat pas toujours clair de la part des élus du territoire sur le niveau d'exigence à porter, du manque de débat et d'arbitrage dans les comités de pilotage et du manque de connaissances et d'outils pour appuyer ce pilotage technique. Accaparée en grande partie par les tâches de coordination générale, elle est en outre peu organisée et outillée pour piloter les volets alternatifs des PAT, par manque de temps, de compétences ou encore de partenariats.

Une animation agricole qui délaisse les approches collectives au profit des démarches individuelles

L'animation agricole et les actions de conseil technique apparaissent comme un élément central des PAT mais sont confrontées à plusieurs limites. Les approches collectives, représentant près de 70 % des moyens de conseil engagés, sont considérées comme trop diffuses ou trop « classiques », ressemblant grandement aux appuis menés en dehors des territoires de captages. De ce fait, les territoires font souvent le constat d'une faible mobilisation des agriculteurs avec une difficulté à motiver les exploitants dans le cadre des opérations collectives ou dynamiques de groupes.

Résultat de l'enquête :

- Conseil collectif : volet central dans 40 % des PAT
- Efficacité jugée importante dans moins de 10 % des cas

Le conseil se déploie donc de plus en plus vers des démarches individuelles. Cette adaptation correspond à une avancée en termes d'intensité des relations entre conseiller et agriculteur et elle est plébiscitée par les animateurs et conseillers agricoles locaux. Bien que plus significative en moyens, cette stratégie ne change pas nécessairement la nature du conseil prodigué, la plupart des démarches restant centrées sur l'optimisation des pratiques ou la réponse aux normes réglementaires. En outre, la mobilisation des agriculteurs reste parfois limitée en l'absence de projet global auquel les faire adhérer.

La mise en œuvre des actions techniques est, en outre, peu partenariale dans les faits. Les partenariats les plus significatifs concernent notamment des collaborations avec le réseau CUMA, des fermes expérimentales ou des instituts techniques. En dehors de ces cas, les actions de conseil font surtout l'objet d'une répartition entre structures mais ne sont pas nécessairement synergiques.

Une mise en œuvre limitée et peu optimisée des volets structurants

La mise en œuvre des volets structurants des opérations territoriales reste quant à elle plus limitée en termes de moyens et moins optimisée sur le plan opérationnel. Si ces volets sont globalement présents dans les stratégies au stade de la conception, leur mise en œuvre reste difficile et pilotée plutôt comme une opportunité, sans y investir des moyens significatifs. L'animation spécifique est rare, le lien aux procédures de planification (SAGE, démarches de périmètres, aménagements fonciers...) ou aux outils du développement économique portés par les collectivités sont faibles. Les démarches de filières conduites par l'Agence dans le programme transversal d'accompagnement des PAT ont donné lieu à quelques réalisations intéressantes mais les difficultés et la complexité du pilotage de ces actions ont détourné les acteurs publics de ces volets, au profit d'actions plus courantes et avec une effectivité immédiate (conseil, MAE, PVE...).

Une efficacité mitigée des mesures compensatoires (MAE)

Les volets relatifs aux mesures compensatoires – MAE – semblent aussi avoir une efficacité mitigée. Les réalisations de ces mesures se situent globalement en deçà des objectifs affichés. Surtout, ces outils sont fortement critiqués pour leur rigidité (faibles marges d'adaptation des cahiers des charges) ou leurs lourdes contraintes administratives. Cela se traduit par peu de souscriptions de mesures ambitieuses à grande échelle (moins de 20 % de la SAU prioritaire sous MAE dans les ¾ des PAT). Les MAE restent cependant le seul outil de compensation que les acteurs ont à leur disposition pour accompagner des changements.

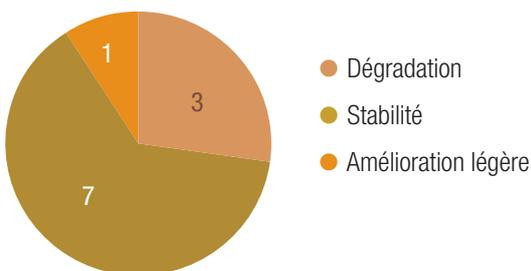
En termes d'efficacité unitaire, les résultats de ces mesures sont variables. Dans certains cas, on observe de bonnes synergies entre mesures PVE et MAE, au service des pratiques de désherbage par exemple. On constate aussi l'intérêt des matériels acquis par les PVE dans le temps (ex. : productions viticoles) offrant une certaine pérennité aux pratiques introduites. En revanche, cette efficacité est questionnée du fait du niveau d'ambition limité de certains cahiers des charges ou de la nature des bénéficiaires (engagement avant tout des exploitants déjà proches des exigences).



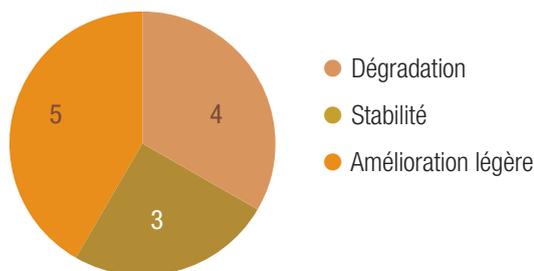
Au total, une efficacité du dispositif technique mitigée

La contribution la plus nette du dispositif technique se concentre essentiellement sur l'ajustement des pratiques agronomiques des exploitations mais ses effets environnementaux sont moins probants. L'évolution de la qualité de l'eau PAT est quant à elle assez variable selon les cas, sans pour autant être en mesure de constater une amélioration significative générale. Sur la dizaine de cas étudiés, concernant les pesticides, on observe autant de cas de stabilisation, de cas d'amélioration légère que de cas de dégradation. Pour les nitrates, un seul cas peut se targuer d'une réelle amélioration.

Évolution de la qualité de l'eau : nitrates (11 PAT)



Évolution de la qualité de l'eau : pesticides (12 PAT)



Les conditions de mobilisation des acteurs

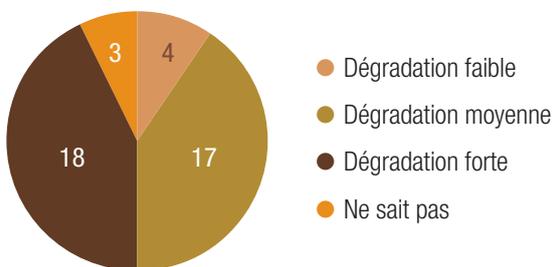


Le comportement des acteurs locaux (des agriculteurs en particulier) ne relève pas de la seule rationalité économique mais est aussi formé par des motivations personnelles et par des normes sociales complexes. Évaluer la mobilisation de ces derniers revient alors à s'interroger sur plusieurs dimensions et notamment : quelle lisibilité des objectifs, de la stratégie locale, des exigences de résultat ? Quelle cohérence avec les mécanismes de conditionnement et d'exigence réglementaire, de légitimité territoriale ?

