

DOCUMENT



n° 23936

MISSION D'INSPECTION SPÉCIALISÉE
DE L'ENVIRONNEMENT

Affaire n° 1998-0018-01

Paris - La Défense, le -8 SEP. 199

Evaluation de la politique des contrats de rivières et de baies

établi par

Louis CHARBONNEL,
Jean-Jacques MESNIL,
Yves PEIGNIER,
Jean SEVEN,

ingénieurs généraux du génie rural, des eaux et des forêts

Pierre BALLAND,
ingénieur en chef du génie rural, des eaux et des forêts

Sébastien de BOUARD,
Jean GRAUJEMAN,
Claude LEFROU,
ingénieurs généraux des ponts et chaussées

Gérard COUZY,
Jean-Louis OLIVER,
ingénieurs en chef des ponts et chaussées

présenté par

Jean-Claude SUZANNE,
ingénieur général des mines

Destinataire

Le Directeur de l'eau

SOMMAIRE

EVALUATION DE LA POLITIQUE DES CONTRATS DE RIVIERES ET DE BAIES

- 1 - Rapport général de synthèse
- II - Annexes rapport général

EVALUATIONS DES BASSINS

- III - A D O U R - G A R O N N E rapporteur Yves PEIGNER (IGGREF)
- IV - ARTOIS-PICARDIE rapporteurs M.L. CHARBONNEL (IGGREF)
et M. J.L. OLIVER (ICPC)
- V - LOIRE-BRETAGNE rapporteur M. J. SEVEN
- VI - RHONE-MEDITERRANEE-CORSE.. .. rapporteur M. MESNIL

ANNEXES

- 1 - Lettre du 21/01/98 de Monsieur le Directeur de l'eau à Messieurs les Vice-Président du CGPC et du CGGREF.
- II - Lettres aux membres de la mission.
- III - Etat d'avancement des contrats de rivière et de baie - situation fin 1998.
- IV - Circulaire de 1993 et 1994 relatives aux contrats de rivière ou de baie.

Evaluation de la politique des contrats de rivières et de baies

rapport général de synthèse

1. Introduction

7.1 Objet de la mission

Par lettres du 21 janvier 1998, jointes en annexe, le Directeur de l'Eau sollicitait les vices présidents du CGPC et du CGGREF pour que soit diligentée conjointement avec la MISE une mission d'évaluation de la politique des contrats de rivières et de baies.

L'intérêt soutenu pour ces démarches (150 contrats depuis 1981, 30 projets présentés au Comité **National** d'Agrément en 1998), l'évolution du contexte (loi de 1992, publication des SDAGE). **l'existence de** démarches voisines (SAGE, contrats de milieu des Agences de l'Eau ..) conduisent la Direction de l'Eau à s'interroger sur les améliorations qui pourraient être apportées au dispositif, dont la procédure d'agrément pourrait être déconcentrée.

1.2 Déroulement de la mission.

L'évaluation a été organisée sur les quatre bassins (Adour-Garonne, Artois-Picardie, Loire-Bretagne et Rhône Méditerranée-Corse) où se situent la plupart des contrats. Sur chacun de ces bassins, quelques contrats ont **fait** l'objet d'inspections retracées dans des fiches d'évaluation. En outre, la mission a pu disposer des conclusions d'une évaluation de dix contrats réalisée pour l'Agence de l'Eau Adour-Garonne par le bureau Oréade ainsi que de fiches de synthèse pour tous les contrats conclus ou en préparation sur le bassin Rhône-Méditerranée-Corse.

Le questionnaire préalable à ces inspections a été préparé par MM. Couzy et Mesnil et adapté pour chaque bassin.

Les équipes suivantes ont été constituée pour les quatre bassins : MM. Peignier et Couzy pour Adour-Garonne, Charbonnel et Oliver pour Artois-Picardie, de Bouïard et Seven pour Loire-Bretagne, Mesnil et Lefrou pour Rhône-Méditerranée-Corse.

