



DIRECTION REGIONALE DE L'ENVIRONNEMENT DE BRETAGNE

Evaluation intermédiaire du programme Bretagne Eau Pure 2000-2006

Première phase de l'évaluation



Evaluation réalisée par



Juin 2005

TABLE DES MATIERES

CHAPITRE 1 INTRODUCTION	6
1.1. Rappel des objectifs de l'évaluation.....	6
1.2. Contexte de l'évaluation	6
CHAPITRE 2 CONTEXTE ET HISTORIQUE PRESIDANT AU PROGRAMME BEP 2000-2006	7
2.1. Lancement du programme Bretagne Eau Pure.....	7
2.2. Premières mutations du programme Bretagne Eau Pure	7
2.3. Contentieux relatif aux eaux brutes	8
2.4. Présentation de l'objet à évaluer.....	8
CHAPITRE 3 METHODE D'EVALUATION	10
3.1. Déroulement de l'évaluation.....	10
3.2. Quelques définitions.....	11
3.3. Diagramme des objectifs.....	12
3.4. Méthode de réponse aux questions	14
3.5. Élaboration d'un guide d'entretien	14
3.6. Entretiens.....	15
3.7. Journée de travail collective « animateurs de bassin versant ».....	15
3.8. Origine des informations collectées	16
CHAPITRE 4 PRINCIPALES CONCLUSIONS DES EVALUATIONS PRECEDENTES.....	17
4.1. Le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole	17
4.2. La politique de préservation de la ressource en eau destinée à la consommation humaine	17
4.3. Rapport sur la qualité de l'eau et de l'assainissement en France	18
4.4. Préservation de l'eau face aux pollutions agricoles : la Bretagne.....	18
4.5. Le défi de la qualité des eaux en Bretagne	19
4.6. Evaluation de la charte des prescripteurs.....	19
4.7. Evaluation du programme Bretagne Eau Pure I.....	20
CHAPITRE 5 EXAMEN COMPARATIF DES CONTRATS DE BASSINS VERSANTS	21
5.1. Dates de signature des contrats de bassins versants.....	21

5.2. Objectifs de résultat de la qualité des eaux : les nitrates	22
5.2.1. Rappel de la réglementation	22
5.2.2. Objectifs visés à 5 ans	22
5.2.3. Objectifs visés à 10 ans	23
5.2.4. Conclusions sur les objectifs « nitrates » définis dans les contrats de bassins versants	24
5.3. Objectifs de résultat de la qualité des eaux : les pesticides	25
5.3.1. Rappel de la réglementation	25
5.3.2. Objectifs visés à 5 ans	25
5.3.3. Objectifs visés à 10 ans	26
5.3.4. Conclusions sur les objectifs « pesticides » définis dans les contrats de bassins versants	26
5.4. Objectifs de résultat de la qualité des eaux : le phosphore	27
5.4.1. Rappel de la réglementation	27
5.4.2. Objectifs visés à 5 ans	27
5.4.3. Objectifs visés à 10 ans	27
5.4.4. Conclusions sur les objectifs « phosphore » définis dans les contrats de bassins versants	28
5.5. Objectifs de résultat de la qualité des eaux : les matières organiques	28
5.5.1. Rappel de la réglementation	28
5.5.2. Les objectifs visés à 5 ans	28
5.5.3. Objectifs visés à 10 ans	28
5.5.4. Conclusions sur les objectifs « matières organiques » définis dans les contrats de bassins versants	29
5.6. Objectifs d'évolution des pratiques agricoles et non agricoles	29
5.6.1. Objectifs concernant la résorption	29
5.6.2. Objectifs concernant le PMPOA	29
5.6.3. Objectifs concernant les pratiques agricoles	29
5.6.4. Objectifs concernant l'aménagement de l'espace	30
5.6.5. Objectifs concernant l'assainissement des collectivités	30
5.6.6. Objectifs concernant l'épuration des industries	30
5.6.7. Objectifs concernant les pollutions par les produits phytosanitaires non agricoles	31
5.7. Autres éléments des contrats de bassins versants	31
5.8. Synthèse de l'analyse des objectifs de contrats de bassins versants	32
5.8.1. Synthèse des objectifs de résultat de la qualité des eaux	32
5.8.2. Synthèse des objectifs d'évolution des pratiques agricoles et non agricoles	32
CHAPITRE 6 QUESTIONS PORTANT SUR LA PERTINENCE DU PROGRAMME	33
6.1. Les objectifs fixés au niveau régional par la convention BEP, au niveau local par les contrats de bassins versants, sont-ils pertinents en terme d'adaptation à la nature des problèmes à résoudre ?	33
6.1.1. Cadrage méthodologique	33
6.1.2. Réponse détaillée	33
6.1.3. Réponse synthétique	35
6.2. Les différentes échelles d'intervention choisies (bassins versants/sous bassins versants/individus) et le choix des bassins et sous bassins sélectionnés sont-ils pertinents en terme d'adaptation au contexte ? ..	36
6.2.1. Cadrage méthodologique	36
6.2.2. Réponse détaillée	36
6.2.3. Réponse synthétique	43
CHAPITRE 7 QUESTIONS PORTANT SUR LA COHERENCE DU PROGRAMME	44
7.1. Les moyens déployés pour la mise en œuvre du programme (moyens techniques, financiers, humains et de communication, au niveau régional, départemental et local) sont-ils cohérents avec les objectifs du programme ?	44
7.1.1. Cadrage méthodologique	44

7.1.2.	Réponse détaillée	44
7.1.3.	Réponse synthétique.....	49
7.2.	Le programme est-il cohérent avec les autres programmes existants visant à améliorer la qualité des eaux ?	50
7.2.1.	Cadrage méthodologique.....	50
7.2.2.	Réponse détaillée	50
7.2.3.	Réponse synthétique.....	57
CHAPITRE 8	QUESTION PORTANT SUR L'EFFICACITE DU PROGRAMME	58
8.1.	Dans quelle mesure les résultats des actions financées répondent-ils aux objectifs fixés ?.....	58
8.1.1.	Cadrage méthodologique.....	58
8.1.2.	Réponse détaillée	61
8.1.3.	Réponse synthétique.....	68
CHAPITRE 9	QUESTIONS PORTANT SUR L'EFFICIENCE DU PROGRAMME	69
9.1.	Les résultats obtenus sont-ils à la mesure des sommes dépensées ?.....	69
9.1.1.	Cadrage méthodologique.....	69
9.1.2.	Réponse détaillée	69
9.1.3.	Réponse synthétique.....	73
9.2.	D'autres méthodes ou procédures auraient-elles permis d'atteindre les mêmes résultats avec moins de ressources ?	74
9.2.1.	Cadrage méthodologique.....	74
9.2.2.	Réponse détaillée	74
9.2.3.	Réponse synthétique.....	75
9.3.	Le dispositif de mise en œuvre de la convention est-il satisfaisant ?	76
9.3.1.	Cadrage méthodologique.....	76
9.3.2.	Réponse détaillée	76
9.3.3.	Réponse synthétique.....	85
CHAPITRE 10	QUESTION PORTANT SUR LES IMPACTS DU PROGRAMME	86
10.1.	Au-delà de l'impact attendu sur la qualité de l'eau, quels sont les autres impacts du programme ?	86
10.1.1.	Cadrage méthodologique.....	86
10.1.2.	Réponse détaillée	86
10.1.3.	Réponse synthétique.....	86
CHAPITRE 11	PREMIERS ELEMENTS DE PRECONISATIONS	87
11.1.	Globaliser les objectifs du programme en réponse à la DCE	87
11.1.	Valoriser les points positifs du programme BEP 2000-2006	87
11.2.	Préconisations pour l'évolution du programme BEP	88
11.2.1.	Définition des préconisations	88
11.2.2.	Typologie des préconisations	89
11.2.3.	Eléments d'incertitudes dans un contexte en mutation	90
ANNEXE 1	GLOSSAIRE	91
ANNEXE 2	LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	92

ANNEXE 3 COMPOSITION DU COMITE DE SUIVI DE L'EVALUATION 94

LISTE DES TABLEAUX

Tableau N° 1 : types d'objectifs et valeur limite fixée pour les nitrates à 5 ans.....	22
Tableau N° 2 : répartition des objectifs « nitrates » à 5 ans en fonction de l'ancienneté des bassins versants	22
Tableau N° 3 : répartition des anciens et nouveaux BV selon leur situation initiale au regard des nitrates	23
Tableau N° 4 : répartition des objectifs « nitrates » à 5 ans selon la situation initiale.....	23
Tableau N° 5 : types d'objectifs et valeur limite fixée pour les nitrates à 10 ans.....	24
Tableau N° 6 : répartition des objectifs « nitrates » à 10 ans en fonction de l'ancienneté des bassins versants	24
Tableau N° 7 : répartition des objectifs « nitrates » à 10 ans selon la situation initiale.....	24
Tableau N° 8 : valeurs limites applicable aux eaux brutes et eaux distribuées concernant les pesticides	25
Tableau N° 9 : choix de la valeur réglementaire de référence pour les objectifs pesticides à 5 ans	25
Tableau N° 10 : types d'objectifs et valeurs limites pour les pesticides par substance à 5 ans	26
Tableau N° 11 : types d'objectifs et valeurs limites pour les pesticides totaux à 5 ans	26
Tableau N° 12 : définition d'objectifs pour les pesticides à 10 ans	26
Tableau N° 13 : types d'objectifs et valeurs limites pour les objectifs « phosphore » à 5 ans.....	27
Tableau N° 14 : définition d'un objectif « phosphore » à 10 ans en fonction de l'ancienneté des bassins versants	27
Tableau N° 15 : types d'objectifs et valeur limite fixée pour la matière organique à 5 ans	28
Tableau N° 16 : définition d'un objectif « matière organique » à 10 ans en fonction de l'ancienneté des bassins versants	28
Tableau N° 17 : répartition des types d'objectifs de gestion de la couverture hivernale des sols	30
Tableau N° 18 : zones concernées par les objectifs d'assainissement.....	30
Tableau N° 19 : objectifs concernant les pratiques industrielles.....	30
Tableau N° 20 : objectifs concernant l'engagement dans la charte de désherbage communale.....	31
Tableau N° 21 : annexes aux contrats de bassins versants	31
Tableau N° 22 : prise en comptes des 4 paramètres de la Convention dans les contrats de bassins versants	34
Tableau N° 23 : données clefs des 45 bassins versants du programme BEP 2000-2006	36
Tableau N° 24 : distribution départementale et par ancienneté des bassins versants de BEP 2000-2006..	38
Tableau N° 25 : effet de réduction des cibles par prise en compte des sous bassins versants	43
Tableau N° 26 : estimation des moyens humains affectés au programme BEP	45
Tableau N° 27 : estimation des ETP affectés à BEP, hors animateur général, et en fonction de la taille de la structure porteuse	45
Tableau N° 28 : autres programmes de bassins versants dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les porteurs de projet BEP	53
Tableau N° 29 : prérogatives des structures assurant la maîtrise d'ouvrage des opérations BEP	53
Tableau N° 30 : Cadre logique (objectifs globaux et spécifiques) du programme BEP 2000-2006	59
Tableau N° 31 : Cadre logique (objectifs opérationnels) du programme BEP 2000-2006	60
Tableau N° 32 : Avis des animateurs généraux de bassins versants au sujet de l'appropriation par les agriculteurs des conseils délivrés dans le cadre des EPA	65
Tableau N° 33 : Répartition indicative des crédits du budget prévisionnel du programme Bretagne Eau Pure 2000-2006 dans la Convention de mai 2001.....	70

Tableau N° 34 : importance des actions sous traitées par type de prestataire.....	82
Tableau N° 35 : répartition des préconisations selon les contraintes qu'elles imposeraient.....	90

LISTE DES ILLUSTRATIONS

Illustration N° 1 : positionnement de l'étude dans le champ d'évaluation	6
Illustration N° 2: cartographie heuristique simplifiée du programme BEP 2000-2006	9
Illustration N° 3 : déroulement de la première phase de l'étude	10
Illustration N° 4 : système de questionnement de l'évaluation	11
Illustration N° 5 : diagramme des objectifs du programme Bretagne Eau Pure 2000-2006	13
Illustration N° 6 : synthèse des objectifs évalués.....	14
Illustration N° 7 : dynamique de signature des contrats de bassins versants.....	21
Illustration N° 8 : distribution des bassins versants par superficie.....	41
Illustration N° 9 : distribution des sous bassins versants par nombre d'agriculteurs.....	42
Illustration N° 10 : cartographie synoptique de l'organisation régionale du programme BEP.....	47
Illustration N° 11 : organisation de la communication du programme BEP, exemple du thème des phytosanitaires	49
Illustration N° 12 : comparaison, sur la période 2000-2004 et à l'échelle régionale, des calendriers associés aux programmes de reconquête de la qualité des eaux vis-à-vis des nitrates	51
Illustration N° 13 : évolution des concentrations en nitrates sur les bassins BEP II, comparaison avec le réseau national de bassin (période 1996-2003)	61
Illustration N° 14 : diagramme logique BEP 2000-2006 (liens avérés)	63
Illustration N° 15 : diagramme logique BEP 2000-2006 (liens attendus mais non vérifiés)	64
Illustration N° 16 : dysfonctionnements identifiés dans l'organisation du programme BEP	77
Illustration N° 17 : importance du temps de travail consacré par les animateurs généraux aux tâches administratives et financières.....	82

LISTE DES CARTES

Carte N° 1 : carte des bassins versants de BEP 2000-2006.....	37
Carte N° 2 : carte des bassins versants du programme concernés par le contentieux C 266/99 relatif à la qualité des eaux brutes	39
Carte N° 3 : superposition des bassins versants BEP aux zonages ZAC et ZES de la Directive « nitrates »	40
Carte N° 4 : diversité et localisation des opérations de bassins versants en Bretagne	54
Carte N° 5 : effet de superposition des découpages du territoire régional	56
Carte N° 6 : maîtrise d'ouvrage des EPA dans les bassins versants.....	80
Carte N° 7 : taux d'adhésion à l'EPA dans les bassins versants	81

Chapitre 1 Introduction

1.1. Rappel des objectifs de l'évaluation

Selon son cahier des charges, cette étude est une évaluation intermédiaire (réalisée en cours de programme). Son but est de porter un jugement sur les premières années écoulées pour :

- Analyser l'organisation de sa mise en œuvre,
- Evaluer les dispositifs de pilotage,
- Déceler les points forts et faibles du programme, proposer des adaptations,
- Proposer des perspectives pour l'évaluation finale et les orientations sur les suites à donner à ce troisième programme de reconquête de la qualité de l'eau en Bretagne.

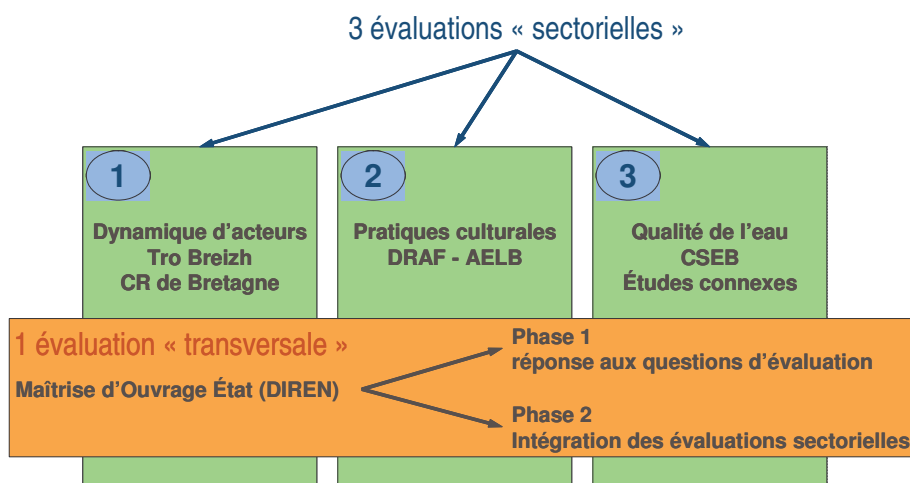
1.2. Contexte de l'évaluation

Cette évaluation fait partie d'un ensemble de quatre études directement liées à l'évaluation du programme Bretagne Eau Pure (Cf. Illustration N° 1). Au milieu de 3 « études sectorielles » :

- Le « Tro Breizh » mené par le Conseil Régional en 2004,
- L'enquête sur l'évolution des « Pratiques culturelles » (DRAF-AELB) en cours,
- Les études relatives à l'évolution de la qualité de l'eau encadrées par le CSEB,

la présente évaluation « transversale », réalisée sous maîtrise d'ouvrage de la DIREN, est mise en œuvre en 2 phases :

- Une première phase relative à l'évaluation du dispositif BEP lui-même (phase qui donne lieu à la rédaction du présent rapport d'étape),
- Une seconde phase qui consistera à réaliser une synthèse de l'ensemble de ces 4 démarches.



Source : ISL-OREADE, 2005

Illustration N° 1 : positionnement de l'étude dans le champ d'évaluation

Chapitre 2

Contexte et historique présidant au programme BEP 2000-2006

2.1. Lancement du programme Bretagne Eau Pure

Le programme BEP voit le jour en 1990 sous la forme d'opérations intégrées au Contrat de Plan Etat - Région. Ce premier programme visait à maintenir le potentiel économique de la Bretagne par la réduction des pollutions domestiques et agricoles, avec comme objectifs prédominants l'amélioration de la qualité bactériologique des eaux littorales et de la qualité de l'eau potable. Il avait pour mission principale de coordonner les moyens financiers autour des actions concernant l'assainissement et la lutte contre la pollution de l'eau avec en particulier la mise aux normes des élevages.

Les investissements réalisés lors de cette première génération du programme, dite BEP I, se traduisent par une nette amélioration de la qualité des eaux de baignade. Pour autant, la détérioration de la qualité des eaux continentales impose des réorientations du programme.

2.2. Premières mutations du programme Bretagne Eau Pure

L'ambition affichée par les porteurs publics du projet (Etat, région, départements et agence de l'eau) est de s'inscrire dans une dynamique de lutte contre les pollutions diffuses.

Les ambitions portées par la seconde convention BEP dépassent celles de la première ; elles inscrivent le programme dans une logique en phase avec la loi sur l'eau de 1992 en intégrant une gestion équilibrée et coordonnée de la ressource privilégiant les actions préventives à l'échelle des bassins versants. BEP II prévoit une dimension d'accompagnement des autres politiques publiques de façon à accélérer leur mise en œuvre pour atteindre les objectifs communs. Ainsi, dans les bassins versants BEP II, les élevages non intégrables au PMPOA peuvent accéder exceptionnellement aux subventions dans le cadre d'«opérations groupées».

La seconde convention du programme, applicable à partir de 1995 et jusqu'en 1999 (BEP II), concerne principalement les pollutions diffuses et en particulier agricoles (nitrates et produits phytosanitaires). BEP II cherche à poursuivre l'effort autour des collectivités territoriales et intègre la notion de bassin versant en visant à une mobilisation de l'ensemble des acteurs concernés par la qualité des eaux à cet échelon territorial. 19 contrats de bassins versants sont signés. Les actions spécifiques prévues par BEP II concernent la sensibilisation et le conseil agricole autour des thèmes de la fertilisation et des bonnes pratiques agricoles; des actions de communication sont également généralisées à l'ensemble de la Bretagne.

Les actions de lutte contre la pollution par les nitrates concernent entre autres la généralisation des plans de fumure et des cahiers d'épandages, la promotion d'une fertilisation équilibrée ainsi que la couverture des sols en hiver.

Les actions retenues pour lutter contre les pollutions phytosanitaires regroupent :

- Le classement des substances actives selon leur probabilité de présence dans les eaux ;
- L'identification des sous bassins qui contribuent le plus à la dégradation de la qualité des eaux dans lesquels un classement des parcelles à risque est opéré selon une méthode développée dans le cadre de BEP II;
- L'élaboration et la diffusion d'une charte phytosanitaire prenant en compte le classement des parcelles et des désherbants selon le risque qu'ils présentent pour la qualité des eaux ;
- Les actions spécifiques aux zones non agricoles menées auprès de la SNCF pour le désherbage des voies ferrées, des services de l'équipement et des prestataires de service pour le désherbage des dépendances routières. Ces actions sont étendues auprès des collectivités territoriales et des particuliers ;
- Des actions d'aménagement de l'espace.

Les principes qui prévalent à l'essor du programme sur la période 1995-1999 sont ensuite reconduits et amplifiés durant la troisième version qui débute en 2000 et durera jusqu'en 2006. Parmi les évolutions marquantes constatées avec le passage à BEP 2000-2006, on note en particulier l'extension des actions à 45 bassins versants retenus pour

leur caractère stratégique en matière d'alimentation en eau potable de la région Bretagne, ainsi que la déclinaison du projet commun en projets individuels contractualisés avec les agriculteurs dans des sous bassins prioritaires.

2.3. Contentieux relatif aux eaux brutes

La France est concernée par 7 procédures contentieuses suite à une mauvaise application de la politique communautaire dans les domaines de l'environnement.

Trois procédures touchent la Bretagne pour des manquements en matière de qualité des eaux brutes destinées à la production d'eau potable, de délimitation des zones sensibles au titre de l'eutrophisation et de qualité des eaux distribuées destinées à la consommation humaine.

La procédure la plus ancienne et la plus avancée (procédure C 266/99) fait suite à l'arrêt en manquement prononcé le 8 mars 2001 par la Cour de Justice des Communautés Européennes; elle porte sur le non respect de la valeur limite des concentrations en nitrates des eaux brutes destinées à la production d'eau potable (Directive 75/440/CEE du 16 juin 1975 relative à la qualité des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire). La décision de la CJCE est motivée par le manquement concernant la mauvaise qualité des eaux de certaines rivières bretonnes dépassant les 50 mg/l en nitrates (valeur limite de qualité préconisée par la Directive de 1975).

Suite à cette condamnation, la Commission adresse à la France, en avril 2001, une demande d'informations concernant l'exécution de l'arrêt en manquement du 8 mars 2001. La réponse adressée par l'Etat français en juin 2001 est jugée insuffisante puisqu'une nouvelle mise en demeure est adressée à la France 6 mois plus tard, le 21 décembre 2001. La procédure poursuit son cours, des rencontres sont organisées entre les autorités françaises et la Commission complétées par l'envoi de dossiers d'argumentation. Pourtant, le 2 avril 2003, un nouvel avis motivé est adressé à la France au motif qu'elle n'aurait pas mis en application l'arrêt du 8 mars 2001.

Dans l'avis motivé du 2 avril 2003, il est fait référence au programme BEP 2000-2006 pour lequel l'appréciation suivante est portée : « Bretagne Eau Pure 2000-2006[...] ne contient pas de mesures véritablement contraignantes et est limité dans son champ d'action ». Plus généralement l'avis motivé indique « le caractère partiel, cloisonné et insuffisant des mesures prises par la France pour tenter de renverser la tendance quant à l'enrichissement en azote agricole des eaux de Bretagne ».

Depuis la procédure contentieuse suit son cours avec le risque d'une nouvelle saisine de la CJCE se traduisant par une condamnation de la France avec obligation de paiement d'astreintes dont le montant reste à ce jour inconnu.

2.4. Présentation de l'objet à évaluer

Bretagne Eau Pure 2000-2006 repose sur une organisation multi-partenariale associée à une politique de bassins versants. La mobilisation collective, soutenue par des partenaires financiers institutionnels et par des financements européens, s'organise autour des structures porteuses des bassins versants, et associe les réseaux consulaires et en particulier les Chambres d'agriculture, les collectivités locales, les coopératives et négoce agricoles, et les associations de consommateurs ou de protection de la nature.

Les bassins versants constituent une unité territoriale cohérente pour la mise en place d'actions collectives et individuelles permettant de favoriser l'implication de l'ensemble des acteurs de la reconquête de la qualité de l'eau. BEP 2000-2006 s'appuie également sur la définition de sous bassins versants, choisis notamment en fonction de la mobilisation et du nombre des agriculteurs, de la superficie, de la contribution polluante, et des risques associés à une mauvaise qualité de l'eau.

Les grands principes de l'objet à évaluer sont présentés au moyen de l'Illustration N° 2 qui en dresse une cartographie heuristique¹ simplifiée.

¹ Qui sert à la découverte.



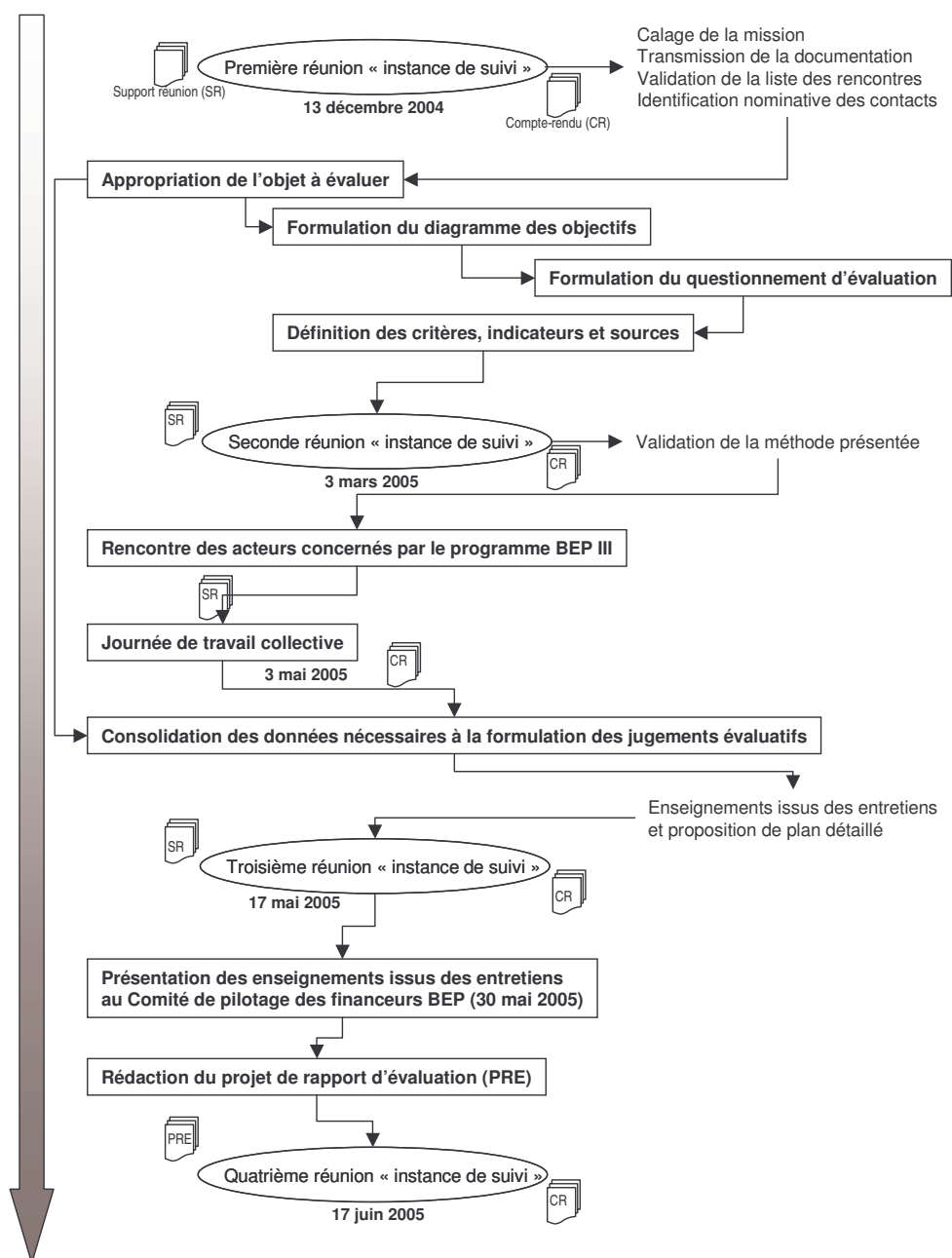
Source : ISL-OREADE, 2005

Illustration N° 2: cartographie heuristique simplifiée du programme BEP 2000-2006

Chapitre 3 Méthode d'évaluation

3.1. Déroulement de l'évaluation

La « première phase » de l'étude s'est déroulée de décembre 2004 à juin 2005 autour des trois étapes présentées dans l'illustration N° 3.



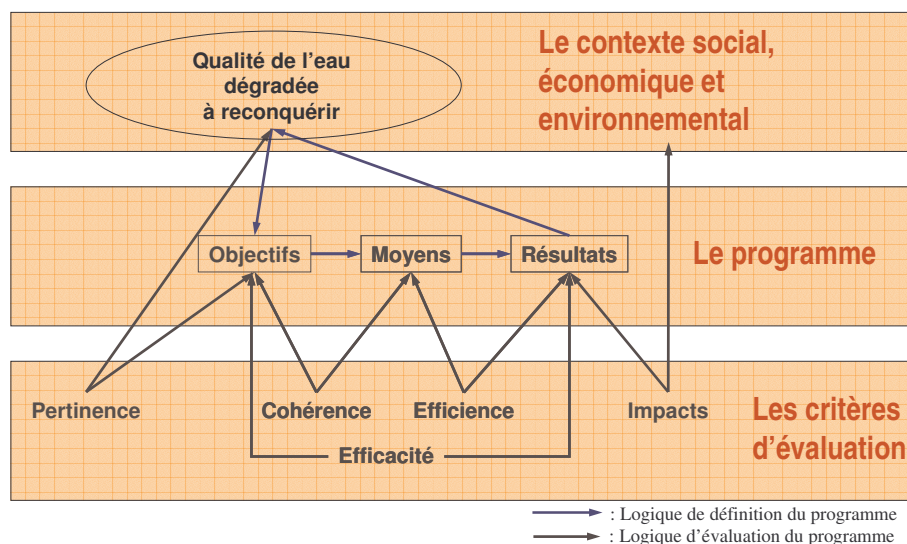
Source : ISL-OREADE, 2005

Illustration N° 3 : déroulement de la première phase de l'étude

3.2. Quelques définitions

Les questions posées aux consultants reposent sur les critères classiques d'une évaluation de politique qui sont repris dans l'illustration N° 4, laquelle met en parallèle la logique d'élaboration d'un programme et sa logique d'évaluation (inspirée en particulier des travaux de la Commission Européenne et du Comité National de l'Évaluation).

Sont ensuite listées quelques définitions de termes employés dans les démarches d'évaluation.



Source : ISL-OREADE, 2005

Illustration N° 4 : système de questionnement de l'évaluation

Rappel des bases de la démarche évaluative : La démarche d'évaluation de toute politique ou intervention publique vise à examiner dans quelle mesure ses objectifs opérationnels ont été atteints, puis dans quelle mesure cela a permis d'atteindre ses objectifs spécifiques.

Un **critère** d'évaluation sert de base à la formulation d'un jugement évaluatif. Il permet en d'autres termes d'évaluer si les actions mises en œuvre sont efficaces, efficientes, pertinentes, cohérentes. Une action est généralement jugée sur plusieurs critères. Un critère est soit qualitatif, soit quantitatif.

Les **indicateurs** sont des valeurs quantifiées, en général calculées, qui mesurent les niveaux de réalisation ou d'effet par rapport à un objectif à atteindre (Means, 1998).

Les différents paramètres d'une évaluation sont examinés à partir de la comparaison d'éléments du diagramme des objectifs (objectifs, résultats, etc., Cf. § 3.3) et d'éléments complémentaires (moyens, impacts, etc.) comme le montre l'illustration N° 4.

Afin d'explicitier au mieux ce schéma, les quelques définitions supplémentaires ci-dessous ont été tirées des "Lignes directrices" de la Commission Européenne pour les évaluations des programmes de développement rural :

Pertinence : Adéquation des objectifs d'un programme aux besoins du secteur et aux problèmes socio-économiques qu'il est censé résoudre.

Cohérence : Appréciation sur le point de savoir s'il y aurait moyen d'atteindre une meilleure complémentarité ou une plus grande synergie dans le cadre d'un programme donné ou par rapport à d'autres programmes. La notion de "cohérence interne" renvoie à la relation entre les ressources affectées à un programme et les objectifs qui lui sont assignés. La notion de "cohérence externe" renvoie à l'adéquation entre le programme évalué et d'autres programmes connexes (par exemple, BEP et les programmes d'action de la Directive « nitrates »).

Efficacité : L'appréciation de l'efficacité d'un programme consiste à apprécier ses effets par rapport à ses objectifs. Une action est dite "efficace" lorsque ses objectifs ont été atteints. Par exemple, le ratio entre "nombre de kilomètres de canalisations d'eau à construire" (objectif quantifié) et "nombre de kilomètres effectivement construits" pourrait servir à apprécier l'efficacité d'une mesure prise dans le domaine de l'irrigation.

Efficience : L'appréciation de l'efficience d'un programme consiste à apprécier les effets obtenus par rapport aux ressources (financières ou administratives) mises en œuvre : comment économiquement, les ressources mises en œuvre ont-elles été converties en réalisations, en résultats ou en impacts ? Le même résultat aurait-il pu être atteint avec moins de ressources et aurait-on pu, à partir des mêmes ressources obtenir davantage de résultats ?

Impact : Effets du programme à moyen et à long termes. On distingue des impacts "attendus" ou "inattendus", "positifs" ou "négatifs", entre autres en raison de l'influence de facteurs exogènes. L'impact d'un programme peut affecter des bénéficiaires directs comme des bénéficiaires indirects.

Résultat : Le résultat d'une action est son incidence la plus immédiate, que l'on peut cerner aussitôt qu'elle a été menée. Le résultat de l'action se produit dès la clôture de l'intervention publique.

3.3. Diagramme des objectifs

Afin de clarifier ce que sont les contours précis du programme évalué, ses objectifs et résultats attendus doivent être mis en évidence.

Pour cela il convient de décrire la politique publique étudiée en mettant notamment en évidence les objectifs qu'elle se propose d'atteindre et le cheminement logique qu'elle doit adopter pour y parvenir.

Pour la mise en œuvre du programme « Bretagne Eau Pure 2000-2006 », bien qu'un ensemble d'objectifs et d'actions qui y sont liés soit clairement établi, leur présentation synthétique n'existe pas de manière formelle.

La réalisation de ce travail a reposé en premier lieu, sur l'analyse des textes fondateurs à l'origine du programme. Il s'agit ici en particulier :

- du CPER, approuvé le 17 mai 2000 ;
- de la Convention BEP 2000-2006, de mai 2001.

L'examen de ces textes permet de reconstituer, au travers d'un diagramme des objectifs², les cheminements logiques qui relient les objectifs globaux et spécifiques aux objectifs opérationnels puis aux actions de la mesure évaluée.

Les actions figuraient sous différentes formes dans les documents consultés.

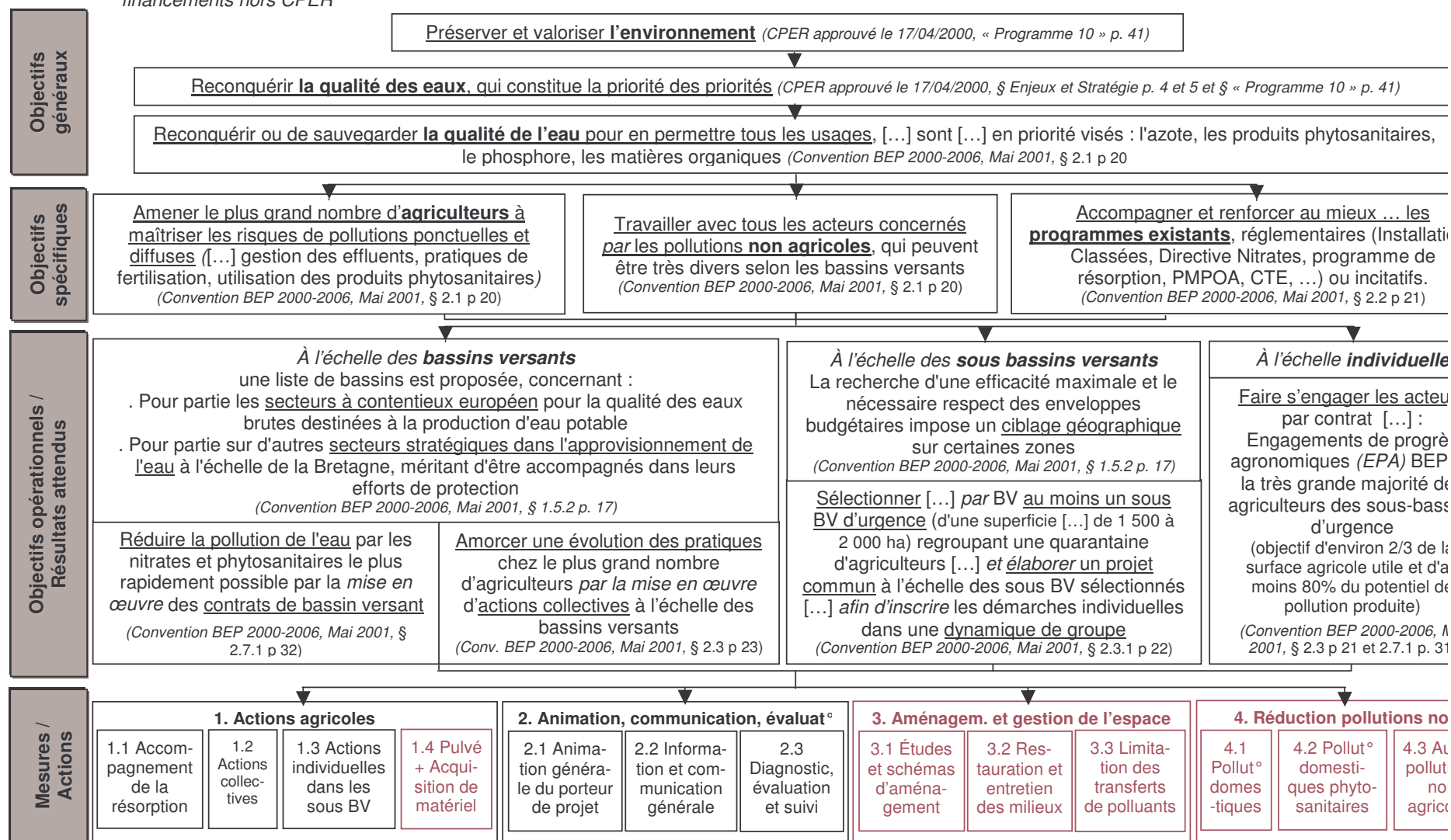
Il a été ici choisi de les présenter sous leur forme budgétaire telle qu'elle apparaît dans les plans de financement prévisionnels annuels des porteurs de projet des bassins versants BEP.