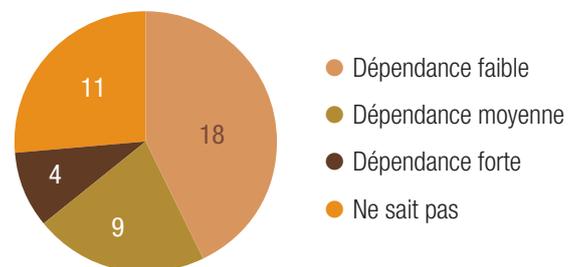
Des actions souvent engagées dans des contextes peu propices à la mobilisation

Sur le bassin Adour-Garonne, les actions sont souvent engagées dans des contextes où l'intérêt des actions de reconquête n'est pas clairement partagé ou fortement établi et qui sont, de ce fait, peu propices à une mobilisation forte des acteurs. Bien que pertinentes, ces actions préventives ne sont pas toujours prioritaires sur le plan politique du fait d'une qualité de l'eau jugée comme correcte ou de l'existence de solutions alternatives pour assurer l'usage eau potable (interconnexions, déplacements de captages...).

**Degré de dégradation de la ressource
(en nombre de PAT)**



**Degré de dépendance de la ressource
(en nombre de PAT)**



Dans ce contexte, la légitimité des actions engagées dans les PAT ne s'impose pas facilement. Les collectivités impliquées dans les PAT, à la demande de l'Agence et de l'État (cas le plus fréquent), ne s'engagent pas nécessairement en portant une forte exigence de résultat alors même que cet engagement est un facteur très important pour soutenir la mobilisation des acteurs. Il faut noter cependant des cas d'implication forte de la collectivité correspondant à des urgences sanitaires avérées sans alternative possible ou à une logique de préservation patrimoniale d'un captage local, pouvant préexister à la démarche PAT.

Une lisibilité des projets et de leur exigence de résultats peu marquées

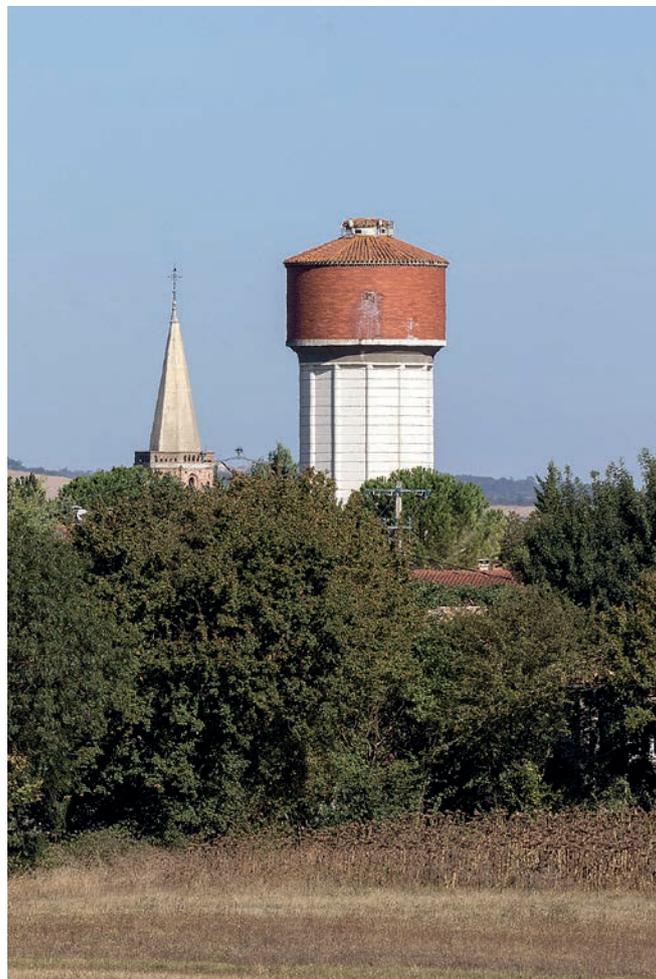
La lisibilité des projets et leur exigence de résultats sont peu marquées dans un grand nombre de cas. Les objectifs apparaissent comme peu débattus en comité et peu visibles à l'extérieur. La gouvernance et la communication des PAT se penchent avant tout sur les objectifs opérationnels, beaucoup moins sur les objectifs stratégiques à l'échelle du territoire. L'exigence de résultat, liée à ces objectifs, est parfois portée par les acteurs publics (Agence et État) au stade de la conception, mais elle reste formelle et peu tangible localement : Quelles conséquences si le PAT n'atteint pas ses objectifs ? Quel enjeu pour le territoire ? Pour les agriculteurs ? Elle est souvent encore moins portée par les élus locaux.

Dans l'ensemble, les PAT et leurs objectifs apparaissent donc comme peu lisibles vers les agriculteurs des territoires. Ces démarches sont davantage perçues comme des opérations techniques de sensibilisation et d'amélioration continue des pratiques, venant en accompagnement des programmes réglementaires. Leur dimension « projet » n'est pas très visible du fait de la nature des leviers et actions mobilisés et de la proximité entre PAT et approches réglementaires, ce qui ne favorise pas une mobilisation effective des agriculteurs.

En résumé, la mobilisation des agriculteurs à l'échelle des territoires est renvoyée à la seule sphère technique. Les opérations se structurent uniquement autour de bases techniques et agronomiques, sans que leur justification politique et territoriale ne soit clairement énoncée ou acceptée. Cet ancrage technique ne favorise pas non plus la mobilisation des élus locaux.

👉 En synthèse, un dispositif bien conçu mais globalement peu efficace

Le dispositif PAT apparaît au final bien conçu en proposant un cadre de collaboration ouvert en termes de gouvernance et d'outils et en offrant, dans l'absolu, la possibilité de construire des programmes d'actions « sur mesure ». L'efficacité globale du dispositif semble cependant limitée dans sa capacité à proposer des stratégies territoriales adaptées et ambitieuses, dans sa capacité à mettre en œuvre des actions techniques performantes et dans sa capacité à mobiliser les acteurs et agriculteurs du territoire. Cette relative faiblesse tient en grande partie à la proximité de l'outil PAT avec la politique nationale et à la difficulté d'avoir un pilotage exigeant de la part des services de l'État et des élus. La forte cohérence avec la politique nationale de gestion des pollutions diffuses s'avère dans une certaine mesure limitante pour favoriser l'innovation et l'efficacité environnementale à l'échelle des PAT.





4

La cohérence interne



Dans quelle mesure le dispositif PAT est-il cohérent avec les autres interventions de l'Agence ? Quels sont les liens, les synergies et les complémentarités entre les différents volets d'intervention de l'Agence ?

Une lisibilité du dispositif PAT à l'échelle de la politique de l'Agence forte et bien structurée

La politique de l'Agence conditionne l'essentiel des interventions dans le champ agricole à la mise en œuvre d'un PAT, renforçant ainsi la cohérence des actions menées. Ce dispositif bénéficie en outre de moyens financiers spécifiques (animation territoriale, conseil individuel, foncier...), parfois majorés par rapport aux financements agricoles hors PAT. En outre, l'approche territoriale PAT est complétée par des volets d'accompagnement transversaux sur les filières agricoles, la valorisation des apports de la recherche, le soutien aux réseaux agroécologie et agroforesterie. Enfin, la conception des PAT repose sur une démarche locale « sur mesure », adossée à un diagnostic poussé et une exigence forte sur la formalisation des outils de suivi-évaluation.