Des synthèses par bassin ont été établies par MM Peignier, Charbonnel, de Bouïard et Mesnil. La synthèse Rhône-Méditerranée-Corse, particulièrement approfondie et développée, reflète le fort investissement de ce bassin dans les contrats de rivières.

L'inspection du contrat de baie de l'étang de Thau réalisée par M. Lefrou a pris un tour particulier puisqu'elle s'est inscrite dans la procédure d'approbation dans l'urgence d'un **s e c o n d** contrat. Ce rapport a donc été transmis le 15 octobre 1988 à Madame la Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement.

Une réunion des membres de la mission avec la Direction de l'Eau et le Président du Comité National d'Agrément des contrats de rivière s'est tenue le 20 mai 1999 à la MISE et a permis de constater la convergence et la complémentarité des réflexions de chacun. Compte tenu du départ à la retraite de M. Mesnil, il a été demandé à M. Hornus chargé de mission d'inspection générale à la MISE de rédiger la synthèse d'ensemble de cette mission

2. Bilan critique au regard de la Loi sur l'Eau de 1992

2.7 Les contrats de rivière et de baie ont largement contribué au progrès des idées et des pratiques de gestion intégrée locale de l'eau

La qualité des contrats s'est nettement améliorée depuis le lancement de cette procédure en 1981. Les contrats actuels se fondent en règle générale sur des diagnostics suivis d'études et de concertations où des enjeux majeurs sont approfondis par une approche intégrée aboutissant à des réponses satisfaisantes. La concertation et le dialogue s'établissent de façon souple et productive mais le plus souvent hors des Comités de Rivière dont le fonctionnement est resté lourd et formel.

2.2 Un outil efficace qui mérite d'être maintenu

Les contrats ont réellement fait progresser les solutions à bon nombre de problèmes concrets là où d'autres approches avaient marqué le pas. Mais, bien plus, ils ont déclenché une prise de conscience, des solidarités, une mobilisation et un élan propices à de nouvelles avancées selon les principes de la gestion équilibrée de l'eau. Ces démarches ont fréquemment marqué les esprits au point qu'une suite (nouveau contrat, SAGE...) est souhaitée par les élus, les représentants d'usagers, les associations.

2.3 Mais reste insuffisant

Les enjeux traités par les contrats se rangent pour la plupart parmi les thèmes suivants :

- Qualité de l'eau
- Restauration du lit et des berges
- Mise en valeur socio-économique du patrimoine naturel.
- Information, sensibilisation du public

D'autres thèmes sont rarement abordés bien qu'essentiels dans une perspective de gestion équilibrée : Pollution diffuse et agricole, restauration et protections d'écosystèmes aquatiques remarquables, gestion des prélèvements, paysages, protection contre les inondations. Pour certains de ces thèmes, le contrat de rivière ne semble d'ailleurs pas l'outil le plus adapté.

La mission a fréquemment relevé un manque de cohérence ou de synergie avec d'autres politiques liées aux mêmes enjeux (au mépris du principe d'intégration et d'équilibre de ces politiques) :

- diverses politiques contractuelles des agences (agglomérations, contrats de milieux, partenariat avec les conseils généraux, les chambres d'agriculture, les industriels)
- certaines actions de l'Etat : zones inondables, protection d'écosystèmes naturels, actions de police et gestion des eaux, articulation avec de grands projets d'aménagement (autoroutes, lignes TGV...).

Les contrats sont certainement des outils efficaces et perfectibles qui permettent de progresser vers une gestion équilibrée au sens de la loi de 1992 : Ces procédures ne constituent cependant pas à elles seules une gestion équilibrée au plein sens du terme.