Les actions non financées par le CPER, mais accompagnées par le programme ont été figurées en violet.

Un diagramme logique a d'autre part été réalisé avec la participation des animateurs de BV dans le cadre des ateliers de travail du 3 mai 2005 (Cf. § 3.7 ci-après). Il consiste à mettre en évidence les impacts des mesures mises en œuvre. Les réalisations non effectives y sont identifiées et les liens y sont matérialisés en distinguant les liens avérés, les problèmes de mise en œuvre et les liaisons non vérifiées.

² Un graphe ou diagramme des objectifs est un outil d'évaluation permettant de représenter de manière schématique les objectifs (ou intentions publiques) qui fondent une politique (ou intervention publique) ainsi que la logique qui la meut.

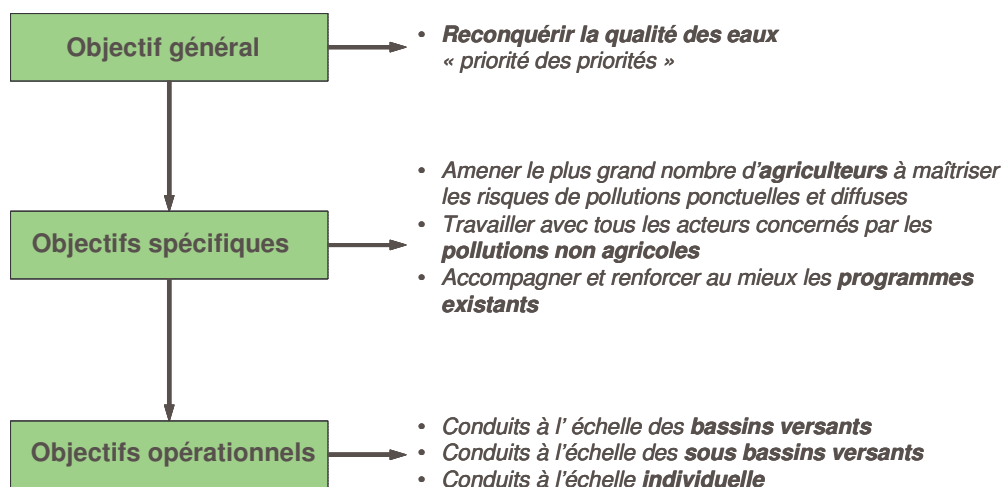
Note : Violet = Actions avec financements hors CPER



Source : ISL-OREADE, 2005

Illustration N° 5 : diagramme des objectifs du programme Bretagne Eau Pure 2000-2006

De façon plus synthétique, les principaux objectifs identifiés pour le programme Bretagne Eau Pure 2000-2006 sont les suivants :



Source : ISL-OREADE, 2005

Illustration N° 6 : synthèse des objectifs évalués

3.4. Méthode de réponse aux questions

Dans le cadre de la phase préliminaire de structuration de la méthode d'étude, une présentation de la compréhension des questions d'évaluation par les consultants, des propositions de reformulation, et une définition des critères et indicateurs d'évaluation ont notamment été réalisées.

Cette analyse a donné lieu à l'établissement de tableaux détaillés présentant ces éléments, dont l'essentiel du contenu (compréhension des questions, critères et indicateurs) a été repris en introduction des réponses aux questions d'évaluation.

Un certain nombre de ces indicateurs est qualitatif, étant donné qu'ils sont basés en partie sur l'avis des personnes-ressources rencontrées dans le cadre des entretiens.

Un autre tableau appelé « Cadre logique » a été élaboré afin de développer la partie relative à l'évaluation de l'efficacité. Sur cet aspect, la définition des indicateurs s'avère particulièrement délicate étant donnée l'absence de cibles prédéfinies (objectifs chiffrés).

3.5. Élaboration d'un guide d'entretien

Un « guide d'entretien » a été réalisé sur la base des questions d'évaluations validées.

Sa conception a consisté à décliner les questions d'évaluations en interrogations plus précises destinées à servir de trame aux entretiens réalisés dans le cadre de l'évaluation.

Les questions ont été élaborées et réparties en fonction des principaux profils de personnes rencontrées :

- Institutionnels liés aux financements : DIREN, Agence de l'Eau, Conseil régional, Conseils généraux, etc.
- Autres institutionnels : Mission BEP, Agence de l'eau, MIRE, DRAF, Chambres d'agriculture, etc.
- A l'échelle des bassins versants bénéficiaires : agriculteurs, animateurs et élus des structures porteuses, etc.
- Associations.

Ce questionnaire a été présenté au comité de pilotage qui l'a amendé et validé.

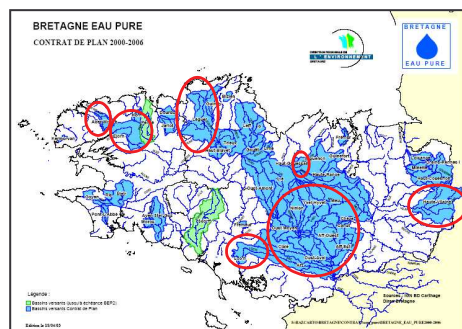
3.6. Entretiens

Une première liste de personnes à contacter, concernées par le programme, a été constituée lors des deux premiers comités de pilotage. 45 entretiens en vis-à-vis ont finalement été menés avec 70 personnes ressources.

Une liste synthétique des services et organismes approchés figure ci-dessous et la liste nominative des 70 personnes ressources est reportée en annexe 2 du rapport.

Les porteurs de projet ont été rencontrés dans :

- 6 bassins choisis avec le comité de pilotage pour leur représentativité (Haut Gouessant, Léguer, Elorn, Aber Wrac'h, Haut Couesnon, Loc'h) , avec entretien avec :
 - l'animateur général,
 - le Président de la structure porteuse,
 - le Président de la CPA,
 - un agriculteur hors CPA.
- pour le bassin versant du grand Oust :
 - le directeur de la structure porteuse,
 - son assistante,
 - deux animateurs.



Les autres rencontres ont concerné différents services, organismes et associations :

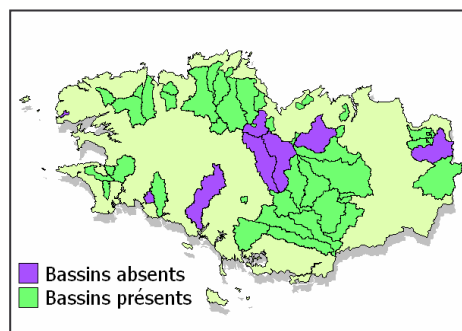
- Financeurs État (2 DDAF + 1 DRAF + 1 MIRE + 2 DIREN + 1 MEDD + 1 MAAPR) ;
- Financeurs départements (4 Conseils généraux) ;
- Financeurs région (Conseil régional) ;
- Financeurs Agence de l'Eau (2 AELB) ;
- Chambres d'agriculture (2 coordonnateurs départementaux et la coordonnatrice régionale) ;
- Syndicats agricoles (Fédération Régionale des Syndicats d'Exploitations Agricoles et Confédération Paysanne) ;
- Associations (Réseau Impact, Eau et Rivières de Bretagne, réseau Cohérence) ;
- Prescripteurs (CCAOF) ;
- BEP (3 Mission BEP + 1 SEMAEB) ;
- Autres référents (1 SRPV + 2 CSEB).

3.7. Journée de travail collective « animateurs de bassin versant »

Le 3 mai 2005 à Mur de Bretagne, a été organisée une journée de travail qui a rassemblé 80% des animateurs des bassins versants BEP.

Cette journée s'est déroulée autour des principales étapes suivantes :

- Présentation de l'étude conduite par SOGREAH sur l'impact des actions agricoles sur la qualité de l'eau ;
- Présentation de l'état d'avancement de l'étude et du déroulement de la journée par les évaluateurs ;
- Travail individuel en séance plénière sur « les enseignements du passé » (compléments et validation de certains questionnements des évaluateurs : questions précises et participation à l'élaboration d'un diagramme logique) ;



- Travail collectif « des pistes pour l'avenir », en ateliers : recueil de l'avis des animateurs sur les propositions concernant l'avenir du programme, avec mise en commun et hiérarchisation des idées ;
- Synthèse et restitution des éléments issus des travaux en atelier.

3.8. Origine des informations collectées

En synthèse, les données rassemblées dans le cadre de ce travail d'évaluation proviennent des principales sources suivantes :

- Avis exprimés par les acteurs clefs (70 personnes) ;
- Journée de travail avec les animateurs de bassins (80% des bassins) ;
- Base documentaire (rassemblée notamment au fur et à mesure des entretiens) ;
- Données de suivi du programme.

Chapitre 4

Principales conclusions des évaluations précédentes

4.1. Le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole

« *Rapport d'évaluation sur la gestion et le bilan du Programme de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole* », IGE, Conseil général du génie rural des eaux et forêts et Comité permanent de coordination des inspections du Ministère de l'agriculture et de la pêche, 1999.

Le PMPOA résulte d'un accord passé entre l'Etat et les organisations professionnelles agricoles le 8 octobre 1993. Afin de maîtriser les pollutions issues des élevages, l'éleveur doit réaliser des travaux nécessaires à la mise en conformité de ses bâtiments et de leurs annexes avec la réglementation des installations classées et s'engager auprès de l'Etat à modifier ses pratiques culturales. L'Etat, les collectivités locales et les agences de l'eau acceptent de subventionner les investissements nécessaires à la réalisation des travaux et, en contrepartie, les éleveurs susceptibles de bénéficier des aides sont assujettis à la redevance pollution perçue par les agences de l'eau.

Une évaluation du programme, réalisée 5 ans après son lancement, dresse un « bilan décevant ». Le programme repose sur un dispositif contractuel mis en place pour faire appliquer la réglementation ; son assise juridique le rend vulnérable, tant au regard du droit interne que du droit communautaire. L'évaluation évoque une dérive financière, en partie due à une sous-estimation des coûts engendrés par le programme.

Les retards pris dans la réalisation sont également soulignés. Des difficultés de coordination augmentent les délais des procédures et ralentissent l'avancement global du programme.

Enfin, l'impact environnemental après cinq années de mise en œuvre fait état d'une évolution lente des pratiques agricoles et d'un impact incertain sur la qualité des eaux. Les zones les plus vulnérables, en particulier la Bretagne, restent caractérisées par une hausse continue de la production des élevages hors-sol, alimentant l'accroissement de la pression azotée.

Le PMPOA 2, rebaptisé PMPLEE, remplace le premier dispositif depuis fin 2000. Les textes d'application ont été pris début 2002, après que le programme eut reçu l'aval de la Commission européenne sous condition qu'il ne finance que les travaux destinés à aller au-delà des prescriptions réglementaires en matière de protection de l'environnement.

Le nouveau dispositif s'oriente vers une priorité d'intégration par zone géographique et non plus par taille des élevages. Il s'adresse à l'ensemble des exploitants situés en zone vulnérables, soit toutes les exploitations d'élevage bretonnes.

Les aides accordées aux éleveurs visent à mieux gérer la fertilisation azotée (notamment en améliorant l'épandage des effluents d'élevage et la gestion des terres) et à réaliser les investissements nécessaires à la réduction des pollutions diffuses et ponctuelles. Le second PMPOA rend en outre obligatoire l'engagement des agriculteurs dans une démarche agronomique de valorisation des déjections produites sur l'exploitation.

D'importants retards ayant été constatés dans la réalisation du PMPOA 1, les services administratifs instructeurs avaient annoncé un renforcement de leurs effectifs pour accélérer l'instruction des dossiers.

En Bretagne, fin 2002, le nombre de Déclarations d'Intention d'Engagement réceptionnées dépassait de 58% les attentes³. Cette indication ne tient pas compte des dossiers effectivement déclarés recevables et n'apporte aucune indication sur les dates de début des travaux, dont beaucoup n'étaient prévus que pour l'année 2005.

4.2. La politique de préservation de la ressource en eau destinée à la consommation humaine

« *La politique de préservation de la ressource en eau destinée à la consommation humaine* », rapport de l'instance d'évaluation présidée par Franck Villey-Desmeserets, septembre 2001, Commissariat Général du Plan.

³ MIRE, « Tableau de bord 2002 », données partiellement validées, février 2003.

Une instance nationale a évalué la politique de préservation de la ressource en eau destinée à la consommation humaine de décembre 1999 à avril 2001.

La situation décrite en France semblait plutôt satisfaisante, mais le rapport soulignait l'importance de construire une politique globale et cohérente, qui mette en œuvre des réglementations, des instruments économiques et des accords volontaires afin de protéger la ressource en eau.

Le programme Bretagne Eau Pure II est évoqué dans le rapport d'évaluation pour son aspect de lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole. L'aspect positif principal mis en avant est la contribution de BEP à une prise de conscience de l'importance de la reconquête de la qualité de l'eau et à une « mobilisation des énergies autour d'actions concrètes ».

Les actions menées contre les pollutions par les produits phytosanitaires sont jugées comme étant les « plus innovantes » du programme, et avoir conduit à des améliorations significatives de la qualité de l'eau dans les bassins versants où elles ont été le mieux suivies.

Concernant les nitrates, seul un arrêt de la dégradation a été observé dans certains bassins versants, le résultat le plus probant des actions entreprises étant la mobilisation qu'elles ont suscitée.

Le rapport d'évaluation souligne les freins induits par le découpage géographique et administratif du programme. Les bassins versants ne correspondant pas aux limites communales ou intercommunales, le « risque de déficit de responsabilité politique » est accru. De plus, un même territoire peut être impliqué dans différentes actions ayant des objectifs voisins mais non identiques, ce qui rend difficile la clarté et la mise en œuvre cohérente de ces actions. Ainsi, un même site peut appartenir à une zone sensible, une zone vulnérable, une zone d'excédents structurels et à un bassin versant Bretagne Eau Pure.

4.3. Rapport sur la qualité de l'eau et de l'assainissement en France

« *Rapport sur la qualité de l'eau et de l'assainissement en France* », Gérard MIQUEL, 2003, Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.

Le rapport sur la qualité de l'eau et de l'assainissement en France réalisé en 2003 qualifie de manière générale le bilan des actions de protection de la ressource à l'échelon national de « médiocre » et fait état d'une inadéquation du cadre communal à la problématique traitée.

Le programme Bretagne Eau Pure II y est évoqué dans le cadre de l'implication des collectivités locales dans la gestion et la lutte contre la pollution des eaux. Ici aussi, la superposition de différents programmes sur un même territoire apparaît comme un facteur compliquant leur mise en œuvre. Le programme BEP a « entraîné d'importantes déceptions » ; « la mobilisation des énergies et l'intense médiatisation n'ont pas suffi à faire reculer de façon significative la pollution des eaux par les nitrates et les pesticides ». Le rapport conclut que « soit les temps de réponse aux changements de pratiques agricoles ont été sous-estimés, soit les changements évoqués ont été insuffisants ».

4.4. Préservation de l'eau face aux pollutions agricoles : la Bretagne

La Cour des Comptes a réalisé en 2001 un rapport dont le volet « Les programmes de reconquête de la qualité de l'eau » évoque les résultats de Bretagne Eau Pure II.

Ce rapport déplorait la faible portée géographique du programme, qui à l'époque impliquait 19 bassins versants ; d'autre part, les territoires sélectionnés ne répondaient pas à l'exigence européenne de programmes globaux.

L'ajout d'un troisième niveau géographique qui se superpose aux ZES ou aux zones vulnérables est également évoqué comme accroissant « la complexité et la lourdeur des politiques régionales de l'eau ».

Concernant l'articulation avec les autres programmes ou réglementations, il est admis que le programme BEP a souffert du retard des programmes généraux (PMPOA, CTE, etc.) mais l'avancement de ces programmes ne s'est pas révélé significativement différent sur les bassins versants BEP. Les contradictions avec la politique agricole sont relevées.

Dans la mesure où BEP II est basé sur un principe de volontariat non doublé d'un programme de contrôle des bonnes pratiques agricoles, la mobilisation des agriculteurs s'est révélée inférieure à celle escomptée et le bilan écologique reste « modeste ».

Concernant l'aspect organisationnel, le programme souffre d'un déséquilibre entre concertation, incitation et contrôle réglementaire. Le dispositif crée un cadre d'action uniquement incitatif qui laisse « entière autonomie » au décideur

quant à la gestion et au suivi financier (chaque financeur participant aux actions selon ses propres règles budgétaires et comptables.) Les instruments mis en œuvre sont jugés « faibles et peu contraignants » ; les porteurs de projet n'étant pas maîtres d'ouvrages, ils ne peuvent avoir qu'un rôle incitatif n'ayant pas valeur réglementaire.

Un dernier point important évoqué par ce rapport concerne le rôle des partenaires et services déconcentrés de l'Etat. D'une manière générale, un « manque de confiance et d'information entre partenaires » freine l'efficacité du dispositif au niveau de l'échange des données. De plus, le rôle ambigu des chambres d'agriculture, « juge et partie », est souligné. Elles sont en effet cosignataires des contrats de bassins versants tout en étant rémunérées pour assurer des missions de conseil, de suivi et d'évaluation. L'absence de mise en concurrence pour les prestations avait également été évoqué comme un aspect négatif du programme BEP II.

4.5. Le défi de la qualité des eaux en Bretagne

Jean FLEURY et Jean-Paul GUYOMARC'H, « *Le défi de la qualité des eaux en Bretagne* », 2003, Conseil économique et social de Bretagne.

Le Conseil économique et social de Bretagne a publié en 2003 un rapport sur la problématique de la qualité de l'eau en Bretagne. Le Programme Bretagne Eau Pure y est évoqué au nombre des « programmes à vocation de coordination ».

Le rapport insiste sur la vocation coordinatrice du programme et sur le fait qu'il a créé « un cadre de mobilisation et d'appropriation de la politique de l'eau » ayant conduit à une très forte implication des acteurs concernés en particulier grâce à la démarche de concertation mise en place pour l'élaboration des actions. Les « éléments encourageants » du programme sont les premiers résultats dans le domaine de pesticides et les premières inflexions des taux de pollution par les nitrates, même si « les premières indications sont encore ponctuelles et méritent confirmation ».

Ces résultats encourageants n'occulent pas les « nombreuses marges de progrès » qui subsistent, et au nombre desquelles sont citées la mise en œuvre des chartes existantes, l'application stricte de la réglementation, une meilleure valorisation des efforts et la définition d'un « chef de file » pour la mise au point d'un programme d'ensemble.

Les difficultés auxquelles se heurte la mise en œuvre de BEP sont de plusieurs ordres : techniques, en raison de la lenteur d'apparition des résultats ; économiques, car les changements demandés aux acteurs ne sont pas rémunérateurs ; humaines par la difficulté de changer les comportements ; administratives et organisationnelles en raison de l'absence de cohérence du suivi, et médiatiques, suite à l'absence de visibilité des résultats.

Les handicaps du programme sont également évoqués. L'organisation et les structures administratives paraissent inadaptées. Ainsi, bien que la politique de bassins versants et la conjugaison du volontariat avec les aides et la réglementation soient jugées adaptées, elles n'en compliquent pas moins la tâche en empêchant la définition d'un maître d'ouvrage unique. La Mission BEP n'ayant aucune responsabilité juridique (sans budget ni structure juridique propre), le programme repose sur une multitude d'interlocuteurs sans qu'aucun échelon décisionnel n'existe. Le programme BEP aurait besoin d'« une structure forte, politique et au niveau régional ».

Des freins administratifs et organisationnels sont évoqués. En particulier, la lourdeur des tâches administratives confiées aux porteurs de projets et aux partenaires est consommatrice de temps (référence est faite aux demandes de financement qui accaparent les porteurs de projets). La coopération entre les animateurs de bassins versants et certains services déconcentrés de l'Etat doit être renforcée, notamment concernant la mobilisation et la mise à disposition des données ainsi que l'application des dispositions réglementaires.

Enfin, le rapport déplore la perte d'importance relative en terme de budget du volet recherche et expérimentations entre BEP II et BEP 2000-2006.

4.6. Evaluation de la charte des prescripteurs

« *Evaluation finale de la charte des prescripteurs de Bretagne* », Ouest Aménagement et ESca, mars 2004.

Le rapport d'évaluation de la Charte des prescripteurs de Bretagne a été réalisé en 2004. Cette charte, signée en 2001, inscrivait dans ses objectifs l'articulation avec le programme Bretagne Eau Pure.

D'une manière générale, le rapport conclue à un problème de lisibilité, de cohérence et d'articulation engendré par l'utilisation simultanée de leviers réglementaires, incitatifs ou contractuels. La Charte des prescripteurs fait partie des programmes incitatifs sectoriels, mais a gagné en transversalité grâce à son rattachement au « plan d'action pour un

développement pérenne de l'agriculture et de l'agroalimentaire en Bretagne, et pour la reconquête de la qualité de l'eau. »

A l'heure où les approches par bassins versants sont de plus en plus prisées, et où « les difficultés avérées dans la mise en œuvre des programmes BEP successifs laisse également interrogatif sur la pertinence de cette échelle d'action », la charte s'inscrit quant à elle à un échelon régional.

Les prescripteurs étant des partenaires associés de BEP, et l'« action phare » de BEP II étant la signature de chartes locales, l'articulation entre la Charte des prescripteurs et BEP II était inscrite comme un objectif prioritaire. En réalité, cette articulation n'a été « ni réfléchie, ni déclinée en méthode de travail ». Ceci a induit une perception biaisée de la charte régionale, parfois perçue comme une non prise en compte de l'expérience acquise sur les chartes locales antérieures. Une certaine confusion est née de cette absence de lisibilité de la charte régionale au niveau local et de la multiplication de « chartes de tous ordres ».

Les moyens financiers et humains relativement faibles mais surtout les retards pris dans son application ont abouti à une efficacité et une efficience « médiocres » de la charte.

4.7. Evaluation du programme Bretagne Eau Pure I

« Bretagne Eau Pure : bilan des actions (1990-1993) et premiers éléments de prospectives », SCE, avril 1994.

L'évaluation à mi-parcours du programme Bretagne Eau Pure contient un bilan des actions sur la période 1990-1993. Ce rapport apportait également des éléments de prospective pour la définition de BEP II.

L'incidence du programme sur la qualité globale des eaux, toutes proportions gardées compte-tenu de l'inertie des phénomènes en jeu, est très faible sur la qualité des eaux douces et notamment sur les nitrates. En revanche, BEP I a sans doute « participé à l'amélioration de la qualité bactériologique des eaux littorales », en particulier pour les eaux de baignade, grâce à l'augmentation significative des travaux d'assainissement dans les communes littorales.

Les « principaux enseignements » dégagés de l'évaluation de cette première génération du programme sont les suivants :

- La cohérence doit être totale entre les objectifs, les moyens et les capacités d'évaluation ;
- Un cadre global et cohérent d'interventions, laissant des marges de manœuvre et permettant une adaptation périodique, doit être défini ;
- La mise en œuvre du programme doit répondre à des exigences de lisibilité et de transparence ;
- Des structures fonctionnelles et décisionnelles représentatives adaptées et disposant d'un minimum de moyens humains dédiés doivent être mises en place ;
- Les moyens doivent être adéquats et scrupuleusement gérés afin « qu'il n'y ait pas de perte de charges entre l'initiation d'une action et son application sur le terrain ».

Le rapport rappelle en outre la nécessité de tenir compte des contraintes rencontrées par les différents acteurs (notamment agricoles) en raison de l'évolution des marchés et des politiques agricoles. Enfin, la démarche participative est mise en avant comme élément de contribution à la réussite des futurs programmes BEP.

Chapitre 5

Examen comparatif des contrats de bassins versants

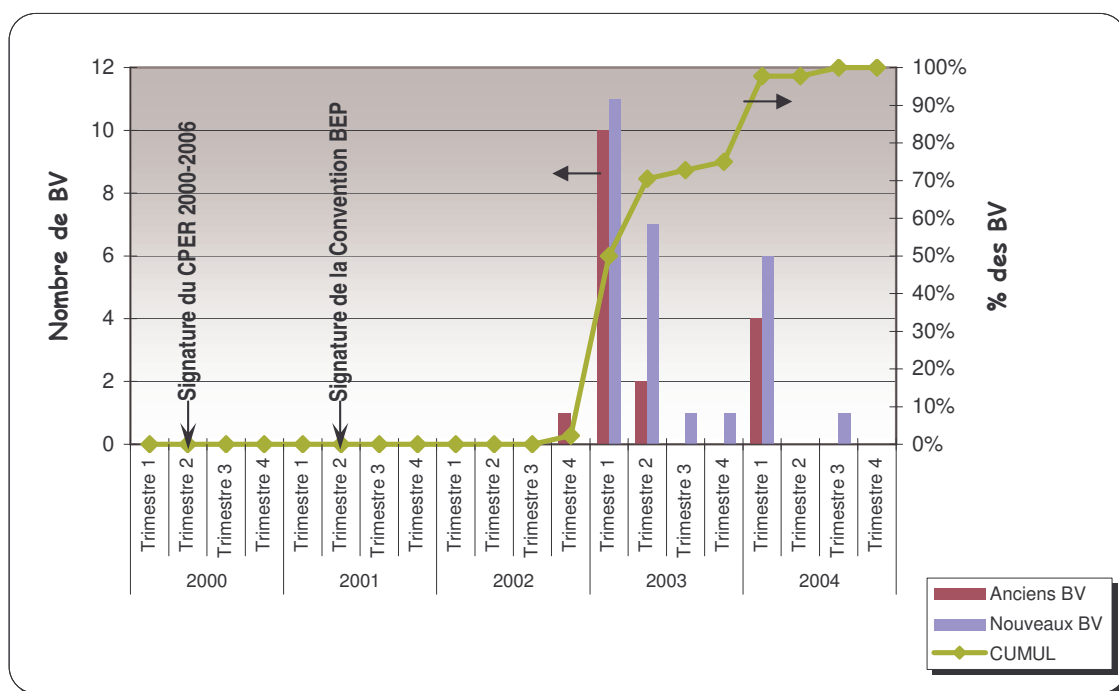
L'analyse des contrats de bassins versants distingue les « anciens bassins versants », c'est-à-dire ceux intégrés à BEP II et reconduisant leur action, des « nouveaux bassins versants », ayant rejoint le programme sur la période 2000-2006.

Au total, 44 bassins versants ont signé un contrat. Un 45^{ème}, le Goyen, a défini un programme d'actions pluriannuel sans contractualisation compte tenu de la relance tardive de sa démarche. Les statistiques présentées ci-après reposent donc sur l'analyse des 44 contrats signés par les bassins versants participants.

La convention Bretagne Eau Pure précise que les engagements respectifs des signataires, définis par le contrat de BV, doivent porter entre autres sur « des objectifs quantifiés, dans tous les domaines couverts par les contrats de bassins versants ». Au nombre de ces objectifs figurent ceux relatifs à la qualité des eaux, qui doivent être « resitués dans une perspective historique » (objectifs visés à 5 ans et à 10 ans) et définis « sur le bassin et certains sous-bassins », et les objectifs d'évolution « concrets et quantifiés quant aux pratiques agricoles et non-agricoles ». Un cadre type avait été mis en place pour aider les porteurs de projet dans la définition de leurs objectifs.

5.1. Dates de signature des contrats de bassins versants

Le programme Bretagne Eau Pure 2000-2006 concerne 17 anciens bassins versants et 27 nouveaux. L'illustration N° 7 présente les dates de signature des contrats selon l'ancienneté des bassins.



Source : ISL-OREADE / Examen des contrats de bassins versants, 2005
Illustration N° 7 : dynamique de signature des contrats de bassins versants

L'engagement des porteurs de projet a débuté deux ans après le début officiel du programme. Au cours du premier trimestre 2003, 48% des bassins versants ont signé leur contrat. L'expérience des anciens bassins leur permet une entrée plus rapide dans BEP 2000-2006 avec près de 60 % d'engagement au premier trimestre 2003 contre 40 % pour les nouveaux bassins. Fin 2003, les 3/4 des anciens et nouveaux BV ont signé leur contrat. Les derniers sont contractualisés durant le premier trimestre 2004 pour les anciens BV et au cours du 3^{ème} trimestre 2004 pour les nouveaux.

L'engagement des bassins versants dans le programme Bretagne Eau Pure 2000-2006 a donc été tardif pour l'ensemble des bassins versants, les plus anciens ayant eu un modeste rôle d'entraînement. Ceci s'explique en partie par le retard pris sur certains BV au cours du programme BEP II.

5.2. Objectifs de résultat de la qualité des eaux : les nitrates

5.2.1. Rappel de la réglementation

La valeur limite réglementaire des teneurs en nitrates des eaux brutes superficielles destinées à la production d'eau potable est fixée à 50 mg/l.

5.2.2. Objectifs visés à 5 ans

Les objectifs sont définis de façon très variable selon les contrats. 21% des BV ont défini des sous bassins versants ayant chacun des objectifs spécifiques. De plus, quel que soit le découpage du bassin versant, près de la moitié des contrats définissent plusieurs types d'objectifs à atteindre, par exemple une valeur moyenne et un maximum. Le Tableau N° 1 dresse une synthèse des objectifs « nitrates » repris dans les contrats de BV.

Un objectif de fréquence correspond à un pourcentage des prélèvements supérieur à une valeur donnée (par exemple, 2 % des prélèvements ayant une teneur en nitrates supérieure à 50 mg/l). La définition d'un « nombre de jours de dépassement » renvoie à la valeur limite réglementaire de concentration en nitrates. La tendance correspond à des formulations de type « baisse cumulée de x mg/l sur 5 ans ».

Les objectifs « nitrates à 5 ans » sont définis dans 43 des 44 contrats de BV.

MINIMUM		MOYENNE		MAXIMUM		FREQUENCE		TENDANCE		NB JOURS DE DEPASSEMENT		Valeur limite
Nombre BV	% des BV	Nombre BV	% des BV	Nombre BV	% des BV	Nombre BV	% des BV	Nombre BV	% des BV	Nombre BV	% des BV	
						1	2%					> 50 mg/l
		5	12%	4	9%	11	26%			5	12%	50 mg/l
1	2%	12	28%	1	2%	2	5%					40 - 50 mg/l
		12	28%	5	12%	10	23%					< 40 mg/l
								2	5%			Non précisé
1		29		10		24		2		5		TOTAL

Source : ISL-OREADE / Examen des contrats de bassins versants, 2005

Tableau N° 1 : types d'objectifs et valeur limite fixée pour les nitrates à 5 ans

La majorité des BV ayant défini un objectif « nitrates » privilégie l'établissement d'une valeur moyenne et / ou d'une fréquence de conformité. La définition d'un maximum à ne pas dépasser est toujours assortie d'une valeur moyenne.

Quant à la définition d'une tendance, elle rend l'interprétation difficile si l'on ne connaît pas précisément la situation initiale des BV concernés. La distinction entre anciens et nouveaux BV peut apporter un éclairage sur le choix de la valeur limite des objectifs retenus dans les BV (Cf. Tableau N° 2).

Valeur limite des concentrations en nitrates	Nouveaux BV		Anciens BV	
	Nombre	% des nouveaux BV	Nombre	% des anciens BV
> 50 mg/l			1	6%
50 mg/l	9	35%	7	41%
40 - 50 mg/l	6	23%	6	35%
< 40 mg/l	12	46%	8	47%
Non précisé	2	8%		
TOTAL	29		22	

Source : ISL-OREADE / Examen des contrats de bassins versants, 2005

Tableau N° 2 : répartition des objectifs « nitrates » à 5 ans en fonction de l'ancienneté des bassins versants

Quelle que soit l'ancienneté du BV, près de la moitié des contrats définissent au moins un objectif pour les nitrates inférieur à 40 mg/l. L'ancienneté du BV n'apporte pas de différence marquée dans le choix des objectifs nitrates.

L'analyse des objectifs des différents bassins versants doit être mise en parallèle avec leur situation initiale. Dans ce but, les informations données pour chaque BV dans le rapport d'étape Bretagne Eau Pure 2004 ont été utilisées afin de définir trois classes de situation initiale basées sur les teneurs en nitrates. Compte tenu de la diversité des formulations de cette situation initiale, la règle suivante a été retenue :

- Les BV ayant une concentration **maximale** en nitrates comprise entre 40 et 50 mg/l ont une situation initiale peu dégradée
- Ceux ayant une concentration **moyenne** inférieure à 50 mg/l mais des **maxima** supérieurs à 50 mg/l ont une situation initiale moyennement dégradée
- Ceux présentant des valeurs **moyennes** supérieures à 50 mg/l ont une situation initiale très dégradée

Selon cette distinction, 16 BV avaient une situation initiale peu dégradée, 17 moyennement dégradée et 10 très dégradée ; le dernier BV est réparti en un sous - BV moyennement dégradé et un autre très dégradé, ce qui porte la répartition des BV à respectivement 16, 18 et 11 (cf. Tableau N° 3).

Situation initiale	Anciens BV		Nouveaux BV	
	Nombre BV	% Anciens BV	Nombre BV	% Nouveaux BV
Peu dégradée	8	47%	8	29%
Moyennement dégradée	5	29%	13	46%
Très dégradée	4	24%	7	25%
TOTAL	17		28	

Source : ISL-OREADE / Examen des contrats de bassins versants, 2005

Tableau N° 3 : répartition des anciens et nouveaux BV selon leur situation initiale au regard des nitrates

Ces distinctions permettent de juger de l'ambition des objectifs définis par les BV (cf. Tableau N° 4).

Valeur limite des concentrations en nitrates	Situation initiale peu dégradée		Situation initiale moyennement dégradée		Situation initiale très dégradée	
	Nombre	% BV peu dégradés	Nombre	% BV moyennement dégradés	Nombre	% BV très dégradés
> 50 mg/l			1	6%		
50 mg/l	4	25%	5	28%	8	73%
40 - 50 mg/l	2	13%	9	50%	1	9%
< 40 mg/l	15	94%	5	28%	2	18%
Non précisé	1	6%	1	6%		
TOTAL	22		21		11	

Source : ISL-OREADE / Examen des contrats de bassins versants, 2005

Tableau N° 4 : répartition des objectifs « nitrates » à 5 ans selon la situation initiale

Il apparaît qu'un quart des BV en situation initiale peu dégradée a au moins un objectif ne dépassant pas la valeur limite réglementaire. La quasi-totalité de ces mêmes BV a en outre au moins un objectif à moins de 40 mg/l.

Concernant les BV en situation moyennement dégradée, la répartition de leurs objectifs est homogène, avec la moitié des objectifs fixés entre 40 et 50 mg/l.

Quant aux BV en situation très dégradée, la majorité de leurs objectifs s'en tient au respect de la réglementation, et seulement 18% définissent une valeur ambitieuse inférieure à 40 mg/l.

La situation initiale des BV influence donc leur définition des objectifs nitrates à 5 ans. L'ambition des objectifs fixés à 5 ans est relative puisque les valeurs de référence inférieures ou égales à 40 mg/l sont les plus fréquentes pour les BV en situation initiale peu dégradée.