Une cohérence plus nuancée dans la mise en œuvre

La bonne cohérence lors de la conception apparaît plus nuancée dans la mise en œuvre. L'innovation financée en dehors des territoires de PAT, pour l'instant réduite à quelques actions, ne semble pas encore bénéficier aux PAT. En outre, certaines des démarches innovantes envisagées par les territoires de PAT ont du mal à aboutir et à être financées faute d'outils financiers ou de partenariats adaptés, même si l'outil PAT permet une certaine souplesse. Le rythme soutenu lié à la programmation de mise en œuvre des PAT peut aussi entrer en tension avec celui des approches plus structurelles et innovantes (foncier, filières, aménagements...) qui se mettent en œuvre sur le moyen terme.

La sélectivité du dispositif PAT est assez claire pour un certain nombre d'actions, les modalités financières étant plus incitatives sur les territoires de PAT. Elle est toutefois moins marquée pour d'autres actions, comme le conseil collectif, ce qui peut donner l'impression d'une certaine dilution des moyens agricoles hors PAT. L'inscription des problématiques foncières, agriculture biologique ou filières dans les PAT ne donne pas lieu à des adaptations significatives du format contractuel (ex. : moyens et compétences spécifiques sur le développement économique, moyens minimaux dédiés au volet bio...). Enfin, il n'y a pas véritablement dans la structure du dispositif territorial de clauses de révision et critères de pilotage très explicites, permettant de gérer les situations difficiles. Les réorientations et adaptations entre générations se font plutôt dans la continuité ou selon l'appréciation des services de l'Agence, en l'absence de critères clairement définis.

Un autre élément affaiblissant la cohérence du dispositif renvoie à l'absence de réseaux d'échanges actifs à l'échelle des animateurs (hors programme Re-Sources en Poitou-Charentes) ou des chargés d'intervention de l'Agence facilitant le partage d'expériences, la capitalisation et le pilotage stratégique. La faible densité des PAT ne facilite pas non plus le fonctionnement de ce type de réseaux.

Des moyens internes au service de la conception et du pilotage des PAT

Les entretiens locaux montrent dans l'ensemble une présence significative et appréciée des chargés d'intervention de l'agence de l'eau à l'échelle des territoires de PAT, plus importante toutefois en phase de conception et de lancement des PAT qu'en phase de mise en œuvre.

La répartition des moyens humains se fait de façon hétérogène entre délégations avec des profils spécialisés « agriculture » dans deux délégations et une mobilisation autour de chargés d'intervention multithématiques « grand cycle » dans les autres territoires. Les compétences semblent globalement acquises pour accompagner les processus autour des PAT dans une approche agroenvironnementale « classique ». En revanche, les compétences sur les volets alternatifs introduits dans certains PAT et l'expertise stratégique ne sont pas nécessairement encore présentes au sein des équipes pour se positionner de façon active sur ces sujets.

Des PAT peu articulés avec les autres dispositifs territoriaux de l'Agence

Malgré une ouverture initiale permettant d'aborder toutes les sources de pollutions sur les aires d'alimentation de captages, les PAT sont des opérations territoriales plutôt monothématiques centrées sur les pollutions diffuses, peu articulées avec les approches multithématiques (contrat territorial par exemple). Cela s'avère cohérent avec la nature des outils mobilisés de façon prioritaire sur les territoires de PAT : les actions à dominante technique et agronomique ne rentrent pas nécessairement en synergie avec des volets milieux aquatiques ou zones humides. En revanche, l'intérêt d'un décloisonnement entre thématiques agricoles peut être avéré – ex. : pollutions diffuses, gestion quantitative et érosion – alors que celles-ci ne sont pas traitées de façon articulée dans le dispositif actuel. En outre, les approches multithématiques peuvent aussi être une des voies pour impliquer les grandes collectivités dans les démarches territoriales autour des pollutions diffuses, en hybridant les questions de petit cycle et de grand cycle de l'eau. Autrement dit, si l'approche monothématique des PAT a une réelle cohérence au regard de leur structure actuelle, elle peut s'avérer limitante dans certaines situations territoriales d'enjeux mixtes ou pour favoriser certaines formes de synergies.

Par ailleurs, les PAT, outils de programmation opérationnelle, sont faiblement articulés avec d'autres démarches de planification comme les SAGE, qui peuvent légitimer certaines stratégies territoriales ambitieuses. Or, le recours à cette planification globale et la définition d'un cadre d'action négocié peut s'avérer particulièrement important pour développer les actions structurantes (aménagement de l'espace, filières, bocage, zones humides ...) et fixer un niveau d'exigence dans la durée.

Une articulation faible de la politique de gestion de la ressource avec la politique eau potable

De façon générale, la politique de gestion de la ressource via les PAT n'est pas articulée à la politique eau potable dans le programme d'intervention. Elle ne l'est pas non plus dans les outils territoriaux de l'Agence. Les enjeux d'articulation sont actuellement traités sur la base des échanges entre les chargés d'intervention AEP et espace rural à l'échelle des délégations. Néanmoins, à défaut d'un conditionnement des aides inscrit et légitimé par le programme d'intervention de l'Agence (contrairement à ce qui peut exister dans d'autres agences de l'eau depuis le 8^e programme, avec des effets qui restent néanmoins limités), l'action des chargés d'intervention n'est pas nécessairement efficace et peut être contournée par les maîtres d'ouvrages.

Or cette question de cohérence entre volets préventif et curatif demeure vive sur les territoires. Ainsi, plusieurs territoires de PAT s'étant engagés dans une démarche préventive ont *in fine* décidé de fermer leurs captages pour les déplacer ou les substituer, en faisant de fait retomber toute ambition vis-à-vis de l'action préventive en place.

En synthèse, une cohérence interne de la politique mitigée

La cohérence interne est plutôt bonne si l'on regarde l'outil PAT isolément et au regard d'un paradigme de gestion agro-environnementale des pollutions diffuses, mais peut s'avérer rapidement limitante si le dispositif veut évoluer vers des actions plus structurantes, nécessitant un lien plus marqué avec d'autres volets d'intervention, avec la planification de long terme et une cohérence plus lisible entre curatif et préventif.

Au total, le PAT semble conçu comme un dispositif relativement autonome au regard des autres politiques de l'Agence et structuré plutôt en référence à la boîte à outils et aux orientations méthodologiques proposées par la politique nationale des captages prioritaires. L'articulation entre le volet pollutions diffuses et les autres volets du programme de l'Agence passe avant tout par des échanges plus ou moins organisés entre les chargés d'intervention, mais avec peu de leviers à leur disposition pour promouvoir des liens entre thématiques.



5

La cohérence externe



Quel positionnement de la politique contractuelle des PAT vis-à-vis des dispositifs réglementaires ? Quels liens entre les PAT et les autres politiques, notamment celles des partenaires territoriaux (Régions, Départements) ? Quel équilibre global des moyens mobilisés au service de l'eau ? Sont-ils à la hauteur des enjeux ?

Des liens entre PAT et dispositions réglementaires à renforcer

Alors que le PAT s'est construit sur une cohérence de positionnement entre l'approche contractuelle et l'approche réglementaire, les enquêtes locales montrent des situations très peu optimisées.