3. Analyse de la mise en œuvre des contrats et de leurs effets

3.1 Le processus d'élaboration

3.1.1 Diagnostic, études et concertation

L'insuffisance de diagnostic et d'études préalables a été la principale cause des faiblesses ou des échecs enjeux mal identifiés, absence de stratégie à long terme, sous-estimation des coûts certains contrats se réduisant à de simples catalogues d'opérations. Sous l'impulsion de Comité National d'Agrément et des Agences de l'Eau, cette lacune est comblée. L'expérience a dégagé des méthodologies d'étude appropriées, les financements sont facilement accessibles et l'on trouve des bureaux d'études tout à fait compétents.

Toutefois, les études précises d'avant projet restent trop tardives et rares sont les véritables 'points zéro' qualifiant l'état du milieu à l'engagement du contrat

Il est remarquable que les riverains soient très peu associés alors que les contrats de rivière pourraient être l'occasion de susciter associations syndicales et plans simples de gestion.

3.1.2 Rôles des collectivités, des services de l'Etat, des agences de l'eau

Les services de l'Etat et les agences ont joué un rôle prépondérant dans l'identification des enjeux et l'élaboration des dossiers des premiers contrats, mais depuis quelques années, la prise en main par les Collectivités Locales de la maîtrise d'ouvrage des études et de la concertation s'est accompagné d'un certain retrait des services de l'état, tandis que les Agences restent le principal partenaire des collectivités pour la négociation des enjeux et l'organisation des financements.

3.1.3 Facteurs Clés

la réussite de la phase d'élaboration des contrats est très liée à quelques facteurs clés :

- Volonté de résoudre un problème réel fortement ressenti par divers acteurs
- Présence d'un élu reconnu qui assume un rôle d'entraînement.
- Existence d'une structure 'porteuse' exerçant efficacement la maîtrise d'ouvrage des études et de la concertation et bénéficiant de l'appui d'un conducteur d'études compétent et disponible (Services de l'Etat, du Conseil Général).

La durée de la phase d'élaboration est extrêmement variable (jusqu'à une dizaine d'années). Une durée trop longue peut voir les volontés s'effiloche mais il faut admettre que selon les contextes locaux, les durées nécessaires à la maturation des problèmes et des esprits (sans laquelle la démarche est vouée à l'échec) soient effectivement très diverses.

3.2 La mise en œuvre du contrat

3.2.1 Délais et réalisations

Contrairement aux délais très variables de la phase d'élaboration, la durée de réalisation des contrats reste voisine des 5 années prévues. Elle est le plus souvent prolongée par avenant d'un ou deux ans. De l'avis général, cette durée est un bon compromis pour permettre des réalisations significatives sans que les énergies s'étiolent.

Les engagements financiers et opérationnels pris par les partenaires sont généralement respectés à un niveau tout à fait satisfaisant : les taux de réalisation sont presque toujours supérieurs à 70% et dépassent assez souvent 100%.

3.2.2 L'animation

Le rôle d'animateur est, au fil des ans, apparu comme fondamental pour réussir la mise en œuvre des contrats. Cette fonction est maintenant prévue dans la plupart des cas mais la qualification des animateurs et les conditions d'exercice de leur mission présentent encore des faiblesses. On note parfois une confusion entre ce rôle et celui de technicien de rivière qui ne devraient en général pas être assurés par la même personne.

3.2.3 Suivi et tableaux de bord

Les dispositifs de suivi administratif et financier sont en général satisfaisants. Par contre, la surveillance des usages comme celle de l'état du milieu restent très insuffisantes. Quelques tentatives sont en cours pour formaliser et expérimenter des tableaux de bord et des évaluations des contrats (en Adour-Garonne par exemple).

3.2.4 Complexité des financements

Les opérations inscrites dans les contrats ont bien souvent des financements multiples (Etat, Agence de l'Eau, Conseil Général et Régional, fonds européens) qu'il est lourd et complexe de mobiliser simultanément.