5.2.3. Objectifs visés à 10 ans

Seulement 15 contrats de bassins versants mentionnent des objectifs nitrates à 10 ans (12 nouveaux BV et 3 anciens). 7 de ces BV définissent des sous-bassins avec des objectifs propres ; 6 BV en tout définissent plusieurs types d'objectifs. L'absence de la définition d'un objectif nitrates à 5 ans n'entraîne pas celle d'un objectif à 10 ans. La

synthèse des objectifs fixés à 10 ans figure dans le Tableau N° 5 (le tableau ne comptabilise que les bassins qui ont définis un objectif à 10 ans).

MINIMUM		MOYENNE		MAXIMUM		FREQUENCE		TENDANCE		NB JOURS DE DEPASSEMENT		Valeur limite
Nombre BV	%	Nombre BV	%	Nombre BV	%	Nombre BV	%	Nombre BV	%	Nombre BV	%	
												> 50 mg/l
				1	7%					4	27%	50 mg/l
						1	7%					40 - 50 mg/l
		5	33%	1	7%	6	40%					< 40 mg/l
												Non précisé
		5		2		7				4		TOTAL

Source : ISL-OREADE / Examen des contrats de bassins versants, 2005

Tableau N° 5 : types d'objectifs et valeur limite fixée pour les nitrates à 10 ans

La moyenne, la fréquence et le nombre de jours de dépassement de la valeur réglementaire sont là aussi les expressions privilégiées des objectifs. Aucun contrat ne définit de tendance comme objectif à 10 ans.

La répartition en fonction de l'ancienneté du bassin versant est donnée dans le Tableau N° 6 (le tableau ne comptabilise que les bassins qui ont définis un objectif à 10 ans).

Valeur limite des concentrations en nitrates	Nouveaux BV		Anciens BV	
	Nombre	% des Nouveaux BV	Nombre	% des Anciens BV
> 50 mg/l				
50 mg/l	4	33%	2	67%
40 - 50 mg/l	1	8%		
< 40 mg/l	8	67%	2	67%
Non précisé (cumul)				
TOTAL	13		4	

Source : ISL-OREADE / Examen des contrats de bassins versants, 2005

Tableau N° 6 : répartition des objectifs « nitrates » à 10 ans en fonction de l'ancienneté des bassins versants

La majorité des BV définit au moins un objectif inférieur à 40 mg/l et ce, quelle que soit leur ancienneté. L'analyse de l'ambition des objectifs selon les règles précisées au §5.2.2 est synthétisée dans le Tableau N° 7.

Valeur limite des concentrations en nitrates	Situation initiale peu dégradée		Situation initiale moyennement dégradée		Situation initiale très dégradée	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
> 50 mg/l						
50 mg/l	1	20%	2	33%	4	100%
40 - 50 mg/l	1	20%				
< 40 mg/l	5	100%	4	67%	1	25%
TOTAL	7		6		5	

Source : ISL-OREADE / Examen des contrats de bassins versants, 2005

Tableau N° 7 : répartition des objectifs « nitrates » à 10 ans selon la situation initiale

L'ensemble des BV ayant une situation initiale peu dégradée fixe au moins un objectif à moins de 40 mg/l. En revanche, les BV avec une situation initiale très dégradée et ayant défini un objectif à 10 ans fixent tous la norme réglementaire comme valeur limite pour au moins l'un de leurs objectifs.

5.2.4. Conclusions sur les objectifs « nitrates » définis dans les contrats de bassins versants

La totalité des contrats de BV définit au moins un objectif chiffré de qualité des eaux pour le paramètre « nitrates ».

La définition de sous bassins ayant des objectifs propre est répandue puisqu'elle concerne 21% des BV sur les objectifs à 5 ans et 47% sur les objectifs à 10 ans.

Indépendamment de ce découpage géographique, 47% (objectifs à 5 ans) et 40% (objectifs à 10 ans) des BV mettent en place plusieurs types d'objectifs, mais l'expression d'une moyenne ou d'une fréquence de dépassement d'une valeur limite sont les plus répandues.

Malgré leur participation à BEP II, les anciens BV présentent des objectifs proches de ceux des nouveaux BV.

Enfin, si l'on considère la situation initiale des BV, on remarque que ceux ayant une situation initiale peu dégradée sont les plus ambitieux. La plupart des BV en situation initiale très dégradée s'en tient à la norme réglementaire pour définir ses objectifs, y compris les objectifs à 10 ans.

5.3. Objectifs de résultat de la qualité des eaux : les pesticides

5.3.1. Rappel de la réglementation

Le décret 2001-1220 définit les valeurs limites réglementaires de teneurs en pesticides pour les eaux brutes et les eaux potables (cf. Tableau N° 8).

	Eaux brutes superficielles (EB)	Eaux distribuées (AEP)
Pesticides (hors aldrine, dieldrine, heptachlore et heptachlorépoxyde), par molécule	2 µg/l	0,1 µg/l
Aldrine, dieldrine, heptachlore et heptachlorépoxyde	2 µg/l	0,03 µg/l
Total pesticides	5 µg/l	0,5 µg/l

Source : Journal officiel, 2001

Tableau N° 8 : valeurs limites applicable aux eaux brutes et eaux distribuées concernant les pesticides

5.3.2. Objectifs visés à 5 ans

Des objectifs « pesticides à 5 ans » sont définis par 42 bassins versants, mais tous ne précisent pas systématiquement une valeur limite par substance et une autre pour l'ensemble des molécules. 38 BV définissent au moins un objectif par substance, et 36 pour l'ensemble des molécules. Comme pour les nitrates, il est fréquent qu'un contrat définisse plusieurs types d'objectifs, en relation ou non avec un découpage en sous-bassins versants.

La valeur réglementaire de référence n'est pas la même selon les BV. Certains privilégient la valeur eau potable (AEP), d'autres la valeur eaux brutes (EB), et d'autres fixent des objectifs sans préciser s'ils font référence à l'eau brute ou potable ; la valeur indiquée ne permettant pas toujours de répondre à cette question (cf. Tableau N° 9).

	Valeur réglementaire AEP	Valeur réglementaire EB	Valeur réglementaire non précisée
Nombre BV	27	5	10
%	64%	12%	24%

Source : ISL-OREADE / Examen des contrats de bassins versants, 2005

Tableau N° 9 : choix de la valeur réglementaire de référence pour les objectifs pesticides à 5 ans

La colonne « Valeur réglementaire non précisée » regroupe les contrats pour lesquels les objectifs affichés (par substance ou total) présentent des valeurs ne permettant pas de définir la référence choisie (AEP ou EB).

Pour les pesticides comme pour les nitrates, la plupart des BV définissent plusieurs types d'objectifs (cf. Tableau N° 10 et Tableau N° 11).

MOYENNE		MAXIMUM		FREQUENCE		Valeur limite du contrat	Valeur limite réglementaire
Nombre BV	% des BV	Nombre BV	% des BV	Nombre BV	% des BV		
20	53%	4	11%	6	16%	0,1 µg/l	AEP
1	3%					0,2 µg/l	
1	3%					0,3 µg/l	
2	5%			2	5%	0,5 µg/l	
1	3%			1	3%	1 µg/l	
2	5%	1	3%	1	3%	2 µg/l	EB
27		5		10		TOTAL	

Source : ISL-OREADE / Examen des contrats de bassins versants, 2005

Tableau N° 10 : types d'objectifs et valeurs limites pour les pesticides par substance à 5 ans

MOYENNE		MAXIMUM		FREQUENCE		Valeur limite du contrat	Valeur limite réglementaire
Nombre BV	% des BV	Nombre BV	% des BV	Nombre BV	% des BV		
18	50%	1	3%	7	19%	0,5 µg/l	AEP
				1	3%	0,7 µg/l	
				1	3%	0,8 µg/l	
5	14%	1	3%	1	3%	1 µg/l	
1	3%					2 µg/l	
2	6%	1	3%	2	6%	5 µg/l	EB
26		3		12		TOTAL	

Source : ISL-OREADE / Examen des contrats de bassins versants, 2005

Tableau N° 11 : types d'objectifs et valeurs limites pour les pesticides totaux à 5 ans

L'ambition des objectifs est difficile à appréhender puisque, dans une grande majorité des contrats, il n'est pas précisé si l'objectif à atteindre est fixé pour les eaux brutes ou pour l'eau potable. Toutefois, la moitié des BV fixe, pour chaque catégorie, une valeur moyenne compatible avec la norme eau potable.

La définition d'une moyenne et / ou d'une fréquence est, comme pour les nitrates, l'expression des objectifs la plus courante.

5.3.3. Objectifs visés à 10 ans

Seulement 9 bassins versants définissent un objectif de qualité de l'eau pour le paramètre pesticides à 10 ans (cf. Tableau N° 12).

	Anciens BV		Nouveaux BV	
	Nombre de BV	%	Nombre de BV	%
Présence d'objectif	2	12%	7	26%
Absence d'objectif	15	88%	20	74%
TOTAL	17		27	

Source : ISL-OREADE / Examen des contrats de bassins versants, 2005

Tableau N° 12 : définition d'objectifs pour les pesticides à 10 ans

La proportion de nouveaux bassins versants ayant défini des objectifs à 10 ans est nettement supérieure à celle des anciens bassins.

5.3.4. Conclusions sur les objectifs « pesticides » définis dans les contrats de bassins versants

La définition des objectifs pesticides, à 5 comme à 10 ans, est floue dans une part importante des contrats. Ceci résulte sans doute en partie d'une confusion entre les normes eau brute et eau potable. Par exemple, il arrive que le texte de l'objectif cite la référence eau brute et que les valeurs fixées soient celles de la réglementation eau potable ; ou encore, que la valeur limite par molécule soit la référence eau potable et celle pour l'ensemble des molécules soit la référence applicable aux eaux brutes.

Ceci rend difficile l'interprétation des résultats. Les valeurs réglementaires applicables à l'eau potable sont celles qui sont le plus souvent citées dans au moins l'un des objectifs des contrats.

5.4. Objectifs de résultat de la qualité des eaux : le phosphore

5.4.1. Rappel de la réglementation

Une eau de très bonne qualité a une teneur en phosphore total inférieure à 0,05 mg/l ; une eau de qualité acceptable a une concentration en phosphore total inférieure ou égale à 0,5 mg/l. La valeur guide pour les eaux brutes est de 0,7 mg/l de P₂O₅ (orthophosphates).

5.4.2. Objectifs visés à 5 ans

Les objectifs fixés pour le phosphore sont assez disparates. 36 BV fixent au moins un objectif à 5 ans ; parmi eux, 4 ne font référence qu'aux orthophosphates, 8 aux objectifs du point nodal du SDAGE, et 11 fixent comme objectif le « respect de la réglementation » (dont 5 cas sans précision de la norme applicable et 7 sans autre référence chiffrée).

Le Tableau N° 13 synthétise les objectifs extraits des contrats de bassins versants.

MAINTIEN QUALITE ACTUELLE		POINT NODAL DU SDAGE		VALEUR LIMITE REGLEMENTAIRE		JOURS DE DEPASSEMENT		MOYENNE		FREQUENCE		ORTHO-PHOSPHATES		VALEUR LIMITE
Nb de BV	%	Nb de BV	%	Nb de BV	%	Nb de BV	%	Nb de BV	%	Nb de BV	%	Nb de BV	%	
												1	3%	0,05 mg/l
						1	3%	2	6%	6	17%	1	3%	0,1 à 0,2 mg/l
		8	22%							1	3%	1	3%	0,21 à 0,3 mg/l
2	6%											1	3%	0,4 à 0,5 mg/l
1	3%			4	11%			1	3%	1	3%	1	3%	0,7 mg/l
				7	19%									Non précisée
3		8		11		1		3		8		5		TOTAL

Source : ISL-OREADE / Examen des contrats de bassins versants, 2005

Tableau N° 13 : types d'objectifs et valeurs limites pour les objectifs « phosphore » à 5 ans

Les modes d'expression des objectifs sont également disparates, avec une prédominance pour la définition d'une fréquence ou pour le respect strict de la réglementation.

5.4.3. Objectifs visés à 10 ans

Seulement 10 BV définissent un objectif phosphore à 10 ans (cf. Tableau N° 14).

	Anciens BV		Nouveaux BV	
	Nombre de BV	% des Anciens BV	Nombre de BV	% des Nouveaux BV
Présence d'objectif	2	12%	8	30%
Absence d'objectif	15	88%	19	70%
TOTAL	17		27	

Source : ISL-OREADE / Examen des contrats de bassins versants, 2005

Tableau N° 14 : définition d'un objectif « phosphore » à 10 ans en fonction de l'ancienneté des bassins versants

Sur ces 10 bassins, seulement 2 s'en tiennent au respect de la réglementation comme objectif à atteindre au bout de 10 ans ; ce sont deux nouveaux BV.

5.4.4. Conclusions sur les objectifs « phosphore » définis dans les contrats de bassins versants

Les objectifs de qualité concernant le phosphore sont très hétérogènes. Les références externes au programme BEP sont très courantes ; nombreux sont les contrats qui s'en remettent aux objectifs définis par la réglementation ou par le SDAGE pour fixer leurs objectifs de bassins versants.

5.5. Objectifs de résultat de la qualité des eaux : les matières organiques

5.5.1. Rappel de la réglementation

La réglementation eau potable pour le paramètre matières organiques est de 5 mg/l de O₂ ; elle est de 10 mg/l de O₂ pour les eaux brutes.

5.5.2. Les objectifs visés à 5 ans

Seulement 27 des 44 contrats de bassin versant définissent un objectif de qualité des eaux pour le paramètre matières organiques à 5 ans. Deux de ces objectifs font par ailleurs référence à d'autres paramètres que ceux normalement attendus (par exemple la mesure des matières en suspension).

Le Tableau N° 15 synthétise les objectifs concernant les matières organiques extraits des contrats de BV.

VALEUR AEP		VALEUR REGLEMENTAIRE NON PRECISEE		JOURS DE DEPASSEMENT		MOYENNE		MAXIMUM		FREQUENCE		
Nb de BV	%	Nb de BV	%	Nb de BV	%	Nb de BV	%	Nb de BV	%	Nb de BV	%	Valeur limite
1	4%					3	11%			1	4%	5 mg/l
										2	7%	6 mg/L
						4	15%	1	4%	1	4%	7 à 8 mg/l
						1	4%			1	4%	9 mg/l
1	4%	3	11%	4	15%	6	22%	1	4%	10	37%	10 mg/l
1	4%	4	15%							1	4%	Valeur non précisée
3		7		4		14		2		16		TOTAL

Source : ISL-OREADE / Examen des contrats de bassins versants, 2005

Tableau N° 15 : types d'objectifs et valeur limite fixée pour la matière organique à 5 ans

Les moyens d'expression de l'objectif les plus courants sont l'établissement d'une moyenne et/ou d'une fréquence. La norme eaux brutes est celle qui est la plus appliquée.

5.5.3. Objectifs visés à 10 ans

9 contrats de bassins versants définissent un objectif pour les matières organiques à 10 ans. Ce sont essentiellement des nouveaux BV (cf. Tableau N° 16).

	Anciens BV		Nouveaux BV	
	Nombre	%	Nombre	%
Présence d'objectif	1	6%	8	30%
Absence d'objectif	16	94%	19	70%
TOTAL	17		27	

Source : ISL-OREADE / Examen des contrats de bassins versants, 2005

Tableau N° 16 : définition d'un objectif « matière organique » à 10 ans en fonction de l'ancienneté des bassins versants

Parmi ces contrats, deux s'en tiennent explicitement au respect de la réglementation.

5.5.4. Conclusions sur les objectifs « matières organiques » définis dans les contrats de bassins versants

Seuls 60% des bassins versants définissent au moins un objectif de qualité des eaux pour le paramètre matières organiques à 5 ans, et 20% pour les objectifs à 10 ans. La majeure partie des objectifs définis se conforme à la réglementation eau brute ou eau potable.

5.6. Objectifs d'évolution des pratiques agricoles et non agricoles

Le contrat de bassin versant doit définir, pour chaque BV, « des objectifs d'évolution concrets et quantifiés quant aux pratiques agricoles et non agricoles ». Les grands axes de définition de ces objectifs liés aux pratiques sont les suivants :

- Résorption ;
- PMPOA ;
- Pratiques agricoles, incluant la gestion de l'azote, la fertilisation, la gestion des terres, l'utilisation des pesticides ;
- Aménagement de l'espace ;
- Assainissement des collectivités ;
- Epuration des industries ;
- Pollutions par les pesticides non agricoles.

5.6.1. Objectifs concernant la résorption

Trois bassins versants n'ont pas défini d'objectifs de résorption, n'étant « peu ou pas concernés » car non situés en ZES.

Sur les 41 contrats concernés, 8 définissent l'objectif de manière qualitative, par exemple « encourager la réflexion » ou « trouver une solution adaptée pour les exploitations concernées ».

L'ensemble des autres contrats de BV vise la résorption de 100% de l'azote en excédent.

5.6.2. Objectifs concernant le PMPOA

L'intégration du PMPOA aux objectifs de BV vise à accélérer la réalisation de ce programme général sur les bassins versants.

43 contrats définissent un objectif concernant le PMPOA, dont 41 sur l'ensemble de leur bassin. 38 BV fixent l'échéance de cet objectif à 2006 et deux en 2009.

5.6.3. Objectifs concernant les pratiques agricoles

Les pratiques agricoles incluent la gestion de l'azote, la fertilisation, la gestion des terres et la manipulation des pesticides.

43 contrats de bassins versants définissent un objectif de gestion de l'azote et 44 des objectifs concernant les pratiques de fertilisation.

Concernant la fertilisation, 20 contrats définissent des sous bassins versants prioritaires sur lesquels des actions spécifiques sont conduites.

43 contrats définissent un objectif de gestion de la couverture hivernale des sols, avec la répartition décrite dans le Tableau N° 17 :

	Nombre BV	% des BV
100% des sols couverts en hiver	33	77%
moins de 100% des sols couverts en hiver	10	23%
référence aux sols nus après maïs	5	12%
Protection aval - terres cultivées en bord d'eau	1	2%

Source : ISL-OREADE / Examen des contrats de bassins versants, 2005

Tableau N° 17 : répartition des types d'objectifs de gestion de la couverture hivernale des sols

Seulement trois bassins définissent des zones d'actions spécifiques pour cet objectif de couverture des sols. La Carte N° 3 indique les BV Bretagne Eau Pure situés en ZAC. 21 bassins sont totalement en ZAC et 5 partiellement. Certains bassins en ZAC se fixent un objectif inférieur à 100% car excluant les résidus comme modalité de couverture hivernale des sols.

L'objectif concernant les produits phytosanitaires est mentionné dans les 44 contrats. 20 définissent en outre des sous bassins prioritaires sur lesquels des actions renforcées sont mises en place.

En outre, 59% des BV définissent un objectif d'action auprès des prescripteurs, mais parmi eux, 10 BV (38 % des BV citant cet objectif) font uniquement référence au respect du code rural et de l'arrêté rendant obligatoire un agrément de vente.

5.6.4. Objectifs concernant l'aménagement de l'espace

50 % des contrats définissent des objectifs d'aménagement de l'espace. Parmi eux, 15 BV envisagent des actions sur l'ensemble de leur territoire et 9 sur des sous bassins.

5.6.5. Objectifs concernant l'assainissement des collectivités

42 BV fixent des objectifs concernant l'assainissement. Parmi eux, 28% (12 BV) mentionnent la réalisation d'un état des lieux de l'assainissement individuel d'ici 2006.

La définition des zones concernées par les objectifs en question est variable (cf. Tableau N° 18).

Zone concernée par les objectifs	Nombre BV	% des BV
BV	27	64%
Sous BV prioritaire	2	5%
Communes du BV	5	12%
Communes entières dans BV	10	24%
Centre bourg dans BV	3	7%

Source : ISL-OREADE / Examen des contrats de bassins versants, 2005

Tableau N° 18 : zones concernées par les objectifs d'assainissement

La majorité des bassins versants déploie ses actions sur l'ensemble de leur territoire, mais 24% des BV définissent au moins l'un des objectifs uniquement pour les « communes entières dans le bassin ».

5.6.6. Objectifs concernant l'épuration des industries

9 contrats seulement évoquent des objectifs concernant les pratiques industrielles (cf. Tableau N° 19)

	Nombre BV	%
Réglementation ICPE	2	22%
Sensibilisation des entreprises	2	22%
Suivi de l'épuration industrielle	3	33%
Autre (suppression point noir, « aboutissement de la réflexion »)	2	22%

Source : ISL-OREADE / Examen des contrats de bassins versants, 2005

Tableau N° 19 : objectifs concernant les pratiques industrielles

La répartition des types d'objectifs est homogène mais peu représentative compte tenu du faible nombre de contrats évoquant cet aspect.

5.6.7. Objectifs concernant les pollutions par les produits phytosanitaires non agricoles

Cette catégorie d'objectifs renvoie aux pratiques d'entretien des espaces communaux, et aux actions spécifiques menées auprès de la SNCF, des DDE et des particuliers.

L'entretien des espaces communaux est cité dans la totalité des contrats de bassins versants. Les différents objectifs rencontrés sont présentés dans le Tableau N° 20.

	Nombre BV	% des BV
100% des communes avec plan de désherbage	27	61%
100% des communes ont signé la charte (tous niveaux confondus)	26	59%
< 100% des communes engagées dans la charte (sans précision de niveau)	2	5%
communes engagées dans la charte et minimum au niveau 1	9	20%
Différents niveaux d'engagement dans la charte	7	16%
Formation d'agent(s) applicateur(s)	1	2%

Source : ISL-OREADE / Examen des contrats de bassins versants, 2005

Tableau N° 20 : objectifs concernant l'engagement dans la charte de désherbage communale

Les objectifs portent sur le pourcentage de communes engagées ou sur leur niveau d'engagement.

Les autres actions concernant les produits phytosanitaires non agricoles sont inégalement représentées dans les contrats de bassins versants.

86 % des BV (soit 38 bassins) fixent des objectifs d'évolution des pratiques auprès des particuliers, 45 % (20 BV) auprès de la SNCF et 61 % (27 BV) auprès des DDE.

L'échelle d'action principale des bassins versants pour l'évolution des pratiques d'utilisation de produits phytosanitaires non agricoles est l'échelle communale. Les interventions auprès des particuliers font également partie des objectifs dans une grande majorité de bassins versants.

5.7. Autres éléments des contrats de bassins versants

L'analyse des contrats de bassins versants apporte d'autres enseignements intéressants sur l'organisation du programme BEP au sein des BV.

Ainsi, 9 bassins (20% des contrats) ne définissent aucune structure de concertation en-dehors du comité de pilotage et/ou de la collectivité porteuse du projet. Les autres bassins versants identifient au moins une structure de concertation ; 61% d'entre eux citent l'intervention d'une commission professionnelle agricole.

Le suivi et l'évaluation des actions engagées dans le cadre du programme Bretagne Eau Pure sont intégrés à l'ensemble des contrats.

Les documents annexés aux contrats de bassins versants sont divers. Parmi eux ont été recherchés les chartes, conventions de partenariats ou, les listes de signataires de ces documents (cf. Tableau N° 21).

	Anciens BV		Nouveaux BV	
	Nombre BV	% des anciens BV	Nombre BV	% des nouveaux BV
Charte phytos annexée	4	24%	6	22%
Charte désherbage communal annexée	3	18%	6	22%
Liste des signataires	5	29%	4	15%
Conventions de partenariats	2	12%	1	4%

Source : ISL-OREADE / Examen des contrats de bassins versants, 2005

Tableau N° 21 : annexes aux contrats de bassins versants

24% des anciens BV et 22% des nouveaux ont annexé la charte sur les produits phytosanitaires à leur contrat. Pour la charte de désherbage communal, ces chiffres sont presque équivalents. Les conventions de partenariats ne sont pas très répandues, seulement trois BV les ont annexées à leur contrat.

5.8. Synthèse de l'analyse des objectifs de contrats de bassins versants

5.8.1. Synthèse des objectifs de résultat de la qualité des eaux

L'analyse des contrats de bassins versants souligne une grande hétérogénéité et une ambition relative dans la définition des objectifs de résultat de la qualité des eaux. L'absence d'un référentiel commun basé sur un diagnostic régional global explique en partie la diversité des types d'objectifs et des valeurs fixées.

La quasi-totalité des bassins versants a défini un objectif à cinq ans pour les nitrates et les pesticides ; pour les autres paramètres et pour les objectifs à 10 ans, le taux de définition des objectifs est relativement faible. En outre, des confusions existent sur les valeurs guide applicables, conduisant à la définition d'objectifs se référant souvent au respect strict de la réglementation. Le choix des objectifs est toutefois influencé par la situation initiale du BV, les moins dégradés fixant généralement des valeurs plus ambitieuses.

5.8.2. Synthèse des objectifs d'évolution des pratiques agricoles et non agricoles

Les objectifs d'évolution des pratiques se conforment dans la plupart des cas au respect des réglementations en vigueur.

En effet, les objectifs liés à des programmes réglementaires sont presque unanimement suivis ; en revanche, les objectifs spécifiques BEP ne sont pas tous cités dans l'ensemble des contrats de bassins versants. On remarque même régulièrement des taux de définition de l'objectif inférieurs à 50 % des bassins versants pour les objectifs n'ayant pas de réelle composante réglementaire (aménagement de l'espace, pratiques industrielles, SNCF).

Toutefois, certains aspects comme l'entretien des espaces communaux sont suivis à l'unanimité des bassins versants BEP. La mise en place de la charte d'entretien des espaces communaux a créé un cadre facilitant l'adhésion des bassins versants à la mise en œuvre d'actions dans ce domaine.

Chapitre 6

Questions portant sur la pertinence du programme

6.1. Les objectifs fixés au niveau régional par la convention BEP, au niveau local par les contrats de bassins versants, sont-ils pertinents en terme d'adaptation à la nature des problèmes à résoudre ?

6.1.1. Cadrage méthodologique

6.1.1.1. Compréhension de la question

Cette question d'évaluation est relative à la pertinence des objectifs du programme, autrement dit : y-a-t-il adéquation des objectifs du programme avec les problèmes qu'il est censé résoudre ? La pertinence doit être étudiée autant au niveau des objectifs fixés par la Convention qu'au niveau de ceux évoqués dans les contrats de bassins versants. Il s'agit aussi de vérifier que les objectifs du CPER ont bien été retranscrits dans la convention.

6.1.1.2. Critères d'évaluation

Les critères d'évaluation de cette question sont les suivants :

- Les objectifs de la Convention reprennent bien ceux du CPER ;
- Les objectifs de la Convention sont adaptés à la nature des problèmes à résoudre ;
- Les objectifs des contrats de bassins versants sont adaptés à la nature des problèmes à résoudre.

6.1.1.3. Informations utilisées

Les informations utilisées pour argumenter les jugements portés sur les critères d'évaluation sont, sans ordre de priorité :

- Les avis des personnes ressources ;
- Les textes fondateurs (Convention et contrats de bassins versants).

6.1.2. Réponse détaillée

6.1.2.1. Reprise des objectifs du CPER dans la Convention cadre

Le CPER définit la reconquête de la qualité de l'eau comme la « *priorité des priorités* ». La Convention cadre reprend l'objectif de lutte contre la pollution des eaux en identifiant quatre paramètres (l'azote, les produits phytosanitaires, le phosphore et les matières organiques) permettant « *la reconquête ou de la sauvegarde de la qualité de l'eau pour en permettre tous les usages* ».

Les objectifs de la Convention sont adaptés à la nature des problèmes à résoudre. Toutefois, ils y apparaissent de manière diffuse et non chiffrée. Il manque à ce texte fondateur une véritable stratégie déclinant avec précision les objectifs généraux en objectifs opérationnels puis en actions.

6.1.2.2. Objectifs des contrats de bassins versants essentiellement conditionnés par le contentieux lié à la qualité des eaux brutes destinées à la production d'eau de boisson

En réponse au contentieux européen C 266/99 (Cf. § 2.3), l'Etat français a appuyé la prise en compte des objectifs essentiels à l'enjeu « eau potable » et ainsi focalisé l'action autour des nitrates. Les objectifs repris dans les contrats de bassins versants sont de ce fait essentiellement conditionnés par cette préoccupation et par la volonté d'agir au plus vite.

Le Tableau N° 22 illustre l'importance prise par les objectifs « azote » et « produits phytosanitaires » dans les contrats de bassins versants.

Paramètres	Nombre de bassins versants fixant des objectifs pour les paramètres	Proportion des bassins versants fixant des objectifs pour les paramètres
Nitrates	45	100%
Produits phytosanitaires	45	100%
Phosphore	35	80%
Matières organiques	27	60%

Source : ISL-OREADE / Analyse des contrats de bassins versants, 2005

Tableau N° 22 : prise en comptes des 4 paramètres de la Convention dans les contrats de bassins versants

Les objectifs « phosphore » et « matières organiques » ne sont repris respectivement que dans 80% et 60% des contrats de bassins versants ; ils présentent une grande homogénéité et font référence soit aux objectifs aux points nodaux des SDAGE, soit aux valeurs limites imposées par la réglementation (Cf. § 5.4 et § 5.5).

6.1.2.3. Absence d'objectifs quantitatifs

Les objectifs de qualité d'eau retenus traduisent des préoccupations qualitatives et n'abordent pas les aspects quantitatifs. Ces deux dimensions sont pourtant difficilement dissociables et notamment dans un contexte breton parfois marqué par des épisodes de fragilité des ressources lors des étiages. Une globalisation des objectifs dans le sens de la prise en considération de la dimension quantitative est essentielle dans un contexte pouvant être marqué par des situations où la diminution des débits peut se traduire par un accroissement des concentrations pouvant aller jusqu'au dépassement des valeurs limites de potabilisation des eaux brutes.

6.1.2.4. Appréciations divergentes de l'ambition des objectifs des contrats de bassins versants

Les avis exprimés sur l'ambition des objectifs inscrits dans les contrats de bassins versants sont hétérogènes. Ces objectifs sont issus d'une démarche consensuelle entre des porteurs de projets (qui pour près de la moitié sont des structures productrices d'eau potable) et des agriculteurs ; il en ressort des objectifs qui convergent vers la satisfaction des valeurs limites imposées par la réglementation relative à la production d'eau potable. L'expression d'objectifs calqués sur les valeurs limites d'utilisation des eaux brutes pour la production d'eau de boisson est également renforcée par le contentieux « eaux brutes ».

L'ambition des objectifs de qualité des eaux est une notion difficile à appréhender et qui ne peut être déconnectée de l'état des lieux de départ des eaux des bassins versants. Ainsi, dans certains cas, des objectifs ambitieux ont été affichés dans le cadre du programme BEP II. Ils n'ont pas été atteints car inaccessibles au regard de la situation de départ ; ils ont été revus à la baisse dans le cadre de BEP 2000-2006.

L'hétérogénéité des objectifs des contrats de bassins versants renforce la difficulté d'appréciation de leur ambition. Au delà de la diversité des situations de départ cette hétérogénéité est la conséquence d'une absence de mise en œuvre globale des diagnostics initiaux des bassins versants. Un cadre méthodologique existe cependant (« Cadres méthodologiques pour la mise en œuvre des contrats de bassins versants », septembre 2001) mais est peu appliqué dans les faits ou objet d'adaptations.

Concernant les objectifs d'évolution de pratiques, ils reprennent les obligations réglementaires et répondent ainsi à la volonté d'accompagnement et de renforcement des programmes existants.

Qu'il s'agisse des objectifs de qualité d'eau ou d'évolution des pratiques, les ambitions pourraient être revues à la hausse selon différents points de vue recueillis qui soulignent en particulier :

- L'insuffisance des seuls objectifs de concentrations qui devraient être assortis d'objectifs de flux ;
- La mise en place d'objectifs s'attaquant plus spécifiquement aux causes des problèmes rencontrés ;
- La nécessaire intégration d'objectifs traduisant une globalisation de l'approche avec notamment la prise en compte de l'aménagement de l'espace.

6.1.3. Réponse synthétique

6.1.3.1. *Pertinence des objectifs de la Convention*

Le CPER, qui définit une stratégie de préservation et de valorisation de l'environnement (« programme 10 », page 41), identifie la reconquête de la qualité des eaux comme « *la priorité des priorités* » (« enjeux et stratégie », page 4 & 5). La Convention cadre du programme Bretagne Eau Pure reprend ce principe en cherchant à reconquérir ou sauvegarder la qualité de l'eau pour en permettre tous les usages ; quatre paramètres sont identifiés pour atteindre cet objectif : l'azote, les produits phytosanitaires, le phosphore et les matières organiques (§ 2.1 page 20 de la Convention).

La Convention cadre définissant les règles d'application du programme reprend les objectifs affichés par le CPER. Les objectifs fixés au niveau de la Convention BEP sont pertinents par rapport au défi de reconquête de la qualité des eaux.

Toutefois, bien qu'ils soient pertinents, les objectifs apparaissent dans la Convention de manière diffuse et non chiffrée. Il manque à ce texte fondateur une véritable stratégie déclinant avec précision les objectifs généraux en objectifs opérationnels puis en actions.

6.1.3.2. *Pertinence des objectifs des contrats de bassins versants*

L'examen des contrats de bassins versants montre que deux des quatre paramètres identifiés par la Convention, l'azote et les produits phytosanitaires, constituent dans les faits le socle de la reconquête de la qualité des eaux. Il s'agit d'une résultante de l'émergence du contentieux européen relatif aux eaux brutes qui limite l'ampleur des engagements indispensables à la reconquête globale de la qualité des eaux.

La pertinence des objectifs de qualité des eaux repris dans les contrats de bassins versants n'est que partielle puisqu'ils sont essentiellement centrés autour de l'azote et des produits phytosanitaires alors que la Convention envisageait quatre paramètres.

Les contrats de bassins versants comprennent également des objectifs d'évolution des pratiques qui reprennent les obligations réglementaires imposées dans les bassins versants ; ils s'inscrivent donc dans une perspective d'accompagnement et de renforcement des programmes existants.

6.2. Les différentes échelles d'intervention choisies (bassins versants/sous bassins versants/individus) et le choix des bassins et sous bassins sélectionnés sont-ils pertinents en terme d'adaptation au contexte ?

6.2.1. Cadrage méthodologique

6.2.1.1. Compréhension de la question

Dans un premier temps, il s'agit d'évaluer si les différentes échelles d'intervention pour lesquelles des objectifs opérationnels ont été identifiés sont pertinentes ; puis, dans un second temps, si le choix des bassins versants et sous bassins versants sélectionnés est pertinent et justifié.

6.2.1.2. Critères d'évaluation

Les critères d'évaluation de cette question sont les suivants :

- L'intervention du programme BEP au niveau des bassins versants, des sous bassins versants et des individus est pertinente ;
- Les critères de choix des bassins versants sont pertinents ;
- Le choix des bassins versants et des sous bassins versants a été réalisé selon les critères établis par la Convention.

6.2.1.3. Informations valorisées

Les informations utilisées pour argumenter les jugements portés sur les critères d'évaluation sont, sans ordre de priorité :

- Les avis des personnes ressources ;
- Les textes fondateurs (Convention et contrats de bassins versants).

6.2.2. Réponse détaillée

6.2.2.1. Caractéristiques des bassins versants de BEP 2000-2006

45 bassins versants composent le territoire d'intervention de BEP sur la période 2000-2006 ; leur organisation géographique est décrite au moyen de la Carte N° 1.

Les chiffres clefs descriptifs des surfaces et des acteurs concernés par les 45 bassins versants sont regroupés dans le Tableau N° 23.

	45 bassins versants BEP	Ensemble de la Bretagne	
Nombre d'habitants	760 000	2 900 000	26%
Communes⁴	607	1 269	48%
Nombre d'agriculteurs	16 500	51 200	32%
Surface Agricole Utile	743 000 ha	1 700 000	44%
Production d'eau (AEP)	489 000 m ³ /j	860 000 m ³ /j	57%

Source : ISL-OREADE / Synthèse des données contenues dans le rapport d'étape BEP 2004

Tableau N° 23 : données clefs des 45 bassins versants du programme BEP 2000-2006

Les statistiques précédentes soulignent l'importance des bassins versants vis-à-vis de l'enjeu AEP. Les 45 bassins contribuent en effet à une production d'eau de 489 000 m³/j ; ce qui correspond à 57% du volume d'eau produit quotidiennement à l'échelle régionale. En considérant une dotation hydrique journalière de 141 l/hab.⁵ ; le volume produit pourvoit à l'alimentation en eau d'une population de plus de 6 millions d'habitants (soit une couverture des besoins de la totalité de la population régionale).

⁴ Communes dont le centre bourg est situé dans le périmètre d'un bassin versant BEP.

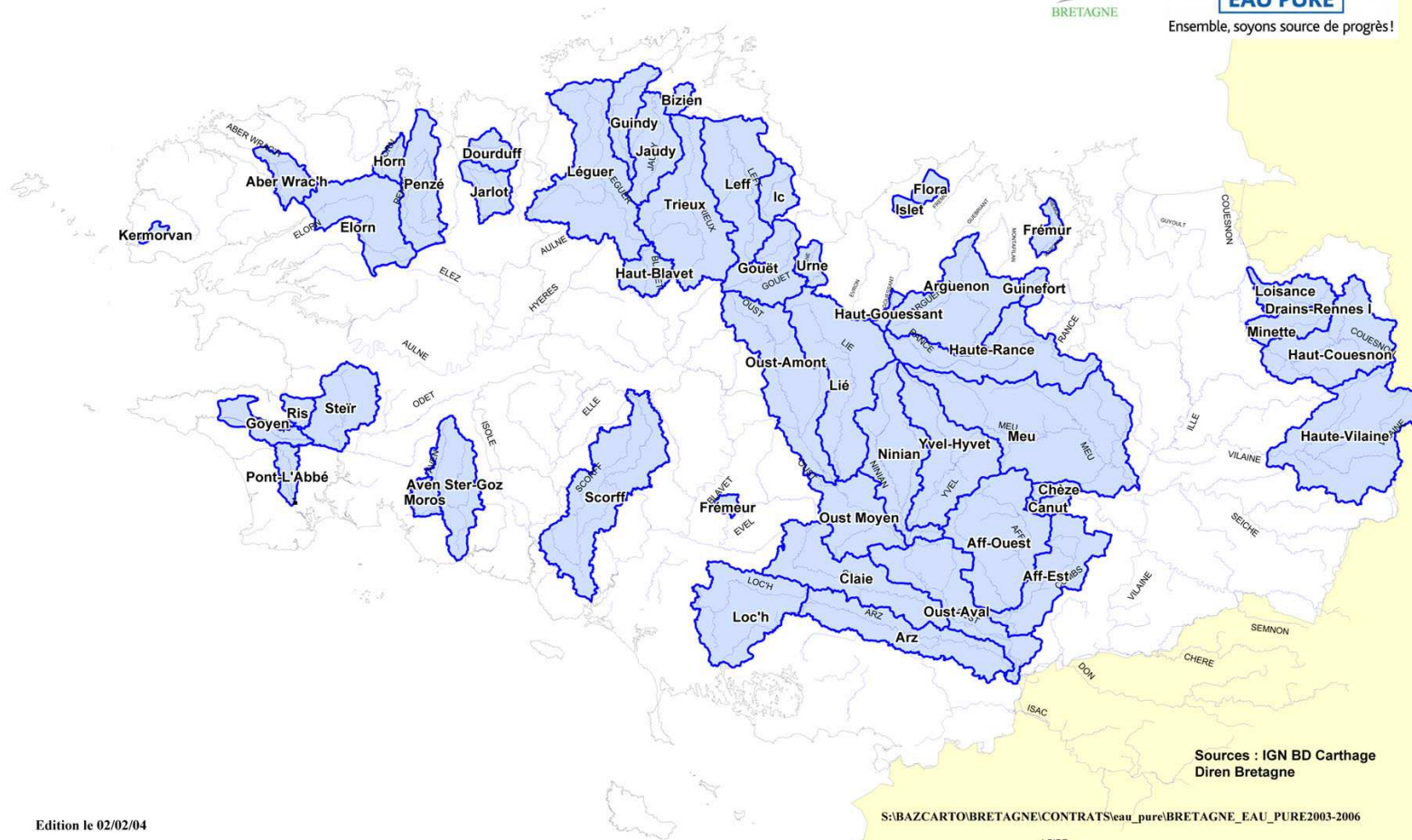
⁵ Valeur moyenne extraite du Schéma Régional d'Alimentation en Eau Potable.

BRETAGNE EAU PURE

Programme 2003-2006



Ensemble, soyons source de progrès !



Sources : IGN BD Carthage
Diren Bretagne

Edition le 02/02/04

S:\BAZCARTO\BRETAGNE\CONTRATS\eau_pure\BRETAGNE_EAU_PURE2003-2006

Source : DIREN Bretagne, 2004
Carte N° 1 : carte des bassins versants de BEP 2000-2006

Les 45 bassins versants se répartissent entre 17 anciens bassins (impliqués dans BEP II) et 28 nouveaux (qui rejoignent le programme sur la période 2000-2006). Parmi les anciens bassins, 3 sont intégrés jusqu'à échéance de leur contrat pour leur permettre de solder les opérations en cours. Le Tableau N° 24 résume la distribution des bassins entre départements et ancienneté. La liste a depuis 2001 été complétée par ajout de 2 nouvelles entités dans les Côtes-d'Armor : l'Islet-Flora et le Jaudy (associé au Guindy et au Bizien).

Département	Bassins versants retenus		Bassins versants retenus jusqu'à échéance du contrat signé entre 1995 et 1999
	Nouveaux bassins	Bassins renouvelables	
Côtes d'Armor	Léguer Guindy-Bizien Trieux (amont Guingamp) Ic-Leff Lié (pour partie) Urne Guinefort Haute Rance (amont Rophémel) Frémur (pour partie) Meu (pour partie) Oust amont (pour partie) Ninian (pour partie)	Arguenon Gouët (dont Noë Sèche) Haut Gouessant Yvel-Hyvet (pour partie)	Haut Blavet
Finistère	Aven-Ster-Goz Aber Wrac'h Horn Dourduff-Jarlot Goyen Ris Moros	Rivière de Pont l'Abbé Kermorvan Elorn Steir	Penzé
Ille et Vilaine	Couesnon (amont Mézières) Frémur (pour partie) Meu (pour partie) Haute Rance (amont Rophémel) (pour partie) Aff est (pour partie) Aff ouest (pour partie) Oust aval (pour partie)	Haute Vilaine Loisance-Minette Drains Rennes I Chêze-Carut Yvel-Hyvet (pour partie)	
Morbihan	Lié (pour partie) Claie Oust amont (pour partie) Oust moyen Oust aval (pour partie) Aff ouest (pour partie) Aff est (pour partie) Arz Ninian (pour partie)	Yvel-Hyvet (pour partie) Loc'h Frémur	Scorff

Source : Convention BEP, 2001

Tableau N° 24 : distribution départementale et par ancienneté des bassins versants de BEP 2000-2006

Un critère d'intégration des bassins versants au programme BEP a été celui de leur présence sur la liste des bassins en contentieux européen vis-à-vis des eaux brutes⁶. Ainsi, 22 des 45 bassins du programme, soit 49%, sont concernés par ce contentieux (Cf. Carte N° 2). 8 autres bassins correspondent à des ZAC⁷ et 3 à des contextes où le pompage des eaux a été stoppé suite à la mauvaise qualité des eaux brutes⁸.

La Carte N° 3 met en lumière qu'en dehors des bassins concernés par le contentieux, les autres correspondent à des ZAC ou bien des ZES, voire les deux.

Tous les bassins, à l'exception du Goyen pour avoir lancé tardivement sa démarche, ont signé un contrat de bassin. Dans le cas du Goyen, un programme d'action pluriannuel a été retenu en substitution au contrat de bassin.

⁶ L'Etat souhaitait limiter les bassins du programme BEP 2000-2006 à ceux concernés par le contentieux ; les collectivités territoriales s'y sont opposées et ont obtenu un élargissement de la liste des bassins.

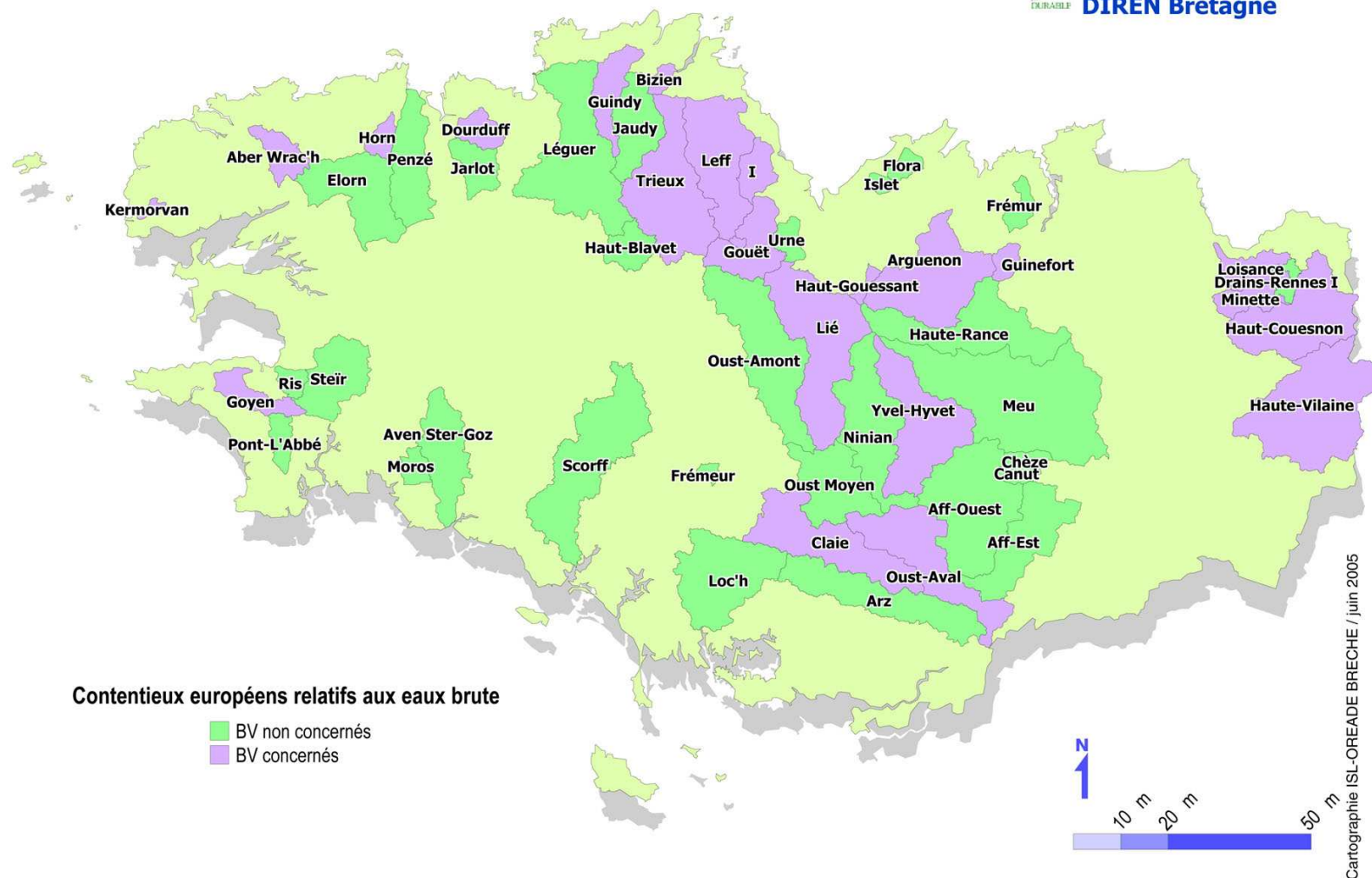
⁷ Haute-Rance, Meu, Islet-Flora, Oust-Moyen, Oust-Amont, Léguer, Haut-Blavet et Kermorvan.

⁸ Islet-Flora, Ninian et Oust-Moyen.

Evaluation du programme BEP 2000-2006



DIREN Bretagne

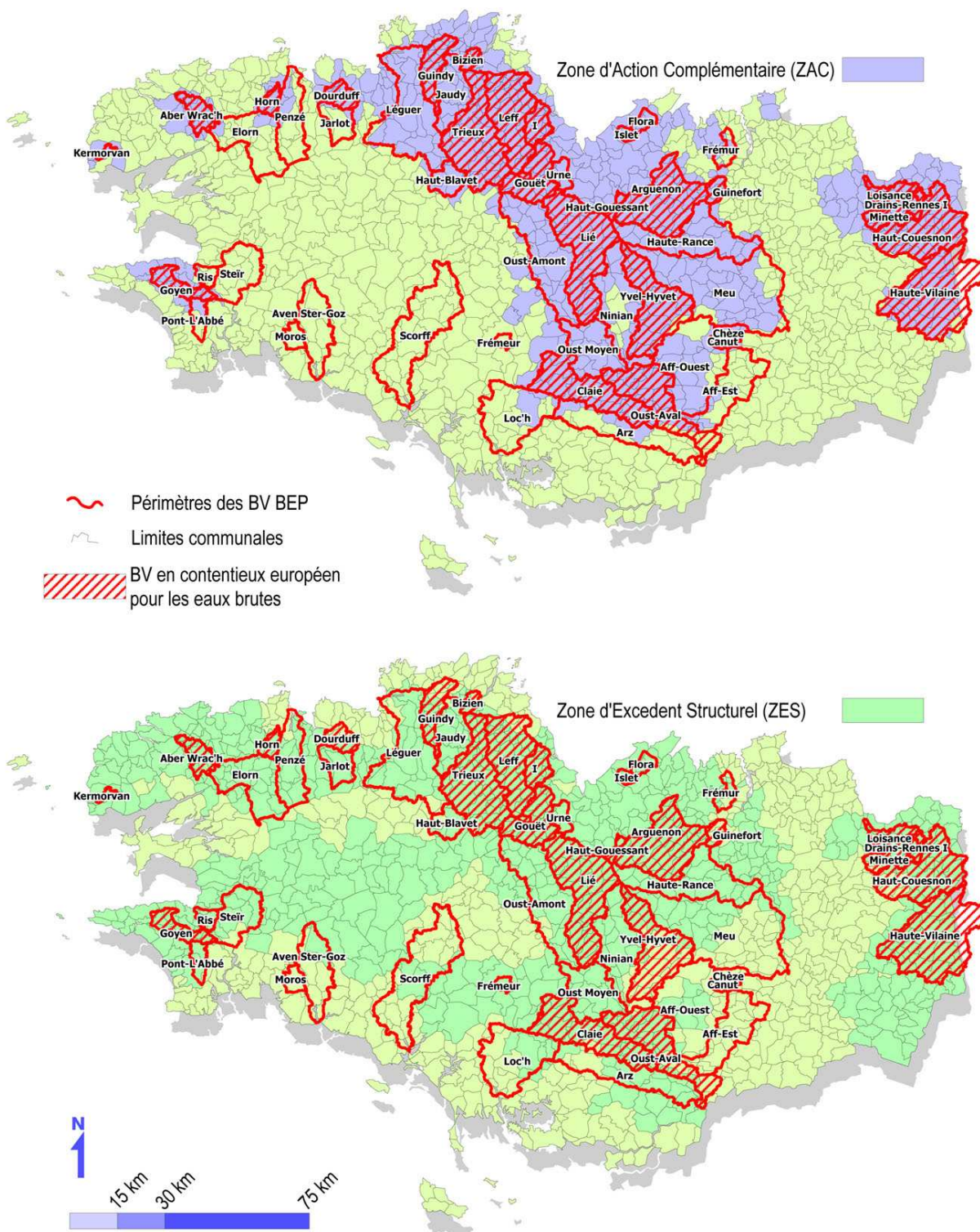


Source : liste DIREN Bretagne des bassins versants en contentieux, 2005

Carte N° 2 : carte des bassins versants du programme concernés par le contentieux C 266/99 relatif à la qualité des eaux brutes

Evaluation du programme BEP 2000-2006

DIREN Bretagne

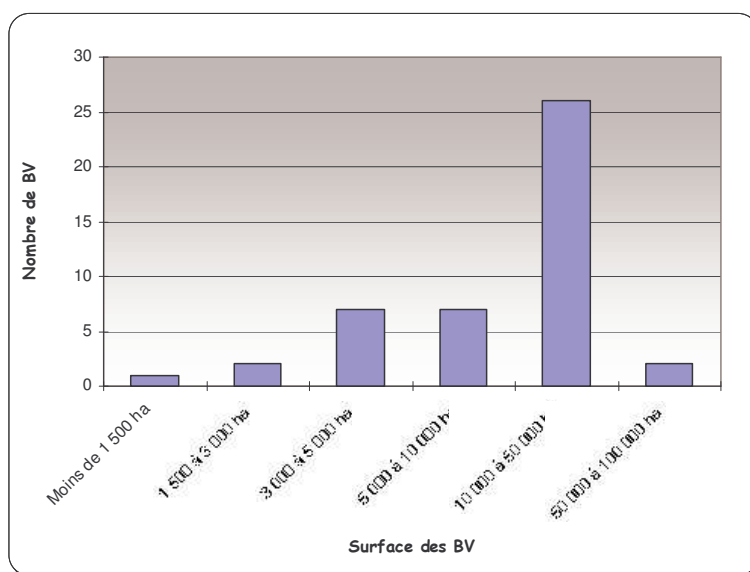


Cartographie ISL-OREADE BRECHE / juin 2005

Source : ISL-OREADE / d'après liste des communes classées en ZAC et cantons en ZES, 2005

Carte N° 3 : superposition des bassins versants BEP aux zonages ZAC et ZES de la Directive « nitrates »

Les bassins versants s'étendent sur des territoires de dimension variable, de 700 ha pour le plus petit (Haut Gouessant) à plus de 78 000 ha pour le plus vaste (Meu). L'illustration N° 8 indique la dispersion des surfaces contrôlées par les 45 bassins versants. Près de 60% des bassins versants correspondent à un territoire d'une superficie comprise entre 10 000 et 50 000 ha. Un peu moins du quart des bassins s'étendent sur moins de 5 000 ha.



Source : Données de suivi du programme / Mission BEP, 2005

Illustration N° 8 : distribution des bassins versants par superficie

6.2.2.2. Intérêts de l'intervention à l'échelle des bassins versants

L'intervention à l'échelle des bassins versants, initiée par BEP II, est jugée quasi-unaniment comme très pertinente.

L'action organisée autour des bassins versants est un atout majeur du programme BEP. Le bassin représente une unité territoriale de responsabilisation collective du fait de sa cohérence hydrographique. Pour autant cette échelle d'intervention présente l'inconvénient de s'inscrire dans une frontière abstraite rendant difficile le lien entre une localisation géographique et une ressource en eau.

A priori, l'appartenance à un bassin versant pouvait paraître plus délicate à appréhender que l'appartenance à un territoire communal. A posteriori, le programme a joué un rôle pédagogique en levant cette difficulté conceptuelle.

Toutefois, la notion de bassin versant pose deux questions :

- Elle limite l'intervention sur un territoire breton pourtant classé en totalité en zone vulnérable ;
- Elle se superpose à des zonages réglementaires conduits à l'échelle des communes et des cantons (Cf. § 7.2.2.5).

6.2.2.3. Difficultés associées à la définition des sous bassins versants

Si l'intervention à l'échelle des bassins versants recueille l'unanimité des avis, la notion de sous bassins versants a introduit davantage de débats.

Le programme BEP dans sa configuration 2000-2006 se distingue de sa version antérieure par la mise en place d'actions individuelles. Le sous bassin versant est la courroie de transmission établissant le lien entre le bassin versant et l'individu qui contractualise avec une structure porteuse. Le ciblage de sous bassins est également retenu afin d'agir au plus près des situations les plus critiques avec des moyens financiers limités ne permettant pas de toucher l'ensemble des agriculteurs des 45 bassins versants.

Les critères mentionnés dans la Convention pour la définition des sous bassins versants sont :

- Superficie indicative de 1 500 à 2 000 ha ;
- Une quarantaine d'agriculteurs.

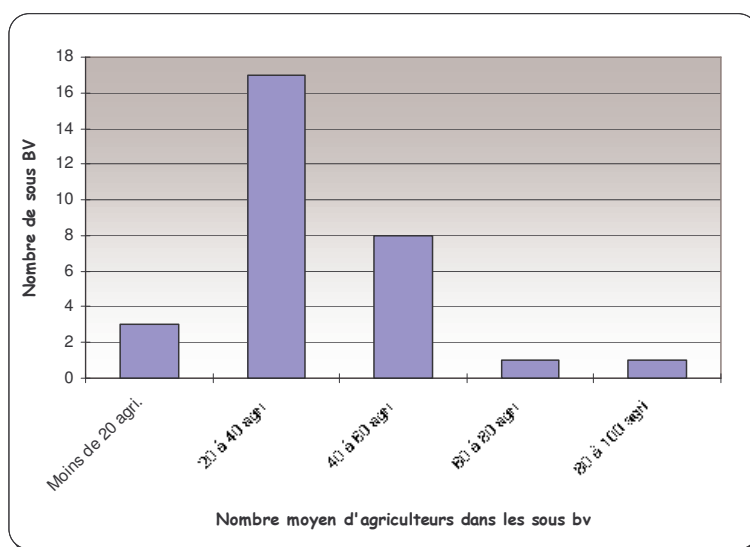
L'hétérogénéité des surfaces associées aux 45 bassins versants BEP n'a pas toujours permis de définir des sous bassins selon les recommandations de la Convention. Mais quand cela était possible, les sous bassins versants n'ont pas systématiquement été définis. Le bilan en terme de délimitation des sous bassins versants s'établit comme suit :

- 13 bassins versants ne délimitent pas de sous bassins versants du fait de difficultés pour satisfaire aux critères de la Convention ;
- 2 bassins versants (le Scorff et l'Aber Wrac'h) alors que leur conformation leur permettait de le faire ;
- 1 bassin versant n'a pas identifié de sous bassin suite à une implication tardive dans le programme ;
- 29 bassins ont définis un ou plusieurs bassins versants.

A l'époque de leur mise en place, les réflexions relatives aux sous bassins versants ont introduit différentes interrogations en relation avec :

- Le risque de voir les agriculteurs situés en dehors des sous bassins versants prioritaires déconnectés du sentiment d'appartenance au bassin ou de se sentir exclus des démarches individuelles ;
- Le risque de la part des agriculteurs des sous bassins versants de se voir pointés du doigt.

L'Illustration N° 9 indique la répartition des sous bassins versants en fonction du nombre d'agriculteurs qui s'y trouvent. Les critères de sélection des sous bassins versants définis par la Convention semblent bien respectés puisque sur 55% des sous bassins le nombre d'agriculteurs varie entre 20 et 60 (la Convention préconisait le chiffre de 40 agriculteurs). Par manque de données, la même approche ne peut être réalisée à partir du second critère de sélection ; celui de la superficie des sous bassins (1 500 à 2 000 ha selon la Convention).



Source : Données de suivi du programme / Mission BEP, 2005

Illustration N° 9 : distribution des sous bassins versants par nombre d'agriculteurs

Une question à laquelle il est difficile de répondre par manque de donnée porte sur l'essaimage des actions individuelles au-delà des sous bassins versants ; il s'agissait là d'un objectif affiché dans la Convention. Dans les faits, cet essaimage hors des sous bassins versants ne se fait pas naturellement et réclame la définition de nouveaux sous bassins.

Enfin, il est important de souligner que la définition des sous bassins versants réduit les cibles. Les réalisations, rapportée à l'ensemble des bassins versants ou de la région, voient leur importance considérablement limitée; ce qui n'est pas sans poser problème pour un programme dont le nom fait référence à l'échelle régionale (Cf. Tableau N° 25).

	Echelle considérée		
	Les sous bassins versants	Les bassins versants	La région Bretagne
Proportion des agriculteurs ayant contractualisé un EPA	62% des agri. fin 2004	26% des agriculteurs	8% des agriculteurs
Superficie concernée par le classement de parcelles à risques		20% de la SAU fin 2003	9% de la SAU

Source : Données de suivi du programme / Mission BEP, 2005

Tableau N° 25 : effet de réduction des cibles par prise en compte des sous bassins versants

6.2.3. Réponse synthétique

Historiquement, depuis 1993 et la mise en place de BEP II, le programme oriente ses actions à l'échelle des bassins versants. Une des particularités de BEP 2000-2006 est de prévoir des aides individuelles pour les agriculteurs qui s'engagent contractuellement dans une démarche de progrès agronomiques. La maîtrise budgétaire des aides versées a imposé un ciblage des interventions sur des zones prioritaires, les sous bassins versants. Le sous bassin établit donc le lien entre le bassin BEP et les individus concernés par les actions individuelles.

Le bassin versant, premier étage d'une logique d'intervention territoriale en cascade est particulièrement pertinent dans la mesure où ce territoire décrit une unité logique du point de vue de la circulation des eaux et donc de la maîtrise des pollutions. En référence à la nécessaire maîtrise budgétaire du programme, la pertinence de la contractualisation individuelle dans les sous bassins prioritaires est certaine. Par contre, cette pertinence des sous bassins et des individus est nettement moins affirmée au regard des objectifs de reconquête de la qualité des eaux. Cette logique distingue deux catégories d'agriculteurs impliqués à des niveaux variables et réduit les cibles d'intervention.

Les critères fixés par la Convention pour le choix des bassins versants portaient d'une part sur les « secteurs à contentieux européens pour la qualité des eaux brutes destinées à la production d'eau potable » et d'autre part sur « d'autres secteurs stratégiques dans l'approvisionnement de l'eau à l'échelle de la Bretagne et méritant d'être accompagnés dans leurs efforts de protection ».

Les critères de sélection des bassins versants, définis par la Convention, orientent préférentiellement leur choix en fonction de considérations influencées par l'enjeu de eau potable. De ce fait, la pertinence de ces critères n'est que partielle vis-à-vis d'un objectif de reconquête générale de la qualité des eaux qui nécessite d'étendre le champ d'intervention au-delà des seuls paramètres déclassants pour la production d'eau potable.

Les critères fixés par la Convention pour le choix des sous bassins versants portaient sur la mobilisation locale des agriculteurs, la contribution significative à la charge polluante, les risques pour l'ensemble des usages de l'eau ; de plus les sous bassins devaient s'étendre sur une superficie comprise entre 1 500 et 2 000 ha et concerner environ 40 agriculteurs.

Les critères de sélection des sous bassins versants sont pertinents vis-à-vis de l'objectif de reconquête de la qualité des eaux mais cette pertinence reste limitée dans la mesure où il y a réduction du territoire et des cibles d'intervention.

Le choix des bassins versants répond aux critères fixés par la Convention. Concernant les sous bassins versants, ils n'ont été définis que sur moins des deux tiers des bassins versants. La raison principale à l'origine de l'absence de définition est la difficulté, dans différentes situations, à répondre aux critères définis par la Convention.. Lorsqu'ils sont délimités, les sous bassins versants reprennent les critères de sélection précisés par la Convention.

Chapitre 7

Questions portant sur la cohérence du programme

7.1. Les moyens déployés pour la mise en œuvre du programme (moyens techniques, financiers, humains et de communication, au niveau régional, départemental et local) sont-ils cohérents avec les objectifs du programme ?

7.1.1. Cadrage méthodologique

7.1.1.1. Compréhension de la question

Cette question porte sur la cohérence interne du programme en s'intéressant au rapport qui existe entre les moyens et les objectifs. Il s'agit de juger dans quelle mesure les moyens identifiés par la convention permettent d'atteindre les objectifs du programme.

7.1.1.2. Critères d'évaluation

Un unique critère d'évaluation est retenu pour structurer la réponse à la question :

- Les moyens identifiés par la convention permettent d'atteindre les objectifs du programme.

7.1.1.3. Informations valorisées

Les informations utilisées pour argumenter les jugements portés sur le critère d'évaluation sont, sans ordre de priorité :

- Les avis des personnes ressources ;
- L'enquête auprès des animateurs de bassins versants ;
- Les textes fondateurs (Convention et contrats de bassins versants).

7.1.2. Réponse détaillée

7.1.2.1. Moyens financiers

La Convention BEP 2000-2006 prévoit un financement global de 91 470 k€. Au démarrage du programme, 5 financeurs devaient abonder, à parts égales, au budget de BEP :

- L'Europe ;
- L'Etat. Suite au contentieux « eaux brutes », l'implication de l'Etat est portée par le MEDD en remplacement du MAAPR qui était jusqu'alors impliqué dans le programme BEP II ;
- L'Agence de l'eau Loire Bretagne ;
- Le Conseil régional de Bretagne ;
- Les Conseils généraux des Côtes d'Armor, du Finistère, de l'Ille et Vilaine et du Morbihan.

Au départ, la maquette financière était parfaitement équilibrée ; sa mise en œuvre a provoqué des déséquilibres :

- Suite au retard dans la mise en œuvre des EPA et à la suppression du volet expérimentation qui a diminué la part de l'Europe et de l'Etat ;

- Suite à l'autoévaluation qui n'a pas été réalisée, ce qui a diminué la part de l'Etat.

7.1.2.2. Moyens humains

Le Tableau N° 26 donne une estimation des moyens humains affectés au programme. Le nombre d'ETP concerné par le programme est estimé à 168. Environ 90% des ETP sont concentrés dans des structures avec responsabilités dans le fonctionnement du programme. Les 10% des ETP restant appartiennent aux structures en charge du financement du programme.

	Nombre d'ETP affecté à BEP	
Porteurs de projets	96	57%
Chambres d'agriculture	56 ⁹	33%
Etat	6	4%
Collectivités	6,5	4%
Mission BEP	3,5	2%
TOTAL	168	

Source : ISL-OREADE / Synthèse des données collectées lors de la journée de travail avec les animateurs

Tableau N° 26 : estimation des moyens humains affectés au programme BEP

Au sein des structures porteuses, l'animateur général peut être épaulé dans ses missions par des moyens humains complémentaires. La taille de la structure porteuse semble être un élément décisif sur la capacité du porteur de projet à recruter du personnel pour accompagner l'animateur général (Cf. Tableau N° 27). Les moyens humains sollicités sont les plus importants pour les structures porteuses employant entre 10 et 50 salariés. Ils diminuent pour les structures de plus de 50 salariés très vraisemblablement du fait d'une probable mise à disposition de personnel sans prise en compte des temps passés au moyen d'une comptabilité analytique.

Taille de la structure porteuse	Nombre moyen d'ETP affecté à BEP (hors animateur général)
Moins de 5 salariés	0,9
De 5 à 10 salariés	1,1
De 10 à 50 salariés	7,1
Plus de 50 salariés	0,3

Source : ISL-OREADE / Synthèse des données collectées lors de la journée de travail avec les animateurs

Tableau N° 27 : estimation des ETP affectés à BEP, hors animateur général, et en fonction de la taille de la structure porteuse

Globalement, au sein des structures porteuses de projet, la répartition des ETP entre animateurs généraux et personnel complémentaire est estimée respectivement à 36% et 64%.

Exclusion faite des animateurs généraux, 80% des ETP des porteurs de projet interviennent sur des tâches techniques (gestion des données, appui technique, communication et/ou actions non agricoles).

L'Illustration N° 10 résume l'organisation des moyens humains dédiés à BEP. Les moyens humains peuvent être regroupés en quatre ensembles distincts :

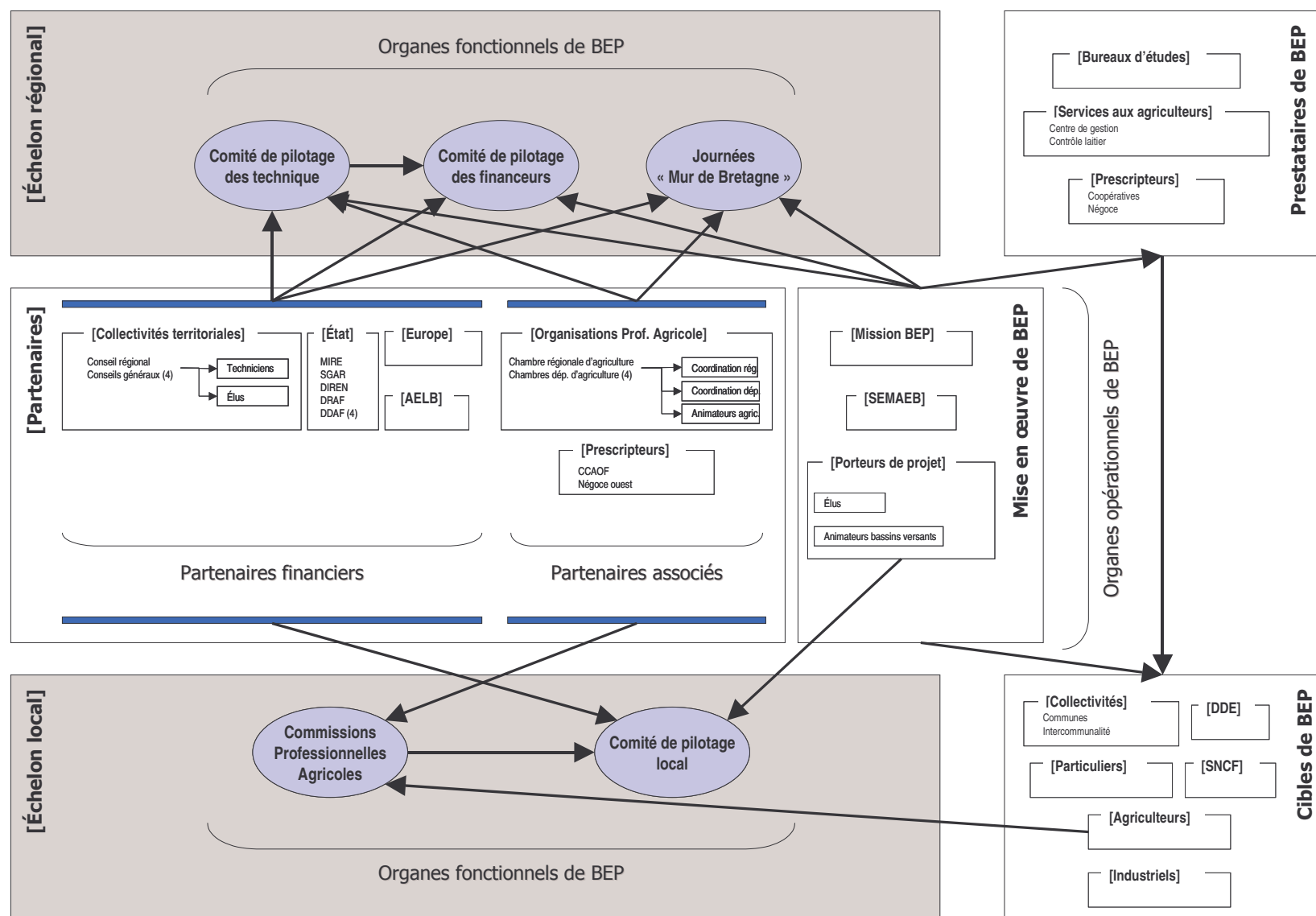
- Les partenaires du programme différenciant les partenaires financiers (Europe, Etat, Agence de l'Eau, Conseil régional et Conseils régionaux) des partenaires associés (chambres d'agriculture et prescripteurs) ;
- Les organes opérationnels de BEP associant les porteurs de projet ; la Mission BEP et la SEAMEB.
- Les intervenants extérieurs (services aux agriculteurs, prescripteurs et bureaux d'études) ;
- Les cibles du programme.

La cartographie positionne également les organes fonctionnels de BEP. Ces ensembles n'identifient pas d'acteurs mais les ressources fédératrices des acteurs ; elles se différencient en fonction des échelles. Au départ, la Convention prévoyait, à l'échelon régional, la mise en place d'un comité stratégique. Celui-ci n'a pas été actionné tel qu'il aurait dû l'être. En effet, il ne s'est réuni qu'à deux reprises sur la période 2000-2004. En lieu et place, depuis 2004, un double comité de pilotage a été mis en place : un comité technique élaborant des propositions ensuite validées par un comité de pilotage des financeurs.

Des coopérations entre bassins versants existent. C'est notamment le cas avec le Grand Bassin de l'Oust qui regroupe 8 bassins versants au moyen d'une structure fédératrice spécifique. Dans le cas d'autres bassins, la coopération passe par un regroupement de la maîtrise d'ouvrage ; un même porteur de projet gère alors plusieurs bassins, c'est les cas en particulier pour la ville de Rennes et 4 bassins versants d'Ille et Vilaine mais aussi pour l'ic et

⁹ 51 animateurs de bassin versant, 4 coordinateurs départementaux et 1 coordinatrice régionale.

le Leff. Des coopérations peuvent également prendre forme au bénéfice du voisinage géographique comme par exemple entre l'Oust amont et le Lié. Enfin, des rapprochements existent également entre des bassins concernés par BEP et d'autres programmes. C'est le cas avec l'Aber Wrac'h, l'Aber Benoît et le Quillimadec (Pays des aber) mais aussi avec l'Ic et la partie littorale du Leff (Côtes du Goëlo). Ces coopérations visent à regrouper les moyens mis en place.



Source : ISL-OREADE / Synthèse des données collectées

Illustration N° 10 : cartographie synoptique de l'organisation régionale du programme BEP

7.1.2.3. Moyens techniques

Les moyens techniques peuvent être scindés en deux ensembles. Ils recoupent une partie des moyens humains et correspondent également à certaines informations gérées par le programme. Les moyens techniques relevant des informations sont évoqués au § 9.3.2.8.

Concernant les moyens techniques associés aux ressources humaines, ils sont dispersés entre plusieurs acteurs intervenants à différentes échelles. Identifiés dans l'illustration N° 10 ; on les retrouve notamment :

- Chez les organisations professionnelles agricoles ;
- Chez les prescripteurs ;
- Chez les intervenants extérieurs ;
- Au niveau de la Mission BEP.