Les synergies de posture autour de la mise en avant d'une menace réglementaire afin de favoriser l'adhésion aux démarches contractuelles sont rarement effectives dans les différentes démarches de PAT. Or, une présence marquée de l'État, permettrait d'affirmer les objectifs réglementaires et d'asseoir l'intérêt général du projet tout au long de la vie du PAT. Cette absence de synergie réduit de fait la possibilité de construire sur les territoires un discours sur l'exigence de résultat et la nécessité d'une solution efficace. Ces contextes de « pression réglementaire » apparaissent pourtant comme très structurants pour dynamiser les actions volontaires et surtout pour fixer un niveau d'exigence.

Sur le plan du contenu, l'articulation entre les programmes contractuels et réglementaires ne semble pas non plus pleinement satisfaisante. Les volets agricoles des PAT ont une ambition similaire à celle des programmes réglementaires et cherchent plutôt à soutenir les processus d'ajustement des exploitations vis-à-vis des normes réglementaires. En outre, les volets agricoles des PAT sont construits autour des mêmes familles d'actions et d'outils que les démarches réglementaires. Ces volets sont, de ce fait, peu lisibles localement, en entretenant une confusion sur le rôle respectif de l'action contractuelle et réglementaire. L'action contractuelle est souvent ressentie comme étant trop proche ou « en appui à l'action réglementaire », peu favorable de ce fait à la mobilisation des agriculteurs ou à l'émergence de dynamiques territoriales.

Des synergies fortes avec le programme Re-Sources, plus faibles ailleurs

Les articulations entre le dispositif PAT et les politiques des autres partenaires sont globalement limitées. Des synergies existent parfois avec les conseils départementaux autour de la gestion des volets non agricoles ou de la politique des périmètres de protection des captages mais cela reste assez marginal au regard du cœur de cible des PAT. En revanche, de vraies synergies existent en Poitou-Charentes autour du programme Re-Sources, liées notamment aux fonctions de mise en réseau, apports de connaissances, pilotage politique des opérations... En Midi-Pyrénées, l'organisation d'échanges entre l'État et l'Agence au sein d'un comité régional a pu également faciliter la complémentarité des positions de chacun au moment de la conception des PAT.

Ce déficit global de relations est à interpréter au regard du déficit d'enjeux ressentis et d'une absence de masse critique de démarches autour des pollutions diffuses (faible nombre de captages prioritaires à l'échelle d'un département ou d'une région). Il tient aussi à l'absence de doctrine claire dans le dispositif PAT sur l'équilibre entre les leviers à mobiliser (actions agronomiques classiques / actions structurantes) alors que le rôle potentiel des collectivités territoriales varie fortement selon le type de levier activé. À titre d'exemple, si la gestion des pollutions diffuses est assimilée à un enjeu de techniques agricoles, le rôle des conseils régionaux peut sembler moins déterminant que si elle est davantage présentée comme une question d'aménagement du territoire et de développement économique alternatif. Dans un contexte d'enjeux « eau » relativement diffus, la caractérisation des relations attendues et la nécessité de ces relations semblent insuffisamment explicites pour favoriser des partenariats forts.

Des moyens significatifs pour reconquérir les eaux brutes mais une répartition et des modalités de mobilisation limitantes

Les constats initiaux sur le déséquilibre entre les aides de l'Agence et le budget de la Politique Agricole Commune - PAC (rapport de 1 à 100 sur le bassin) restent globalement pertinents et montrent que la politique de l'eau de l'Agence ne peut à elle seule influencer sur l'orientation de l'ensemble des systèmes agricoles. Les dispositifs réglementaires et la conditionnalité de la PAC sont des moyens indissociables, de même que les aides du second pilier de la PAC cofinancées en partie par l'Agence.

Sur la période évaluée, les moyens mobilisés autour de la problématique des pollutions diffuses peuvent être approchés via les données OSMOSE* et les données de l'observatoire de développement rural. Les financements liés au Programme de Développement Rural Hexagonal – PDRH (dont les mesures cofinancées par l'Agence) semblent assez significatifs par rapport au nombre de territoires et aux surfaces concernées à l'échelle d'Adour-Garonne. Ces moyens semblent plus importants que dans les autres agences de l'eau, en relatif, sur les MAE et PVE.

L'analyse qui précède montre en revanche que l'efficacité de la mobilisation de ces moyens est faible du fait de la nature trop technique des leviers mobilisés et de l'absence de synergies effectives avec d'autres politiques. Si les moyens semblent plutôt significatifs dans l'absolu, leur répartition et modalités de mobilisation apparaissent comme limitants.

👉 En synthèse, une synergie à améliorer avec les politiques des partenaires

Sur le plan de la cohérence externe, on observe globalement une articulation peu optimisée, en particulier entre l'Agence et l'État. Ce dernier, acteur clé de la mobilisation, est globalement peu présent pour porter l'exigence de résultat sur les démarches territoriales, mais est davantage tourné vers la procédure et la logique de « progrès ». Les synergies sont aussi assez faibles entre programmes volontaires de type PAT et politiques réglementaires contribuant à un brouillage peu propice à la lisibilité de l'action. Par ailleurs, les grandes collectivités sont peu enclines à s'investir sur les PAT, faute d'une masse critique suffisante de démarches et du fait d'une approche centrée sur les techniques agronomiques et non sur les projets de territoire. Cette implication est aussi limitée par une vision insuffisante des enjeux et modalités de partenariat potentielles (ex. : autour des outils du développement économique) et par l'absence de cadre public national organisant cette collaboration.



* OSMOSE : Outil de Suivi des Mesures Opérationnelles Sur l'Eau découlant des programmes de mesures de la DCE.



6

L'efficience comparée
des politiques préventive
et curative



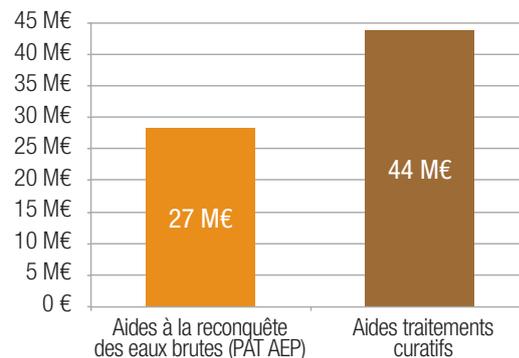
Dans quelle mesure la politique préventive mise en œuvre dans les PAT est-elle efficiente par rapport au traitement curatif pour la production d'eau potable ?

Une politique d'aides au curatif au budget plus élevé que l'approche préventive

Entre 2007 et 2015, 27 M€ ont été consacrés par l'Agence à sa politique de préservation de la ressource contre 44 M€ pour sa politique eau potable.

Cette différence peut notamment s'expliquer par les coûts unitaires élevés des projets curatifs, avec des taux d'aide significatifs pour limiter les conséquences sur la facture d'eau des abonnés.