Cette tâche est souvent hors de portée deS petits maîtres d'ouvrage qui peuvent être aidés par les services de l'Etat, du Conseil Général ou par la structure 'porteuse' du contrat et son animateur.

L'incertitude subsistant lors de la signature du contrat sur le montant de certains financements (en particulier ceux de l'Agence de l'Eau) est souvent ressentie comme une cause supplémentaire de complexité dans le bouclage et la mobilisation des participations. Cette difficulté résulte de modalités d'aides évolutives dont le calcul n'est possible que sur la base d'un dossier technique et financier précis.

Il a été relevé quelques cas où l'Agence de l'Eau ou le Conseil Général assurent le relais des autres financeurs ce qui est probablement la méthode la plus efficace pour mobiliser les fonds et allège considérablement la tâche des gestionnaires du contrat.

3.3 Le fonctionnement des diverses instances

3.3.1 Le Comité National d'Agrément : Un succès unanimement reconnu

Les nombreuses personnes rencontrées durant cette mission n'ont quasiment jamais critiqué le rôle ni le fonctionnement du Comité National d'Agrément des Contrats de Rivière et de Baie (C.N.A.). Elles en ont au contraire fréquemment fait l'éloge parfois avec insistance.

- Son autorité et la qualité de ses avis sont unanimement reconnus.
- Pour les partenaires et les auteurs locaux des projets, l'opinion du C.N.A. est une reconnaissance de la qualité de leur projet à la quelle ils sont en général très attachés. C'est devenu un 'label' qui motive et donne sur le terrain du poids et de la légitimité au projet.
- L'intervention du C.N.A. permet de redresser les dérives, de faire prendre en compte certains enjeux que le jeu des intérêts locaux a tendance à esquiver.
- Il n'est pas cause de retards ou de délais dans la démarche d'élaboration des contrats
- Son autorité morale et son indépendance permettent de trouver sans heurt une issue acceptable à des situations conflictuelles difficiles à résoudre au plan local.
- Il élabore une 'doctrine' évolutive qui a largement contribué à la progression de la qualité des contrats.

3.3.2 Le Comité de Rivière

Le fonctionnement des Comités de Rivière est dans la plupart des cas empreint de lourdeur et de formalisme. Ces Comités sont plus des lieux d'information, de légitimation ou d'enregistrement que de débat et d'élaboration de politiques. Leur composition semble pléthorique (entre 50 et 100 membres) et ils se réunissent rarement (une fois par an semble la norme).

Le Comité de Rivière est concurrencé et se trouve de fait peu ou prou supplanté par des mécanismes informels organisés selon les besoins, et par le bureau ou le conseil de la 'structure porteuse' qui dans bien des cas est le lieu où 'les choses se font'

Les services de l'Etat délaissent le rôle de secrétariat technique et d'animation de ces comités qu'ils avaient assumé les premières années.

3.3.3 La 'structure porteuse'

Avec le développement d'études préalables, de dispositifs de concertation, d'animation, de suivi et d'évaluation plus approfondis et structurés, s'est imposée l'existence d'une maîtrise d'ouvrage spécifique dite 'structure porteuse' du contrat Elle prend des formes diverses (Association, Syndicat Intercommunal, Conseil Général) car il s'agit en général d'une structure préexistante ayant acquis au préalable une certaine légitimité par des initiatives et des responsabilités proches des enjeux du contrat. Cette expérience préalable est d'ailleurs un atout pour la conduite de la procédure

doivent disposer de moyens matériels de fonctionnement qu'il faut prévoir dans le financement des tâches d'élaboration et de pilotage du contrat et qui ont vocation à être gérés par la 'structure porteuse'. Leur secrétariat technique et leur animation peuvent éventuellement constituer des missions d'ingénierie publique de services de l'Etat.

Il faut éviter trop de membres mais ces Comités resteront des assemblées nombreuses. Un fonctionnement versifié en bureau restreint, sous-commissions, groupes de travail, en accroîtrait l'efficacité.