Les porteurs de projet sont les principaux usagers des moyens techniques indispensables à l'assise de leurs actions. La dispersion des moyens techniques se traduit par des difficultés de mise en œuvre.

Il est possible d'estimer la part des ressources humaines affectée aux interventions techniques ; pour y parvenir, les hypothèses suivantes sont retenues :

- Mis à part les coordinateurs départementaux et la coordinatrice régionale, la totalité des moyens humains en provenance des Chambres d'agriculture est considérée comme intervenant sur des tâches techniques ;
- Les animateurs généraux consacrent en moyenne 50% de leur temps à des tâches administratives et financières (Cf. § 9.3.2.6) ;
- Au niveau des structures porteuses, 80% des ETP, hors animateurs généraux, interviennent sur des tâches techniques (Cf. § 7.1.2.2).

En considérant la répartition des ETP présentée dans le Tableau N° 26 et les hypothèses qui viennent d'être formulées, les moyens techniques humains dédiés au programme sont estimés à 120 ETP (soit 70% des moyens humains globaux consacrés à BEP).

7.1.2.4. Ambiguïté des missions confiées aux Chambres d'agriculture

L'illustration N° 10 souligne l'existence d'un double réseau d'animateurs de bassins versants. Bien que les interventions spécifiques aux deux réseaux se complètent dans les faits, celle des Chambres d'agriculture s'inscrit dans un contexte d'ambiguïté déjà signalé à l'occasion d'autres évaluations (Cf. § 4.4). Même si une part des reproches formulés a été résolue notamment par la mise en place d'une démarche de mise en concurrence des Chambres d'agriculture, leur intervention persiste à présenter une certaine part d'ambivalence (Cf. § 7.1.2.4).

Le premier grief fréquemment formulé concerne la limite ténue qui existe entre les missions fondamentales confiées aux Chambres et les actions conduites dans le cadre de BEP. Pour s'en défendre, les Chambres argumentent le fait qu'elles interviennent, dans le cadre de BEP, sur un domaine qui ne fait pas partie de leurs prérogatives dans la mesure où il concerne la reconquête de la qualité des eaux.

Le second grief, également récurrent, porte sur le polymorphisme de l'intervention des Chambres qui introduit une confusion qui a posé des problèmes dans plusieurs bassins versants (8 bassins ne travaillent pas du tout avec les Chambres et 2 autres ne le font que partiellement).

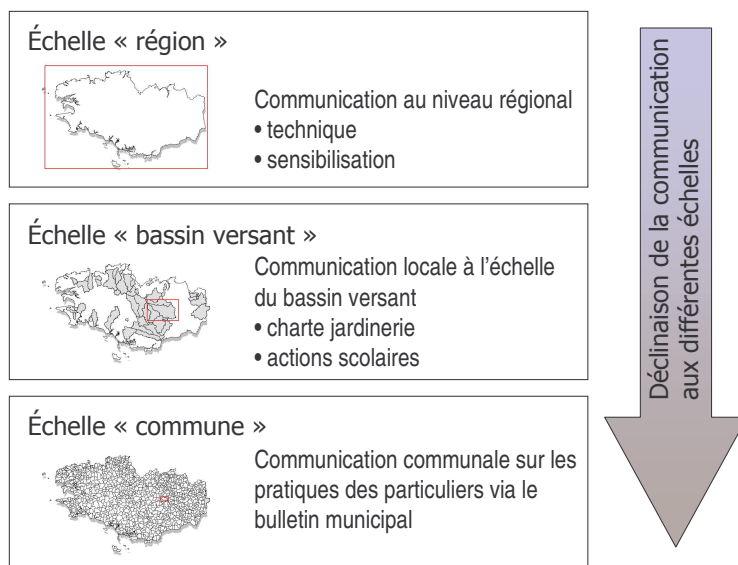
L'illustration N° 10 indique les différents niveaux d'intervention des Chambres d'agriculture, on les retrouve notamment :

- Assurant la coordination des CPA lieux de définition du contenu des programmes de bassins versants ;
- Réalisant des prestations de service pour le compte des porteurs de projets ;
- Agissant auprès des cibles du programme lors des actions collectives.

D'autre part, l'intervention des animateurs des Chambres est coûteuse et cependant réalisée par des moyens humains réduits puisque les animateurs agricoles ne travaillent pas toujours à plein temps sur les bassins versants.

7.1.2.5. Moyens de communication

Environ 5% du budget de BEP a été consacré aux opérations de communication. L'illustration N° 11 indique, au travers de l'exemple des phytosanitaires, l'organisation de la communication dans BEP avec notamment le relais d'échelles qui la caractérise.



Source : ISL-OREADE / Synthèse des données collectées

Illustration N° 11 : organisation de la communication du programme BEP, exemple du thème des phytosanitaires

7.1.3. Réponse synthétique

Le budget prévisionnel global du programme s'élève à 91 470 k€. Les moyens humains sont estimés, à l'échelle régionale, à 168 ETP dont 70% sont consacrés à des tâches techniques. Concernant les moyens de communication, ils représentent environ 5% du budget de BEP.

Le dimensionnement des moyens financiers, humains, techniques et de communication prévus par la Convention est satisfaisant et de nature à ne pas freiner la réalisation des objectifs du programme.

Un double réseau d'animateurs intervient à l'échelle des bassins versants portés respectivement par :

- Les porteurs de projets ;
- Les chambres d'agriculture.

Bien qu'ils n'entrent pas en concurrence du point de vue de leurs missions respectives, cette situation n'est pas sans poser problème et notamment en ce qui concerne l'ambiguïté de l'intervention des Chambres d'agriculture qui interviennent :

- Au niveau de la conception du programme en tant que partenaire associé, représentant de la profession agricole et coordinateur des CPA (lieux d'émergence des demandes de la profession) ;
- En tant qu'intervenant technique lors de l'animation des actions collectives et en se positionnant comme prestataire de service dans le cadre de la mise en œuvre des actions individuelles.

7.2. Le programme est-il cohérent avec les autres programmes existants visant à améliorer la qualité des eaux ?

7.2.1. Cadrage méthodologique

7.2.1.1. Compréhension de la question

Cette question porte sur la cohérence externe du programme qui consiste en l'analyse de la cohérence entre le programme Bretagne Eau Pure et les autres programmes publics qu'il a vocation à « accompagner et renforcer » selon la Convention. Plus généralement l'ensemble des programmes susceptibles d'interférer avec BEP sont pris en considération. Il s'agit alors d'analyser les effets de complémentarité et de synergie, ou au contraire d'antagonisme et de concurrence entre BEP et les autres programmes.

7.2.1.2. Critères d'évaluation

Les critères d'évaluation de cette question sont :

- Il existe des incohérences entre le programme BEP et les autres programmes oeuvrant pour la qualité des eaux ;
- Il existe des synergies entre le programme BEP et ces autres programmes.

7.2.1.3. Informations valorisées

Les informations utilisées pour argumenter les jugements portés sur les critères d'évaluation sont, sans ordre de priorité :

- Les avis des personnes ressources ;
- L'enquête auprès des animateurs de bassins versants ;
- Les données de suivi des programmes BEP, PMPOA, résorption, etc.

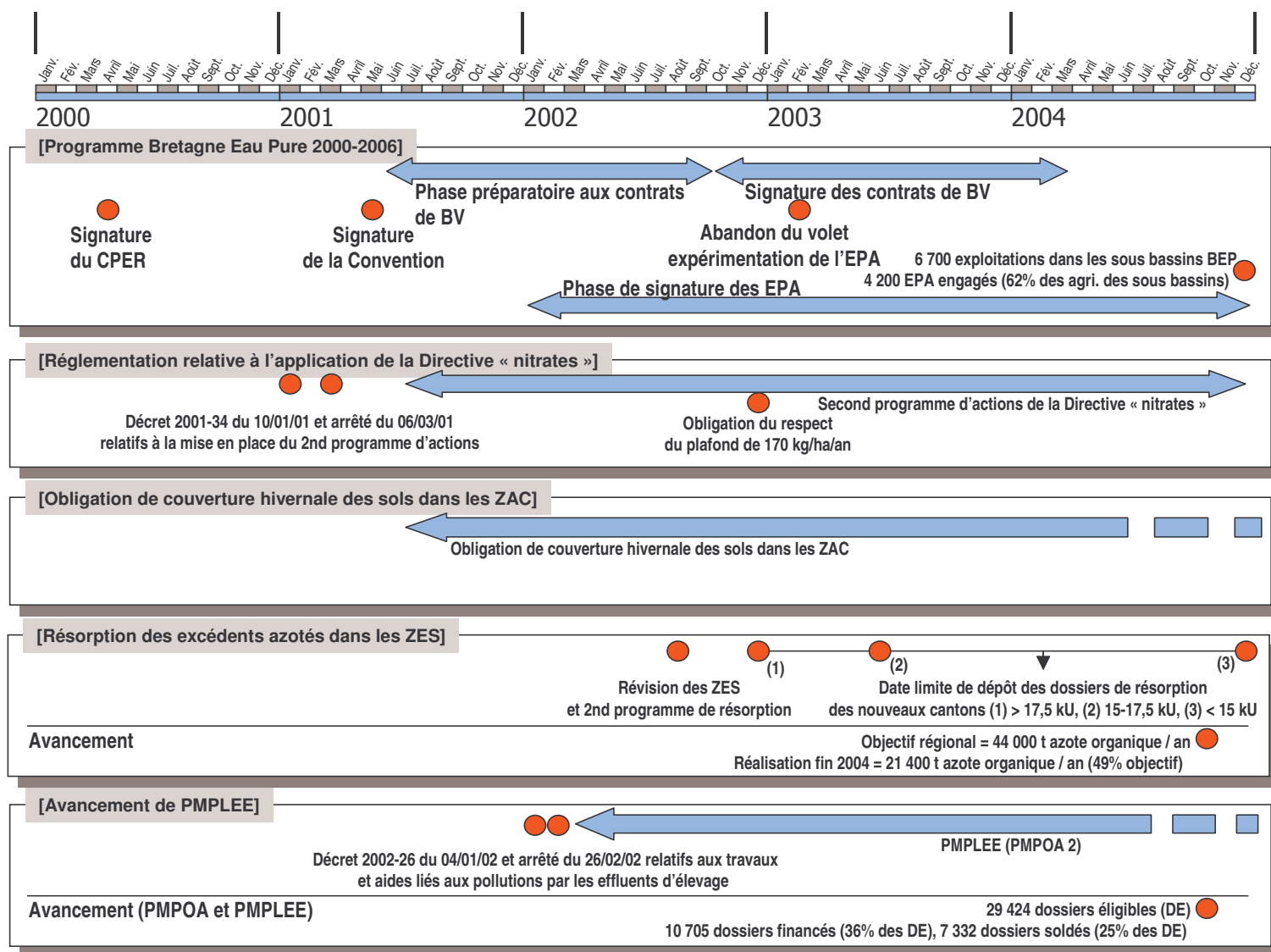
7.2.2. Réponse détaillée

7.2.2.1. Discordances des calendriers d'application des programmes de restauration de la qualité des eaux

Le programme BEP place la reconquête de la qualité des eaux vis-à-vis des nitrates au cœur de son schéma d'action. La réussite d'une politique de lutte contre la pollution des eaux par les nitrates impose d'être envisagée dans sa globalité. Il est ainsi nécessaire de considérer conjointement la résorption, les capacités de stockage des effluents, le raisonnement de la fertilisation, etc. BEP constitue l'un des éléments de cet effort commun d'une prise en compte globale de la problématique. En effet, le programme conforte ses propres actions par un accompagnement et un renforcement des opérations réglementaires et incitatives existantes (PMPLEE et résorption).

Les actions conduites dans le cadre de BEP contribuent, via leur dimension pédagogique, à une sensibilisation des agriculteurs aux obligations qui s'imposent à eux.

L'EPA apporte les conseils nécessaires au raisonnement de la fertilisation ; ils ne pourront être appliqués avec les résultats escomptés que si l'agriculteur a au préalable satisfait à ses éventuelles obligations de résorption et dispose des capacités de stockage nécessaires à une répartition dans le temps des effluents produits sur son exploitation. Il est donc essentiel de porter une attention particulière sur la comparaison des échéanciers de réalisation des différents programmes. L'Illustration N° 12 dresse cette comparaison.



Source : ISL-OREADE / Synthèse des données collectées

Illustration N° 12 : comparaison, sur la période 2000-2004 et à l'échelle régionale, des calendriers associés aux programmes de reconquête de la qualité des eaux vis-à-vis des nitrates

Depuis mai 2001, date de signature de la Convention cadre BEP, le paysage composé par les programmes de reconquête de la qualité « nitrates » des eaux a vécu des évolutions majeures :

- Mise en place du second programme d'actions de la Directive « nitrates » à compter de juillet 2001 puis, plus récemment (début 2005), du troisième programme ;
- Apparition à compter de l'hiver 2001-2002 de l'obligation de couverture hivernale des sols dans les ZAC ;
- Révision en août 2002 des ZES avec passage de 71 à 104 cantons et mise en place du second programme de résorption ;
- Mise en route du PMPLEE à partir du début 2002 ;
- Arrêt des CTE en août 2002.

Le contexte réglementaire qui présidait à la mise en place de BEP 2000-2006 a ainsi subi de nombreuses mutations se traduisant en particulier par un déphasage des échéanciers de réalisation de programmes devant se compléter. La conséquence de ces évolutions est un retard des programmes que BEP devait renforcer et accompagner au moyen de ses actions collectives et individuelles :

- Alors que fin 2004, l'objectif fixé par BEP en matière d'engagement individuel était atteint avec la signature de plus de 4 000 EPA dans les sous bassins versants prioritaires ;
- La résorption de l'azote organique, toujours en 2004, atteignait 21 400 tonnes avec d'importantes disparités locales, soit 49% de l'objectif annuel de 44 000 tonnes fixé à l'échelle régionale ;
- La réalisation de la mise au norme des bâtiments d'élevage était soldée sur 7 332 exploitations, soit 25% des exploitations bretonnes éligibles au programme.

Les conséquences des discordances de calendrier suite aux retards cumulés sont multiples :

- Elles se traduisent par un rattrapage, par la réglementation, des actions volontaires initiées par BEP qui apparaissent alors dévoyées de leur sens premier et dont le financement est critiqué par certains car apparaissant comme un financement d'obligations réglementaires ;
- Elles complexifient la compréhension de l'articulation des dispositifs, elles altèrent la perception de la synergie globale entre les programmes et freinent ainsi la motivation des agriculteurs ;
- Elles limitent l'efficacité des programmes qui s'appuient les uns sur les autres pour parvenir à l'objectif partagé de reconquête de la qualité « nitrates » des eaux.

7.2.2.2. Interrogations autour de la cohérence des aides PAC

L'analyse de la cohérence externe ne serait être complète sans un examen de la coexistence du programme avec les aides apportées par la PAC.

L'agriculture bretonne s'inscrit dans un contexte économique et social difficile où le niveau de rémunération des produits agricoles freine la capacité des agriculteurs à investir dans les adaptations qui leur sont notamment imposées par les réglementations environnementales. Dans une telle conjoncture, l'agriculteur cherche à équilibrer ses coûts environnementaux et est enclin à adhérer aux aides dont les montants sont les plus rémunérateurs.

Dans un tel contexte, la PAC entre en concurrence avec les différentes aides incitatives agro-environnementales. Certaines des caractéristiques de la PAC sont de nature à freiner des programmes concomitants tels que BEP. Ces incohérences s'inscrivent à trois niveaux :

- Les montants des aides PAC. Ils présentent une attractivité économique supérieure à celle des dispositifs incitatifs du type de l'EPA ;
- Les mécanismes de calcul des aides. Les aides jusqu'alors couplées à la surface introduisaient des freins au développement des pratiques respectueuses de l'environnement. L'exemple de l'implantation des haies est révélateur de ce constat. Suite au diagnostic réalisé lors d'un classement de parcelles à risques, la mise en place d'une haie prescrite à l'interface entre un cours d'eau et une parcelle de maïs réduit le montant des aides maïs par diminution de la superficie primée ;

- La reconnaissance des efforts consentis. Les règles d'introduction des DPU basées sur les références historiques¹⁰ ne permettent pas de récompenser les systèmes désintensifiés. C'est notamment le cas pour les exploitations laitières engagées dans des systèmes herbagers avant 2000 et qui voient leurs aides aux cultures réduites par diminution de la SCOP.

7.2.2.3. *Besoin de rapprochement des maîtrises d'ouvrage entre opérations sectorielles conduites à l'échelle des bassins versants*

Le § 6.1.2, qui souligne la pertinence des objectifs de BEP, esquisse toutefois un manque de globalité d'une stratégie ciblée autour des nitrates et des produits phytosanitaires avec comme volonté essentielle la résolution du contentieux « eaux brutes ». Toutefois, de nombreuses opérations de bassins versants coexistent sur la région Bretagne et la conjugaison de leurs visions sectorielles permettrait d'accroître la globalité d'intervention attendue pour les actions publiques conduites dans les bassins versants.

La Carte N° 4 localise les différentes opérations de bassins versants conduites en Bretagne (BEP, bassins versants « algues vertes », bassins versants « conchyliculture », CRE, SAGE). Le Tableau N° 28 complète la Carte N° 4 en précisant dans quelle proportion la maîtrise d'ouvrage des différents programmes de bassin versant est assurée par les porteurs de projet BEP. Il apparaît que sur 47% des bassins versants auxquels la question a été posée, le porteur de projet assure également la maîtrise d'ouvrage d'un CRE. Les plans de gestion sont également fréquemment concernés mais cette situation est implicite puisque l'usage des eaux superficielles pour la production d'eau potable sur les bassins versants en contentieux « eaux brutes » passe par la mise en place d'un plan de gestion permettant de déroger à l'interdiction faisant suite aux dépassement des seuils réglementaires.

Programmes concomitants à BEP	Nombre de bassins versants	Proportion des bassins
Programme « algues vertes »	2	6%
Programme « conchyliculture »	1	3%
CRE	17	47%
SAGE	11	31%
Plan de gestion	16	44%

Source : ISL-OREADE / Synthèse des données collectées (question posée à 36 bassins versants)

Tableau N° 28 : autres programmes de bassins versants dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les porteurs de projet BEP

Bien qu'ils semblent en définitive liés, les programmes de bassins versants sont parfois identifiés comme difficiles à concilier. C'est en particulier le cas avec les programmes d'aménagement de l'espace. Dans le cadre de BEP, les aides à l'aménagement de l'espace ne relèvent pas du CPER et sont prises en charge par les Conseils généraux. Il peut y avoir difficulté pour conduire de front les actions portées par BEP et l'aménagement de l'espace ; les deux dimensions sont pourtant indissociables dans une perspective de reconquête de la qualité des eaux.

La maîtrise d'ouvrage BEP, et éventuellement celle des autres opérations de bassins versants concomitantes, sont assurées par des structures porteuses aux responsabilités diverses (Cf. Tableau N° 29). Toutefois, pour 47% des bassins versants, la responsabilité de la structure porteuse concerne la production d'eau potable.

Prérogatives des structures porteuses BEP	Nombre de bassins versants	Proportion des bassins
Aménagements hydrauliques	5	14%
Assainissement	7	19%
Distribution d'eau potable	9	25%
Production d'eau potable	17	47%
Associations	1	3%
Autres	5	14%

Source : ISL-OREADE / Synthèse des données collectées (question posée à 29 bassins versants)

Tableau N° 29 : prérogatives des structures assurant la maîtrise d'ouvrage des opérations BEP

Le rapprochement des maîtrises d'ouvrage peut apparaître délicat à concevoir en référence à l'hétérogénéité des prérogatives des porteurs de projet BEP. Une autre manière d'envisager cette perspective est de centrer la réflexion autour des programmes en considérant ceux qui seraient le plus à même de fédérer des approches sectorielles complémentaires ; c'est notamment le cas des SAGE.

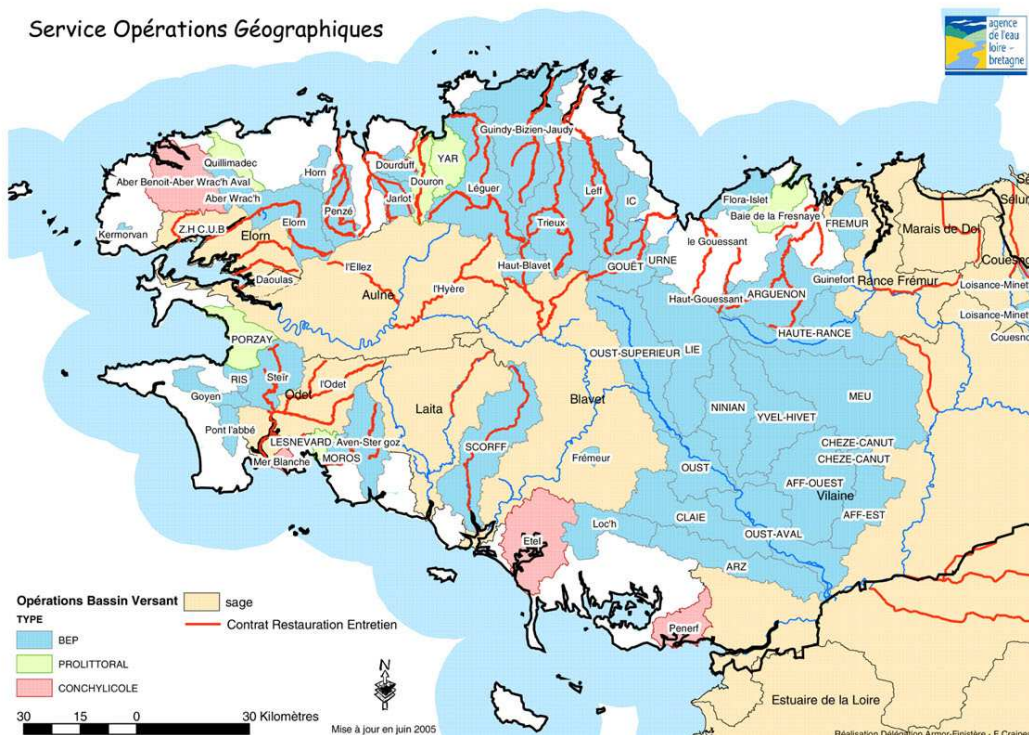
¹⁰ Les montants des aides sont calculés en référence aux aides moyennes perçues pour la SCOP sur la période historique (2000-2002).

Evaluation du programme BEP 2000-2006

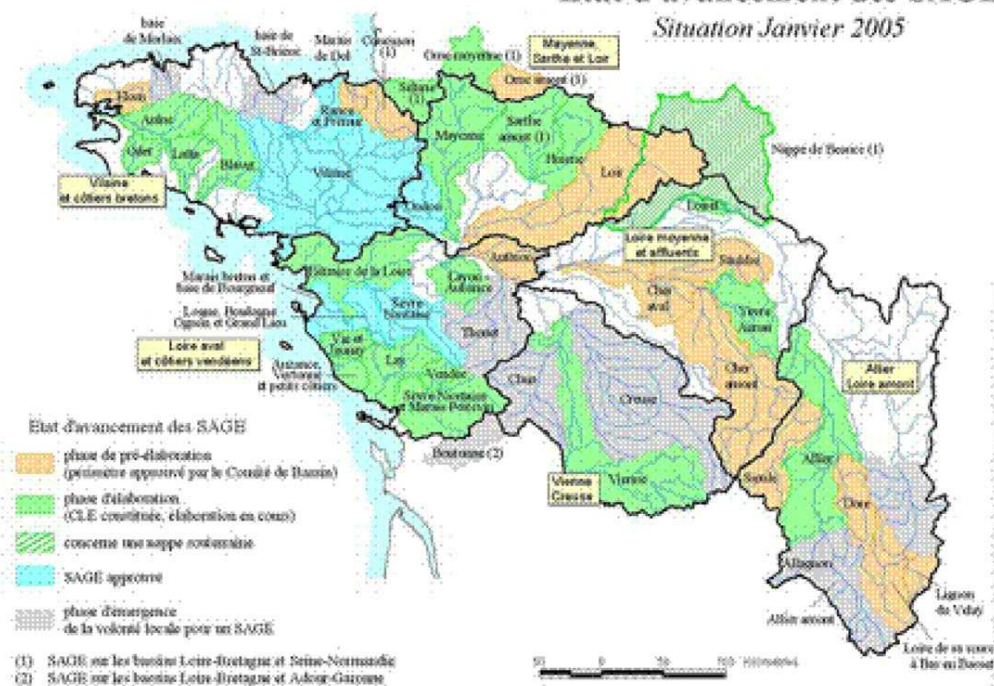
DIREN Bretagne



Service Opérations Géographiques



Etat d'avancement des SAGE Situation Janvier 2005



Source : AELB, 2005

Carte N° 4 : diversité et localisation des opérations de bassins versants en Bretagne

Le SAGE est en effet un document d'orientation stratégique et de planification disposant d'une dimension réglementaire. Le SAGE n'a pas de prolongement opérationnel et nécessite une maîtrise d'ouvrage pour la réalisation des actions qu'il préconise.

Le SAGE présente d'autres avantages. Par exemple, les enjeux associés à l'aménagement du territoire ne découlent pas uniquement de préoccupations de nature agricole ; ils sont plus globaux et réunissent notamment des enjeux de biodiversité et paysagers. Pour agir avec cohérence, il est nécessaire de prendre en considération l'ensemble de ces enjeux pour définir une politique d'aménagement de l'espace. Le SAGE peut y contribuer efficacement.

L'unicité de maîtrise d'ouvrage ne résout pour autant pas toutes les difficultés. L'exemple de l'aménagement du territoire en témoigne. Lors du diagnostic de bassin versant, le porteur de projet identifie les besoins en matière d'aménagement de l'espace. La maîtrise d'ouvrage des travaux prescrits est dans ce cas assurée par le propriétaire des terrains concernés. La responsabilité de maîtrise d'ouvrage est alors dispersée auprès de nombreuses personnes physiques ou morales.

7.2.2.4. *Dynamique des CAD insuffisante pour assurer le relais des EPA*

La Convention BEP présente les EPA comme un tremplin vers les CTE devenus depuis CAD. Les données de suivi du programme indiquent que, fin 2004, 363 CTE ou CAD ont été contractualisés dans les sous bassins versants BEP. Rapportés aux 6 756 agriculteurs des sous bassins versants et aux 4 294 EPA qui y ont été engagés, la dynamique des CTE et des CAD pose questions. Les CAD ne sont pas pour autant incohérents avec les EPA puisqu'ils ne les freinent pas, cependant leur dynamique n'est pas suffisante pour leur permettre de prendre le relais des EPA limités dans le temps.

Les raisons à l'origine de cet échec sont multiples :

- Tout d'abord, l'arrêt des CTE et la difficile mise en œuvre des CAD a démobilisé une partie des agriculteurs concernés par ces programmes incitatifs. La dynamique engagée avec les CTE s'est essouffée avec le passage au CAD suite à une diminution des aides financières apportées. Le CAD demande un engagement global à l'échelle de l'exploitation avec des conséquences structurelles lourdes. L'engagement dans un CAD apparaît disproportionné au regard des aides financières accordées ;
- Ensuite, la mise en place du CAD est concomitante avec la réforme des aides de la PAC et la mise en place de la conditionnalité ; cet imbroglio de mesures altère la lisibilité des avantages et des contraintes du CAD ;
- Enfin, des tentatives de CAD territoriaux ont été initiées par les porteurs de projets mais elles ont recueilli un faible écho suite à l'accumulation de mécomptes.

7.2.2.5. *Enchevêtrement de la superposition de zonages*

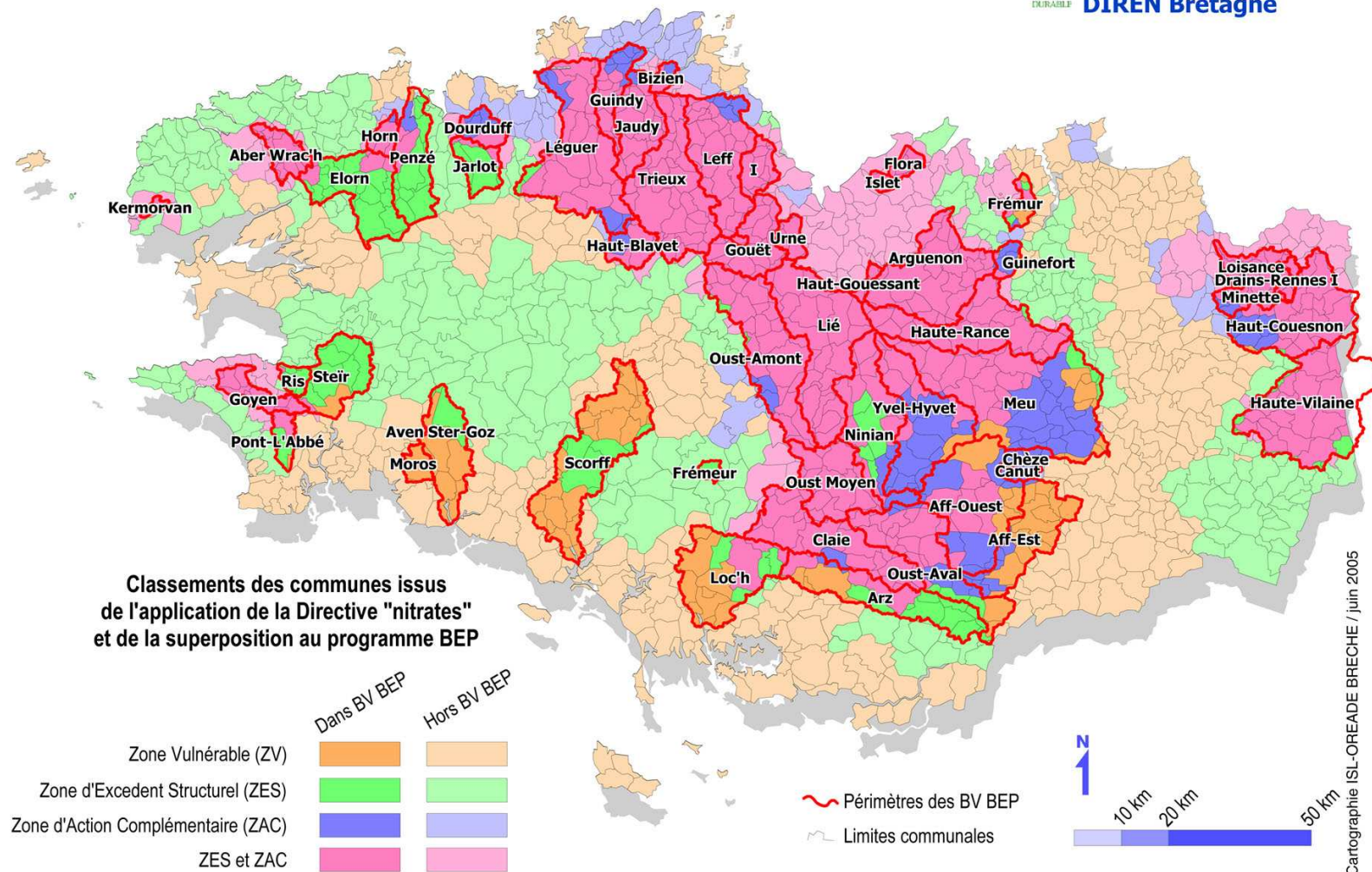
La pertinence de l'intervention à l'échelle des bassins versants est démontrée au § 6.2.2. Toutefois, ce nouveau découpage se heurte rapidement aux unités d'agrégation des programmes qui cohabitent sur les mêmes territoires et en particulier celles issues de la construction administrative de la politique de l'eau à l'échelle des communes et des cantons.

La Carte N° 5 traduit graphiquement les effets de la superposition des découpages de la région en ZV et ZAC (communes), ZES (cantons) et bassins versants BEP. Cette carte n'exprime pas la complexité maximale issue de l'enchevêtrement des différents découpages dans la mesure où elle ne tient pas compte des nuances réglementaires qui existent entre les ZV, les ZAC et les ZES des 4 départements bretons. Elles n'intègrent pas non plus le découpage des bassins versants en sous bassins versants.

Evaluation du programme BEP 2000-2006



DIREN Bretagne



Source : ISL-OREADE / Synthèse des données collectées
Carte N° 5 : effet de superposition des découpages du territoire régional

7.2.3. Réponse synthétique

BEP présente une bonne complémentarité avec les programmes existants dans la mesure où il complète les actions sectorielles engagées en matière de résorption et de stockage des effluents. La synergie avec les second et troisième programmes d'actions de la Directive « nitrates » est bonne puisque les actions individuelles participent à la sensibilisation des agriculteurs aux obligations réglementaires qui leur sont imposées en matière de raisonnement de la fertilisation. Le programme présente donc une bonne insertion dans le dispositif réglementaire en place. Toutefois, l'expression de cette cohérence externe se trouve limitée par des discordances de calendriers qui sont de nature à freiner l'adhésion des agriculteurs. Un autre facteur limitant l'expression de la cohérence externe est la superposition des échelles d'intervention. Leur enchevêtrement se traduit par une complexité préjudiciable à une vision cohérente de l'ensemble des réglementations sectorielles

Si la cohérence externe est vérifiée vis-à-vis des actions qui relèvent de l'application de la Directive « nitrates », elle l'est moins pour ce qui concerne les aides PAC. La nature des pratiques qu'elles rémunèrent combinée aux mécanismes de financement qui les caractérisent et à l'attractivité des sommes versées aux agriculteurs positionnent les aides PAC en concurrence avec les autres aides existantes. Dans une conjoncture économique difficile, l'attractivité des aides PAC est de nature à freiner le développement des autres mesures incitatives proposées aux agriculteurs.

Différentes opérations de bassins versants s'appliquent au territoire breton pour résoudre les problématiques le concernant (bassins « algues vertes », bassins « conchyliculture », CRE). Leur conjugaison permettrait de mutualiser les efforts et gagner en efficacité et en efficience. Ce défi passe par un rapprochement des maîtrises d'ouvrage et les SAGE apparaissent comme un cadre intéressant à valoriser pour planifier ce projet. Le SAGE en lui-même ne résout rien, c'est la maîtrise d'ouvrage qui compte. Cependant le SAGE peut être le lieu de cohésion offrant la possibilité de balayer la problématique de la reconquête de la qualité des eaux sous ses différents aspects. C'est aussi une garantie de cohérence entre les opérations développées sur un même bassin versant.

Les CAD sont cohérents avec le programme BEP mais leur dynamique ne permettra pas aux EPA d'accéder à la fonction, conférée par la Convention, de tremplin vers ces contrats.

Chapitre 8

Question portant sur l'efficacité du programme

8.1. Dans quelle mesure les résultats des actions financées répondent-ils aux objectifs fixés ?

8.1.1. Cadrage méthodologique

8.1.1.1. Compréhension de la question

Cette question relative à l'efficacité consiste à vérifier si les résultats obtenus correspondent aux objectifs du programme.

Le cahier des charges précise bien qu'il s'agit de l'efficacité en terme d'atteinte des objectifs « sur les aspects de qualité des eaux ».

Ce point est abordé en première phase mais l'essentiel sera traité en seconde phase après avoir pris connaissance des 3 études sectorielles.

8.1.1.2. Critères d'évaluation

Le critère général d'évaluation de cette question est le suivant :

- Pour chaque objectif, les résultats obtenus correspondent aux objectifs du programme

Par ailleurs des critères et indicateurs détaillés ont été définis pour l'évaluation de chacun des objectifs spécifiques et opérationnels de l'évaluation.

8.1.1.3. Informations valorisées

Les informations et indicateurs utilisés pour argumenter les jugements portés sur le critère d'évaluation sont, sans ordre de priorité :

- L'arbre des objectifs du programme élaboré à partir des textes fondateurs (*Cf.* § 3.3) ;
- Le cadre logique réalisé afin de décliner critères et indicateurs pour chaque objectif (construit à partir des différents objectifs mis en évidence dans le diagramme des objectifs) ;
- Les indicateurs de résultats des actions eux mêmes (*Cf.* cadre logique) à comparer aux objectifs fixés.

Certains indicateurs quantitatifs détaillés dans le cadre logique ci-après sont aujourd'hui difficiles à mobiliser. Une première approche de l'efficacité du programme pour ses différents objectifs a tout de même été réalisée, essentiellement sur la base d'éléments qualitatifs recueillis auprès des personnes ressources, en attendant les résultats des études spécifiques en cours.

D'autre part, la liste des indicateurs identifiés a priori a néanmoins été conservée dans les « cadres logiques » ci-dessous, dans la mesure où il pourrait être intéressant de les renseigner à l'avenir pour améliorer le suivi du programme et son évaluation ultérieure.

Logique d'intervention	Critères d'évaluation	Indicateurs	Sources
OBJECTIFS GLOBAUX			
➤ Préserver et valoriser l'environnement (CPER)	Hors champ de l'évaluation	-	-
➤ Reconquérir la qualité des eaux, qui constitue la priorité des priorités (CPER)			. Résultats de l'étude du CSEB
➤ Reconquérir ou sauvegarder la qualité de l'eau pour en permettre tous les usages, [...] sont [...] en priorité visés : l'azote, les produits phytosanitaires, le phosphore, les matières organiques (Convention)	Depuis le début de la mise en œuvre du programme et grâce à lui, la qualité des eaux s'est améliorée	<ul style="list-style-type: none"> Évolution, dans les B.V. concernés, des paramètres « qualité des eaux » relatif aux pollutions d'origine agricoles Critères d'évaluation des objectifs spécifiques et opérationnels remplis (en particulier : 1b, 2b, 3a, 1b, IIb). 	. Analyse de l'efficacité des objectifs opérationnels
OBJECTIFS SPÉCIFIQUES :		<ul style="list-style-type: none"> Pour les 3 objectifs : avis des personnes ressources 	
➤ 1. Amener le plus grand nombre d' <u>agriculteurs</u> à maîtriser les risques de pollutions ponctuelles et diffuses ([...] gestion des effluents, pratiques de fertilisation, utilisation des produits phytosanitaires)	1a. Le programme a amené une grande proportion d'agriculteurs à maîtriser les risques de pollutions ponctuelles et diffuses 1b. Des actions du programme ont directement participé à la diminution de la pollution agricole	<ul style="list-style-type: none"> Proportion des agriculteurs des différentes échelles d'interventions impliquées dans le programme (en Bretagne / dans les BV / dans les ss BV) Proportion (nombre, budget et %) des actions dirigées vers les agriculteurs, en fonction des thématiques liées à la pollution (gestion des effluents, pratiques de fertilisation, utilisation des produits phytosanitaires) 	<i>Sources pour l'ensemble des objectifs spécifiques :</i> . Bilans annuels
➤ 2. Travailler avec tous les acteurs concernés par les <u>pollutions non agricoles</u> , qui peuvent être très divers selon les bassins versants	2a. Le programme a permis d'agir auprès de tous les acteurs concernés par les pollutions non agricoles 2b. Des actions du programme ont directement participé à la diminution des pollutions non agricoles	<ul style="list-style-type: none"> Catégories des acteurs non agricoles impliqués dans le programme Nombre et % de ces acteurs par BV et ss BV pour chaque catégorie Proportion (nombre, budget et %) des actions dirigées vers les non-agriculteurs Éléments de suivi des pollutions non-agricoles hors et dans BV 	. Autres données de suivi . Analyse des contrats de BV . Avancement des EPA
➤ 3. Accompagner et renforcer au mieux [...] les <u>programmes existants</u> , réglementaires (Installations Classées, Directive Nitrates, programme de résorption, PMPOA, CTE, ...) ou incitatifs.	3a. Des actions du programme ont directement participé : . à la diminution de la pollution azotée . à la résorption des excédents . à l'emploi de pratiques agronomiques plus respectueuses de l'environnement . à la mise en place d'équipements de stockage des effluents	<ul style="list-style-type: none"> Proportion (nombre, budget et %) des actions réalisées du programme, correspondant à ces priorités 	. Entretiens . Enquête Agence de l'eau

Source : ISL-OREADE, 2005

Tableau N° 30 : Cadre logique (objectifs globaux et spécifiques) du programme BEP 2000-2006

Logique d'intervention	Critères d'évaluation	Indicateurs	Sources
OBJECTIFS OPÉRATIONNELS OU RÉSULTATS ATTENDUS :		<ul style="list-style-type: none">• Pour les 5 objectifs : avis des personnes ressources	<i>Mêmes sources que pour les objectifs spécifiques</i>
À l'échelle des sous bassins versants			
➤ I. Réduire la pollution de l'eau par les nitrates et phytosanitaires le plus rapidement possible par la mise en œuvre des contrats de bassin versant	Ia. Des contrats de BV ont été mis en œuvre Ib. Les contrats de BV ont participé à la réduction de la pollution de l'eau par les nitrates et les phytosanitaires	<ul style="list-style-type: none">• Place des contrats de BV dans le programme (nombre, budget et %)• Évolution de la teneur en nitrates et phytosanitaires dans les eaux des BV concernés et dans les autres BV de Bretagne (avis CSEB)	
➤ II. Amorcer une évolution des pratiques chez le plus grand nombre d'agriculteurs par la mise en œuvre d'actions collectives à l'échelle des bassins versants	IIa. Des actions collectives à l'échelle des bassins versants ont été mises en œuvre IIb. Le raisonnement de la fertilisation est plus fréquemment mis en oeuvre dans les BV BEP qu'en dehors	<ul style="list-style-type: none">• Place des actions collectives dans le programme (nombre, budget et %)• Résultat de l'enquête Agence de l'eau sur les pratiques	
À l'échelle des sous bassins versants			
➤ III. Sélectionner [...] par bassin versant au moins un sous bassin versant d'urgence (d'une superficie [...] de 1 500 à 2 000 ha) regroupant une quarantaine d'agriculteurs et élaborer un projet commun à l'échelle des sous bassins sélectionnés [...] afin d'inscrire les démarches individuelles dans une dynamique de groupe	IIIa. Les sous bassins versants ont été sélectionnés dans les proportions projetées par la Convention IIIb. Leur mise en place a donné lieu à de dynamiques de groupe dans les sous bassins sélectionnés	<ul style="list-style-type: none">• Nombre BV, nombre de sous bassins versants sélectionnés par BV et nombre total de sous bassins• Surfaces des sous bassins sélectionnés (moyenne et nombre par classe de surface)• Nombre d'agriculteurs recensés pour chacun des sous bassins, nombre moyen et nombre total• Avis des personnes rencontrées	
À l'échelle individuelle			
➤ IV. Faire s'engager les acteurs par contrat [...]: engagements de progrès agronomiques (EPA) BEP de la très grande majorité des agriculteurs des sous bassins d'urgence (objectif d'environ 2/3 de la surface agricole utile et d'au moins 80% du potentiel de pollution produite)	IVa. Engagement effectif des agriculteurs des sous bassins représentant plus des 2/3 de la SAU et 80 % du potentiel de pollution	<ul style="list-style-type: none">• Proportion (nombre/surface/potentiel de pollution) des agriculteurs engagés par sous bassins / total des agriculteurs du sous bassin• Moyennes et typologie de ces valeurs	

Source : ISL-OREADE, 2005

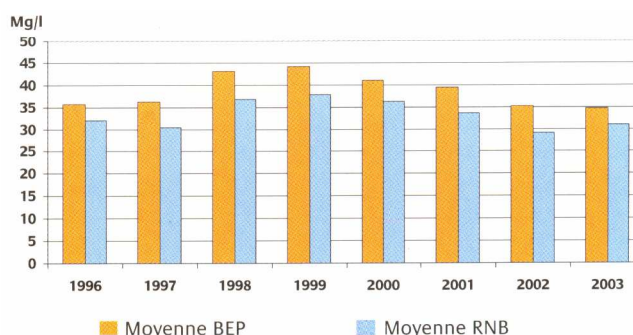
Tableau N° 31 : Cadre logique (objectifs opérationnels) du programme BEP 2000-2006

8.1.2. Réponse détaillée

8.1.2.1. Difficulté d'appréciation de l'efficacité du programme

Le programme est composé d'actions diverses allant du changement de pratiques culturelles à l'aménagement de l'espace ; les cinétiques sont hétérogènes en terme d'expression de résultats. Elles sont de plus influencées par les caractéristiques de l'environnement physique des bassins versants et les conditions climatiques qui régissent les circulations d'eau vecteur du transfert des polluants vers les masses d'eau. Les évaluations sectorielles produites par la DRAF (pratiques culturelles) et le CSEB (indicateurs qualité de l'eau) permettront d'étayer des arguments d'efficacité dans le cadre de la seconde phase de l'évaluation.

Il y a divergence des avis au sujet des impacts du programme tant du point de vue de la qualité que de celui des pratiques. La courbe comparative de l'évolution des teneurs moyennes en nitrates dans et hors des bassins versants BEP (Cf. Illustration N° 13) est interprétée de façon opposée selon l'opinion portée sur le programme. Certains y voient une efficacité avec essaimage des résultats obtenus dans les bassins versants BEP dans les bassins versants hors programme ; d'autres l'interprètent comme la preuve d'une carence d'efficacité du programme. Cette situation vécue lors des entretiens témoigne de la difficulté d'évaluer les impacts du programme.



Source : DIREN Bretagne, "l'eau en Bretagne, bilan 2003"

Illustration N° 13 : évolution des concentrations en nitrates sur les bassins BEP II, comparaison avec le réseau national de bassin (période 1996-2003)

8.1.2.2. Mise en évidence de la logique d'intervention

Avant de traiter de l'efficacité au sens strict (atteinte des objectifs du programme), est présentée dans ce chapitre la démarche visant à mettre en évidence la « logique d'intervention » du programme.

Elle consiste à préciser les résultats, les impacts attendus et constatés des différentes actions mises en œuvre. Pour cela, des **diagrammes logiques** ont été élaborés avec la participation des animateurs de bassins versants dans le cadre des ateliers de travail du 3 mai 2005 (Cf. § 3.7).

Les liens entre actions et résultats y sont matérialisés en distinguant en particulier les liens avérés et les liaisons attendues mais non vérifiées selon l'avis des animateurs sur l'expérience dans leur propre bassin versant.

Ces deux types de liens (« avérés » et « attendus mais non vérifiés ») ont été reportés ci-après dans deux diagrammes logiques distincts.

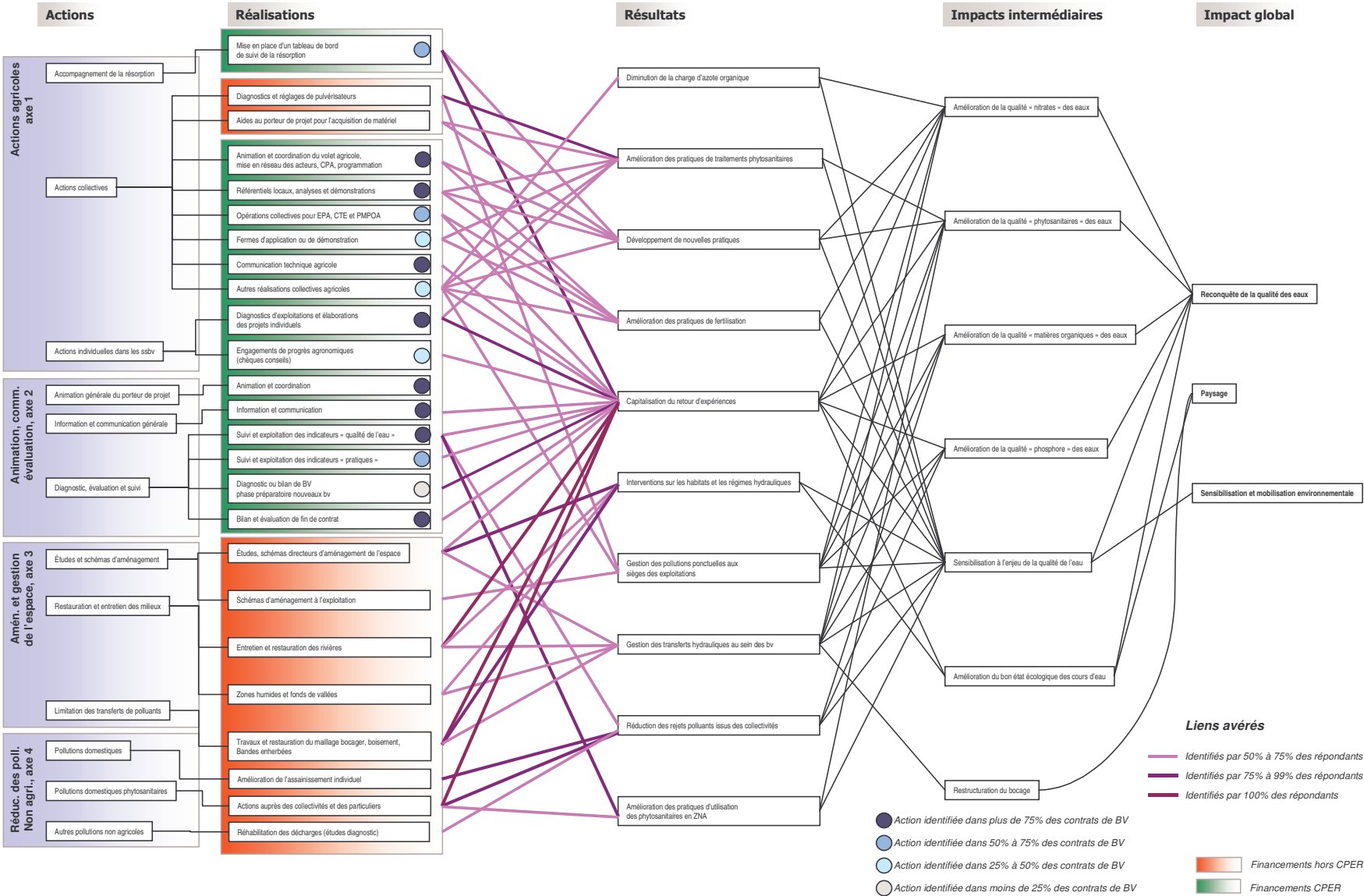
Pour une meilleure lisibilité, seuls les liens identifiés par plus de 50 % des répondants ont été conservés.

D'autres part, l'importance de la mise en œuvre des actions financées par le CPER (actions en vert) a été estimée à partir de l'analyse des contrats de bassin versant (cercles en dégradés de bleu).

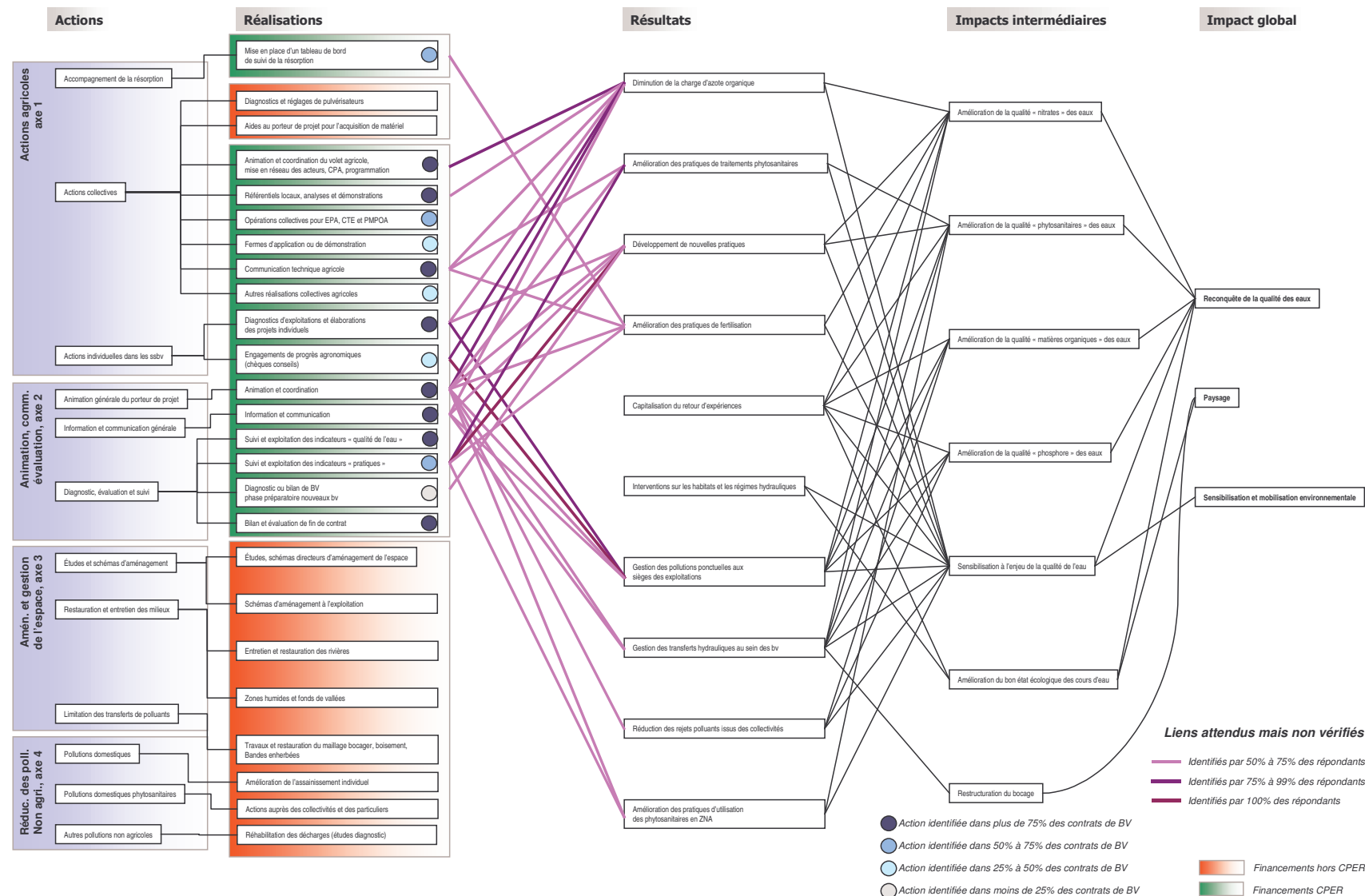
Cette illustration permet de constater deux à deux certains liens forts entre réalisations et résultats, et de les relativiser en fonction de l'importance de la mise en œuvre des actions concernées, puis d'identifier à quel type d'impact participe ce résultat.

Par exemple le « suivi-exploitation des indicateurs de qualité de l'eau », intervention identifiée dans plus de 75 % des contrats de bassin versant, est considérée comme étant en lien avéré avec « l'amélioration des pratiques d'utilisation des phytosanitaires en ZNA » par plus de 75 % des répondants. Ce résultat participe à deux impacts intermédiaires (« amélioration de la qualité phytosanitaire des eaux » et « sensibilisation à l'enjeu qualité de l'eau », ceux-ci impactant sur la « reconquête de la qualité de l'eau » et sur la « sensibilisation et la mobilisation environnementale »).

Il n'est cependant pas évident de dégager des tendances lourdes et évidentes de ces diagrammes (avec par exemple une série d'actions qui auraient pu concentrer à elles seules l'essentiel des résultats et impacts), qui ne permettent pas de tirer d'enseignements généraux. Cela illustre là aussi la difficulté d'apprécier clairement les différentes incidences du programme, qu'elles correspondent ou non aux objectifs initialement fixés.



Source : ISL-OREADE, 2005
Illustration N° 14 : diagramme logique BEP 2000-2006 (liens avérés)



Source : ISL-OREADE, 2005

Illustration N° 15 : diagramme logique BEP 2000-2006 (liens attendus mais non vérifiés)

8.1.2.3. Un objectif global du programme encore difficile à évaluer

L'objectif global « reconquérir ou sauvegarder la qualité de l'eau pour en permettre tous les usages, [...] sont [...] en priorité visés : l'azote, les produits phytosanitaires, le phosphore, les matières organiques » est jusqu'à aujourd'hui difficile à appréhender spécifiquement en attendant les résultats des travaux en cours du CSEB (Cf. § 8.1.2.1).

8.1.2.4. Une efficacité partielle des objectifs spécifiques du programme

Objectif spécifique n° 1

- Amener le plus grand nombre d'agriculteurs à maîtriser les risques de pollutions ponctuelles et diffuses

Critères

1a. Le programme a amené une grande proportion d'agriculteurs à maîtriser les risques de pollutions ponctuelles et diffuses

1b. Des actions du programme ont directement participé à la diminution de la pollution agricole

Réponse

Le programme n'a pas touché « le plus grand nombre d'agriculteurs » puisque les actions individuelles s'adressent prioritairement aux sous bassins (Cf. Tableau N° 25).

Il y a environ 15 000 agriculteurs dans les bassins versants BEP, et un peu moins de 4 300 EPA ont été signés fin 2004. Il sera intéressant, pour juger de l'influence de ces agriculteurs sur les autres, d'examiner les résultats de l'enquête de l'Agence de l'eau sur les modifications de pratiques.

Les agriculteurs qui ont bénéficié de BEP sont passés d'un stade de sensibilisation à un stade d'essai de mise en pratique, et à une attitude plus réceptive à la problématique « qualité de l'eau ». Il y a eu un réel effet de BEP sur la prise de conscience des agriculteurs à cet enjeu.

Les évolutions en terme de pratiques passent plus par des modifications « à la marge » des pratiques d'une agriculture conventionnelle, que par un encouragement clair à la mise en place de systèmes alternatifs plus respectueux du milieu.

Un autre aspect essentiel concerne l'appropriation des conseils par les agriculteurs impliqués dans un EPA. Les opinions sur ce point ne sont pas partagées et une tendance se dessine en faveur de la faible appropriation des conseils par les agriculteurs.

L'appropriation semble être fonction du type de prestataire intervenant auprès des agriculteurs; la démarche d'accompagnement est plus pédagogique pour les prestataires ayant des missions de conseils que pour ceux habituellement impliqués dans les services (coopératives et négoce en particulier). Le travail d'appropriation du conseil est toujours en cours. En parallèle aux conseils délivrés aux agriculteurs, la réalisation des EPA demande également à ce qu'une série d'indicateurs soit collectée auprès de chaque bénéficiaire. Certains prestataires ont sous-estimé cette partie. Or il s'agissait d'une composante essentielle facilitant l'appropriation dans la mesure où les indicateurs soulignent ce qui est suivi et comment les actions sont déclinées en indicateurs de suivi.

Les avis des animateurs généraux de bassins versants au sujet de l'appropriation des conseils témoignent des manques en la matière (Cf. Tableau N° 32). 68% des animateurs BEP estiment qu'il n'y a pas appropriation des conseils par les agriculteurs.

L'appropriation par les agriculteurs des conseils apportés dans le cadre des EPA est-elle effective et généralisée ?	Réponse des animateurs	Part des animateurs
Oui	4	14%
Non	19	68%
Ne sait pas	5	18%

Source : ISL-OREADE / Synthèse des données collectées (question posée à 28 animateurs représentant 36 bassins versants)

Tableau N° 32 : Avis des animateurs généraux de bassins versants au sujet de l'appropriation par les agriculteurs des conseils délivrés dans le cadre des EPA

Objectif spécifique n° 2

- Travailler avec tous les acteurs concernés par les pollutions non agricoles

Critères

2a. Le programme a permis d'agir auprès de tous les acteurs concernés par les pollutions non agricoles

2b. Des actions du programme ont directement participé à la diminution des pollutions non agricoles

Réponse

Les actions en domaine non agricole concernent essentiellement les collectivités ; industriels et particuliers ont été moins systématiquement approchés par le programme.

Parmi les collectivités, des actions ont été menées dans les communes, certains Conseils généraux (routes départementales, stations d'épurations...), l'Etat sur les routes nationales, la SNCF sur son réseau ferroviaire... mais ces avancées ont été variables suivant les bassins versants et les porteurs de projets.

Objectif spécifique n° 3

- Accompagner et renforcer au mieux... les programmes existants, réglementaires ou incitatifs

Critères

3a. Des actions du programme ont directement participé :

- . à la diminution de la pollution azotée
- . à la résorption des excédents
- . à l'emploi de pratiques agronomiques plus respectueuses de l'environnement
- . à la mise en place d'équipements de stockage des effluents

Réponse

Dans le cadre de BEP II, le programme semble avoir été relativement efficace pour l'accompagnement du PMPOA 1 en permettant notamment aux bénéficiaires « non intégrables » de rentrer dans la démarche par la mise en place d'opérations groupées.

L'implication des animateurs dans l'accompagnement des programmes nationaux a été très variable d'un bassin versant à l'autre.

Une difficulté majeure pour mener à bien cet accompagnement a été le déficit de données mises à disposition par les partenaires du programme (DDAF, CA, etc.). Ce manque de transparence a entraîné une grande difficulté à atteindre cet objectif de renforcement des programmes existants (Cf. § 9.3.2.8).

Enfin, les programmes étant très « imbriqués » entre eux (Cf. § 7.2.2), il est très difficile de juger de l'effet qu'aura pu avoir BEP sur eux.

8.1.2.5. Des objectifs opérationnels atteints seulement en partie

Objectifs opérationnels n° I et II

À l'échelle des **bassins versants**

- Réduire la pollution de l'eau par les nitrates et phytosanitaires le plus rapidement possible par la mise en œuvre des contrats de bassin versant

Critères

Ia. Des contrats de BV ont été mis en œuvre

Ib. Les contrats de BV ont participé à la réduction de la pollution de l'eau par les nitrates et les phytosanitaires

Réponse

Tous les bassins versants ont mis en œuvre des contrats de bassin versant sauf un seul dont l'animatrice est partie en 2001, un nouvel animateur n'étant arrivé que mi-2004.

L'effet des contrats de bassin versant sur la diminution de la pollution par les phytosanitaires semble clairement se dessiner (suivi assez précis sauf pour le glyphosate, pour lequel la part des apports agricoles et non agricoles dans les

pics de pollution n'est pas connue). Ce n'est pas le cas pour la pollution par les nitrates pour lesquels il n'apparaît pas de différence nette dans et hors bassin versant BEP.

Il est difficile de faire la part des effets induits par les différents programmes en place sur un bassin versant.

Les préconisations de la CORPEP sur les chartes communales et les chartes de BV ont peu été prises en compte. Les chartes intègrent les produits phytosanitaires, mais il n'y a pas d'information chiffrée sur leur mise en œuvre effective.

- II. Amorcer une évolution des pratiques chez le plus grand nombre d'agriculteurs par la mise en œuvre d'actions collectives à l'échelle des bassins versants

Critères

IIa. Des actions collectives à l'échelle des bassins versants ont été mises en œuvre

IIb. Les demandes de raisonnement de la fertilisation sont plus nombreuses dans les BV qu'en dehors

Réponse

Des actions collectives ont été engagées dans tous les bassins versants. Mais c'est un type d'action qui ne mobilise plus tellement les agriculteurs : ils ne se déplacent plus pour voir des démonstrations étant donné qu'il n'y a rien de vraiment nouveau.

Les actions collectives sont plus mobilisatrices auprès des communes qui y trouvent une démarche novatrice.

Les actions collectives n'ont sans doute pas apporté un plus significatif en terme d'évolution de pratique.

Il est d'autre part visiblement très difficile d'obtenir des chiffres concernant les opérations collectives menées par certaines chambres d'agriculture.

Objectif opérationnel n° III

*À l'échelle des **sous bassins versants***

- Sélectionner [...] par BV au moins un sous bassin d'urgence et élaborer un projet commun à l'échelle des sous bassins (d'une superficie [...] de 1 500 à 2 000 ha) regroupant une quarantaine d'agriculteurs

Critères

IIIa. Les sous bassins versants ont été sélectionnés dans les proportions projetées par la Convention

IIIb. Leur mise en place a donné lieu à de dynamiques de groupe dans les sous bassins sélectionnés

Réponse

De façon générale, les sous bassins ont été sélectionnés dans les proportions prévues par la Convention. Mais il existe des sous bassins qui ne correspondent pas à ces critères (plus petits, avec plus d'agriculteurs, etc.) et il existe des bassins versants sans sous bassin (Cf. § 6.2.2.3).

Il n'a pas été formalisé de « projet commun » en tant que tel dans les sous bassins, et la démarche n'a pas systématiquement occasionné une « dynamique de groupe » spécifique au sous bassin.

Objectif opérationnel n° IV

*À l'échelle **individuelle***

- Faire s'engager les acteurs par contrat [...] : Engagements de progrès agronomiques (E.P.A.) B.E.P. de la très grande majorité des agriculteurs des sous bassins d'urgence (objectif d'environ 2/3 de la surface agricole utile et d'au moins 80% du potentiel de pollution produite)

Critères

IVa. Engagement effectif des agriculteurs des sous bassins représentant plus des 2/3 de la SAU et 80 % du potentiel de pollution

Réponse

Concernant les engagements individuels, ils ont été freinés par la durée de la phase de conception de l'EPA (Cf. § 9.3.2.4).

D'autre part une partie importante de l'EPA tel qu'il était prévu initialement (l'expérimentation) a été rejetée par la Commission Européenne, ce qui a sensiblement réduit son intérêt, en particulier pour les agriculteurs qui ne sont pas bénéficiaires d'aides direct mais de conseils.

Les cibles de 2/3 de la SAU et de 80 % de potentiel de pollution ne sont généralement pas atteintes. Cela représente généralement un potentiel de 40 à 60 %. Seul le GBO ont des bassins versants à 100 %, mais il s'agit d'EPA « adaptés ». Ce type d'EPA a malgré tout toujours été accepté par les financeurs.

8.1.3. Réponse synthétique

La **difficulté de juger de l'efficacité** est évidente étant donnés notamment l'influence des facteurs climatiques et la coexistence des autres programmes et réglementations. Cette analyse sera précisée en phase 2 suite aux évaluations sectorielles.

En synthèse, il est pour le moment relevé :

- **Une efficacité partielle, et en tout cas mal identifiée, de l'objectif général** avec des avis très hétérogènes sur l'efficacité en terme **de reconquête de la qualité de l'eau** ;

- **Une efficacité partielle des objectifs spécifiques** :

. Agricole : L'objectif de toucher « le plus grand nombre » d'agriculteurs n'a pas été atteint en tant que tel. Il est observé une amélioration par la sensibilisation accrue des agriculteurs, mais pas par une incitation forte aux modifications radicales de pratiques (action plus sur les conséquences que sur les causes) ;

. Non agricole : Les actions ont concerné en partie les collectivités locales mais peu les industriels et les particuliers ;

. Accompagnement des programmes : L'efficacité très variable suite à l'existence de freins (problèmes de calendrier, de mise à disposition de données, etc.).

- **Des objectifs opérationnels atteints seulement en partie** :

. Échelle des bassins versants : Les contrats de bassin versant ont été mis en oeuvre, mais l'efficacité des actions collectives a été très partielle ;

. Échelle des sous bassins : La dynamique dans les sous bassins n'a pas toujours été efficace ;

. Échelle individuelle : Efficacité limitée des EPA suite aux difficultés de mise en œuvre du dispositif. Les objectifs affichés initialement ne sont pas atteints suite aux interventions uniquement dans les sous bassins.

Chapitre 9

Questions portant sur l'efficiance du programme

9.1. Les résultats obtenus sont-ils à la mesure des sommes dépensées ?

9.1.1. Cadrage méthodologique

9.1.1.1. Compréhension de la question

Cette question, premier volet de l'évaluation de l'efficiance, consiste à examiner si, à partir des mêmes ressources, il aurait été possible d'obtenir davantage de résultats.

9.1.1.2. Critères d'évaluation

Le critère d'évaluation de cette question est les suivants :

- Les résultats du programme sont à la mesure des sommes dépensées pour le financement des opérations et pour la mise en œuvre du programme.

9.1.1.3. Informations valorisées

Les informations utilisées pour argumenter les jugements portés sur le critère d'évaluation sont, sans ordre de priorité :

- Le bilan financier de BEP;
- L'avis des personnes interrogées.

9.1.2. Réponse détaillée

9.1.2.1. Le bilan financier

Nous n'avons pas été en mesure de rassembler les données précises permettant de faire un bilan financier complet du programme, à savoir pour chacun des 4 axes du programme (déclinés en 13 thèmes et 27 actions), par année de programme et pour chaque financeur, les montants :

- Prévus ;
- Mandatés ;
- Engagés.

Nous joindrons aux recommandations un tableau Excel reprenant l'ensemble de ces points, qui pourra être pris comme cadre de base pour le suivi financier du programme.

A défaut d'avoir mobilisé ces éléments, nous avons pour l'heure intégré pages suivantes :

Le budget prévisionnel tel que mentionné dans la Convention (Cf. Source : Convention BEP)

- Tableau N° 33) ;
- La synthèse financière du rapport d'étape 2004 de la SEMAEB (qui ne détaille que les Axes 1 et 2 du programme). Sur ces deux axes « CPER », ce bilan fait état d'un avancement fin 2004 d'environ 80 % des sommes engagées (72,4 M€ sur 91,47 M€) pour une période représentant 70 % de la période du contrat (5 ans sur les 7 ans de contrat) ;
- Enfin, une rapide présentation des chiffres de la Convention avec les Chambres d'agriculture.

	Europe Etat	Région	Agence	Départements	Financement MF	Maîtres d'ouvrages	auto financement	TOTAL MF
1 – Protocole d'engagement : phase 1					143			178.5
1.1 – Actions collectives et diagnostics								
animation	20 %	20 %	20 %	20 %	20	Porteur de projet	20 %	25
diagnostic, mesures et suivi	10 %	10 %	50 %	10 %	33	Porteur de projet	20 %	41
communication, actions collectives	30 %	15 %	20 %	15 %	20	Porteur de projet	20 %	25
1.2 – Diagnostics et projets individuels	40 %	20 %		20 %	70	Porteur de projet ou agriculteur	20 %	87.5
2 – Contrats de bassins versants : phase 2					326			242.5
2.1 – actions collectives et suivi					194			
animation	20 %	20 %	20 %	20 %	44	Porteur de projet	20 %	55
mesures, suivi-évaluation	10 %	10 %	50 %	10 %	44	Porteur de projet	20 %	55
Communication, actions collectives	30 %	15 %	20 %	15 %	106	Porteur de projet	20 %	132.5
2.2 – contrats individuels d'engagement					132			150
chèques conseils	40 %	20 %		20 %	72	agriculteur ou porteur de projet	20 %	90
aides individuelles	50 %	25 %		25 %	60			60
3- Validation de l'auto-évaluation	100 %				15	Etat		15
4 - Actions régionales dont centre de ressources	40 %	20 %	20 %	20 %	51	Etat, Agence, Région Conseils généraux		60*
Total bassins versants en MF	214	107	107	107	535			646
Achèvement bassins versants Convention BEP 1994-1999 en %	20 %	20 %	20 %	20 %	65	Porteurs de projet	20 %	81
Total général en MF	240	120	120	120	600			727

* dont 9MF de la CRAB au titre de la coordination agricole

Source : Convention BEP

Tableau N° 33 : Répartition indicative des crédits du budget prévisionnel du programme Bretagne Eau Pure 2000-2006 dans la Convention de mai 2001

SYNTHÈSE FINANCIÈRE 2004 DE LA SEMAEB

Les Contrats de bassins versants Bretagne Eau Pure 2003 - 2006

Sur les 44 opérations retenues à l'origine dans le Programme Bretagne Eau Pure 2000-2006, 38 avaient été validés en 2003 et 5 l'ont été au cours de l'année 2004, le contrat de bassin versant du Goyen restant à finaliser. Il convient d'y ajouter le contrat de l'Islet-Flora et l'extension de celui du Loc'h au bassin versant du Sal, intégrés au Programme Bretagne Eau Pure par décision de son Comité stratégique du 19 décembre 2003.

Les financements correspondant à ces 45 contrats, sur la période 2003-2006, dont certains ont été actualisés en 2004, se répartissent de la manière suivante :

Actions	Total en M€	%
Axe 1 - Réduction des pollutions agricoles :	35,1	63 %
- actions collectives agricoles	13,9	25 %
- actions individuelles dans les SBVP (a)	21,2	38 %
Axe 2 - Animation, communication, évaluation :	21,3	37 %
- animation, coordination	,5	17 %
- information, communication	3,1	5 %
- suivi, évaluation	8,7	15 %
Total en M€	56,4	100 %

(a) : hors expérimentations 2003

	Total	%
Europe	10	18 %
Etat	6,2	11 %
Conseil régional	9,5	17 %
Conseils généraux (b)	9,5	17 %
Agence de l'eau	9,9	17 %
Porteurs de projets	9,5	17 %
Agriculteurs	1,8	3 %
Total en M€ (b)	56,4	100%

(b) : 35 % pour les Côtes d'Armor, 20 % pour le Finistère, 17 % pour l'Ille-et-Vilaine et 28 % pour le Morbihan.

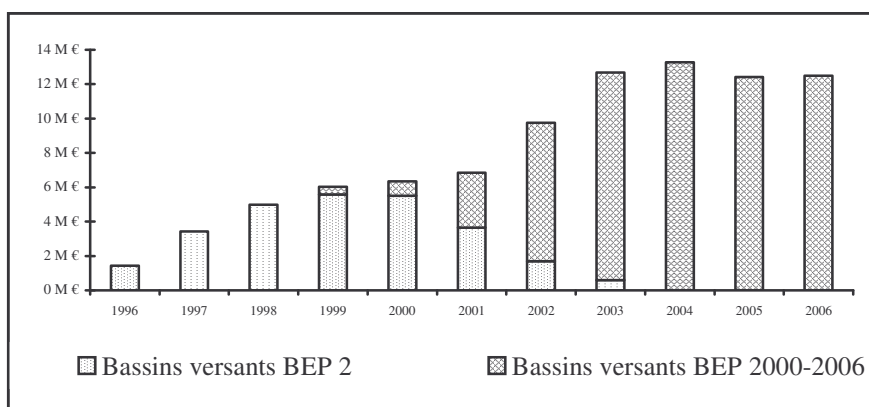
Il est intéressant de comparer les montants inscrits dans ces contrats 2003-2006 avec ce qui a été effectivement réalisé au titre des contrats BEP 2 (période 1996-2003), à savoir :

Actions	Total en M€	%
Axe 1 - Actions agricoles	14,6(c)	49 %
Axe 2 - Aménagement de l'espace	4,1	14 %
Axe 3 - Pollutions non agricoles	0,4	1 %
Axe 4 - Animation, communication, évaluation	10,7	36 %
Total en M€	29,8	100 %

(c) : dont 2 M€ (7 %) pour les actions individuelles.

	Total	%
Etat/Europe	4,7	16 %
Conseil régional	5,5	18 %
Conseils généraux	5	17 %
Agence de l'eau	5,7	19 %
Porteurs de projets et autres partenaires	8,9	30 %
Total en M€	29,8	100%

Outre une enveloppe financière en très sensible augmentation entre les deux programmes, l'évolution la plus notable est la part prépondérante prise dans les nouveaux contrats par les actions individuelles (diagnostics/projets d'exploitations et chèques-conseils dans les sous bassins versants prioritaires), puisqu'elles sont passées de 7 à 38 % dans les programme d'actions pluriannuels. Le graphique ci-dessous exprime bien la montée en puissance progressive de l'ensemble des démarches territoriales de reconquête de la qualité de l'eau.



Bilan financier des actions engagées en 2004 dans les bassins versants

Les actions engagées au cours de l'année 2004 représentent un montant global de 11,9 M€, et un taux de réalisation moyen de l'ordre de 78 %. A titre indicatif, le montant des enveloppes prévues en 2005 pour l'ensemble des 45 bassins versants Bretagne Eau Pure sera de 13,7 M€, les seules actions individuelles dans les sous bassins versants prioritaires en représentant 37 %. La répartition des actions réalisées et leurs modalités de financement sont les suivantes.

Actions	Montants 2004	%
Axe 1 - Actions agricoles		
Suivi de la résorption	182.000 €	2 %
Actions collectives	3.035.000 €	26 %
Diagnostics et chèques conseils	4.178.000 €	35 %
Total Axe 1	8.086.000 €	62 %
Axe 2 - Animation, communication et évaluation		
Animation, coordination	2.360.000 €	20 %
Communication	571.000 €	5 %
Evaluation et suivi	1.552.000 €	13 %
Total Axe 2	4.653.000 €	38 %
Total	11.878.000 €	100 %

<u>Participations financières des partenaires BEP :</u>	
- Europe :	17 %
- Etat :	12 %
- Conseil régional :	17 %
- Conseils généraux :	17 %
- Agence de l'eau :	17 %
- Porteurs de projets :	18 %
- Agriculteurs :	2 %

Les actions régionales

Dans le cadre de la convention Programme Bretagne Eau Pure 2000-2006, et pour le compte de l'ensemble des partenaires, le Conseil régional assure la maîtrise d'ouvrage de certaines actions de niveau régional : fonctionnement du Centre de Ressources BEP, actions d'information et de communication, études et expertises techniques, la SEMAEB assurant une mission de maîtrise d'ouvrage déléguée, ainsi qu'un appui administratif et juridique auprès des Porteurs de projets de bassins versants.

Du personnel de l'Agence de l'eau (jusqu'en octobre 2004) et de la Région est par ailleurs mis à disposition du Centre de Ressources. Des conventions de partenariat sont également passées avec les Chambres d'agriculture (réseau régional et départemental de coordination) ainsi qu'avec la FEREDDEC pour des missions d'appui technique auprès des financeurs, du Centre de Ressources et des Porteurs de projets de bassins versants.

En 2004, le montant total des actions régionales est de 1.225.000 €, soit 10,3 % du montant total des actions BEP engagées, avec la répartition suivante.

Personnel	205 000 €	17%
Mission FEREDDEC	131.000 €	9%
Fonctionnement	96.000 €	8%
Communication	378.000 €	31%
Etudes, formation et divers	46.000 €	4%
Réseau Chambres d'Agriculture	257.000 €	21%
Mission SEMAEB	112.000 €	9%
Total	1.225.000 €	100 %

<u>Participations financières des partenaires BEP :</u>	
- Europe et Etat :	30 %
- Conseil régional :	31 %
- Conseils généraux :	19 %
- Agence de l'eau :	20 %

Situation des engagements financiers au titre du CPER 2000-2006

La convention Bretagne Eau Pure 2000-2006 prévoit un financement global de 91,47 M€ (article 4.1 de la convention), avec la répartition indicative par grands postes ci-après.

Actions	Total en M€
1 - Préparation des contrats d'engagement	21,80
2 - Mise en œuvre des contrats	49,70
2 - Validation de l'auto-évaluation	2,29
3 - Actions régionales dont Centre de ressources	7,77
Achèvement du Programme BEP2	9,91
Total général	91,47

<u>Participations financières des partenaires BEP :</u>	
- Europe :	20 %
- Etat :	20 %
- Conseil régional :	20 %
- Conseils généraux :	20 %
- Agence de l'eau :	20 %

Les participations financières engagées sur la période 2000 - 2002 représentent globalement une somme de 26,2 M€ (dont 8,7 M€ pour l'achèvement du programme BEP II).

Les engagements financiers pour 2003 (subventions aux programmes de bassins versants et actions régionales) sont de 10,7 M€, dont 0,8 M€ pour l'achèvement du programme BEP II.

Les engagements financiers pour 2004 (subventions aux programmes de bassins versants et actions régionales) sont également de 10,7 M€.

Enfin, les engagements prévisionnels pour la période 2005 - 2006 sont de 24,8 M€, dont :

- 22,6 M€ pour les contrats de bassins versants (11 pour 2005 et 11,6 pour 2006) ;
- 2,2 M€ pour les actions régionales.

L'ensemble des montants engagés à fin 2004 et des montants prévisionnels pour les années 2005 et 2006 représente donc, pour les partenaires du programme, un montant de l'ordre de 72,4 M€, à comparer à l'enveloppe prévisionnelle initiale de 91,47 M€ inscrite au CPER.

COORDINATION DES CHAMBRES RÉGIONALES ET DÉPARTEMENTALES D'AGRICULTURE

Une convention spécifique a été passée en janvier 2002 entre l'État, le Conseil Régional et les Chambres d'agriculture, relative à la définition d'une Coordination « bassins versants ».

Au niveau financier, elle consiste en un financement de 5 postes (1 régional et 4 départementaux), soit annuellement : $5 \times 86\,000\,€ = 430\,000\,€$ TTC, financés à 24,81 % par l'Etat ou l'Europe, 35 % par le Conseil régional et 40,19 % d'autofinancement des Chambres d'agriculture.

9.1.2.2. Des ressources financières et humaines largement dimensionnées

Comme déjà signalé à l'occasion de l'analyse de la cohérence du programme, l'ensemble des acteurs rencontrés s'accordent pour estimer que globalement les moyens mis en œuvre couvraient les besoins du programme.

9.1.2.3. Ambiguïté des aides apportées aux agriculteurs

Les aides sont considérées comme un financement du réglementaire pour certains et pour d'autres correspondent à un accompagnement financier pour des actions allant au-delà des exigences réglementaires (selon que l'on considère que les conseils portent uniquement sur N ou sur N, P et K). La mécanique du chèque conseil déresponsabilise l'agriculteur qui n'est pas le bénéficiaire final des sommes qu'il perçoit au titre des EPA.

9.1.3. Réponse synthétique

L'état d'avancement financier du programme est difficile à établir en l'absence de la mobilisation des données concernant l'ensemble des 4 axes du programme (hors et dans CPER) et comprenant les différents montants à analyser (montants prévus / montants engagés / montants mandatés) pour chacun des financeurs et pour chaque année du programme.

Les Consultants laisseront en accompagnement des recommandations un tableau pouvant servir de base au suivi de ces montants pour la suite du programme.

Toutefois, il apparaît que les moyens sont correctement dimensionnés pour le programme.

D'autre part une ambiguïté relative au financement éventuel d'obligations réglementaires a été révélée.

9.2. D'autres méthodes ou procédures auraient-elles permis d'atteindre les mêmes résultats avec moins de ressources ?

9.2.1. Cadrage méthodologique

9.2.1.1. Compréhension de la question

Cette autre facette de l'analyse de l'efficacité, complémentaire de la question précédente, pose la question de savoir, si, à résultat égal, des économies budgétaires seraient possibles à réaliser sur les moyens de mise en œuvre.

9.2.1.2. Critères d'évaluation

Le critère d'évaluation de cette question est le suivant :

- Pour la mise en œuvre du programme, des économies de moyens financiers et humains sont possibles à réaliser sans affecter les résultats.

9.2.1.3. Informations valorisées

Les informations utilisées pour argumenter les jugements portés sur le critère d'évaluation sont, sans ordre de priorité :

- Le bilan financier de BEP;
- L'avis des personnes interrogées.

9.2.2. Réponse détaillée

9.2.2.1. Des crédits parfois mal utilisés

Plusieurs exemples d'économies possibles ont été cités par les acteurs rencontrés. Sans ordre hiérarchique, peuvent être cités les points suivants :

- Certaines actions de communication de BEP jugées superflues auraient pu dégager des économies ;
- Certaines actions collectives représentent une dépense importante d'argent pour une présence d'agriculteurs qui reste limitée ;
- Les dépenses pour les tâches administratives sont jugées trop lourdes ;
- Des économies d'échelle seraient à engager par rapport au double réseau d'animateurs (animateur général / animateur Chambres d'agriculture) ;
- Certains emplois de la Mission BEP (techniciens) sont très saisonniers et donc sous-employés durant une partie de l'année.

9.2.2.2. Bénéficiaires des aides

Il est souvent rapporté par les acteurs rencontrés que dans le programme, les sommes destinées aux agriculteurs sont faibles au regard de celles dépensées pour les tâches d'animation et de communication. Cette situation est en partie conditionnée par les possibilités de financement ouvertes par la réglementation.

Les agriculteurs bénéficient de conseils via les EPA, mais ce sont les organismes de conseils qui sont les bénéficiaires des aides versées.

Afin d'illustrer ce propos en visant à identifier les bénéficiaires « intermédiaires » des aides, le tableau ci-dessous a été établi sur la base d'une estimation des tâches externalisées par les porteurs de projets (Cf. § 9.3.2.6).

La première partie du tableau représente la proportion de cette externalisation en pourcentage, la deuxième partie une estimation de ce que représenteraient en « grandes masses » les montants correspondants.

La répartition des montants a été faite sur la base des totaux (dépenses engagées en 2004 dans les bassins versants) au prorata des pourcentages du tableau.

Même s'il ne s'agit que d'une approche à considérer avec toutes les réserves dues à ce type d'estimation, la part externalisée représente 56% du budget 2004 de BEP, et dans cette part externalisée, celle qu'assure les Chambres d'agriculture correspond à un peu plus du tiers des sommes en jeu.

Actions	Part non externalisée	Part externalisée						Total général
		Chambres Agriculture	Prescripteurs	Conseil	Bureaux d'études	Autre	Total externalisé	
Accompagnement de la résorption	32%	57%			4%	7%	68%	100%
Actions collectives	20%	77%		1%	1%	1%	80%	100%
Diagnostics de projets individuels	16%	49%	8%	11%	16%		84%	100%
Chèques conseils	9%	18%	29%	33%	7%	4%	91%	100%
Informations et communication générale	82%	3%			3%	12%	18%	100%
Diagnostic, évaluation et suivi	67%	15%			13%	5%	33%	100%
Animation générale par le porteur de projet	100%							100%

Accompagnement de la résorption	58 240 €	103 740 €			7 280 €	12 740 €	123 760 €	182 000 €
Actions collectives	607 020 €	2 337 027 €		30 351 €	30 351 €	30 351 €	2 428 080 €	3 035 100 €
Diagnostics de projets individuels	337 296 €	1 032 969 €	168 648 €	231 891 €	337 296 €		1 770 804 €	2 108 100 €
Chèques conseils	186 300 €	372 600 €	600 300 €	683 100 €	144 900 €	82 800 €	1 883 700 €	2 070 000 €
Informations et communication générale	468 302 €	17 133 €			17 133 €	68 532 €	102 798 €	571 100 €
Diagnostic, évaluation et suivi	1 039 706 €	232 770 €			201 734 €	77 590 €	512 094 €	1 551 800 €
Animation générale par le porteur de projet	2 360 400 €							2 360 400 €
Total	5 057 264 €	4 096 239 €	768 948 €	945 342 €	738 694 €	272 013 €	6 821 236 €	11 878 500 €
Part du total général	44%	34%	6%	8%	6%	2%	56%	100%

Source : ISL / OREADE, 2005

Tableau N° 1 : Estimation moyenne de la part des opérations des axes 1 et 2 « externalisées » par type de prestataire lors de l'exercice 2004

9.2.3. Réponse synthétique

Sur la base de l'expérience passée, un certain nombre d'économies pourraient être réalisées sur le programme sans en altérer l'efficacité. Les sommes destinées aux agriculteurs sont faibles au regard de celles dépensées pour les tâches d'animation et de communication.

9.3. Le dispositif de mise en œuvre de la convention est-il satisfaisant ?

9.3.1. Cadrage méthodologique

9.3.1.1. Compréhension de la question

Cette question concerne l'analyse du dispositif de mise en œuvre du programme. Tel que décrit dans la Convention, et dans son application effective, il s'agit donc d'en étudier les différents aspects.

9.3.1.2. Critères d'évaluation

L'unique critère d'évaluation de cette question est le suivant :

- Dans ses différentes composantes, le dispositif de mise en œuvre du programme tel qu'exposé dans la Convention est jugé satisfaisant dans son application.

9.3.1.3. Informations utilisées

Les informations utilisées pour argumenter les jugements portés sur le critère d'évaluation sont, sans ordre de priorité :

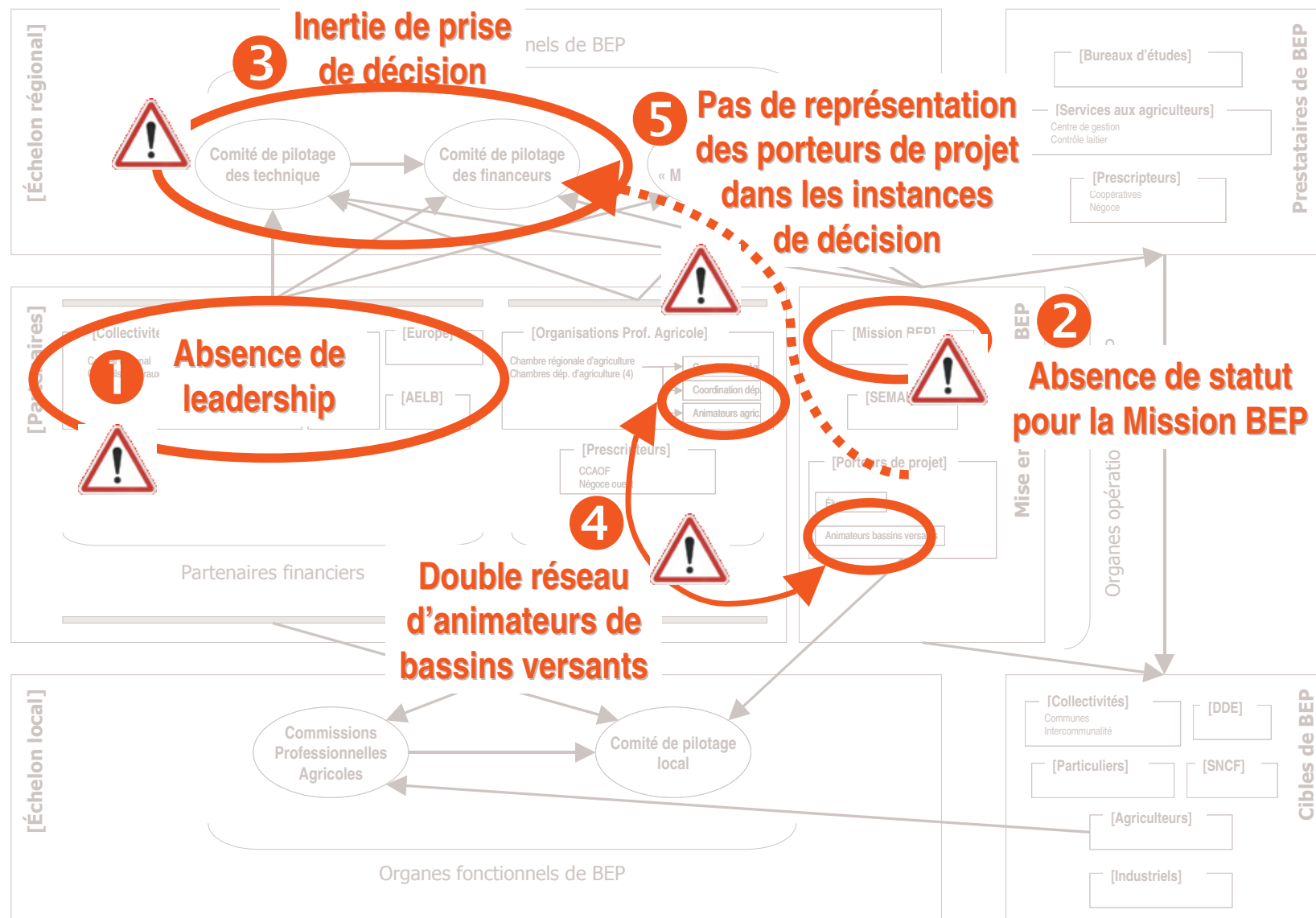
- Les avis des personnes ressources ;
- L'enquête auprès des animateurs de bassins versants ;
- Les données de suivi du programme BEP ;
- Les textes fondateurs (Convention et contrats de bassins versants).

9.3.2. Réponse détaillée

9.3.2.1. Dysfonctionnements identifiés dans l'organisation du jeu des acteurs

Le § 7.1.2.2 dresse le bilan organisationnel du jeu des acteurs ; son examen met en lumière 5 points de dysfonctionnement (Cf. Illustration N° 16) :

- On dénombre 8 partenaires financiers du programme sans leadership ; cette situation induit différents problèmes évoqués au § 9.3.2.5 ;
- La Mission BEP ne dispose pas de statut, le financement de son personnel repose sur plusieurs financeurs (AELB, Conseil régional et FEDEREC) ;
- L'organisation et le fonctionnement des comités de décisions induit une inertie dans les processus décisionnels de BEP. Le Comité de pilotage des financeurs est composé de personnes aux niveaux de responsabilité différents et qui n'ont pas toujours le pouvoir de décision. Il s'en suit des lenteurs inhérentes aux fréquentes renégociations des décisions prises en séances plénières ;
- La coexistence de deux réseaux d'animateurs des bassins versants se traduisant par les problèmes évoqués au § 7.1.2.4 ;
- L'absence de représentation des porteurs de projet dans les instances de décision de BEP.



Source : ISL / OREADE, 2005

Illustration N° 16 : dysfonctionnements identifiés dans l'organisation du programme BEP

9.3.2.2. Conformisme des actions mises en oeuvre

A quelques reprises, des propos portant sur le conformisme des actions impulsées ont été formulés. Ils correspondent à l'idée que le programme BEP est organisé autour d'actions destinées à s'attaquer aux symptômes plutôt qu'à leurs origines.

Les actions développées visent à accompagner l'agriculture conventionnelle dans ses pratiques à risques vis-à-vis de l'environnement et il y a peu de chance qu'elles soient efficaces à elles seules. La question de l'évolution vers de nouvelles formes d'agriculture n'est jamais posée. Il y a un manque d'expérimentation autour de nouveaux modes de production alternatifs.

Ces idées semblent éludées des débats qui prennent naissance au sein des CPA et la question de ces Comités comme lieux d'expression de l'ensemble des visions se pose. L'outil semble bon mais mal utilisé. Les CPA sont conçus pour être un lieu d'échange représentatif de l'ensemble des tendances de l'agriculture. Pourtant certaines mouvances représentatives de modes de production alternatifs n'y sont que peu représentées par absence des agriculteurs. Cette situation peut être liée à un effet de nombre (sentiment de difficulté d'expression par manque de représentation) ou à l'impression d'un manque de reconnaissance des aménités environnementales induites par les modes de production alternatifs.

9.3.2.3. Longueur de mise en route du programme BEP 2000-2006

Le programme se caractérise par une durée de mise en route supérieure à trois années si l'on considère le laps de temps qui sépare la signature du CPER et la date de contractualisation des derniers contrats de bassin versant.

La Convention prévoyait un phasage en deux temps de la mise en place des bassins versants :

- Dans un premier temps, sur une durée de 2 années, il s'agissait de préparer les contrats de bassins versants en élaborant les diagnostics des nouveaux bassins ou procédant à l'évaluation des anciens ;
- Dans un second temps, durant 5 années et après signature des contrats de bassins, les actions collectives et individuelles étaient mises en oeuvre.

En théorie, les actions auraient dû débiter dès mai 2003 ; dans la pratique (Cf. Illustration N° 7) seulement la moitié des contrats de bassins versants avaient été signés au terme du premier trimestre 2003 (soit deux ans après la signature de la Convention). En définitive, les actions engagées sur les bassins versants ne le seront pas sur la durée de 5 années initialement prévue par la Convention.

Cette longueur de la phase de mise en place du programme se traduit par une perte d'avance, vis-à-vis de la réglementation et notamment de la mise en œuvre du second programme d'actions de la Directive « nitrates », d'actions BEP reconnues pour leur caractère précurseur. Les corollaires de cette situation sont l'apparition de différents mécomptes avec en particulier le développement d'un sentiment de dévoiement d'actions novatrices en définitive rattrapées par la réglementation.

L'explication de la lenteur de mise en route de BEP 2000-2006 trouve ses origines dans la gestion du contentieux «eaux brutes» et dans les divergences entre partenaires. BEP II se termine en 1999 ; la négociation pour la suite du programme dure 2 ans dans un contexte de contentieux rendant difficile la définition de la stratégie à retenir. Deux années sont alors nécessaires pour rédiger une nouvelle Convention recueillant le consensus de 9 acteurs (Etat, 4 Conseils généraux, Conseil régional, AELB, Chambre régionale d'agriculture et Confédération des Coopératives de l'Ouest de la France). Les divergences entre l'Etat et les collectivités territoriales ont participé à la lenteur de mise en place de la nouvelle convention. Ces divergences portaient sur la volonté de la DIREN de cibler le programme vers les agriculteurs et de s'intéresser prioritairement aux bassins versants en contentieux.

Les critères définis par la Convention ont également joué dans le sens d'un allongement du calendrier de mise en place de la troisième génération du programme BEP. Ainsi, la signature des contrats de bassins versants doit intervenir lorsque les engagements formalisés des acteurs de terrain sont acquis (engagement des agriculteurs dans les EPA, charte des prescripteurs, délibérations en conseil municipal préalablement à l'engagement dans la charte de désherbage) ; ces étapes réclament du temps.

9.3.2.4. Difficultés liées à la mise en place des EPA

L'EPA représente l'une des évolutions majeures du programme BEP 2000-2006. Le bilan porté sur cette aide incitative après deux années de mise en œuvre est pénalisé par les événements qui ont marqué sa phase de mise en œuvre.

La réflexion relative à BEP 2000-2006 débute dès 1998-1999. A l'époque, dans BEP II, il n'existait pas d'aide directe aux agriculteurs. Une aide incitative, l'EPA, avait alors été imaginée avec l'intention d'agir sur les agriculteurs en les

aidant financièrement s'ils s'engageaient à changer de pratiques. Les CTE n'existaient pas à l'époque ; l'idée était de financer la prise de risque. En 1999-2000, le CTE voit le jour et l'objectif de la DRAF est d'en faire signer un maximum. Très vite naît une opposition entre la DRAF et la DIREN qui promeuvent respectivement des CTE et des EPA aux caractères concurrentiels. La DIREN soucieuse du contentieux souhaite avancer vite ; le CTE apparaissant comme compliqué car engageant l'ensemble de l'exploitation, elle propose alors un EPA basé sur :

- Un contrat de durée réduite ;
- Une formulation de conseils à l'agriculteur ;
- Un volet expérimentation permettant à l'agriculteur de changer de pratiques sur 2 ha avec des mesures à sélectionner dans un catalogue restreint.

C'est alors qu'un premier obstacle survient dans la mise en place de l'EPA avec le rejet du volet expérimentation par la Commission européenne. La DIREN n'envisageait pourtant pas de difficulté de financement pour le volet expérimentation étant donné que la fiche T3 du DOCUP, qui regroupe la description des financements des actions de bassin versant, avait été validée par Bruxelles (validation par ailleurs reprise dans une circulaire ministérielle du 2 juillet 2001). L'Etat pensait alors que tout allait fonctionner sans problème. Pourtant, en février 2003, la réponse de la Commission européenne suite à la demande de notification de l'autorisation de l'EPA est négative au motif que l'aide à l'expérimentation était de caractère forfaitaire, dé耦lée des surfaces et s'inscrivant en dehors du catalogue des MAE.

L'incidence de l'abandon du volet expérimentation de l'EPA sur les agriculteurs est difficile à apprécier dans la mesure où plusieurs situations s'opposent. Dans certains cas, l'incidence a été quasi-nulle puisque les agriculteurs étaient dès le départ réticents sur la déclinaison du volet « expérimentation » qui ne correspondait pas à leur demande. A l'inverse, lorsque l'EPA avait été accueilli avec intérêt par les agriculteurs, la perte de son volet expérimentation a freiné la dynamique d'adhésion.

Deux autres heurts sont venus également perturber la mise en place de l'EPA :

- Les aides publiques répondent à des règles qui veulent que le financement apporté ne dépasse pas 80% du montant des investissements. Dans le cadre d'une aide aux conseils aux agriculteurs et si ceux-ci sont porteurs de projet, il doivent alors prendre à leur charge 20% du coût des conseils au titre de l'autofinancement. Les agriculteurs assurent la maîtrise d'ouvrage des EPA dans 69% des bassins versants contre 31% des bassins pour les porteurs de projet (Cf. Carte N° 6) ;
- Plus récemment, l'important allongement des délais de paiement des EPA, suite à la défaillance de l'Etat dans le paiement de sa quote-part, est venu à nouveau perturber le dispositif.

La Carte N° 7 représente, pour les 45 bassins BEP 2000-2006, le taux d'adhésion à l'EPA mesuré dans les sous bassins versants.

9.3.2.5. Complexité du montage financier des projets de bassin versant

Le programme est handicapé par une lourdeur administrative et une inertie des procédures. Cette lourdeur est un frein et un élément de blocage face à un monde agricole inscrit dans un processus de lassitude. Les lourdeurs administratives sont la conséquence d'un nombre important de financeurs se traduisant notamment par une hétérogénéité des règles de dépôt des demandes de financement.

8 financeurs abondent au budget du programme selon le principe des aides croisées (le montant des sommes versées peut être affecté à différentes opérations). Localement ce paysage peut être complexifié ; c'est en particulier le cas dans le département du Morbihan où le syndicat départemental d'alimentation en eau potable intervient dans le financement pour régularisation de la part d'autofinancement des porteurs de projet. La situation se complique encore pour les bassins versants à cheval sur deux départements pour lesquels le syndicat primaire et le Conseil général du département voisin interviennent également dans le montage des dossiers.

La multiplication des financeurs se traduit par une variabilité des taux de financement, des hétérogénéités en matière d'exigences liées au montage des dossiers de demande de crédits et un étalement des délais de paiement.

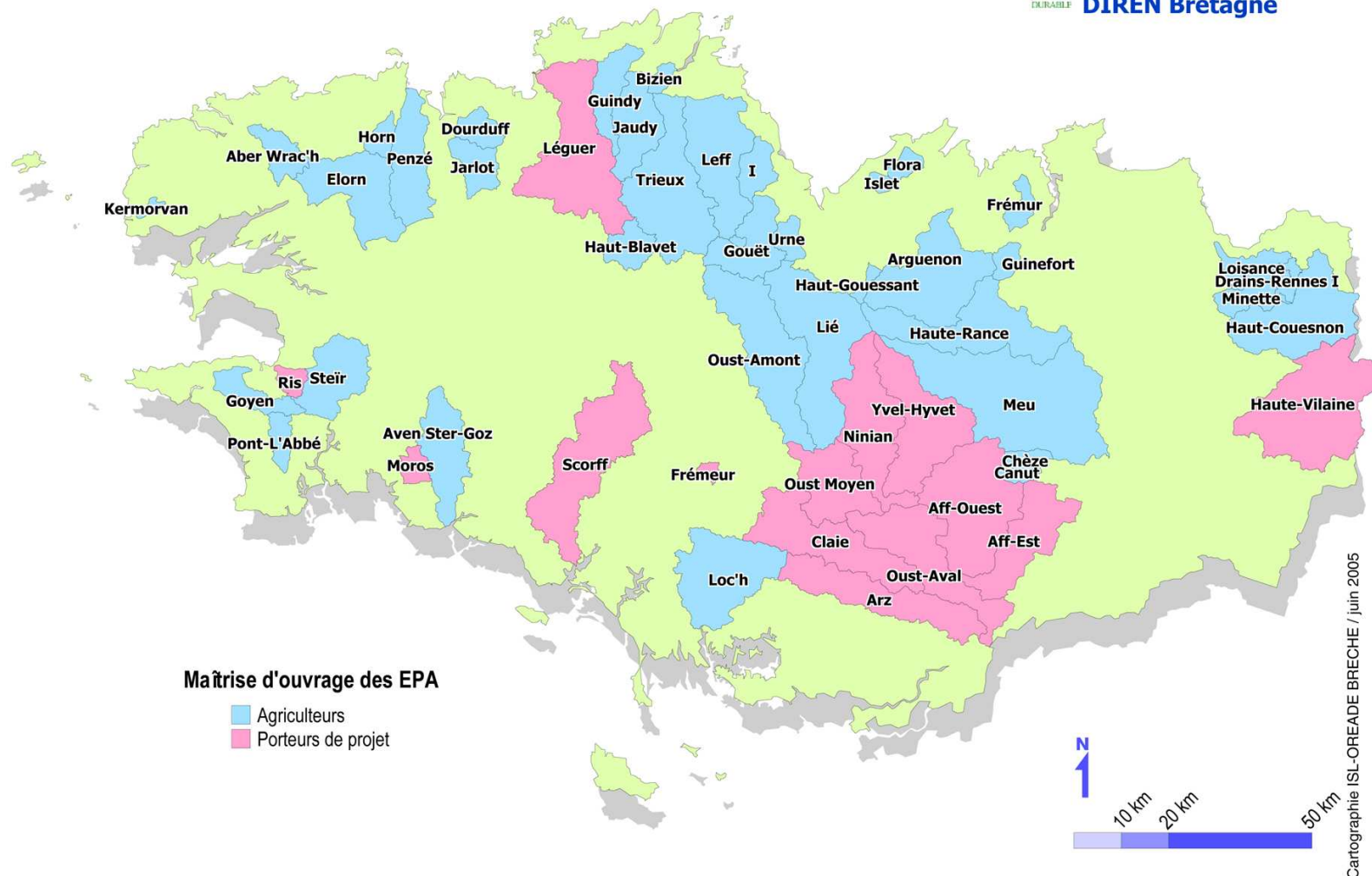
Les bassins versants bénéficiant de financements européens sont confrontés à des difficultés supplémentaires qui découlent des règles de paiement imposées par les dispositions comptables communautaires. Les paiements sont effectués après instruction des dossiers par la DDAF qui vérifie que le paiement par l'ensemble des autres financeurs est bien intervenu et ceci afin de respecter les règles de non surcompensation.

L'allongement des délais de paiement peut se traduire par des difficultés de trésorerie pour des structures porteuses de projet qui ne disposent pas toujours de ressources financières propres.

Evaluation du programme BEP 2000-2006



DIREN Bretagne

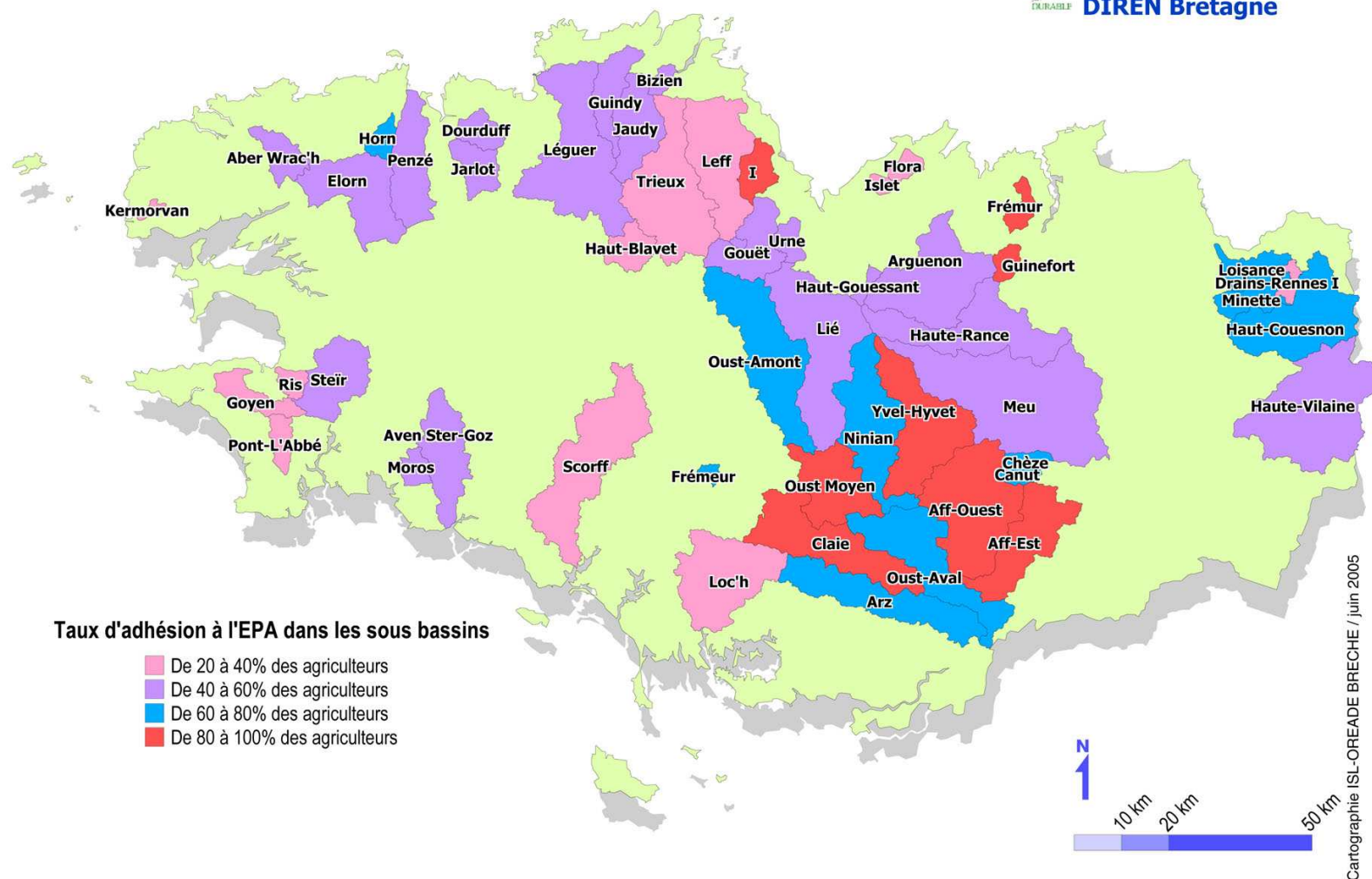


Source : Mission BEP, 2005
Carte N° 6 : maîtrise d'ouvrage des EPA dans les bassins versants

Evaluation du programme BEP 2000-2006



DIREN Bretagne

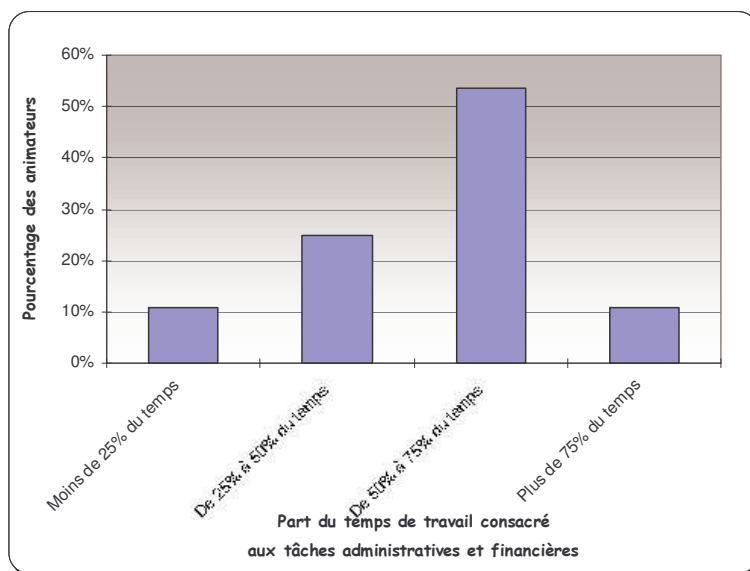


Carte N° 7 : taux d'adhésion à l'EPA dans les bassins versants

9.3.2.6. Lourdeurs administratives impactant les missions des animateurs généraux

Une conséquence directe de la complexité du montage des dossiers de financement des bassins versants est le déséquilibre induit dans le plan de charge des animateurs généraux entre tâches administratives et financières d'une part et tâches techniques d'autre part. *L'Source : ISL-OREADE / Synthèse des données collectées (question posée à 28 animateurs représentant 36 bassins versants)*

Illustration N° 17 exprime l'ampleur de ce déséquilibre. Globalement, les deux tiers des animateurs généraux emploient plus de 50% de leur temps à la réalisation de tâches administratives et financières.



Source : ISL-OREADE / Synthèse des données collectées (question posée à 28 animateurs représentant 36 bassins versants)

Illustration N° 17 : importance du temps de travail consacré par les animateurs généraux aux tâches administratives et financières

L'importance du volume horaire consacré au montage des dossiers financiers se traduit par deux conséquences négatives :

- Difficulté à s'investir dans les tâches qui incombent à un maître d'ouvrage ;
- Inflation de la part des travaux externalisés.

Le Tableau N° 34 indique la nature et la proportion des tâches externalisées. La règle de mise en concurrence imposée dans le cadre de BEP 2000-2006 implique, à son tour, un important travail de gestion administrative et financière des marchés engagés.

Les actions pour lesquelles le recours à des sous traitants est le plus fort sont les EPA (chèques conseils), suivi des diagnostics de projets individuels et des actions collectives. A l'inverse, le diagnostic, le suivi et l'évaluation sont peu externalisés. Les prestataires qui interviennent le plus fréquemment dans le cadre des marchés initiés par les porteurs de projet sont les Chambres d'agriculture, suivi des bureaux d'études et des organismes de conseil auprès des agriculteurs.

Actions	Estimation de la part des opérations des axes 1 et 2 externalisées par type de prestataire						Part externalisée
	Part non externalisée	Chambres d'agriculture	Prescripteurs	Conseil ¹¹	Bureaux d'études	Autres	
Accompagnement de la résorption	32%	57%			4%	7%	68%
Actions collectives	20%	77%		1%	1%	1%	80%
Diagnostics de projets individuels	16%	49%	8%	11%	16%		84%
Chèques conseils	9%	18%	29%	33%	7%	4%	91%
Informations et communication générale	82%	3%			3%	12%	18%
Diagnostic, évaluation et suivi	67%	15%			13%	5%	33%

Source : ISL-OREADE / Synthèse des données collectées (question posée à 36 bassins versants)

Tableau N° 34 : importance des actions sous traitées par type de prestataire

¹¹ Contrôle laitier ; centre de gestion, etc.

9.3.2.7. Avantages et inconvénients du système de mise en concurrence

Dans son évaluation, la Cour des Comptes avait souligné le manque de transparence dans les modalités d'attribution des travaux aux prestataires ; la mise en concurrence a été rendue obligatoire dans le cadre de BEP 2000-2006 et il s'agit d'un progrès significatif.

En effet, la mise en place des procédures du Code des marchés publics a accru les exigences financières et a permis de disposer de moyens pour la maîtrise des délais de réalisation. Le processus est en ce sens très différent de ce qui pouvait se passer en conservant un fonctionnement selon un système de conventionnement.

Toutefois, l'externalisation de certaines tâches nécessite la mise en place de dispositifs de contrôles des prestations effectuées et renforce ainsi l'ampleur des tâches administratives (Cf. § 9.3.2.6).

Des inconvénients sont cependant signalés. Certaines personnes rencontrées lors des entretiens ont exprimé l'existence d'une forme de rigidité des actions dans les bassins versants suite à la mise en place de procédures d'appel d'offre. Les CPA construisent des propositions validées par les Comités de pilotage locaux puis transcrites en cahiers des charges par les animateurs généraux. La procédure de validation passe les propositions au crible d'un formatage défini à l'échelle régionale sclérosant alors les possibilités d'adaptation aux contextes locaux.

9.3.2.8. Carence de données pour la définition, le suivi et l'évaluation des actions

Rappel : Le § 7.1.2.3 précise que les moyens techniques peuvent être scindés entre moyens humains d'une part et données d'autre part ; il met également en évidence la dispersion des moyens humains affectés à BEP.

La première insuffisance en matière de données concerne le manque de fiabilité des informations utilisées en particulier lors de la réalisation des diagnostics de bassins versants préalables à l'engagement dans BEP 2000-2006.

Les données disponibles induisent des erreurs dans les calculs des quantités d'azote organique issues des élevages. En effet, les données statistiques (Recensement Agricole en particulier) traitent des effectifs d'animaux présents au moment de l'enquête et non pas des effectifs produits chaque année.

Le calcul des excédents est également biaisé pour les vaches laitières suite à l'application d'une référence unitaire nettement sous estimée. Cette faiblesse avait été soulignée dans l'avis motivé du 3 avril 2003 (Cf. § 2.3) mais n'a été que partiellement solutionnée depuis (une nouvelle référence a bien été calculée par l'INRA et publiée dans un document du CORPEN¹² mais elle a été revue à la baisse dans la circulaire ministérielle précisant les modalités de calcul des excédents azotés¹³).

Le manque de solidité des données concerne également leurs échelles d'agrégation. Dans son avis motivé du 3 avril 2003 (Cf. § 2.3), la Commission européenne reproche à la France de ne pas procéder au calcul des excédents structurels à l'échelle d'unités hydrologiques cohérentes.

Des données font également défaut ; par exemple, il serait important de pouvoir disposer clairement de l'évolution des quantités de produits vendues aux agriculteurs.

Parfois les données existent mais ne sont pas transmises aux animateurs de bassins versants pour les aider à l'accomplissement de leur mission. Il s'agit du second grief portant sur les informations du programme BEP.

Les insuffisances en matière de transmission d'informations concernent les deux principaux producteurs, à savoir les Chambres d'agriculture et l'Etat (DDAF et services vétérinaires). Dans le cas de l'Etat, le constat est plus préoccupant dans la mesure où ce dernier s'était engagé, dans le cadre de la Convention BEP, à produire et communiquer des indicateurs agrégés à l'échelle des bassins versants et indispensables à l'accompagnement des programmes de résorption et de maîtrise des pollutions liées aux élevages.

La rétention des informations trouve fréquemment sa justification dans les restrictions imposées par la Loi « informatique et liberté ». Cependant, les données attendues concernent plus les exploitations que des données individuelles nominatives.

En l'absence de données à l'échelle des bassins versants, l'accompagnement des programmes réglementaires et notamment de la résorption, souffre de l'impossibilité de cibler les actions à initier. Les seules informations connues à l'échelle des cantons ou des communes sont difficilement conciliables avec un pilotage par bassin versant. Il est indispensable de déconvoluer les objectifs de résorption de l'échelle régionale à celle des bassins.

¹² « Estimation des flux d'azote, de phosphore et de potassium associés aux bovins allaitants et aux bovins de croissance ou à l'engrais, issus des troupeaux allaitants et laitiers et à leur système fourrager », Groupe « alimentation animale », sous groupe « bovins », juin 2001

¹³ « Instructions relatives à la délimitation des cantons en zone d'excédent structurel lié aux élevages et à la mise en œuvre des actions renforcées, définies à l'article 3 du décret 2001-34 du 10 janvier 2001 relatif aux programmes d'action à mettre en œuvre en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole » du 27 décembre 2001.

Ces manques renforcent la difficulté des animateurs généraux vis-à-vis de leur mission d'accompagnement et de renforcement des programmes concomitants. Les animateurs doivent produire l'information et s'engagent alors dans une procédure pouvant apparaître comme un contrôle dont la responsabilité incombe aux services de l'Etat.

L'absence d'informations limite également les possibilités de validation, par les structures porteuses, des propositions qui émanent des CPA.

Dans deux départements, le Finistère et le Morbihan, des indicateurs de suivi de la résorption et du PMPOA ont été produits à l'échelle des bassins versants BEP. Dans le Morbihan, ces données sont à la disposition des porteurs de projets. La DDAF communique également des données synthétisées et individuelles sur la résorption et la mise en œuvre de la Directive « nitrates ». Une procédure identique existe, depuis 2-3 ans, dans le Finistère avec la mise en place d'un tableau de bord de suivi de la résorption pour les bassins versants BEP et algues vertes (référencement par SIG des sièges d'exploitation). Des procédures similaires ont été initiées plus récemment dans les Côtes d'Armor.

La production des données par bassin versant est conditionnée par la disponibilité des informations nécessaires à leur calcul. Il faut noter que l'approche par recensement généralisé tend à être substituée, par les services du SCEES, par des enquêtes par sondage qui posent un problème de représentativité statistique pour des extractions à l'échelle des bassins versants.

L'enquête réalisée auprès de 80% des animateurs de bassins versants permet de quantifier les points qui viennent d'être soulignés. 75% des animateurs généraux questionnés indiquent ne pas être satisfaits par les données auxquelles ils ont accès. Les motifs d'insatisfaction exprimés concernent l'absence des données pour 57% des réponses et la précision des données pour 50%. Les données identifiées comme manquantes concernent la résorption pour 68% des animateurs insatisfaits, le PMPOA pour 57% et les CTE et les CAD pour 29%. 61% des animateurs ont initié des procédures palliatives pour remédier aux manques de données de pilotage.

Le manque de données se traduit par la mise en place de procédures d'adaptation aux conséquences qui ne peuvent être négligées.

Dans certains cas, le financement de l'acquisition des données est réalisé sur des lignes budgétaires initialement affectées à la sensibilisation. Ceci est d'autant plus critiquable lorsque le financement des données est réalisé sur des lignes de programme destinées à l'accompagnement des mesures réglementaires. Dans d'autres cas, la solution au manque de données passe par le recrutement d'une personne dont la mission est la mise en place d'un SIG.

Si l'on considère maintenant la dispersion des moyens humains techniques, elle se traduit par un manque de protocoles pour le traitement des données. Deux exemples suffisent pour étayer cette idée.

La mise en place du programme est caractérisée par des carences au niveau des états des lieux des bassins versants. Dans certains cas, l'état des lieux est réalisé sans connaissance précise du cheptel, dans d'autres sans prise en considération des surfaces épandues. Le manque de solidité des données évoqué plus haut n'est pas pondéré par l'existence d'un protocole adéquat permettant de s'y adapter. Un exemple de problème rencontré dans les diagnostics est l'absence de bilan d'azote qui est pourtant indispensable pour cerner territorialement les problèmes. Autre exemple : dans certains diagnostics, seules les exploitations en fond de vallées sont prises en compte sans justification fondée. Ces exemples témoignent d'une absence de consolidation des protocoles techniques par défaut de capitalisation des expériences similaires.

Le manque de protocole commun se traduit par des différences d'intervention entre les bassins versants. L'exemple de l'interprétation des reliquats d'azote de sortie d'hiver 2004-2005 est révélateur des hétérogénéités qui peuvent exister entre bassins versants. Dans ce cas particulier, sur le bassin du Meu, les reliquats moyens sont calculés par type de rotation. Sur celui du Scorff, la communication porte sur la moyenne des reliquats. Une stratégie intermédiaire est retenue sur le bassin versant du grand Oust.

Toutefois, des exemples d'harmonisation peuvent être cités. En matière de qualité des eaux, la DIREN va produire des fiches (en cours de validation en juin 2005) qui seront complétées par le CSEB. Moins récemment, en 1998, la Chambre régionale d'agriculture avait élaboré un guide concernant les actions agricoles qui a perdu de son intérêt au fil du temps par absence de validation et de mise à jour.

9.3.3. Réponse synthétique

Le dispositif de mise en œuvre du programme identifié dans la Convention se traduit par des difficultés qui ne peuvent être négligées.

L'organisation des intervenants révèle une absence de leadership parmi les financeurs, l'absence de statut de la Mission BEP, l'inertie de prise de décision, la coexistence d'un double réseau d'animateurs de bassins versants, l'absence des porteurs de projet des procédures décisionnelles et le manque de représentation des acteurs associatifs parmi les partenaires. Ces dysfonctionnements impactent la mise en œuvre du programme.

Ainsi, les ratés de l'EPA traduisent le dysfonctionnement des instances de décision associées à BEP 2000-2006 et l'absence de véritable décideur politique.

L'absence de leadership au sein des partenaires financiers introduit des difficultés significatives lors du montage des dossiers de demande de financement avec comme conséquence directe le déséquilibre des plans de charge des animateurs entre tâches administratives et financières d'une part et tâches techniques d'autre part. Deux tiers des animateurs consacrent plus de 50% de leur temps aux tâches administratives et financières. Le caractère accaparant de ces tâches induit une augmentation de l'externalisation des tâches techniques auprès de prestataires.

Les insuffisances en matière d'informations influencent négativement la mise en œuvre du programme. Le manque de solidité de certaines données tend à produire des diagnostics de bassins versants erronés ; ce risque est renforcé par l'absence de protocole préconisant des règles de diagnostic adaptées aux données existantes.

A un autre niveau, la carence de données de suivi des programmes de résorption et de stockage des effluents empêche les animateurs généraux de satisfaire convenablement à leur mission d'accompagnement de ces opérations ; elle les positionne parfois dans une situation inconfortable dans la mesure où ils doivent s'adapter à ce manque en produisant des données lors d'une procédure pouvant s'apparenter à des contrôles alors qu'ils avaient plutôt vocation à sensibiliser.

Chapitre 10

Question portant sur les impacts du programme

10.1. Au-delà de l'impact attendu sur la qualité de l'eau, quels sont les autres impacts du programme ?

10.1.1. Cadrage méthodologique

10.1.1.1. Compréhension de la question

Il ne s'agit pas d'une question évaluative en tant que telle étant donné l'absence de nécessité d'établir un jugement. Il s'agit d'établir, au-delà des résultats attendus analysés dans le cadre de l'évaluation de l'efficacité, quels sont les autres impacts, aussi bien positifs que négatifs, du programme, plus particulièrement sur les aspects liés à la sensibilisation aux problématiques environnementales.

10.1.1.2. Critères d'évaluation

Pas de critère puisque question non évaluative.

10.1.1.3. Informations utilisées

Les informations utilisées pour argumenter la réponse proviennent des avis des personnes ressources.

10.1.2. Réponse détaillée

Au-delà de l'impact attendu sur la reconquête de la qualité des eaux, BEP peut avoir une incidence sur les paysages et la sensibilisation environnementale. Les liens entre actions mises en place et impacts sont décrits par les diagrammes logiques (Cf. Illustration N° 14 et Illustration N° 15).

L'impact sur les paysages reste difficile à mesurer ; il relève principalement des actions portées par l'axe 3 du programme qui mobilise des financements hors du cadre du CPER. L'impact sur la mobilisation et la sensibilisation environnementale est beaucoup plus certain, il est évoqué unanimement et décrit dans le détail ci-dessous.

10.1.3. Réponse synthétique

Le programme BEP présente un caractère exemplaire pour beaucoup de régions françaises qui commencent à mettre en place des actions de bassin versant (Alsace, Somme, Nord en particulier). **Toutefois, cet engagement régional présente le défaut de mettre aussi en évidence les problèmes** alors que d'autres régions connaissent des problèmes de qualité des eaux d'ampleur comparable à ceux rencontrés en Bretagne sans qu'elles communiquent sur le sujet. De façon générale, **le programme a eu un impact positif en terme de meilleure prise en compte de l'environnement** par les collectivités, les agriculteurs, les prescripteurs et le grand public. Le programme a permis l'instauration d'un dialogue entre les collectivités et les agriculteurs qui reconnaissent leur responsabilité.

Le programme s'est traduit par une mobilisation et une prise de conscience autour du thème de la dégradation de la qualité des eaux et de sa nécessaire reconquête. Cette prise de conscience a été obtenue dans l'accompagnement et non dans l'affrontement. Les maires impliqués dans le programme ont aidé à la mobilisation des agriculteurs par effet d'entraînement. BEP a très largement contribué à réunir autour de la table l'ensemble des acteurs qui partagent l'état des lieux, les progrès et les avancées. Le programme a permis de rapprocher le monde agricole du monde associatif (pêcheur et environnement).

Un autre acquis de BEP est la démocratisation de la notion de bassin versant qui responsabilise vis-à-vis de la qualité des eaux et s'affranchit des limites administratives.

Chapitre 11

Premiers éléments de préconisations

La version actuelle du programme BEP arrive à son terme fin 2006 ; les délais qui ont été nécessaires à sa mise en route impose d'initier sans tarder une réflexion sur son avenir. Les enseignements issus de l'évaluation peuvent être valorisés pour esquisser des premiers éléments de préconisations.

11.1. Globaliser les objectifs du programme en réponse à la DCE

Le § 6.1 a démontré la pertinence des objectifs fixés par une Convention BEP qui définit quatre paramètres pour la reconquête de la qualité des eaux jugée « *priorité des priorités* » par le CPER. Cette pertinence est moins affirmée lorsque l'examen porte sur les objectifs fixés dans les contrats de bassins versants. Ils ne reprennent que partiellement les quatre paramètres identifiés dans la Convention. Deux paramètres (nitrates et produits phytosanitaires) fondent l'essentiel des objectifs des contrats de bassins versants en réponse au contexte de l'époque marqué par le contentieux européen portant sur la qualité des eaux brutes.

Un examen plus contemporain de la pertinence des objectifs incite à nuancer le jugement résumé ci-dessus. En effet, suite aux principes introduits par la DCE, le manque de globalité des objectifs est flagrant. Les principes de la DCE élargissent, au-delà des seules préoccupations sanitaires, le champ d'appréciation de la bonne qualité des eaux en tenant compte, en particulier, de la qualité écologique des milieux. Ainsi considérés, les objectifs du programme ne sont donc pas assez globaux vis-à-vis des exigences nécessaires à la satisfaction des ambitions affichées par la DCE ; ils s'appliquent de plus à des territoires restreints par rapport aux masses d'eau¹⁴.

L'émergence, depuis 2000, de la DCE, qui centre la politique de gestion des eaux autour du bon état écologique des ressources, contribue également à l'indécision des avis portés sur les objectifs du programme BEP. Conçu à l'origine pour une reconquête de la qualité des eaux via la prise en compte de quatre paramètres révélateurs d'une dégradation chimique des eaux, BEP est désormais confronté à la DCE, laquelle élargie la reconquête de la qualité des eaux à une gamme plus large de paramètres physico-chimiques.

Une globalisation des objectifs portés par BEP est donc nécessaire afin de satisfaire aux objectifs de la DCE. Cette approche globale permettrait également de faciliter le rapprochement des maîtrises d'ouvrage dans des SAGE qui deviendraient alors la pierre angulaire d'une approche globalisée embrassant l'ensemble des dimensions sectorielles dont la mutualisation est une garantie de la reconquête durable de la qualité des eaux.

11.1. Valoriser les points positifs du programme BEP 2000-2006

L'évaluation du programme BEP dans sa configuration 2000-2006 a révélé certaines faiblesses inhérentes en particulier à sa dimension organisationnelle. Ces faiblesses pourraient servir d'argumentaire à une réflexion sur l'arrêt du programme. Cette éventualité doit être révoquée car les défaillances du programme ne doivent pas occulter ses atouts acquis. Ce terme d'un déploiement d'importants moyens humains et financiers. Les points positifs du programme concernent en particulier :

- La sensibilisation générale à la nécessaire reconquête de la qualité des eaux brutes en Bretagne ;
- La responsabilisation des acteurs au moyen de la notion de bassin versant ;
- L'existence d'un réseau d'animateurs généraux assurant le relais auprès des acteurs du bassin versant ;
- La mise en place d'actions individuelles et collectives participant à l'effort de sensibilisation et d'accompagnement des agriculteurs pour une meilleure application des dispositions réglementaires qui leur sont imposées.

Les problèmes mis en évidence par l'évaluation ne doivent pas faire abstraction de ces acquis qui constituent un socle important à entretenir pour le développement des futures opérations de bassins versants en région Bretagne.

¹⁴ Notion introduite par la DCE et correspondant à l'unité d'évaluation pour la définition d'un état initial décliné en objectifs.

D'autre part, la mise en oeuvre de la DCE impose une continuité des actions menées et tout relâchement des engagements serait préjudiciable à la dynamique en place et donc, in fine, à la satisfaction des objectifs fixés à l'horizon 2015

11.2. Préconisations pour l'évolution du programme BEP

11.2.1. Définition des préconisations

Les préconisations énumérées dans ce chapitre sont une synthèse :

- Des conclusions des précédents rapports d'évaluation ;
- Des avis exprimés par les personnes ressources ;
- Du travail d'identification des pistes d'avenir initié avec les animateurs de bassins versants lors d'une journée de travail ;
- Des conclusions apportées par les évaluateurs à partir des atouts et faiblesses du programme.

Les préconisations énumérées ci-dessous doivent être considérées comme une liste d'améliorations souhaitables. Elles supposent qu'une nouvelle Convention soit signée et seraient alors soumises à la validation des instances décisionnelles de BEP.

De plus, la pertinence de ces préconisations est directement conditionnée par des règles extérieures, difficiles à anticiper, qui s'imposent au programme selon des principes de subsidiarité (Cf. § 11.2.3).

11.2.1.1. Préconisations en relation avec les objectifs du programme

L'évaluation de la pertinence des objectifs souligne le besoin de leur identification plus claire dans une Convention qui devrait préciser des objectifs généraux ensuite déclinés en objectifs spécifiques, opérationnels et en actions. Il serait souhaitable que cela fasse l'objet d'un chapitre spécifique relatif à la définition d'une véritable stratégie, élaborée en fonction de la mise en évidence des principaux enjeux pour la Région.

La globalité des objectifs, élargis au-delà des quatre paramètres actuels, devrait également être envisagée afin, notamment, de mieux répondre aux exigences fixées par la DCE. Cette globalisation imposerait également la délimitation du champ de compétence du programme (qualité des eaux, algues vertes, aménagement du bocage, entretiens de rivières, etc.) et de ses limites géographiques (zonage ou absence de zonage, masses d'eau, littoral, etc.).

Afin de faciliter la réalisation des objectifs, la Convention devrait pouvoir faciliter les initiatives locales adaptées à la résolution des situations particulières.

11.2.1.2. Préconisations en relation avec les partenaires du programme

La clarification des missions confiées aux Chambres d'agriculture devrait être poursuivie ; elles interviennent encore aujourd'hui dans la définition du contenu du programme (coordination des CPA), dans la réalisation des actions (animation des actions collectives voire réalisation des EPA) et dans le suivi et l'évaluation du programme (consolidation des indicateurs EPA). Cette clarification passerait également par une meilleure lisibilité des moyens financiers apportés aux Chambres d'agriculture (convention « force verte », marchés de sous-traitance).

La conduite du programme nécessiterait l'affectation de statuts à la Mission BEP ou l'identification d'un leader régional (structure intervenant à l'échelon régional et disposant de prérogatives transversales).

Il serait également important de promouvoir le rapprochement des maîtrises d'ouvrage permettant de renforcer la globalité des actions conduites en optimisant la cohérence externe entre programmes.

11.2.1.3. Préconisations en relation avec les moyens techniques affectés au programme

L'évaluation a mis en évidence le besoin d'un regroupement et d'une mutualisation des moyens techniques humains pour converger vers des protocoles communs facilitant la comparaison des situations et l'harmonisation des objectifs qui, sans cela, varient pour une même situation sous l'influence par exemple de diagnostics conduits différemment.

Afin de permettre aux porteurs de projet d'assumer leurs responsabilités en matière d'accompagnement des programmes existants, le programme devrait pouvoir s'appuyer sur des données de pilotage et notamment celles liées à l'avancement de la résorption et du PMPOA.

Ces exigences en matières de données disponibles devraient être étendues à l'ensemble des indicateurs de suivi utiles à la définition d'états « zéro », au suivi du programme et à son évaluation.

Les données gérées par différents partenaires¹⁵ devraient être centralisées et accessibles via un canal unique.

11.2.1.4. Préconisations en relation avec l'organisation du financement du programme

La simplification administrative devrait être recherchée. C'est tout particulièrement le cas en ce qui concerne les procédures de constitution des dossiers de demande de crédits auprès des financeurs. La mise en place d'un guichet unique devrait être envisagée afin notamment de dégager davantage de temps aux animateurs généraux pour s'investir dans des tâches techniques.

Les financeurs devraient être plus responsabilisés en privilégiant les financements alternatifs par rapport aux financements croisés diluant l'implication financière dans de nombreuses actions.

La distribution des financements BEP devrait être repensée en cherchant à mieux rémunérer les agriculteurs qui s'investissent dans les changements de pratiques.

11.2.1.5. Préconisations en relation avec les actions à mettre en oeuvre

Le développement des CAD devrait être accentué en Bretagne où une marge de progression existe (60% du budget CAD a été consommé en 2004 sur la région contre 80% à l'échelon national).

Le programme devrait réfléchir à la mise en œuvre d'actions privilégiant la prise en compte des changements de pratiques afin d'agir principalement sur les causes des problèmes vécus plutôt que sur leurs symptômes.

Le programme devrait renforcer ses actions en matière de développement des démarches de qualité environnementale. La qualification des exploitations agricoles faisait partie des actions à promouvoir dans le cadre de BEP (Cf. § 5.5 de la Convention, page 52). Dans les faits, cet axe d'intervention n'a pas été suffisamment exploité. Il s'agit pourtant d'une approche essentielle à la garantie de l'appropriation des conseils par les agriculteurs et à la pérennisation des engagements au terme de la durée contractuelle des EPA. L'implication dans une démarche de plus-value environnementale facilite également l'accès aux financements publics.

11.2.2. Typologie des préconisations

Les préconisations introduites au § 11.2.1 sont ici regroupées en deux catégories en fonction des contraintes qu'elles imposeraient :

- Poursuite du programme dans un cadre comparable à la situation actuelle ;
- Poursuite du programme après refonte intégrale identifiant un leader et un nouveau partenariat.

¹⁵ Chambres d'agriculture pour les indicateurs EPA, services « statistiques » de l'Etat pour les indicateurs d'avancement des programmes réglementaires à l'échelle des bassins versants, services « environnement » de l'Etat pour les indicateurs de la qualité des eaux.

Préconisations	Pouvant s'inscrire dans le cadre actuel de BEP	Nécessitant une refonte intégrale de BEP
Clarification et globalisation des objectifs	●	
Faciliter les initiatives locales adaptées à la résolution des situations particulières	●	
Clarification des missions confiées aux Chambres d'agriculture		●
Affecter des statuts à la Mission BEP ou identifier un leader régional		●
Promouvoir le rapprochement des maîtrises d'ouvrage	●	
Besoin de regroupement et de mutualisation des moyens techniques humains	●	
Produire les données de pilotage du programme	●	
Disposer d'indicateurs de suivi utiles à la définition d'états «zéro», au suivi du programme et à son évaluation	●	
Centraliser les données gérées par différents partenaires	●	
Simplification administrative des procédures de constitution des dossiers de demande de crédits		●
Responsabiliser les financeurs en privilégiant les financements alternatifs par rapport aux financements croisés		●
Repenser la distribution des financements BEP		●
Renforcer le développement des CAD en Bretagne	●	
Prévoir des actions reposant sur la prise en compte des changements de pratiques	●	
Promouvoir des actions de qualification des exploitations (démarches de qualité environnementale)	●	

Source : ISL-OREADE, 2005

Tableau N° 35 : répartition des préconisations selon les contraintes qu'elles imposeraient

11.2.3. Eléments d'incertitudes dans un contexte en mutation

Les préconisations présentées concernent essentiellement la structuration du programme et moins son contenu. Dans un contexte réglementaire sujet à mutations, il est difficile de se prononcer sur le contenu du programme. Les principales évolutions en cours, en 2005, concernent en particulier :

- La mise en place de la DCE qui va se traduire par la mise à jour du SDAGE qui précisera la nature des mesures obligatoires, donc réglementaires et non finançables. Cette évolution rend difficile la définition du contenu du programme en l'absence de connaissance plus précise de la liste des mesures qui deviendront réglementaires ;
- La réforme de la PAC par l'application du principe d'éco-conditionnalité qui imposera la mise en place d'un conseil agro-environnemental à l'horizon 2007 selon des conditions qui restent à préciser. Cette évolution peut influencer nettement l'équilibre actuel entre animation générale et agricole.

Annexe 1 Glossaire

AELB : Agence de l'Eau Loire-Bretagne	GBO : Grand Bassin de l'Oust
AEP : Alimentation en Eau Potable	IGE : Inspection Générale de l'Environnement
BEP : Bretagne Eau Pure	INRA : Institut National de la Recherche Agronomique
BV : Bassin Versant	MAAPR : Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et de la Ruralité
CAD : Contrat d'Agriculture Durable	MAE : Mesure Agro-Environnementale
CCAOF : Confédération des Coopératives Agricoles de l'Ouest de la France (dorénavant « Coop de France Ouest »)	MEDD : Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable
CG : Conseil Général	MIRE : Mission Inter-Régionale de l'Eau
CORPEN : Comité d'ORientation pour des Pratiques agricoles respectueuses de l'ENvironnement	PAC : Politique Agricole Commune
CPA : Commission Professionnelles Agricoles	PMPLEE : Programme de Maîtrise des Pollutions Liées aux Effluents d'Elevage
CPER : Contrat de Plan Etat Région	PMPOA : Programme de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole
CR : Conseil Régional	SAGE : Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux
CRE : Contrat de Restauration Entretien	SCEES : Service Central des Enquêtes et Etudes Statistiques
CSEB : Conseil Scientifique de l'Environnement de Bretagne	SCOP : Surface en Céréales, Oléagineux et Protéagineux
CTE : Contrat Territorial d'Exploitation	SDAGE : Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux
DCE : Directive Cadre sur l'Eau	SEMAEB : Société d'Economie Mixte pour l'Aménagement et l'Equipement de la Bretagne
DDAF : Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt	SIG : Système d'Information Géographique
DIREN : Direction Régionale de l'Environnement	SRPV : Service Régional de Protection des Végétaux
DOCUP : DOCument Unique de Programmation	ZAC : Zone d'Action Complémentaire
DRAF : Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt	ZES : Zone d'Excédent Structurel
DPU : Dotation de Paiement Unique	ZV : Zone Vulnérable
EPA : Engagement de Progrès Agronomique	
ETP : Equivalent Temps Plein	
FEDEREC : Fédération Régionale de Défense contre les Ennemis des Cultures	

Annexe 2

Liste des personnes rencontrées

Monsieur ADAM
Bassin versant de l'Aber Wrac'h

Monsieur AUBERT
Bassin versant du Haut Couesnon

Monsieur AUROUSSEAU
CSEB

Monsieur BESSIN
MIRE

Monsieur BLANPAIN
Grand bassin de l'Oust

Monsieur BLEUNVEN
Bassin versant du Loc'h

Madame BRIAND
Bassin versant de l'Aber Wrac'h

Monsieur BRIENS
DRAF

Monsieur CABARET
Confédération paysanne

Monsieur CARN
Chambre d'Agriculture du Finistère

Monsieur CELET
DIREN

Madame CHRETIEN
Conseil Régional

Monsieur CLAUSSE
Bassin versant du Haut Couesnon

Monsieur COUET
Conseil Général d'Ille-et-Vilaine

Madame DERRIEN
Mission BEP

Madame DUBE
Bassin versant du Haut Gonëssant

Monsieur ELLEGOET
Bassin versant de l'Aber Wrac'h

Madame GASGNIER
Chambre d'Agriculture d'Ille-et-Vilaine

Monsieur GEORGEAULT
Bassin versant du Haut Couesnon

Monsieur GLEMAREC
Président
Bassin versant de l'Elorn

Monsieur GUEHENEC
Bassin versant du Loc'h

Madame GUICHARD
Grand bassin de l'Oust

Monsieur GUINARD
Bassin versant du Haut Gonëssant

Madame HENRY DE VILLENEUVE
DIREN Rhône-Méditerranée-Corse

Monsieur HUET
Eau & Rivières de Bretagne

Monsieur HURVOIS
Agence de l'Eau Loire-Bretagne

Monsieur JOUON
Bassin versant du Léguer

Monsieur KERMARREC
Bassin versant de l'Elorn

Monsieur LABAT
Conseil Général du Morbihan

Monsieur LACOMBE
CCAOF

Monsieur LALY
DDAF du Morbihan

Monsieur LE BIHAN
Bassin versant du Léguer

Monsieur LE BOULER
Réseau Cohérence

Madame LEBoulleux
Conseil Général du Finistère

Madame LE CRENN
DDAF du Finistère

Monsieur LE GALLIC
Mission BEP

Monsieur LE GENTIL
Agence de l'Eau Loire-Bretagne

Monsieur LE GOFFE
CSEB

Monsieur LE HEC
Bassin versant du Loc'h

Monsieur LE LU
Conseil Général du Morbihan

Madame LIGNEAU
Chambre Régionale d'Agriculture Bretagne

Monsieur LOIZEAU
Grand bassin de l'Oust

Monsieur MARECHAL
Réseau Impact

Madame MARTIN
Grand bassin de l'Oust

Madame MELET
Bassin versant du Haut Gonëssant

Monsieur MENARD
FRSEA

Monsieur MER
Bassin versant du Léguer

Madame MERLE
SRPV Bretagne

Monsieur MEVEL
Conseil régional

Monsieur MICHEL
Mission BEP

Monsieur PINVIDIC
Bassin versant de l'Elorn

Monsieur PLOUGASTEL
Bassin versant de l'Aber Wrac'h

Monsieur POISSON
SEMAEB

Madame QUINTIN
Bassin versant du Loc'h

Monsieur RAOUL
Conseil Général des Côtes d'Armor

Madame RICHOU
Conseil Général d'Ille et Vilaine

Monsieur RIOU
Bassin versant de l'Elorn

Madame ROPERT
DIREN

Monsieur ROSET
Réseau Impact

Madame ROUSSEAU
Chambre d'Agriculture d'Ille et Vilaine

Monsieur ROY
Réseau Impact

Monsieur SEVELLEC
Conseil Général d'Ille et Vilaine

Monsieur SOUTY
MAAPR

Monsieur TANGUY
Conseil Général des Côtes d'Armor

Monsieur TARDIVEL
Bassin versant du Haut Gonëssant

Monsieur THEFANY
Bassin versant du Haut Gonëssant

Monsieur TROADEC
Bassin versant du Léguer

Monsieur VASSAL
Bassin versant de l'Elorn

Monsieur YAMGNANE
Conseil Général du Finistère

Annexe 3

Composition du comité de suivi de l'évaluation

Monsieur AUROUSSEAU
Conseil Supérieur de l'Environnement de Bretagne

Monsieur BASLE
Université de Rennes

Madame BEHRA
Syndicat de Haute-Vilaine

Monsieur BERNICOT
SGAR – Service Etudes

Monsieur BURLOT
Conseil Régional de Bretagne

Monsieur CELET
DIREN Bretagne

Monsieur COUE
Conseil Général d'Ille et Vilaine

Monsieur CYROT
DIREN Bretagne

Monsieur DE BARMON
DIREN Bretagne

Madame DERRIEN
Mission Bretagne Eau Pure

Madame GACHET
Conseil Régional de Bretagne

Madame GORISU
Conseil Général du Finistère

Monsieur GUYOMARC'H
Conseil Economique et Social Régional

Monsieur HURVOIS
Agence de l'Eau Loire-Bretagne

Madame JAUNAY
Conseil Scientifique Régional de l'Environnement

Monsieur LE LU
Conseil Général du Morbihan

Monsieur OLLIVIER
Conseil Général des Côtes d'Armor

Monsieur ONNO
Conseil Général du Morbihan

Monsieur PRODOMME
Bassin versant Haute-Vilaine

Monsieur RAOUL
Conseil Général des Côtes d'Armor

Monsieur RENARD
Conseil Régional de Bretagne – Service de l'Eau

Madame RICHOU
Conseil Général de l'Ille-et-Vilaine

Madame SAOUT
Conseil Général du Finistère

Monsieur YAMGNANE
Conseil Général du Finistère

Ce document a été rédigé par Philippe BOLO (ISL Bureau d'Ingénieurs Conseils) et Laurent BOUTOT (OREADE-BRECHE).