Montants d'aides de l'Agence consacrés au préventif et au curatif sur 2007-2015



Le préventif souvent plus efficient que le curatif

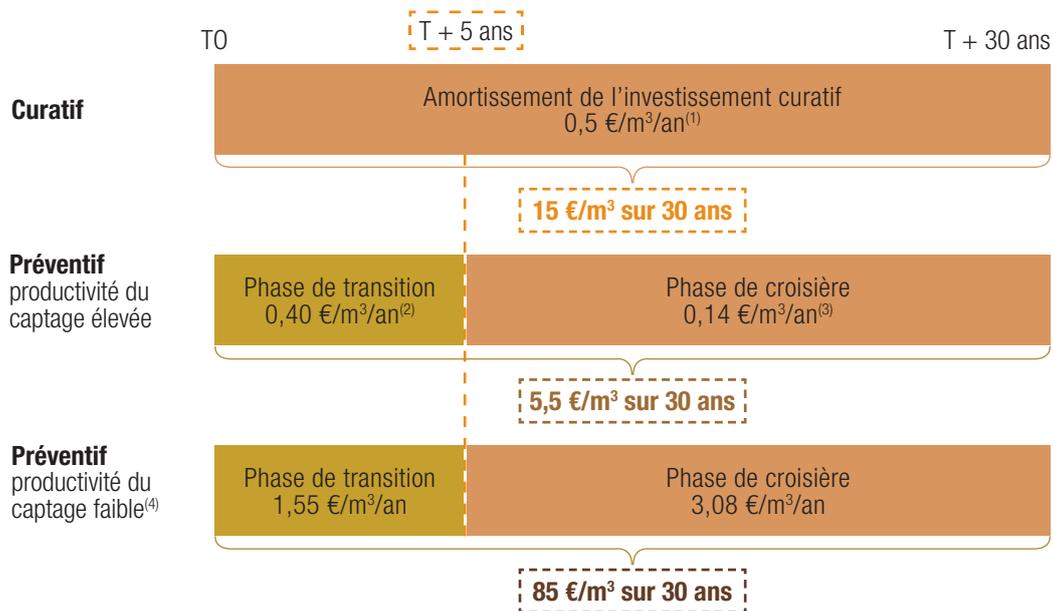
La comparaison d'un scénario préventif avec un scénario curatif sur cinq territoires, du point de vue de la puissance publique dans sa globalité (prise en compte de la totalité des coûts publics), montre que :

- le scénario curatif coûte plus cher que le préventif dans 4 territoires sur 5. Son coût est de 2 à 6 fois plus élevé avec des surcoûts de 6 € à 13 €/m³ sur 30 ans.
- le coût du scénario curatif est clairement plus faible sur le territoire à la plus faible productivité. La surface élevée à traiter au vu du volume produit constitue l'explication majeure de cette situation.

Lorsque l'on s'intéresse uniquement au coût pour le service AEP (en ne prenant que les coûts supportés par le service AEP, après subvention), il ressort que le curatif revient plus cher que le préventif au syndicat producteur dans tous les cas, avec des coûts de 7 à 50 fois plus élevés (surcoûts allant de 0,26 €/m³/an à 0,29 €/m³/an).

Principes méthodologiques

- Comparer pour 5 territoires de PAT, contrastés en termes de productivité du captage, les ordres de grandeurs de coûts entre un scénario « préventif » seul (sans mesure curative) et un scénario « curatif » seul (sans mesure préventive)
- La comparaison est basée sur l'hypothèse que les PAT sont correctement construits et mis en œuvre et atteignent donc leurs objectifs
- Scénarios semi-fictifs : dans la réalité, des actions préventives peuvent être menées en parallèle d'actions curatives
- Données mobilisées issues des documents de PAT (préventif) et de ratios nationaux (curatif)
- Les 5 territoires de PAT : 3 captages avec une productivité élevée (entre 2500 et 4000 m³/ha – eau souterraine), un avec une productivité intermédiaire (500 m³/ha – eau souterraine) un avec une productivité faible (60 m³/ha – eau superficielle)
- Durée : la comparaison entre les coûts des scénarios préventifs et curatifs a été faite sur une période de 30 ans, durée d'amortissement des investissements curatifs. Pour le préventif, elle comprend à la fois une période de transition de 5 ans et une phase de croisière de 25 ans.



- (1) sur la base de coûts unitaires nationaux pour un traitement curatif nitrates et pesticides. Localement, les coûts varient pour chaque captage.
- (2) moyenne sur 4 territoires (de 0,06 à 0,97 €/m³)
- (3) moyenne sur 4 territoires (de 0,09 à 0,18 €/m³)
- (4) sur la base d'un seul territoire



Au final, ces éléments d'analyse tendent à montrer que l'efficience d'un scénario préventif est dans la majorité des cas plus optimale que celle d'un scénario curatif. Ces résultats sont cohérents avec les travaux menés par l'agence de l'eau Seine-Normandie sur ce même sujet, mais doivent être affinés au cas par cas et supposent que le préventif atteigne ses objectifs.



7

Conclusions
et recommandations

Les quatre messages clés issus de l'évaluation

1. Des PAT qui ont réussi à organiser la gestion territoriale autour des pollutions diffuses

- Un cadre collaboratif proposé par l'Agence relativement ouvert en termes d'acteurs et d'outils offrant la possibilité de construire un programme d'actions « sur mesure » pour chaque PAT autour d'une gouvernance élargie.
- Une prise en charge de l'ensemble des territoires AEP à enjeu et un apprentissage de la collaboration reconnu.
- Les premiers pas d'une politique qui se construit dans la durée sur l'ensemble des territoires français, avec un nécessaire temps de maturation. 60 % des personnes interrogées considèrent que les PAT permettent d'engager une démarche même s'il faudra encore renforcer les actions pour être efficace.

2. Des dynamiques locales de PAT mitigées et une efficacité souvent limitée

- Des stratégies mises en œuvre dans les PAT qui se différencient globalement peu les unes des autres, même si un travail important pour préciser la procédure et élargir la gouvernance locale a été mené et porté par l'Agence. Les questions traitées par les dispositifs sont plutôt celles de l'ajustement des pratiques agronomiques sur les territoires que celles de l'efficacité environnementale pour l'eau.
- Des réalisations qui ne sont pas nécessairement optimisées et un volet sur les actions structurantes (gestion de l'espace, développement économique territorial, ...) qui a du mal à émerger.
- Une mobilisation des acteurs locaux qui pâtit non seulement de contextes d'enjeux eau potable peu propices, dans lesquels l'intérêt des actions de reconquête n'est pas clairement partagé ou fortement établi, mais également d'une image très technique et réglementaire du PAT et d'une faible lisibilité de la dimension de projet politique.
- Une pérennité des évolutions qui n'est pas toujours assurée.

3. Une trop forte proximité avec la politique nationale (méthodes et outils)

- Un dispositif PAT construit avant tout en référence aux leviers agro-environnementaux et à la politique du développement agricole (solutions « de progrès »).
- Un dispositif qui met en œuvre des mesures/normes techniques proches des exigences réglementaires induisant une plus-value peu lisible de la démarche contractuelle par rapport à la démarche réglementaire.
- Un dispositif contractuel qui concentre la responsabilité du résultat et une exigence d'opérationnalité à court terme, mais qui ne bénéficie pas en retour de l'obligation à agir (volet réglementaire). L'affirmation par l'État des exigences réglementaires doit être plus forte pour permettre une réelle synergie entre l'approche contractuelle portée par l'Agence et l'approche réglementaire.