Dans l'esprit d'une approche équilibrée et intégrée, ces comités devraient être tenus informés, et le cas échéant débattre, de l'ensemble des actions liées à l'eau dans le périmètre du contrat.

Il faut éviter que plusieurs instances analogues se télescopent. En particulier si une Commission Locale de l'Eau se met en place, il serait préférable qu'elle joue également le rôle de Comité de Rivière.

4.2.2 La 'structure porteuse'

L'existence d'une structure de maîtrise d'ouvrage n'est pas mentionnée dans les textes encadrant la procédure des contrats. Elle est cependant apparue au fil des expériences comme une nécessité incontournable.

Il convient de ne pas encadrer de façon rigide la nature de cette structure. Il y a en effet tout avantage à ce qu'elle préexiste au contrat et qu'elle se moule dans des contextes à l'évidence très divers, ses principales qualités étant un ancrage préalable sur le territoire, la légitimité tirée de premières actions, la connaissance des problèmes, les personnalités qui la constituent, le dynamisme et l'autorité de ses élus.

Par contre, il serait utile que l'existence et le rôle de ces structures soient maintenant affirmés dans les textes régissant l'élaboration et la conduite des contrats. Les missions qu'elles assument pourraient être explicitées dans une convention avec l'Etat dès l'approbation du dossier préalable.

Les responsabilités de cette structure pourraient être au minimum les suivantes :

- Etudes préalables et animation de la concertation.
- Coordination et suivi des actions à mener
- Animation et assistance aux maîtres d'ouvrages des opérations inscrites au contrat
- Animation et sensibilisation des usagers du milieu
- Mise en place et pilotage d'un observatoire du milieu et de ses usages
- Validation et diffusion des résultats de la surveillance
- Garantir la transparence et la pérennité des résultats

4.2.3 Cohérence avec d'autres démarches

Comme on l'a vu en 2.3, des actions et procédures concernant le périmètre d'un contrat peuvent brouiller l'approche globale de la gestion et donner une impression d'incohérence.

De façon générale, ces autres approches ont leur utilité et peuvent mieux convenir à leur objet que la procédure de Contrat de Rivière. Il convient cependant d'être très attentif à ce qui leur ensemble s'inscrive dans une perspective cohérente, intégrée et équilibrée.

Les recommandations ci-dessus pour le Comité de Rivière et la 'structure porteuse' peuvent y contribuer mais il est impératif que les services de l'Etat et des Agences de l'Eau soient vigilants à cet égard. Ils doivent renforcer la cohérence de leurs diverses politiques et actions qui concourent à la gestion équilibrée de l'eau dans le périmètre d'un Contrat de Rivière ou d'un SAGE.

Il est souhaitable que ces autres actions et leur articulation avec celles inscrites au Contrat (par exemple contrats d'agglomération, orientations et priorités pour la police et la gestion) figurent dans les dossiers préalables, et définitifs, des contrats.

4. Propositions d'amélioration des pratiques d'élaboration, d'approbation et d'application des contrats

4.7 Les Outils d'élaboration et de pilotage

4.1.1 Diagnostic, Etudes, Concertation, Communication

Les études préalables sont devenues très convenables et sont essentielles à la qualité des contrats.

L'Etat et les Agences de l'Eau pourraient conforter cette situation en s'attachant à ce que leurs financements restent facilement et largement assurés et en formalisant dans des guides techniques l'élaboration des termes de référence et les modalités de conduite de ces études.

Il conviendrait d'être plus attentif à l'association des riverains, en particulier sur les petits cours d'eau, dans le cadre d'associations syndicales et de plans simples de gestion. Les agriculteurs sont d'ailleurs susceptibles de contribuer directement à des opérations d'entretien ou d'exploitation agro-environnementale des espaces riverains.

