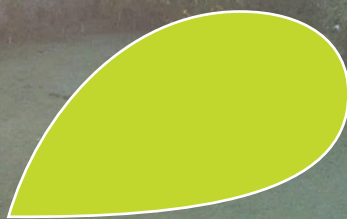


# Évaluation

des politiques publiques de l'agence de l'eau Loire-Bretagne



[www.eau-loire-bretagne.fr](http://www.eau-loire-bretagne.fr)

**Synthèse du rapport final**  
*Évaluation des interventions  
de l'agence de l'eau  
en faveur des zones humides*  
• avril 2017



Établissement public du ministère  
chargé du développement durable

édition : novembre 2017



## Méthodologie de l'évaluation

Le conseil d'administration de l'agence de l'eau a inscrit l'évaluation des interventions de l'agence en faveur des zones humides au plan d'évaluation 2014-2016. Cette évaluation a débuté en mai 2016 et a duré 10 mois.

Le suivi de cette évaluation a été confié à un comité de pilotage indépendant présidé par Patrick Steyaert, Sociologue à l'INRA, et rassemblant des acteurs concernés par la thématique des zones humides : des représentants de l'État, de structures porteuses de Sage ou de contrat territorial, d'opérateurs et de structures d'appui, de porteurs de projets agricoles, de collectivités et des représentants de l'agence de l'eau.

Le comité de pilotage est responsable de la définition des questions évaluatives nécessaire au démarrage de l'évaluation ainsi que de la rédaction des recommandations à destination du conseil d'administration de l'agence de l'eau.

La réalisation de l'évaluation a été confiée aux bureaux d'études Planète Publique et SCE. Ceux-ci ont réalisé un bilan des interventions de l'agence en faveur des zones humides au 9<sup>e</sup> et 10<sup>e</sup> programme et répondu aux questions évaluatives posées par le comité de pilotage. L'analyse évaluative a été menée à travers une soixantaine d'entretiens à l'échelle du bassin, une enquête en ligne auprès des maîtres d'ouvrages et dix études de cas (à la fois des cas spécifiques centrés sur une action de l'agence, deux cas géographiques sur l'ensemble des interventions de l'agence à l'échelle d'une délégation et deux études de cas transversales sur la thématique de la connaissance et l'intervention des autres agences de l'eau). Les bureaux d'études sont responsables des analyses évaluatives, de la rédaction des conclusions et de l'animation du comité de pilotage pour formuler les recommandations.

Les analyses et les conclusions développées dans ce rapport sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne constituent pas une position officielle de l'agence de l'eau Loire-Bretagne.

Au regard des propositions faites par le comité de pilotage le conseil d'administration adopte un plan d'orientation qui sera décliné ensuite par les services de l'agence en un plan d'action opérationnel.

Le rapport d'évaluation, la synthèse du rapport ainsi que le plan d'orientation adopté par le conseil d'administration subséquent à ces travaux d'évaluation sont également disponibles sur :

<https://agence.eau-loire-bretagne.fr/home/agence-de-leau/politique-devaluation-de-lagence-de-leau.html>

## Préambule

L'intervention de l'agence de l'eau en faveur des zones humides représente 22,7 millions d'euros de dotations prévisionnelles sur les 2,7 milliards d'euros du 10<sup>e</sup> programme d'intervention. Les aides accordées en faveur des zones humides ont pratiquement doublé entre l'année 2007 (au démarrage du 9<sup>e</sup> programme) et l'année 2015 (à mi-parcours du 10<sup>e</sup> programme).

Cette progression se réalise dans un contexte marqué par la directive cadre sur l'eau (DCE) dont la mise en œuvre est l'enjeu prioritaire de l'agence. On peut noter la multiplicité et la diversité des partenaires engagés dans les politiques de préservation, et également l'hétérogénéité de leurs formes d'engagement, allant de volontés politiques fortes d'intégration de la protection des zones humides aux enjeux de développement des territoires à la quasi absence d'actions, en particulier dans les « territoires orphelins » ou pour les zones humides en tête de bassins.

Dans ce contexte, le comité de pilotage a souligné dès le démarrage des travaux d'évaluation le rôle d'intermédiation de l'agence. Celui-ci consiste d'une part à mettre en conformité des actions menées avec les exigences réglementaires mais aussi à accompagner les interactions entre les nombreux partenaires agissant en faveur des zones humides à des échelles locales et territoriales.

La méthode de travail choisie pour construire les recommandations illustre cette double tendance : en proposant quatre scénarios construits d'une part sur les différents rôles de l'agence entre un rôle « proactif » visant l'atteinte des objectifs environnementaux de la DCE ou un rôle « réactif » priorisant l'accompagnement des maîtres d'ouvrages ; et d'autre part sur le champ d'intervention de l'agence entre une intervention centrée sur la stricte protection des eaux à une intégration des enjeux eaux et biodiversité.

### **M. Patrick Steyaert - Sociologue à l'INRA (Paris) - Président du comité de pilotage.**

*« Il ne s'agissait pas d'opposer les quatre scénarios, mais de mettre en exergue la diversité des situations pour aider l'agence à clarifier sa stratégie d'intervention, hiérarchiser ses modalités d'intervention en fonction de la spécificité de chaque situation. Dans certains cas, là où les dynamiques sociales font défaut, outre le fait de savoir comment initier de telles dynamiques, il s'agit pour l'agence d'intervenir sans doute de manière plus proactive pour éviter les risques de dégradation et d'érosion des zones humides (les territoires orphelins ou les zones humides de têtes de bassins). A ce titre, les inventaires sont un outil de connaissance précieux. Dans d'autres cas, là où ces dynamiques sont à l'œuvre depuis un certain temps et où la prise de conscience des enjeux de préservation est déjà bien ancrée dans les mentalités, il s'agit de voir comment aller plus loin (par exemple en termes d'efficacité écologique), comment tirer parti de ces expériences pour les dupliquer ou les étendre, comment stabiliser ces actions sur le long terme, voire comment transférer la prise en charge financière de certaines interventions à d'autres partenaires pour dégager des moyens pouvant doter des territoires moins pourvus. Ainsi par exemple, sur des zones où une longue histoire d'intervention de l'agence a permis de faire émerger des maîtres d'ouvrage organisés et structurés »*

Le comité de pilotage a ainsi proposé un ensemble de huit recommandations. Les trois premières recommandations sont stratégiques et constituent un préalable aux cinq autres recommandations qui sont d'ordre plus opérationnel. Les recommandations portent sur l'élaboration d'une stratégie d'intervention spécifique aux zones humides et soulignent d'une part l'enjeu de connaissance pour à la fois inventorier les zones humides, identifier leurs fonctionnalités et prioriser les interventions, et l'enjeu pour l'agence d'accompagner une diversité d'acteurs qui ont des objectifs multiples : l'eau, la biodiversité, le patrimoine... en vue de l'atteinte des objectifs environnementaux du Sdage.

## Sommaire

1. Contexte et champ de l'évaluation.....	2
2. Caractérisation des interventions de l'agence .....	3
3. Réponses aux questions évaluatives.....	4
4. Analyse globale.....	6
5. Recommandations .....	7

# 1. Contexte et champ de l'évaluation

À l'échelle du bassin de la Loire, les zones humides couvrent près de 670 000 hectares soit 4,3 % du territoire selon l'état des lieux réalisé en 2013. Un grand nombre d'entre elles ont été répertoriées dans le cadre des ZNIEFF<sup>1</sup> ou ont été désignées dans le cadre du dispositif Natura 2000, et plusieurs ont même été classées au nom de la Convention Ramsar comme site d'intérêt international dont la Brenne, la Grande Brière, le lac de Grand Lieu, les Basses vallées angevines, le Marais Breton, le Golfe du Morbihan, la Baie de Bourgneuf, l'île de Noirmoutier et Forêt de Monts, les Marais du Fier d'Ars, les Marais Salants de Guérande et du Mès.

Les enjeux que constituent ces zones sont aujourd'hui largement établis, notamment avec de nombreux travaux de recherche qui ont mis en évidence leurs multiples rôles à la fois pour la biodiversité et la préservation de la ressource en eau.

Au regard des pressions (développement de l'urbanisation, évolution des systèmes agricoles...) et des enjeux associés aux zones humides, mais également avec l'évolution des cadres réglementaires (DCE, lois sur l'eau...), l'intervention de l'agence de l'eau Loire-Bretagne s'est construite de manière graduelle entre le 7<sup>e</sup> et le 10<sup>e</sup> programme avec, notamment, une augmentation des interventions et des moyens financiers en faveur des zones humides.

L'évaluation devait permettre de répondre à une question globale posée par le comité de pilotage : Quelle est la politique d'intervention de l'agence de l'eau en faveur des zones humides ?

Cette question globale s'est appuyée sur 4 axes de questionnement évaluatif auxquels l'évaluation devait également répondre :

- Axe 1 : Dans quelle mesure les outils de l'agence de l'eau Loire-Bretagne sont-ils les garants de sa politique d'intervention ?
- Axe 2 : Dans quelle mesure l'agence de l'eau contribue-t-elle à une territorialisation de l'action publique en faveur des zones humides ?
- Axe 3 : Dans quelle mesure l'agence de l'eau contribue-t-elle à la pérennité des bénéfices de l'action publique et privée en faveur des zones humides ?
- Axe 4 : Dans quelle mesure les différentes formes de mobilisation des connaissances participent-elles à la construction d'une action publique efficace en faveur des zones humides ?

---

<sup>1</sup> Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique Faunistique et Floristique

## 2. Caractérisation des interventions de l'agence

### **Une augmentation de 86 % du montant annuel d'intervention de l'agence en faveur des zones humides entre 2007 et 2015**

La caractérisation des interventions de l'agence de l'eau en faveur des zones humides a mis en évidence une forte progression des aides accordées sur les zones humides entre 2007 et 2015, soit +86 % sur cette période. Cette progression peut s'expliquer par plusieurs évolutions entre les 9<sup>e</sup> et 10<sup>e</sup> programme : une augmentation des taux d'aide, un renforcement du volet acquisition de zones humides suite à la loi Grenelle, et la structuration de la réalisation des inventaires.

Sur l'ensemble du 9<sup>e</sup> et du 10<sup>e</sup> programme, les aides accordées par l'agence de l'eau sont équitablement réparties entre les différentes catégories d'intervention (restauration, entretien acquisition, inventaires, autres travaux<sup>2</sup>). Une redistribution est cependant observée entre le 9<sup>e</sup> et le 10<sup>e</sup> programme en faveur des opérations d'inventaire et d'acquisition.

### **Une concentration des interventions de l'agence à l'Ouest du bassin Loire-Bretagne**

Une analyse cartographique a mis en évidence une concentration des interventions dans l'Ouest du territoire, avec une couverture de cette partie du bassin par des inventaires de zones humides bien plus significative que dans le reste du bassin et avec une prépondérance de la délégation Ouest atlantique en termes de montant total d'aides engagées. De plus, la répartition par type d'intervention est hétérogène à l'échelle du bassin avec un contraste de spécificités entre l'Est et l'Ouest du territoire :

- une part importante des aides est accordée aux inventaires de zones humides dans les territoires des délégations Armor-Finistère, Ouest atlantique et Anjou-Maine.
- une majorité des aides est consacrée à l'acquisition et à la restauration avec une part faible d'aides consacrées aux inventaires dans les territoires des délégations Centre-Loire, Poitou-Limousin et Allier-Loire amont.

### **Une intervention de l'agence plus importante sur les zones humides patrimoniales et sur les territoires à forte densité de zones humides**

Les aides accordées en faveur des zones humides au 9<sup>e</sup> et 10<sup>e</sup> programme d'intervention ont ciblé davantage les secteurs d'intérêt patrimonial (grands marais du littoral atlantique, vallées de la Loire et de l'Allier, etc.). En effet, une grande majorité des aides de l'agence, soit 68 %, concerne des zones humides appartenant à des zones Natura 2000 alors même que la surface des zones humides situées en zone Natura 2000, ne représente que 43 % d'entre elles à l'échelle du bassin. La part des interventions dans les secteurs d'intérêt patrimonial passe à 77 % si on prend également en compte les ZNIEFF<sup>3</sup>.

Le volume des dossiers et le montant des aides apparaissent principalement concentrés dans les secteurs avec une densité de zones humides probables comprise entre 25 % et 75 % et surtout supérieure à 75 % pour laquelle on constate une proportion de dossiers et d'aides bien supérieure à la part observée dans la répartition de l'ensemble des masses d'eau du territoire. Il y a donc bien une relation entre la densité probable de zones humides et les interventions financées par l'agence de l'eau. La part des travaux d'entretien par rapport à celle des travaux de restauration croît aussi avec la densité de zones humides. Cette observation s'explique notamment par les nombreuses opérations d'entretien par curage réalisées sur les grands marais anthropiques de la côte atlantique.

Les aides accordées en faveur des zones humides concernent autant les masses d'eau déclassées que les masses d'eau en bon état. Cela s'explique d'une part parce que le programme d'intervention n'oriente pas les interventions en fonction de l'état des masses d'eau, les actions prioritaires étant définies au niveau local avec les maîtres d'ouvrage sur la base d'un diagnostic du territoire et dans le cadre d'un contrat territorial. D'autre part, l'effet des zones humides sur l'état de la masse d'eau n'est pas toujours connu et il y a nécessité d'éviter une dégradation des zones humides pouvant conduire à une dégradation de l'état de la masse d'eau.

---

<sup>2</sup> La catégorie « autres travaux » regroupe plusieurs types d'interventions, principalement les aides à l'animation et aux études

<sup>3</sup> Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique Faunistique et Floristique

### 3. Réponse aux questions évaluatives

#### **Dans quelle mesure les outils de l'agence de l'eau Loire-Bretagne sont-ils les garants de sa politique d'intervention ?**

Les outils de l'agence ne sont pas pleinement les garants de sa politique d'intervention.

En premier lieu, l'analyse de la structuration de la politique d'intervention de l'agence en faveur des zones humides a mis en évidence une dimension stratégique faiblement formalisée de la politique de l'agence. L'articulation entre les outils d'intervention, la mobilisation des connaissances et la mobilisation des maîtres d'ouvrage n'est pas lisible dans le programme d'intervention. Les objectifs que l'agence se donne sont insuffisamment identifiés.

Plus globalement, le manque de lisibilité des orientations stratégiques et l'absence d'objectifs clairement explicités trouvent écho dans les interrogations d'une partie des agents de l'agence sur la construction d'un positionnement stratégique de l'agence ; mais également auprès des acteurs du bassin dont la perception des objectifs de l'agence sur les zones humides demeure assez hétérogène<sup>4</sup>.

De plus, bien que l'agence dispose de plusieurs types d'outils<sup>5</sup> pour intervenir sur les zones humides, l'efficacité de ces derniers dépend des capacités (financières et techniques), de l'intérêt et du volontarisme de la maîtrise d'ouvrage locale sur les zones humides.

Le contrat territorial, principal outil d'intervention de l'agence, est un outil transversal utilisé pour plusieurs thématiques : milieux aquatiques, zones humides, pollutions diffuses, gestion quantitative. N'étant pas spécifique aux zones humides, il n'est pas suffisant à lui seul pour favoriser leur prise en compte sur les territoires. Si le contrat territorial est bien conçu pour garantir la pertinence, la cohérence et l'efficacité des interventions, en pratique la volonté et les capacités du maître d'ouvrage sont des facteurs déterminants de l'intervention. D'une part, l'intervention de l'agence est dépendante de l'existence d'une maîtrise d'ouvrage structurée et d'autre part, cette territorialisation des actions (le fait de laisser le maître d'ouvrage définir des priorités sur un territoire en fonction du diagnostic réalisé) garantit la priorisation d'actions sur un territoire (sans que ce soit nécessairement sur les zones humides) mais ne garantit pas leur efficacité au regard des objectifs que s'est donnés l'agence de l'eau.

La convention de gestion durable, outil spécifique aux zones humides acquises avec l'aide de l'agence, a été peu utilisée du fait des restrictions de son application souhaitées par l'agence pour ne pas concurrencer le contrat territorial et de ses modalités de gestion jugées lourdes au regard des faibles surfaces concernées.

Les inventaires restent des outils essentiels notamment en matière de production de connaissances mais aussi en préalable à des interventions sur les zones humides. Toutefois dans certains cas, il arrive que les inventaires puissent être un frein voire un élément de blocage en matière d'intervention sur les zones humides à cause de l'absence d'une acceptation locale de ces derniers.

#### **Dans quelle mesure l'agence de l'eau contribue-t-elle à une territorialisation<sup>6</sup> de l'action publique en faveur des zones humides ?**

En l'absence d'une priorisation des interventions à l'échelle du bassin Loire-Bretagne, l'agence contribue à une territorialisation de l'action publique en faveur des zones humides principalement par le biais de l'outil contrat territorial.

Toutefois, le renvoi des priorités d'intervention à l'échelle territoriale dans le cadre d'un contrat ne se traduit pas nécessairement par une priorisation ou une différenciation des interventions en faveur des zones humides. Ces dernières dépendent des conditions de mise en œuvre du contrat (gouvernance, moyens humains, financiers). De même, l'aptitude de l'agence à mobiliser autour de la question des zones humides reste limitée et inhérente à la fois à des facteurs locaux (perception des zones humides, présence de maître d'ouvrage sur les zones humides, moyens humains...) et aux

---

<sup>4</sup> L'enquête auprès des maîtres d'ouvrage a permis d'identifier quatre types de perception : une identification claire des objectifs de l'agence avec une bonne adéquation de ces derniers pour répondre aux enjeux zones humides à l'échelle du bassin ; une identification limitée des objectifs de l'agence ; une absence d'objectifs clairs de l'agence sur les zones humides ; une absence de vision des objectifs de l'agence sur les zones humides.

<sup>5</sup> Contrat territorial, convention de gestion durable, inventaires, animation

<sup>6</sup> La territorialisation s'entend ici selon une triple grille de lecture : la différenciation des interventions en fonction des territoires ; la capacité à organiser, structurer et répartir les interventions en fonction des échelons territoriaux ; l'aptitude à mobiliser les acteurs autour de territoires de projet en faveur des zones humides.

caractéristiques des contrats. En effet, ces derniers favorisent une approche « milieux aquatiques » orientée à la fois sur les linéaires de cours d'eau et l'état des masses des eaux d'où une difficulté à intégrer les zones humides qui demeurent des surfaces. De plus, le lien entre les fonctionnalités des zones humides et l'état des masses d'eau reste difficile à établir.

### **Dans quelle mesure l'agence de l'eau contribue-t-elle à la pérennité<sup>7</sup> des bénéfices de l'action publique et privée en faveur des zones humides ?**

La prise en compte de l'enjeu pérennité reste encore limitée dans les interventions de l'agence.

Les outils d'intervention de l'agence permettent de garantir une certaine pérennité de l'intervention de par leurs caractéristiques (animation, durée du contrat, gouvernance...). La contribution de l'agence à la pérennité des bénéfices des actions menées en faveur des zones humides reste quant-à-elle limitée. À l'exception de l'acquisition foncière, l'enjeu de pérennité n'est pas clairement affiché et donc perçu par les maîtrises d'ouvrage. Seul le renouvellement du contrat territorial est mentionné comme un facteur favorisant la pérennité des interventions en faveur des zones humides. Il permet de poursuivre les actions menées sur les zones humides soit de manière plus ambitieuse, soit par des actions d'entretien. La prise de relais par les maîtrises d'ouvrage locales reste peu observée d'autant plus que l'appui financier de l'agence reste un facteur déterminant pour la réalisation des interventions en faveur des zones humides.

Par ailleurs, l'hypothèse, formulée par l'agence, d'une poursuite des actions financées par les maîtres d'ouvrage dans le cas où les bénéfices nécessitent une forme d'entretien, reste parfois difficile à entrevoir par ces derniers. Par exemple, la prise en compte de la thématique zones humides au sein des contrats peut être très récente dans certains territoires (Allier-Loire amont, Centre-Loire) d'où une incompréhension de certaines maîtrises d'ouvrage d'aborder une réflexion sur la pérennité des actions avant même qu'elle ne soit encore pleinement comprise et partagée par les acteurs locaux.

### **Dans quelle mesure les différentes formes de mobilisation des connaissances participent-elles à la construction d'une action publique efficace en faveur des zones humides ?**

La mobilisation et l'appropriation des connaissances pour la construction d'une action publique en faveur des zones humides restent très hétérogènes à l'échelle du bassin Loire-Bretagne et dépendent de la qualité des connaissances produites (exemple qualité des inventaires) et de leurs modalités de transferts auprès des publics cibles.

La connaissance produite avec l'aide de l'agence est en adéquation avec les besoins locaux : les inventaires demeurent souvent un préalable à la réflexion d'une action publique sur les zones humides, tout comme les connaissances acquises dans le cadre d'un contrat territorial.

La mobilisation des connaissances est une condition nécessaire mais non suffisante pour assurer l'efficacité des actions, le contexte local : l'adhésion des parties prenantes aux connaissances acquises, la valorisation qui en est faite, les outils mobilisés sont également déterminants.

---

<sup>7</sup> La notion de pérennité retenue dans le cadre de l'évaluation visait à questionner les bénéfices liés à l'action de l'agence au regard de leur durabilité, afin de vérifier que :

- les interventions de l'agence se déroulent dans un cadre où l'enjeu de pérennité est pris en compte grâce à des connaissances suffisantes (tant sur les zones humides que sur le jeu d'acteurs les entourant), partagées et appropriées.
- les aides de l'agence n'apportent pas des résultats à court terme qui seraient ensuite affaiblis voire annulés par d'autres interventions ultérieures de l'agence, de ses partenaires, ou des usagers
- les leviers déployés par l'agence permettent une prise de relais par les maîtrises d'ouvrage locales, en fonctionnement « routinier », dans le cas où les bénéfices nécessitent une forme d'entretien des résultats (pertinence, efficacité et cohérence externe)

## 4. Analyse globale

La logique d'intervention de l'agence en faveur des zones humides reste peu structurée dans les documents cadre (programme d'intervention, contrat d'objectifs, ...) et non formalisée dans un cadre unique. L'analyse de la logique d'intervention a permis de mettre en évidence la coexistence de deux théories d'action potentiellement complémentaires mais pas toujours articulées :

- D'un côté, une raison d'agir qui est l'atteinte des objectifs de la DCE et qui tente donc d'organiser les actions en faveur des zones humides selon leur capacité à contribuer à l'amélioration de l'état des masses d'eau et à l'atteinte des objectifs environnementaux, sur le bassin.
- D'un autre côté, un processus de gouvernance qui vise à faire émerger et à accompagner des dynamiques d'acteurs dans les territoires, acteurs qui vont prendre en charge les actions opérationnelles de gestion des zones humides, quitte à élargir les objectifs poursuivis au-delà des seuls objectifs DCE.

Ces deux aspects cités ci-dessus sont intrinsèquement liés : l'agence a besoin de maîtres d'ouvrage locaux pour réaliser les opérations de restauration ou de préservation des zones humides et in fine pour améliorer l'état des masses d'eau et atteindre les objectifs environnementaux du Sdage ; elle se heurte à deux difficultés principales :

- Il reste difficile de vérifier la contribution effective des zones humides à l'amélioration de l'état des masses d'eau et à l'atteinte des objectifs environnementaux.
- L'émergence d'acteurs en capacité de porter des actions financées par l'agence ne dépend pas uniquement du caractère incitatif des aides de l'agence mais des « qualités » des acteurs en question : légitimité, degré de structuration, volonté politique d'intervenir sur le sujet des zones humides, capacité financière, importance des zones humides et de leurs caractéristiques sur le territoire, culture et histoire qui, combinées, permettent de qualifier des acteurs relativement à leur capacité plus ou moins forte à porter une maîtrise d'ouvrage pour la gestion des zones humides.

La combinaison des logiques d'intervention de l'agence et de la capacité d'action des acteurs du territoire permet de définir 4 situations « théoriques » de gestion des zones humides par l'agence de l'eau Loire-Bretagne :

- **Une intervention orientée vers la DCE avec des acteurs à la « forte » capacité d'action**, typique des territoires qui ont une tradition de mise en œuvre des contrats territoriaux, outil par essence dédié à l'atteinte du bon état des cours d'eau.
- **Une intervention orientée vers la DCE avec des acteurs à la « faible » capacité d'action** qui est fréquente dans les territoires qualifiés « d'orphelins de maîtrise d'ouvrage ». Elle renvoie à des situations complexes où les acteurs locaux sont moins organisés et adhèrent moins aux objectifs d'amélioration de l'état des masses d'eau et encore moins au besoin de préservation des zones humides.
- **Une intervention orientée vers la mobilisation des acteurs locaux à « forte » capacité** qui reste très largement développée par la mécanique qui accompagne le renouvellement des contrats territoriaux. Elle entretient et élargit la dynamique d'acteurs mobilisés par les problématiques milieux aquatiques et zones humides. Cette situation est génératrice d'effets auto-renforçants : les acteurs des territoires les plus moteurs bénéficient de facto d'un soutien systématique de l'agence qui n'a pas, au regard de ses contraintes humaines, à déployer des efforts disproportionnés pour faire émerger et renouveler ces contrats dont est reconnue aussi la qualité en termes de dynamique d'acteurs.
- **Une intervention orientée vers la mobilisation des acteurs à « faible » capacité** qui reste relativement limitée. Les ressources humaines internes à l'agence disponibles pour faire émerger les projets de territoire sont limitées, ce qui restreint ses capacités d'appui technique et la boîte à outils est tout aussi contrainte puisque le programme d'intervention de l'agence ne permet pas de financer des actions en faveur des zones humides en dehors des contrats territoriaux.



## 5. Recommandations

Les recommandations présentées ci-après ont été construites en s'appuyant sur trois sources complémentaires :

- les conclusions de l'évaluation des interventions de l'agence de l'eau en faveur des zones humides,
- des éléments prospectifs issus d'entretiens avec des experts et d'une revue documentaire,
- des scénarios construits par les prestataires et discutés avec le comité de pilotage de l'évaluation.

De manière synthétique, **trois recommandations stratégiques** suivantes sont proposées :

- R1 : Positionner l'agence en tant qu'accompagnateur des politiques et des actions de reconquête des zones humides, par une politique de soutien aux maîtres d'ouvrage, qu'ils soient acteurs de l'eau ou de la biodiversité, dans la perspective d'atteindre les objectifs de Directive Cadre sur l'eau
- R2 : Structurer la stratégie de production de connaissances
- R3 : Construire une stratégie d'intervention spécifique aux zones humides

**Cinq recommandations opérationnelles** sont également proposées pour préciser une stratégie d'intervention en faveur des zones humides

- R4 : Renforcer la cohérence d'intervention avec les autres acteurs publics
- R5 : Réviser les outils d'intervention et les modalités de mise en œuvre au regard des orientations stratégiques définies par une politique de soutien aux maîtres d'ouvrage, qu'ils soient acteurs de l'eau ou de la biodiversité
- R6 : Compléter le positionnement réactif actuel par un effort pour couvrir les territoires orphelins porteurs d'enjeux en matière de préservation ou reconquête des zones humides
- R7 : Optimiser la gestion des moyens humains de l'agence en faveur des zones humides pour accompagner efficacement les territoires
- R8 : Développer la diffusion des connaissances acquises et des expériences réussies

Les quatre premières recommandations n'engagent que peu de moyens financiers de la part de l'agence mais un effort de partage et de construction avec ses partenaires. Les quatre suivantes reposent sur la mobilisation de moyens financiers et humains difficiles à estimer sans une précision des ambitions de l'agence en matière d'intervention en faveur des zones humides. Nous sommes notamment conscients des contraintes qui pèsent sur l'ensemble des agences de l'eau en matière de ressources humaines. Aussi dans notre esprit, conforter les moyens humains ne signifie pas créer des postes mais sanctuariser ceux dédiés à la gestion des zones humides dans le prolongement de ce qui a été fait ces dernières années et optimiser ces ressources par une organisation « projet » permettant leur mutualisation au service des territoires.

L'ensemble des recommandations n'a pas vocation à être hiérarchisé dans la mesure où elles représentent un ensemble de préconisations cohérentes contribuant à la définition d'une politique d'intervention globale de l'agence en faveur des zones humides.



## Membres du comité de pilotage de l'évaluation :

Président du Comité de pilotage :

M. Patrick STEYAERT, Sociologue à l'INRA (Paris).

Expert :

M. Philippe MEROT, Directeur de recherche à l'INRA de Rennes

Représentants de structure porteuse de Sage ou de contrat territorial :

M. Gilles CHOURE, Animateur de contrat – Institution interdépartementale du bassin de la Sèvre niortaise

M. Christophe JOLIVET, Vice-Président du Syndicat mixte des bassins Evre-Thau-St Denis (élu)

M. Lény BOULAY, Gestionnaire de site espaces naturels sensibles, Conseil départemental d'Indre-et-Loire

Représentants des opérateurs et structures d'appui :

M. Gilbert MIOSEC, Directeur du Syndicat mixte du Forum des marais atlantiques

M. Frédéric BRETON, Directeur du Conservatoire d'espaces naturels Centre-Val de Loire

M. Cyril VINCENT, Chargé de la communication et des relations avec les collectivités, SAFER Maine Océan

Représentants des porteurs de projets agricoles en lien avec les zones humides :

M. Fred MARTEIL, Animateur Natura 2000, Syndicat mixte du bassin versant du Lignon

Mme Chantal DENIAUD, Directrice technique, Chambre d'agriculture de Loire-Atlantique

Représentants des décideurs et financeurs :

M. Fabrice FRAPPA, Chargé de mission milieux naturels, Conseil départemental de la Loire

Représentants des maîtres d'ouvrage :

M. Francis GROSJEAN, Chargé de l'eau, l'assainissement, les espaces sensibles et de la proximité territoriale en charge du secteur « Ouest », Brest Métropole Océane (élu)

Mme Marie-Hélène PHILIPPE, Service eau et environnement, Chambre d'agriculture du Finistère

M. Joël BIALOUX, Chambre d'agriculture de la Creuse (élu)

M. Jean-Philippe CAUMONT, Directeur du Parc naturel régional du Morvan

Représentants du groupe permanent d'évaluation :

M. Jean-Baptiste DAUPHIN, (CA, Etat)

M. Patrick BERTRAND, (CB, Etat)

M. François-Marie PELLERIN, (CB, Associations agréées de protection de la nature)

Représentants de l'agence de l'eau :

Mme Bernadette DORET, Directrice de la Délégation Centre-Loire

Et, pour le secrétariat technique du comité de pilotage :

M. Laurent VIENNE, chargé de mission milieux humides, Direction des politiques d'intervention

Mme Laure VALETTE, chargée de mission évaluation des politiques publiques, Direction de l'évaluation et de la planification

Jean-Baptiste CHATELAIN, Chef du Service Evaluation, Direction de l'évaluation et de la planification

---

Evaluation réalisée de mai 2016 à mars 2017

### Prestataires :

Planète publique (Benoit SIMON- Directeur associé, Sébastien WALCZYSZYN - Consultant,  
Clément NICOLA – Consultant, Médhi BEAUGENDRE – Consultant)  
et SCE (Jacques MARREC -responsable gestion intégrée, Lise DETRIMONT - Consultante senior)





**Agence de l'eau Loire-Bretagne**

9 avenue Buffon • CS 36339

45063 ORLEANS CEDEX 2

Tél. : 02 38 51 73 73 - Fax : 02 38 51 74 74

[contact@eau-loire-bretagne.fr](mailto:contact@eau-loire-bretagne.fr)



*Établissement public du ministère  
chargé du développement durable*