4. Au final, un dispositif qui ne réussit pas à se saisir des marges de manœuvre pour adapter la stratégie aux enjeux locaux vers des changements structurels

Or, dans de nombreux cas, des changements structurels sont nécessaires pour rendre compatibles les activités agricoles et la protection de la ressource en eau. Ces changements doivent s'inscrire dans le champ de « l'innovation de rupture » (l'aménagement du territoire, le développement des éco-filières...) plus que dans le champ de la seule optimisation agronomique.



Ainsi, une grande partie des limites dans les résultats actuels tiennent à la mobilisation d'un outil territorial plutôt bien construit mais mis au service de questions peu pertinentes (l'optimisation agronomique) sans réunir l'ensemble des conditions de mobilisation nécessaires ni une palette d'outils structurels. **Sur la base de cet enseignement, les recommandations proposées ci-après visent à conforter la démarche PAT en la repositionnant sur des enjeux d'efficacité à long terme.**

Vision d'ensemble des recommandations proposées

Les recommandations sont structurées autour de deux orientations majeures (R1), d'un principe d'action fort (R2) et des 8 recommandations qui en découlent (R3 à R10).

Les objectifs et principes du dispositif PAT

R1. Expliciter et clarifier la doctrine de l'Agence quant au rôle du PAT sur les territoires

R2. Renforcer les approches différenciées selon les contextes territoriaux



La conception et le dispositif de suivi du PAT

R3. Rendre plus stratégique la conception des PAT

R4. Améliorer le dispositif et les modalités de suivi et de révision du PAT



Les outils et leviers du PAT

R5. Adapter le dispositif technique pour renforcer les leviers structurants

R6. Renforcer les synergies internes avec les autres politiques de l'Agence



La mise en œuvre du PAT

R7. Soutenir et réorienter l'animation et les relais locaux pour porter un « projet eau structurant »

R8. Optimiser le pilotage par l'Agence pour soutenir un « projet eau structurant »



Les partenariats économiques et institutionnels

R9. Promouvoir les projets eau auprès des autres politiques

R10. Organiser des partenariats économiques et institutionnels pour favoriser les projets eau structurants

LES RECOMMANDATIONS

R1. Expliciter et clarifier la doctrine de l'Agence quant au rôle du PAT sur les territoires

- **Expliciter et afficher clairement que le dispositif PAT doit être considéré comme un outil d'accompagnement de la politique nationale**, qui possède de ce fait sa propre logique et autonomie tant du point de vue des actions à mettre en œuvre que des exigences à piloter.
- **Afficher clairement que le PAT est avant tout un dispositif permettant d'élaborer et mettre en œuvre des stratégies locales centrées sur des projets eau structurants** qui privilégient des modes d'occupation des sols compatibles avec les enjeux « eau » en mobilisant de nouveaux leviers d'actions en dehors du champ de l'agronomie (aménagement du territoire, filières économiques/territoriales, maîtrise du foncier, etc.) et en référence à des exigences environnementales (et non selon une seule démarche de progrès).
- **Partager en amont cette doctrine avec l'État** pour articuler le dispositif PAT renouvelé et optimiser les synergies avec les interventions des services de l'État.

R2. Renforcer les approches différenciées selon les territoires

- **Réaffirmer l'importance d'avoir une approche ad hoc des territoires** pouvant aboutir à des PAT polarisés de manière très différente : renforcer les marges de manœuvre locales pour adapter le mieux possible les stratégies aux contextes territoriaux.
- **Accompagner ce principe de forte adaptabilité du dispositif d'une exigence sur l'explicitation et la justification de la stratégie de changement** mise en place et la cohérence d'ensemble du projet afin de s'assurer que le niveau d'ambition poursuivi est à la hauteur des besoins pour la ressource.
- **Accompagner de manière différenciée les PAT** en fonction des enjeux locaux et du niveau d'ambition poursuivi.

R3. Rendre plus stratégique la conception des PAT

LES DIAGNOSTICS ET ÉTUDES PRÉALABLES

- **Recentrer progressivement les diagnostics et études préalables sur les enjeux stratégiques** sans forcément avoir besoin de réaliser un diagnostic exhaustif des pressions :
 - Estimer le niveau de risque plutôt que de décrire les pressions ;
 - Analyser, lors du diagnostic, les opportunités potentielles (ou révélées) sur le territoire pouvant favoriser l'ancrage de mesures structurantes, en mobilisant le champ du développement territorial et en dépassant l'échelle locale.
- **Identifier les priorités et opérations incontournables** comme conditions d'engagement du contrat et centrer le plus possible les efforts de programmation sur ces opérations. Identifier également les partenariats structurants et les relais locaux à mobiliser.
- **Développer la connaissance** pour asseoir l'expertise du niveau de changement attendu.
- **Renforcer le travail en amont sur la sensibilisation des acteurs locaux** en matière de fonctionnement du captage afin de légitimer plus facilement la stratégie à mettre en œuvre.

L'ÉLABORATION DE LA STRATÉGIE

- **Adapter la mise en discussion des grandes orientations de la stratégie selon les contextes territoriaux :**
 - *A minima* sur les territoires les moins matures, accompagner la démarche subsidiaire en donnant des grandes lignes directrices de la stratégie : mener une réflexion, en amont de la concertation élargie, associant l'État, l'Agence et les différentes collectivités locales pour construire ces orientations. Lancer des « appels à projets locaux » pour monter des projets répondant à ce cadrage.

– Sur les territoires plus dynamiques ou avec un cadrage institutionnel plus structuré, mettre en débat des options stratégiques au sein du comité de pilotage en s'appuyant sur des outils de connaissance qui permettent de définir des stratégies efficaces.

- **Énoncer clairement l'ambition politique de la stratégie** (développement d'une filière bas niveau d'intrant/bio, maîtrise foncière, projet agronomique ambitieux fondé sur de l'expérimentation/recherche, etc.) qui se traduit par des outils et maîtres d'ouvrages adaptés et des exigences sur l'équilibre des leviers classiques/structurants.
- **Concevoir cette ambition comme un cadre de long terme pouvant concerner plusieurs générations de PAT.** En corollaire porter des niveaux d'exigences de plus en plus forts entre générations de PAT.
- **Articuler les PAT à un volet de planification plus fort** (SAGE, SCOT) pour asseoir la légitimité de la stratégie et le cadre d'exigences.

R4. Améliorer le dispositif et les modalités de suivi et de révision du PAT

OUTILS DE SUIVI

- **Recentrer le suivi sur des indicateurs et outils adaptés aux stratégies** mises en place (plutôt que des indicateurs de changements de pratiques).

CLAUSES DE RÉVISION ET DE RENOUVELLEMENT

- **Introduire des clauses de révision axées sur les objectifs stratégiques.**
- **Réaffirmer la nécessité de porter des exigences de plus en plus fortes entre générations de PAT** et la possibilité d'une révision de fond entre générations de PAT.
- **Réaffirmer la possible non reconduction des PAT** qui n'ont pas engagé de dynamique de « projet eau » et l'outiller de manière plus rigoureuse pour faciliter les négociations.
- **Conditionner les taux d'intervention à la réalisation de certains objectifs et/ou à la dynamique** lancée sur les thèmes jugés prioritaires.