Deux aspects méritent plus particulièrement l'attention :

- Le diagnostic initial qui pourrait être conçu de façon plus générale comme une étude de préféabilité pour une gestion intégrée locale (une réflexion est menée dans ce sens par l'Agence Adour-Garonne) qui, outre le diagnostic technique, éclairerait sur la démarche la plus appropriée, très diverse d'une rivière à l'autre.
- La méthodologie, les moyens et l'organisation d'une concertation réelle, ouverte et productive, entre les partenaires de la gestion intégrée.

4.1.2 L'animation

La fonction d'animateur doit être systématique pendant la phase de réalisation des contrats et de préférence dans le cadre de la 'structure porteuse'. Il serait utile d'établir des documents de référence facilitant pour chaque contrat la définition des missions, du profil et des qualifications de l'animateur (qui ne doit pas être le technicien de rivière).

Comme pour les études préalables, l'Etat et les Agences doivent considérer le financement et le bon exercice de cette fonction comme une priorité.

4.1.3 Suivi et Tableaux de Bord

Les membres de la mission recommandent de renforcer ces dispositifs, dont ils ont souligné l'insuffisance, particulièrement en ce qui concerne l'état du milieu et la connaissance de ses usages.

Des documents de références seraient là aussi utiles mais on en est encore pour l'instant à des essais et retours d'expériences que la Direction de l'Eau et les Agences peuvent promouvoir et soutenir techniquement et financièrement.

Les futurs contrats devraient toujours comporter un point zéro de l'état du milieu ainsi qu'un projet précis et financé pour le suivi et les tableaux de bord. C'est en principe à la 'structure porteuse' qu'il revient de piloter ces dispositifs qui devraient être une des priorités, tant de l'Etat que des Agences.

4.2 Les instances de préparation et de mise en oeuvre

4.2.1 Le comité de Rivière

L'existence d'une instance délibérative est essentielle à la mise en oeuvre d'une gestion intégrée de l'eau, mais l'organisation des Comités de Rivière doit évoluer pour qu'ils remplissent correctement cette fonction. Des principes généraux, et au cas par cas leur modalités locales de fonctionnement, devraient être explicités

Leurs rôle, et leur articulation avec les structures porteuses, doivent être précisés pour qu'ils ne se télescopent pas avec les instances dirigeantes de ces structures

Ils doivent disposer de moyens matériels de fonctionnement qu'il faut prévoir dans le financement des tâches d'élaboration et de pilotage du contrat et qui ont vocation à être gérés par la 'structure porteuse'. Leur secrétariat technique et leur animation peuvent éventuellement constituer des missions d'ingénierie publique de services de l'Etat.

Il faut éviter trop de membres mais ces Comités resteront des assemblées nombreuses. Un fonctionnement diversifié en bureau restreint, sous-commissions, groupes de travail, en accroîtrait l'efficacité.

Dans l'esprit d'une approche équilibrée et intégrée, ces comités devraient être tenus informés, et le cas échéant débattre, de l'ensemble des actions liées à l'eau dans le périmètre du contrat

Il faut éviter que plusieurs instances analogues se télescopent. En particulier si une Commission Locale de l'Eau se met en place, il serait préférable qu'elle joue également le rôle de Comité de Rivière.

4.2.2 La 'structure porteuse'

L'existence d'une structure de maîtrise d'ouvrage n'est pas mentionnée dans les textes encadrant la procédure des contrats. Elle est cependant apparue au fil des expériences comme une nécessité incontournable.

Il convient de ne pas encadrer de façon rigide la nature de cette structure. Il y a en effet tout avantage à ce qu'elle préexiste au contrat et qu'elle se moule dans des contextes à l'évidence très divers, ses principales qualités étant un ancrage préalable sur le territoire, la légitimité tirée de premières actions, la connaissance des problèmes, les personnalités qui la constituent, le dynamisme et l'autorité de ses élus.

Par contre, il serait utile que l'existence et le rôle de ces structures soient maintenant affirmés dans les textes régissant l'élaboration et la conduite des contrats. Les missions qu'elles assument pourraient être explicitées dans une convention avec l'Etat dès l'approbation du dossier préalable.

Les responsabilités de cette structure pourraient être au minimum les suivantes :

- Etudes préalables et animation de la concertation.
- Coordination et suivi des actions à mener
- Animation et assistance aux maîtres d'ouvrages des opérations inscrites au contrat
- Animation et sensibilisation des usagers du milieu
- Mise en place et pilotage d'un observatoire du milieu et de ses usages
- Validation et diffusion des résultats de la surveillance
- Garantir la transparence et la pérennité des résultats

4.2.3 Cohérence avec d'autres démarches

Comme on l'a vu en 2.3, des actions et procédures concernant le périmètre d'un contrat peuvent brouiller l'approche globale de la gestion et donner une impression d'incohérence.

De façon générale, ces autres approches ont leur utilité et peuvent mieux convenir à leur objet que la procédure de Contrat de Rivière. Il convient cependant d'être très attentif à ce qui leur ensemble s'inscrit dans une perspective cohérente, intégrée et équilibrée.

Les recommandations ci-dessus pour le Comité de Rivière et la 'structure porteuse' peuvent y contribuer mais il est impératif que les services de l'Etat et des Agences de l'Eau soient vigilants à cet égard. Ils doivent renforcer la cohérence de leurs diverses politiques et actions qui concourent à la gestion équilibrée de l'eau dans le périmètre d'un Contrat de Rivière ou d'un SAGE.

Il est souhaitable que ces autres actions et leur articulation avec celles inscrites au Contrat (par exemple contrats d'agglomération, orientations et priorités pour la police et la gestion) figurent dans les dossiers préalables, et définitifs, des contrats

4.2.4 Les financements

Les financements spécifiques de l'Etat sont devenus marginaux et se concentrent sur les outils d'élaboration et de pilotage, certains projets de restauration des milieux ou sur des opérations très exceptionnelles. Il est important que l'Etat continue à soutenir fermement les études préalables et la concertation, l'animation et surtout la mise en place d'un suivi satisfaisant de l'état du milieu et de ses usages.

L'incertitude sur le financement des opérations les plus importantes mérite d'être réduite par des études d'avant projets plus précises lors de l'élaboration du dossier définitif.

Il semble possible de mieux mobiliser des financements Européens en organisant un appui de la Direction de l'Eau et des DIREN.

Il serait utile, surtout au bénéfice des petits maîtres d'ouvrage, de développer les mécanismes de relais financier expérimentés par certaines Agences ou Conseils Généraux.

4.3 Des contrats à leur place au regard des SAGE et dans la démarche de gestion intégrée locale

L'idée d'inscrire le contrat de rivière dans le contexte d'une démarche de SAGE est séduisante : il y a une logique intellectuelle à ce que un programme d'action, limité dans le temps et dans ses ambitions, procède du document d'orientation, d'objectifs et de planification de la gestion intégrée locale.

Mais l'expérience montre au contraire que l'émergence d'une démarche de gestion intégrée procède plutôt d'une évolution logique dans laquelle le contrat de rivière ou de baie, plus modeste, souple, opérationnel est l'exercice qui ouvre la voie à une démarche plus ambitieuse et formalisée grâce aux solidarités, aux prises de conscience, aux réussites concrètes qu'il engendre.

Pour autant, les diagnostics et études préalables des contrats constituent des ébauches implicites des documents d'orientation qu'il convient d'aborder dans toute leur généralité comme s'ils étaient aussi destinés à nourrir une démarche de SAGE. Ces travaux d'approche pourraient donc s'intituler 'Diagnostic et études préalables à une démarche de gestion intégrée locale'. Il serait utile d'établir au bénéfice des 'structures porteuses' des cahiers des charges type et des guides de mise en œuvre pour ces études.

La simultanéité de plusieurs démarches (i.e. SAGE et Contrat ou autre...) peut être source de confusion : il est recommandé que, dans cette situation, le Comité de Rivière s'efface devant la Commission Locale de l'Eau et que la 'structure porteuse' soit commune à l'ensemble des démarches.

A défaut de SAGE ou de second contrat, il reste souhaitable de consolider les acquis du contrat. Il conviendrait donc de pérenniser :

- le fonctionnement du Comité de Rivière et de la structure porteuse au moins dans leurs missions d'animation, de suivi, d'organisation de la transparence de gestion.
- les emplois liés à l'entretien et à la surveillance du milieu.

Une procédure et un financement de l'après contrat restent à inventer pour que perdurent les pratiques de gestion intégrée locale nées du contrat.

4.4 Déconcentration de la procédure d'agrément

4.4.1 Une autorité indépendante

La réussite du C.N.A. doit être attribuée pour l'essentiel :

- A la compétence et l'autorité de ses présidents successifs et de ses membres
- A son indépendance de jugement
- Au fait qu'il n'intervienne pas dans un rôle réglementaire ou obligatoire

4.4.2 L'évolution de la procédure d'agrément doit donc s'attacher à préserver le caractère de cette instance

L'accroissement du nombre de contrats est en passe d'engorger le fonctionnement du C.N.A. D'autre part, la réussite de ce comité peut inciter à en étendre plus largement la compétence à d'autres démarches de gestion intégrée locale (SAGE, réflexions et concertations préalables de tous ordres, Dossiers Objectifs de Qualité, Schémas de Gestion de l'étiage, Contrats de milieu, Contrats rivière propre etc..).

En outre, plus de proximité des réalités locales aurait son intérêt (mais aussi ses écueils)

La mission recommande donc déconcentrer au moins en partie la procédure au niveau des grands bassins. Certains des membres de la mission estiment qu'il n'est pas souhaitable de supprimer le C.N.A. mais plutôt d'étudier son aménagement avec une compétence élargie et en l'articulant avec les commissions actuellement chargées des questions de gestion intégrée auprès de chaque Comité de Bassin:

- Le C.N.A. pourrait décider de confier l'examen d'une part des dossiers de contrat dont il est saisi à ces commissions dans chaque bassin et réserver ainsi plus de temps à des approches synthétiques, à des affaires exceptionnelles et à l'évolution de la 'doctrine'.
- Le C.N.A. pourrait par exemple examiner les dossiers préliminaires tandis que les dossiers définitifs seraient présentés aux Commissions de Bassin.
- Le C.N.A. et les commissions de chaque bassin auraient compétence sur tous les aspects de la gestion intégrée locale (en particulier SAGE , contrats et démarches propre aux Agences de l'Eau) - ce qui contribuerait d'ailleurs à lever la confusion ressentie devant la diversité (souhaitable) de ces démarches.
- Les commissions de chaque bassin devraient présenter régulièrement au CNA le point de leurs activités et pourraient le saisir de certains dossiers.
- Ces instances resteraient en marge des dispositifs réglementaires obligatoires d'approbation mais leurs avis seraient un appui précieux dans la conduite de ces démarches dans la mesure où l'on saura en préserver la compétence, l'autorité et l'indépendance actuelles.
- La composition du CNA et celles des commissions dans chaque bassin devraient être ajustées pour refléter l'extension et l'articulation de leurs compétences.

ANNEXES RAPPORT GENERAL

- I - Lettre du 21/01/98 de Monsieur le Directeur de l'eau à Messieurs les Vice-Président du CGPC et du CGGREF.
- II - Lettres aux membres de la mission.
- III - Etat d'avancement des contrats de rivière et de baie - situation fin 1998
- IV - Circulaire de 1993 et 1994 relatives aux contrats de rivière ou de baie.