R5. Adapter le dispositif technique pour renforcer les leviers structurants

- **Concevoir les actions agricoles au service de la stratégie** : envisager les outils agronomiques comme un volet d'accompagnement d'une démarche plus structurante de modification de l'usage des sols au service d'un projet (déléguer les actions agricoles classiques à une mission départementale, mobiliser le conseil individuel uniquement au service d'un projet de changement bien identifié, recentrer le conseil collectif uniquement sur des démarches d'innovation...).
- **Élargir les outils de mesures compensatoires** :
 - Élargir la mobilisation des mesures de compensation au-delà des seules MAE en allant également dans le champ des outils du développement territorial (servitudes) ;
 - Être plus sélectif ou créatif sur les MAE en finançant uniquement les MAE accompagnant un changement structurant (bio, MAE système, maintien prairies ...). À défaut, financer des MAE territoriales « optimisées » en jouant sur les combinaisons d'engagements unitaires en faveur de l'herbe extensive ou de l'agriculture biologique.
- **Renforcer les approches foncières** :
 - Identifier le plus en amont possible les éventuelles articulations avec des dispositifs de gestion foncière ;
 - Renforcer les conventions avec les SAFER par du lobbying au niveau régional et local dans les commissions d'attribution des terres ;
 - Déplafonner les assiettes servant de base au calcul des aides au foncier ;
 - Conditionner les aides à l'établissement d'une stratégie foncière, afin de pousser les acteurs locaux à ne pas se contenter de fixer des objectifs d'acquisition ou de gestion foncière mais à réfléchir aux blocages et leviers potentiels et aux partenariats à mettre en place.

R6. Renforcer la synergie interne avec les autres politiques de l'Agence

• Mieux articuler le volet curatif avec le volet préventif :

- Conditionner la bonification des aides au curatif sur les paramètres phytosanitaires et nitrates à l'instauration de servitudes exigeantes sur les Périmètres de Protection Rapprochée (PPR) traitant des pollutions diffuses. Cette recommandation nécessite, encore plus que d'autres, une articulation avec les services de l'État afin que la mise en place des servitudes intègre bien la question des pollutions diffuses. En contrepartie, accompagner et aider la révision des PPR et mobiliser les différents outils de compensation des servitudes ;
- Réaffirmer très clairement que l'Agence n'aide pas le renouvellement des équipements curatifs.

• Rendre plus lisibles les interventions transversales de la politique agricole de l'Agence (actions de recherche, développement de filières,...) pour en assurer une meilleure mobilisation dans les PAT :

- Afficher clairement ces interventions transversales comme constitutives de la politique PAT et les promouvoir dans les territoires ;
- Négocier et construire ces interventions transversales à l'échelle régionale ou départementale en lien avec le Programme de Développement Rural, les politiques de développement économique, d'aménagement du territoire – lien aux SCOT, politique énergétique – afin d'offrir un cadre plus visible et plus structurant aux territoires de PAT qui cherchent à raccrocher un projet « eau » à une politique existante.

R7. Soutenir et réorienter l'animation territoriale et les relais locaux

- **Continuer à privilégier systématiquement le portage de l'animation territoriale par les collectivités** et faire évoluer les territoires où cela n'est pas le cas.
- **S'appuyer autant que possible sur une animation territoriale dès l'amont de la démarche PAT.**
- **Réorganiser le temps d'animation territoriale** en allégeant le formalisme procédural et expliciter des nouvelles missions : identifier les opportunités, favoriser les partenariats, identifier les relais locaux...
- **Renforcer la mise en réseau, les échanges et la capitalisation entre animateurs mais également entre élus** pour favoriser la prise de recul, la mutualisation des expériences. Renforcer la formation des animateurs.
- **Développer les relais locaux en soutien à l'animation territoriale** : auprès des structures de développement local/économique, déléguer des missions d'ingénierie et d'animation de réseau vers d'autres structures supra échelle de PAT, envisager une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage ou de conseil stratégique à l'échelle du bassin ou d'une délégation territoriale au service de l'animation territoriale, afin qu'elle puisse bénéficier d'appuis ponctuels à des moments clés.

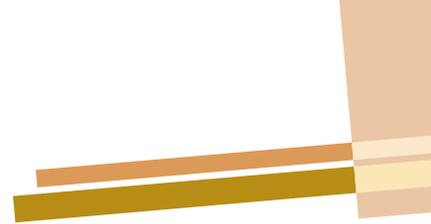
R8. Optimiser le pilotage par l'Agence

• Réorganiser les moyens humains de l'Agence :

- Organiser des missions au sein des délégations territoriales et du siège en charge de créer des liens avec les politiques des partenaires susceptibles d'entrer en synergie avec les projets « eau » ;
- Renforcer les compétences internes sur les nouveaux domaines du développement territorial et économique, de l'aménagement du territoire ;
- Organiser la capitalisation en interne des expériences innovantes de démarches projets, la mutualisation des outils de suivi et de pilotage qui se mettront en place ;
- Libérer du temps aux chargés d'intervention pour mettre en œuvre la doctrine renouvelée des PAT.

• **Se doter d'outils autour d'une doctrine sur l'évaluation environnementale** et les conditions d'efficacité recherchées sur les PAT. Renforcer le rôle de l'évaluation en orientant davantage le regard évaluatif vers la stratégie développée en lien avec le projet « eau » et son efficacité globale plutôt que sur l'avancement des actions. Clarifier les principes de réorientation et de non reconduction des PAT.

• Donner plus de poids aux instances de bassin dans les arbitrages politiques majeurs.



R9. Promouvoir les « projets eau » auprès des autres politiques

- **Donner à voir les synergies potentielles entre politiques** (énergie, économie, développement local, etc...) : identifier les lieux de débat, être pro-actif vers les filières pour identifier les synergies possibles avec l'enjeu « eau » et travailler à des échelles supra PAT.
- **Faire partager et connaître l'approche projet « eau »** : mise en réseau, capitalisation et échanges d'expériences.
- **Donner à voir le dynamisme des démarches économiques des filières compatibles avec les enjeux « eau ».**

R10. Organiser des partenariats économiques et institutionnels

- **Organiser des conventions de partenariats** avec des structures économiques, des organismes de recherche et développement dans le domaine des filières à bas niveau d'intrant. Soutenir les groupements de producteurs type GIEE et travailler sur des schémas juridiques permettant la mise en relation des acteurs autour d'un projet économique à l'image des Sociétés Coopératives d'Intérêt Collectives (SCIC).
- **Négocier et construire ce volet à l'échelle régionale ou départementale** en lien avec les programmes et politiques existantes pour faciliter le rattachement d'un projet « eau » aux politiques existantes.



Ce qu'il faut retenir

QUATRE MESSAGES CLÉS ISSUS DE L'ÉVALUATION

1. Des PAT plutôt bien construits qui ont réussi à organiser la gestion territoriale autour des pollutions diffuses.
2. Des dynamiques locales de PAT mitigées et une efficacité souvent limitée.
3. Une trop forte proximité avec la politique nationale (méthodes et outils) limitant l'efficacité des PAT.
4. Au final, un dispositif qui ne réussit pas à se saisir des marges de manœuvre pour adapter la stratégie aux enjeux locaux vers des changements structurels.

DEUX ORIENTATIONS MAJEURES (R1)

Passer d'un dispositif considéré comme le seul outil de mise en œuvre de la politique nationale de reconquête de la qualité de l'eau à **un dispositif doté de ses propres objectifs et d'une autonomie forte sur les exigences à piloter** pour répondre au contexte territorial.

Passer d'un dispositif majoritairement tourné vers une logique de développement agronomique et d'optimisation des pratiques agricoles à **une logique de « projet eau structurant » qui privilégie les modes d'occupation des sols compatibles avec les enjeux « eau »** en mobilisant de nouveaux leviers d'actions en dehors du champ de l'agronomie (aménagement du territoire, filières économiques/territoriales, maîtrise du foncier, etc.) et en référence à des exigences environnementales.

DES RECOMMANDATIONS POUR METTRE EN ŒUVRE CES ORIENTATIONS

- **Une concertation en amont avec l'État pour articuler le dispositif PAT renouvelé et optimiser les synergies avec les interventions des services de l'État.** Les PAT ne peuvent être efficaces que si ces services sont en appui fort pour soutenir la nécessité de faire progresser la qualité de l'eau sur les captages :
 - > Au niveau local : soutien des exigences et des stratégies « structurantes », *a minima* en mobilisant les leviers réglementaires existants (ex. : PPR) ;
 - > Au niveau régional : discussion et partage sur la doctrine et sa déclinaison dans les territoires ;
 - > Au niveau national : mise en place d'outils de servitudes adaptés.
- **Une approche plus sélective et différenciée des PAT selon les contextes locaux :** une action locale avec une vraie ambition environnementale, qui privilégie seulement un ou deux enjeux de pollution et certains leviers d'intervention, en cohérence avec le projet local (R2 et R3).

- **L'amélioration de la connaissance** pour asseoir les projets « eau » sur le niveau de changement attendu et légitimer l'ambition des projets : passer d'une démarche de progrès à une exigence de résultat (R3).

- **Une séparation nette entre les interventions :**

- > **relevant d'une politique de développement agricole ou de mise en conformité « classique »** (conseil agricole, MAE non structurante, etc.), non prioritaires pour l'Agence sauf si elles viennent en soutien du projet « eau ». Cette politique classique peut même sortir du PAT pour plus de lisibilité ;

- > **à visée environnementale et soutenant des « projets eau » ambitieux**, prioritaires pour l'Agence (développement de filières bas niveau d'intrant, bio, application de servitudes, projet « eau & énergie »...). Une réflexion entre l'Agence, l'État et les collectivités, en amont de la concertation locale entre acteurs, est à privilégier pour définir la stratégie à mener et les priorités à fixer aux territoires (R3 et R5).

- **Des modalités de suivi et de révision ainsi que des clauses de non reconduite** formulées de manière *ad hoc* au projet « eau » et réaffirmées, en interne et en externe, pour tenir les exigences environnementales (R2, R4).

- **Un investissement fort tant de l'animation territoriale locale que des services de l'Agence pour concevoir des partenariats avec des acteurs économiques et institutionnels qui sortent du champ de l'eau** (R7, R8, R9 et R10) ; notamment, localement, la mobilisation des élus des collectivités locales (au-delà du syndicat d'eau) comme partenaires et relais potentiels du projet « eau » et la mise en place de nouvelles modalités de mobilisation des acteurs (ex. : appels à projet locaux - R3).

CONSÉQUENCES EN TERMES DE CIBLAGE DES TERRITOIRES

Concentrer les moyens humains et financiers de l'Agence sur les territoires où les conditions sont réunies pour qu'un projet « eau » structurant émerge. Celles-ci peuvent cependant varier d'un territoire à l'autre, il ne s'agit donc pas de figer des situations en proposant une liste de critères stricts. En revanche, on pourra être guidé en se posant les questions suivantes, dans la continuité de ce qui vient d'être fait par l'Agence et la DREAL pour identifier les captages Conférence Environnementale :

- > Peut-on s'appuyer sur une collectivité ayant une volonté d'agir (exemple motivation patrimoniale/urgence) et pouvant porter la démarche ?
- > Existe-t-il des relais potentiels pouvant concevoir et/ou promouvoir/porter des actions « eau » structurantes ?
- > Le contexte territorial est-il favorable (type de système agricole/dynamique régionale des filières bas intrants/appui des services de l'État, etc.) ?

Lexique

AAC : aires d'alimentation de captages

AEAG : agence de l'eau Adour-Garonne

AEP : adduction en eau potable

ARS : agence régionale de santé

CUMA : coopérative d'utilisation de matériel agricole

DCE : directive cadre sur l'eau

DDT(M) : direction départementale des territoires (et de la mer)

DRAAF : direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt

DREAL : direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

GIEE : groupement d'intérêt économique et environnemental

ITAB : institut technique de l'agriculture biologique

MAE : mesure agro-environnementale

MO : maître ou maîtrise d'ouvrage

OSMOSE : outil de suivi des mesures opérationnelles sur l'eau

PAC : politique agricole commune

PAT : plan d'action territorial

PDRH : programme de développement rural hexagonal

PNR : parc naturel régional

PPR : périmètre de protection rapprochée

PVE : plan végétal pour l'environnement

SAFER : société d'aménagement foncier et d'établissement rural

SAGE : schéma d'aménagement et de gestion des eaux

SAU : surface agricole utile

SCIC : société coopérative d'intérêt collective

SCOT : schéma de cohérence territoriale

SDAGE : schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux

SIAEP : syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable

ZSCE : zones soumises à contraintes environnementales

Évaluation réalisée de février à décembre 2016
par les bureaux d'études AScA et EPICES

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

Y. REGOURD (président du COPIL, maire de Le Vibal), A. BARON (ARS), S. BONNOT (ITAB),
Y. DA-ROS (chambre d'agriculture 81), A. LARRIBEAU (coopérative Qualisol),
B. LISCH (DDT), D. LONGUEVILLE (DRAAF), J. MONTEPINI (programme Re-Sources),
L. NAPOLITAN (DREAL), J.P. PEYS (syndicat Nord-Est de Pau), C. SEREUSE (SIAEP Estang)
S. AGUT, G. BACQUIE, D. ESPALIEU, J. JUNCA-BOURIE, N. MARTY, L. RENE (AEAG)



NOTES

A series of horizontal dashed lines for writing notes, spanning the width of the page below the header.



NOTES

A series of horizontal dashed lines for writing notes, spanning the width of the page below the header.

Collection Évaluation



#8

Évaluations déjà publiées et téléchargeables
sur www.eau-adour-garonne.fr :

- #1 Politique « Rivière »
- #2 Politique « Assainissement »
- #3 Politique « Gestion territoriale »
- #4 Politique « Solidarité internationale »
- #5 Politique « Communication pédagogique »
- #6 Incitativité et sélectivité du programme d'intervention
- #7 Politique « Connaissance de la qualité des eaux »

Agence de l'eau Adour-Garonne

90 rue du Férétra - CS 87801

31078 Toulouse Cedex 04

Tél. 05 61 36 37 38

Fax 05 61 36 37 28

www.eau-adour-garonne.fr



AGENCE DE L'EAU
ADOUR-GARONNE

ETABLISSEMENT PUBLIC DU MINISTÈRE
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE