



Avec la participation de l'ensemble des départements de la région Rhône-Alpes

Avec le soutien d'un comité scientifique
animé par le GRAIE (Groupe de recherche
Rhône-Alpes sur les Infrastructures et l'Eau)

Étude du fonctionnement des procédures de contrats de rivière, lac et milieu en région Rhône-Alpes

Synthèse et propositions

Avril 2001



SOMMAIRE

Introduction	3
La procédure renouvelée.....	7
1. Optimiser l'utilisation de l'outil contrat de rivières en le réservant aux contextes locaux où il est le mieux adapté.....	7
2. Améliorer l'évaluabilité de la procédure : la définition des objectifs du contrat une phase en soi	12
3. Concilier exigence de cohérence et souplesse dans la définition et la mise en œuvre des actions	16
4. Schémas récapitulatifs de la procédure proposée (étapes et acteurs)	22
L'organisation et la participation des acteurs.....	25
5. Créer un " conseil de financeurs " à l'échelle régionale	25
6. Elargir la concertation dès l'amont et renforcer le rôle du comité de rivière	27
L'animation des contrats	30
7. Reconnaître le rôle essentiel des animateurs et leur donner les moyens de leur mission.....	30
8. Elaborer une stratégie de communication en amont de chaque contrat..	31
9. Mieux associer les riverains au projet.....	33
10. Evaluer ex post le degré d'information et de satisfaction des usagers	33
11. Faire vivre un réseau régional des acteurs des contrats de rivières	34

INTRODUCTION

L'étude du fonctionnement des procédures de contrats de rivière, de lac et de milieu en région Rhône-Alpes vise à évaluer ces outils contractuels de politique publique, à identifier leurs éventuels points de dysfonctionnement et à formuler des propositions pour leur amélioration. Elle s'est organisée en trois phases :

- la **première phase** a consisté à bâtir, à partir de l'examen des 57 dossiers en cours ou en projet de contrats de rivière, de lac et de milieu présents en région Rhône-Alpes (par analyse de documents, envoi de questionnaire et entretiens téléphoniques avec chaque structure porteuse) une grille d'analyse de ces procédures avec un nombre élevé de critères puis une fiche par contrat, à dresser une typologie des situations de contrats de rivière rencontrées et enfin à proposer un échantillon de 10 cas représentatifs ;
- la **deuxième phase** a consisté à mener une analyse approfondie des 10 cas retenus à l'issue de la première phase¹, afin de produire, d'une part, un " récit de cas " et une analyse évaluative pour chacun d'entre eux et, d'autre part, une analyse transversale de cet échantillon. Cette seconde phase a été réalisée sur la base d'entretiens approfondis avec des acteurs partenaires des projets (représentants de structure porteuse, élus, représentants socio-professionnels, associatifs, services de l'Etat et conseils généraux). A l'issue de ces entretiens, trois réunions locales d'échange d'expérience entre les différents partenaires des différents projets analysés ont été organisées (le 11 septembre à Firminy, le 14 septembre au Bourget du Lac et le 15 septembre à Boucieu le Roi). Ces réunions ont rassemblé entre 20 et 40 personnes.

Enfin, la **troisième phase** a débouché sur des propositions réalistes pour améliorer les procédures de contrats de rivière, de lac ou de milieu en région Rhône-Alpes. Fondées sur l'exploitation des enseignements des phases précédentes, ces propositions ont tout d'abord été discutées en comité restreint, puis présentées et validées en comité élargi. Enfin, dans le but de mesurer leur intérêt et leur degré de faisabilité, elles ont fait l'objet d'un exercice de simulation mené avec des acteurs locaux (techniciens et élus des 10 structures porteuses de l'échantillon analysé en phase 2) et des partenaires institutionnels (Région, Agence de l'Eau, DIREN, Conseils Généraux). Cet exercice a consisté à faire tester nos propositions relatives à la procédure par ce panel d'acteurs, sur un cas réel². Ainsi, les étapes de l'exercice ont été les suivantes :

¹ Arve, Bourget, Chéran, Doux, Eyrieux, Gex, Lez, Ondaine, Paladru-Fure, Rhins-Trambouze.

² La cas choisi a été celui du Chéran. En effet, il présente un double avantage : la situation initiale de cette expérience était loin d'être facile (les difficultés n'ont pas manqué même si on lui

- Exposé de la situation initiale du cas choisi, telle qu'elle était à l'origine de la démarche aujourd'hui mise en œuvre : types de problème sur le bassin versant, politique préexistante en matière de gestion de l'eau, acteurs présents et niveau d'organisation locale, degré de motivation, ...
- Transposition fictive de cette situation en 2001 : le contexte local est conservé (types de problème, acteurs locaux, etc.) mais le contexte administratif et réglementaire devient celui d'aujourd'hui.
- Simulation, par discussion avec le groupe, de la mise en œuvre de nos propositions procédurales. Pour chacun d'entre elle, l'exercice est initié par la question suivante faite au groupe : " si vous étiez aujourd'hui dans la situation décrite en (2), comment feriez-vous pour mettre en œuvre cette proposition ? " Au fur et à mesure que le groupe " déroule " la procédure, le porteur de projet du cas servant de support à l'exercice rappelle les contraintes auxquelles il a du faire face lors de son expérience réelle : de la sorte, il maintient avec l'aide du bureau d'étude un " principe de réalité " dans cet exercice fictif.
- A l'issue de l'exercice, les participants ont pu s'approprier le contenu concret des propositions, tout en cernant leur intérêt et, le cas échéant, leurs limites : un bilan de leur faisabilité est donc dressé avec eux.

Les enseignements de cet exercice ont été intégrés dans le présent rapport : certaines propositions ont pu être amendées, d'autres ajoutées. Surtout, le bilan de leur apport et de leur conditions de faisabilité est présenté au fil du texte, sous la forme d'encarts résumant les éléments de conclusion issus de cet exercice de simulation.

Les **principes généraux** qui nous ont guidés dans l'élaboration des propositions résultent directement de l'évaluation menée au cours des phases précédentes de l'étude. Ils sont au nombre de 4 :

- **le contrat de rivière doit être conçu comme un véritable projet cohérent de gestion globale de l'eau et des milieux** et ne pas se résumer à un simple programme d'actions.
- **Le contrat de rivière doit être entendu comme un " vrai contrat "** engageant ses signataires à des droits et des devoirs et étant le fruit de négociations entre partenaires. A ce titre il doit être suivi et faire l'objet d'évaluations périodiques.

reconnaît aujourd'hui un bilan positif) et divers problématiques y sont présents (morphodynamisme, pollutions, problématique agricole, ...). Ce contrat présentait donc les caractéristiques nécessaires pour tester l'intérêt et la faisabilité de nos propositions.

- **Un contrat de rivière doit pouvoir s'adapter à la réalité du terrain** (réalité physique des milieux, et notamment sa capacité de réaction parfois mal connue rendant souvent difficile la prise en compte du long terme dans la programmation, mais aussi réalités politiques ou socio-économiques).
- Enfin, le contrat de rivière doit être le fruit d'un **processus de concertation élargie** permettant notamment la confrontation de points de vue les acteurs **locaux** et les **partenaires financiers**.

L'application opérationnelle de ces principes, qui constitue le contenu des propositions développées dans le présent document, conduit à **proposer une nouvelle procédure de contrat de rivière** qui, pour résumer, se distingue de la procédure en vigueur actuellement par :

- la réalisation systématique d'une **étude d'opportunité en amont** du dossier sommaire de candidature visant à juger si l'outil contrat de rivière est ou non l'outil le plus adapté aux différents enjeux locaux
- une phase d'élaboration **d'objectifs précis** (à atteindre à l'issue du contrat), et le choix d'une **logique d'action** (guidant le choix des actions) garantissant tous une **cohérence** d'ensemble et une pérennité au projet de gestion établi et une meilleure **évaluabilité**
- une **signature** du contrat complétée par une signature d'un avenant après **réalisation d'un bilan intermédiaire** (à 3 ans) permettant une programmation modulable et perfectible au cours de la vie du contrat mais également une garantie pour les financeurs que les actions seront effectivement engagées
- un **renforcement du rôle du comité de rivière**
- une plus grande **coordination** entre **partenaires financiers**
- une importance plus grande accordée à **l'animation et la stratégie de communication**.

Ainsi la nouvelle procédure que nous proposons ne se distingue pas de la procédure actuelle en termes de durée mais en termes de phasage (découpage dans le temps des étapes d'opportunité, d'élaboration du contrat, de son suivi et son évaluation) et de degré de suivi et de précision. Les étapes de dossiers sommaires, études complémentaires et dossier définitif sont maintenues.

Pour présenter ces propositions, nous avons adopté la logique rédactionnelle suivante :

- Dans un premier temps, nous présentons les propositions qui constituent des étapes nouvelles ou des points clés dans la procédure de contrat de rivière : on fournit ainsi une **vision d'ensemble et chronologique d'une procédure renouvelée**.

- Ces propositions de rénovation de la procédure n'ont cependant de sens que si l'on fait en sorte de *faire vivre* cette nouvelle procédure. C'est pourquoi nous présentons ensuite des propositions transversales à l'ensemble de la procédure et relatives à l'**organisation et la participation des acteurs** d'une part, l'**animation des contrats** d'autre part.

Notons que si ces propositions ont été émises dans le cadre d'une évaluation des procédures de contrat de rivière, elles peuvent également constituer une base de réflexion possible pour l'amélioration d'autres procédures de gestion globale et concertée de l'eau (SAGE notamment).

LA PROCEDURE RENOVEE

1. OPTIMISER L'UTILISATION DE L'OUTIL CONTRAT DE RIVIERES EN LE RESERVANT AUX CONTEXTES LOCAUX OU IL EST LE MIEUX ADAPTE

L'un des objectifs de cette étude était de dégager un certain nombre de critères permettant de définir *ex ante* les conditions pour lesquelles l'outil contrat de rivières était *a priori* opportun. C'est pourquoi la grille d'analyse des contrats, élaborée en première phase, comprenait des critères à instruire dès le début de chaque procédure suivie par la Région : nombre de communes et surface concernées, logique du périmètre retenu, volonté initiale et problématique déclencheuse, contexte hydraulique, écologique et socio-économique de la démarche, degré d'intercommunalité sur le périmètre, existence préalable d'un rassembleur politique local. Par la suite, l'analyse des 10 contrats de l'échantillon retenu a confirmé l'intérêt de ces critères pour caractériser les conditions initiales d'une démarche locale de gestion des cours d'eau. Elle n'a cependant pas permis de construire les " profils types " des situations pour lesquels l'outil contrat de rivière serait adapté, ni ceux pour lesquels cet outil serait *a priori* à écarter : elle suggère au contraire que **l'outil contrat de rivières a toujours, quelle que soit la situation initiale considérée, un intérêt potentiel.**

Cela ne veut pas dire pour autant que l'outil contrat de rivières est toujours le plus pertinent : cet outil doit être choisi parmi d'autres, en connaissance de cause. Or, l'analyse menée montre que la question du choix de la procédure est rarement, sinon jamais, posée au début de la démarche. Les propositions ci-dessous visent à faire en sorte que cette question soit désormais véritablement traitée. Plutôt que d'y répondre dans le cas général, on propose ainsi des moyens pour qu'une réponse y soit apportée au cas par cas.

1.1. *Faire précéder l'éventuel dossier sommaire de candidature à la démarche contrat de rivière par une étude d'opportunité*

Il s'agit ici de mener, en préalable à tout engagement de procédure (contrat de rivière, SAGE,...), une **étude d'opportunité** dont les principaux buts seraient de répondre aux questions suivantes :

- « faut-il mener un contrat de rivière sur ce territoire, ou est-il préférable de recourir à un autre outil de gestion de l'eau ? »,
- “ le territoire concerné est-il pertinent ? »
- « le porteur de projet est-il légitime ? ».

Dans le cas où l'option contrat de rivière serait choisie au terme de cette étude d'opportunité, son contenu pourrait alors être valorisé et approfondi dans le cadre de l'élaboration du dossier sommaire de candidature à établir (ou du dossier de périmètre dans le cadre d'une procédure de SAGE).

Son cahier des charges devra être conçu pour en faire une **étude rapide et peu coûteuse** (moins de 300 kF).

En fonction des contextes locaux, notamment des « préjugés » vis-à-vis de l'intérêt de conduire des études, et afin de faciliter les procédures d'appel d'offres il conviendrait peut-être d'envisager un seul appel d'offres d'études comprenant un premier lot « étude d'opportunité » suivi d'un second lot optionnel « d'élaboration d'un dossier relatif à l'outil retenu » (dossier sommaire de candidature, définition de périmètre de SAGE par exemple).

Quelque soient les résultats obtenus à l'issue de cette étude d'opportunité, la collectivité locale peut en tirer des bénéfices. Cette étape constitue en effet un moment privilégié permettant aux acteurs locaux d'acquérir d'une part, un certain nombre de connaissances sur le thème de la gestion de l'eau, et d'autre part de s'interroger sur la place que l'on souhaite donner à cette ressource dans le cadre d'une démarche plus globale d'aménagement du territoire.

1.2. *Convenir du contenu de cette première étude et établir le cahier des charges correspondant*

Afin d'éclairer le choix de l'outil le plus approprié aux enjeux locaux, cette étude d'opportunité devrait comporter obligatoirement les éléments suivants :

- un **diagnostic rapide** mais aussi complet que possible sur les différentes problématiques de gestion de l'eau, sur leurs degrés d'importance relative. Il s'agit ici de déterminer des niveaux d'enjeux, des degrés d'urgence (ex : inondation)

permettant de cibler des **problématiques prioritaires**. A ce stade, il conviendrait de rappeler notamment les enjeux identifiés par le SDAGE sur le bassin étudié.

- un point sur le **contexte socio-économique** actuel et futur et **les enjeux de gestion de l'eau qui s'y rattachent** (conditions économiques locales des secteurs responsables de nuisances, demandes sociales portant sur les milieux aquatiques, évaluation des facteurs susceptibles de conduire à une évolution des pratiques agricoles et industrielles notamment). Il s'agit ici de qualifier le système socio-économique et politique actuel et la place que tient la gestion de l'eau ; son évolution à court et moyen termes. En ce sens, des travaux de prospective pourraient par exemple s'avérer utiles. L'organisation en " Ateliers Prospective " (expérimentée dans le bassin Adour-Garonne) présenterait également l'intérêt de sensibiliser le plus grand nombre d'acteurs au devenir de leur bassin (cf. proposition 8) ;
- un commentaire sur la **nécessité qu'il y a ou non à traiter les problématiques de front ou au contraire séparément** : on s'efforcera ainsi de montrer dans quelle mesure les différents problèmes doivent être réglés au sein d'un " tout " cohérent, ou au contraire peuvent être traités de façons indépendantes les unes des autres, par des programmes d'actions séparés ; une attention particulière sera portée aux éventuels problèmes de **conflits** d'usages ou de règlements d'eau, afin de savoir s'ils ont un caractère " bloquant " ou si au contraire leur traitement n'est pas un préalable indispensable au traitement des autres problématiques ; on s'attachera également à étudier dans quelle mesure **le fait de lier entre eux les traitements des différents problèmes** recensés **favorise ou non la solidarité financière** sur le périmètre considéré.
- un commentaire sur le **degré de maturité locale** (en termes de réflexion, de moyens à engager, de motivation des acteurs) permettant de déboucher sur une procédure aussi directement opérationnelle que l'est par exemple un contrat de rivière ou au contraire, nécessitant que soit mené au préalable un important travail de réflexion, de mobilisation et de communication
- un recensement des **procédures potentiellement liées à la gestion de l'eau, existantes ou en projet** sur le territoire : procédures dans le domaine de l'eau (schémas directeurs d'assainissement, PPRI...), dans le domaine de l'aménagement du territoire (PNR, schémas directeurs d'urbanisme, grands projets d'infrastructure ou de développement économique, ...) ou relevant de politiques sectorielles (politiques agricole, industrielle, de protection des espaces naturels, touristiques...)
- une analyse organisationnelle des **différentes structures de gestion du territoire** de leurs compétences et modes d'articulation.

Au regard de ces éléments, l'étude devra déboucher sur :

- la **justification de l'outil** ou la combinaison d'outils de gestion de l'eau qui sera finalement choisi. A ce sujet, lorsque l'étude fera par exemple ressortir un seul enjeu thématique prioritaire dont le traitement n'a pas d'influence sur les autres thèmes de gestion de l'eau (assainissement ou pollution diffuse industrielle ou agricole par exemple), un outil autre que le contrat de rivière devrait être retenu. Cependant, concernant la gestion des risques d'inondation, thème qui se situe à l'articulation

entre la gestion du cours d'eau et des espaces inondables, il convient d'agir tant sur les modes d'occupation de l'espace inondable (rôle d'un PPR) que de mener des actions de gestion directe sur le cours d'eau pouvant garantir une préservation de la fonctionnalité des milieux. Aussi tout outil de gestion globale de l'eau (en complément d'un PPR) incluant un objectif de préservation des milieux et de respect de l'espace de liberté du cours d'eau, tel qu'un contrat de rivière, un SAGE est à privilégier pour aborder la question des inondations.

- La **justification du choix de la structure porteuse** intégrant en particulier une présentation de ses capacités financières. En effet l'analyse des contrats en Rhône-Alpes montre qu'il n'est pas possible d'identifier *a priori* la " structure idéale " porteuse de projet.
- La **justification du périmètre retenu**.

1.3. *Harmoniser les points de vue des partenaires et informer sur les différents outils de gestion de l'eau*

La proposition précédente suppose de fournir des critères permettant de déterminer **au cas par cas** l'outil le plus adapté au regard des enjeux locaux. Pour ce faire, l'exercice de simulation des présentes propositions mené avec les techniciens de rivières montre que la mise en œuvre de cette étude d'opportunité nécessite que l'on dispose d'une **plaquette** expliquant la nature et le rôle de cette étude d'opportunité, afin de la diffuser localement lorsque s'amorce la volonté de mettre en œuvre une démarche de gestion de l'eau sur un périmètre donné. Il serait également nécessaire que cette étude d'opportunité fasse l'objet d'un **canevas de cahier des charges commun à l'ensemble de la région** : ce canevas garantirait une certaine homogénéité entre les différentes études d'opportunité qui seront menées, mais leurs cahiers de charges devront être adaptés aux cas par cas à la réalité locale. Outre les attendus en termes de résultats, le canevas régional de ce cahier des charges, devrait préciser des objectifs en termes de compétences des prestataires de service. En ce sens il conviendrait de privilégier des réponses émanant d'équipes pluridisciplinaires (gestion de l'eau, socio-économie, ...). C'est en mettant en avant de telles attentes que le marché de l'offre locale pourra se structurer.

Cette plaquette et ce cahier des charges pourraient être réalisés par l'ensemble des partenaires institutionnels de ce type de démarche, réunis au sein d'un " conseil des financeurs " (cf. proposition 5).

Par ailleurs, il conviendrait d'établir et de diffuser **un guide** rassemblant une analyse des différents outils existants en matière de gestion de l'eau ou d'aménagement du territoire

ayant une influence sur la gestion de l'eau et des milieux, et précisant leurs objectifs spécifiques ainsi que les différentes aides financières dont ils peuvent bénéficier. Ce guide, destiné à tous les porteurs de compétences dans le domaine de l'eau pourrait là encore être discuté et élaboré par le "conseil des financeurs" en tenant compte de l'évolution de la législation sur l'eau. Parmi les outils qui pourraient être présentés on peut citer, outre les contrats de rivières : les SAGE, PPRi, Contrat d'assainissement, Plan de gestion des étiages, CTE, autres contrats thématiques...Ce guide destiné aux acteurs régionaux pourrait également avoir une utilité à l'échelle nationale.

Apport de cette étude d'opportunité

*Il ressort de l'exercice de simulation mené que l'apport de cette étude d'opportunité est tout d'abord de pouvoir, en amont de toute démarche locale de gestion de l'eau, **bien poser les problèmes et évaluer le degré de cohérence d'ensemble qu'il est nécessaire d'atteindre** pour être capable de les traiter. Par ailleurs, le groupe participant à cet exercice a estimé que cette étude d'opportunité devait également être **l'occasion d'entamer véritablement la sensibilisation** des usagers du territoire à l'existence de ces problèmes, ainsi que **la concertation** à mener avec eux. Cette étude d'opportunité ne doit en effet pas être conçue comme un exercice mené en huis clos par les élus et l'administration : associer les autres acteurs du territoire est nécessaire dès cette première étape si l'on veut mener dans de bonnes conditions la suite de la démarche. En outre, cette étude légère est également un bon moyen d'**identifier dès le début les bons interlocuteurs existant sur le terrain**, dans la perspective de la création ultérieure du comité de rivière, au cas où la procédure de contrat de rivière serait finalement choisie.*

Faisabilité de cette étude d'opportunité

*Compte tenu de ce qui précède, une condition de faisabilité importante identifiée lors de l'exercice de simulation est la suivante : pour que cette étude d'opportunité soit bien menée, il est nécessaire que le **bureau d'étude** soit capable, d'une part, de réaliser ce travail d'approche des usagers présents sur le territoire et, d'autre part, de gérer le rapport potentiellement délicat entre les élus portant la démarche et les usagers qui y seraient ainsi associés dès son origine.*

*Par ailleurs, cet exercice a également conduit à souligner l'importance de l'existence en Rhône-Alpes d'un **guide des procédures** de gestion de l'eau et d'une **plaquette** de présentation de cette étude d'opportunité, afin de faciliter localement le lancement de celle-ci.*

*Enfin, l'exercice de simulation a donné lieu à un débat quant aux effets possibles sur cette étude d'opportunité de l'existence de l'aide de la Région accordée spécifiquement au volet A d'un contrat de rivière. Tout en soulignant l'intérêt de cette politique, le groupe a en effet identifié le risque qu'elle puisse biaiser les études d'opportunité : **l'existence d'un "bonus" accordé par la Région ne va-t-il pas conduire à conclure systématiquement ces études d'opportunité par l'idée que la procédure la plus pertinente est un contrat de rivière ? Une solution envisageable pour supprimer ce***

biais pourrait être d'accorder ce "bonus" à toute démarche correctement justifiée par une étude d'opportunité : on privilégierait ainsi des démarches adaptées à leurs contextes locaux plutôt qu'un outil particulier. Quoiqu'il en soit, le rôle des partenaires institutionnels sera en tout cas de bien veiller à ce que l'argumentaire présenté ne soit pas purement factice mais réellement convaincant...

Il faut noter que, contrairement à ce que l'on aurait pu croire a priori, la question du portage de cette étude (quelle structure) et de son financement n'est pas apparue comme un facteur de blocage lors de cet exercice : le groupe a estimé qu'à partir du moment où se manifeste localement une volonté d'agir en matière de gestion de l'eau, fut-elle encore isolée ou dispersée, il est toujours possible de trouver un porteur pour une telle étude (d'autant plus qu'elle pourrait être financée à 80%, de la même manière qu'un dossier sommaire actuellement).

2. AMELIORER L'EVALUABILITE DE LA PROCEDURE : LA DEFINITION DES OBJECTIFS DU CONTRAT UNE PHASE EN SOI

2.1. Définir des objectifs précis pouvant être suivis tout au long de la procédure

- **Définir des objectifs comparables à des résultats mesurables**

L'évaluabilité des objectifs d'un contrat était déjà jugée importante en début d'étude, puisque l'un des critères de la grille d'analyse élaborée en première phase concernait la quantification des objectifs. Cependant, l'analyse menée depuis montre que cet effort doit être porté sur tous les thèmes et pas seulement sur ceux pour lesquels on peut disposer d'indicateurs de résultats quantifiés : des indicateurs qualitatifs peuvent aussi être utilisés (retour d'une espèce, mesure de la satisfaction des usagers...).

Les objectifs à qualifier précisément et/ou quantifier peuvent porter tant sur l'état des milieux et de la ressource que sur les usages exerçant une pression ou pouvant bénéficier de son amélioration (Cf. Indicateurs d'état, de pression et de réponse). Citons en exemple la qualité physico-chimique, l'hydraulique, la qualité des milieux naturels, les niveaux de pressions en termes d'usage (flux de pollution, niveaux de prélèvement), les niveaux de développement des usages exigeants en termes de qualité (AEP, baignade, activités nautiques,...).

Définir des objectifs suffisamment **précis** pour être mesurables implique alors que le cahier des charges du dossier définitif prévoit la **définition d'indicateurs associés**.

- **À défaut, définir des objectifs comparables à des moyens engagés...**

Dans le cas où la mesure des résultats escomptés pose problème, ou dont la part imputable au contrat n'est pas évidente, on doit alors définir des objectifs en termes de moyens à engager (humains, financiers, ...).

- **... et/ou définir des objectifs de “ connaissance ”**

Cette réflexion sur la définition et la précision des objectifs du contrat peut conduire à identifier des **besoins de connaissance** : il peut en effet s'avérer que les objectifs à retenir ne puissent être précisés, des indicateurs définis, sans que soit menée(s) une ou plusieurs étude(s) lourde(s), ne pouvant être effectuée(s) dans les délais et les moyens impartis à l'élaboration du dossier définitif. Dans ce cas, la recherche d'informations complémentaires sur tels ou tels thèmes doit devenir elle-même un objectif du contrat : on distingue alors dans le contrat des **objectifs “ opérationnels ”** (de résultats à atteindre, de moyens à engager) et des **objectifs “ de connaissance ”** (études à mener pendant la durée du contrat, l'objectif visé étant d'être capable à l'issue du contrat de définir sur les thèmes considérés des objectifs opérationnels et des indicateurs de suivi).

- **En complément, définir des objectifs procéduraux**

L'analyse menée a confirmé l'intérêt d'intégrer des objectifs procéduraux, possibilité envisagée dès l'élaboration de la grille d'analyse en première phase, où ce critère était présent. En effet, sur certains thèmes, ou dans le cas où la réussite du contrat dépend de son articulation avec d'autres procédures et démarches locales, il est nécessaire de définir des objectifs procéduraux. La définition d'objectif en matière d'engagement des différents maîtres d'ouvrage potentiels (signature du contrat de rivière, convention passée avec la structure porteuse, charte d'engagement, ...) ; règles de fonctionnement du comité de rivière lors des différentes phases du contrat, modification des compétences de la structure porteuse au regard des objectifs thématiques visés ou articulation avec d'autres structures, l'association de certains acteurs à la démarche, l'initiation d'un mode de représentation de ceux-ci, la signature de conventions particulières entre structures ou encore l'ouverture de discussions formalisées sur un thème particulier (conflictuel notamment), etc. sont autant d'objectifs possibles devant être explicités au départ de la démarche et évalués ensuite.

A ce titre, lorsqu'un bassin est entre autres caractérisé par des problématiques agricoles et industrielles diffuses, le contrat de rivière aura sans doute à fixer avant tout des

objectifs procéduraux et de sensibilisation à l'égard des acteurs concernés. Dans ce cas précis, les principales missions du contrat de rivière pourraient être la recherche de cohérence avec les politiques sectorielles concernées et l'initiation d'une dynamique commune.

- ***Pour chacun de ces objectifs, fixer des délais de réalisation et définir la fréquence de leur mesure***

La définition d'objectifs précis peut s'avérer plus ou moins aisée selon les thèmes. Leur traduction en opérations concrètes peut nécessiter un temps plus ou moins long. D'où l'importance de prévoir dans la procédure un temps d'évaluation intermédiaire de ces objectifs conduisant à les affiner, à re-préciser leur pertinence, leur faisabilité de mise en œuvre.

D'une façon générale, la définition des objectifs pourrait être assortie de l'identification des hypothèses ayant conduit à les émettre ainsi que des risques identifiés comme autant d'obstacles à leur atteinte. Cette caractérisation permettrait de rendre plus aisés les jugements intermédiaires par objectif.

2.2. ***Expliciter la cohérence des objectifs poursuivis et préciser l'équilibre inter-objectifs***

Non présente dans la grille d'analyse des contrats élaborée en première phase, la question de la *cohérence et de l'équilibre entre les objectifs* d'un contrat s'est avérée cruciale lors de l'analyse menée en seconde phase: d'où les propositions qui suivent.

- ***Faire en sorte que les objectifs du contrat forment un tout cohérent au niveau du dossier définitif***

Certains objectifs, pour être atteints, doivent être poursuivis de façon concomitante, tandis que d'autres peuvent être antagonistes. Ces synergies et antagonismes doivent être discutés lors de la phase de définition des objectifs, et le cas échéant faire l'objet de choix validés par le comité de rivière. Ces choix doivent être explicités dans le dossier définitif, de façon à ce que le respect de **l'équilibre inter-objectifs** puisse ensuite être évaluable au fur et à mesure de la réalisation du contrat.

- **Fournir des garanties quant au respect de l'équilibre du contrat : lier entre eux les rythmes d'avancement des différentes actions**

Lorsque différents objectifs doivent être poursuivis de front, ou lorsqu'il s'agit d'éviter qu'un objectif prenne le pas sur un autre dans la réalisation du contrat, il est nécessaire de conditionner certaines réalisations à d'autres : il s'agit alors de fixer *a priori* soit un ordre devant être respecté dans la chronologie des travaux, soit un ratio devant être respecté à une date donnée au niveau des différentes actions à équilibrer.

- **Faire choisir aux responsables un équilibre inter-objectifs parmi différents scénarios possibles**

Pour éviter que la discussion sur l'équilibre inter-objectifs du contrat soit une discussion théorique, il est nécessaire de la traduire en plusieurs scénarios possibles sur différents secteurs géographiques du territoire du contrat : c'est en considérant des situations concrètes que des choix pourront être pris, des garanties fixées et que les deux propositions ci-dessus seront mises en œuvre.

Apport de cette réflexion portant sur les objectifs du contrat

*L'exercice de simulation mené tend à montrer que cette réflexion spécifique sur les objectifs, dans le cadre de l'élaboration du dossier définitif, devrait réellement **améliorer l'évaluabilité des procédures**, en affectant du temps à cette réflexion plutôt qu'uniquement à l'élaboration d'un programme d'actions précis et chiffré. L'apport de cette réflexion est aussi de **faire la part entre les objectifs ayant atteint un degré important de maturité** et pouvant de ce fait être traduit en actions, **et ceux pour lesquels l'effort de connaissance et de réflexion doit être poursuivi avant d'agir** : d'où l'idée de distinguer dans le dossier définitif les objectifs opérationnels et les objectifs de connaissance, idée issue de cet exercice de simulation. Enfin, un apport de cette réflexion sur les objectifs devrait également être **l'identification des articulations à établir avec les autres procédures** mises en œuvre sur le territoire considéré (objectifs procéduraux).*

Faisabilité de cette réflexion portant sur les objectifs du contrat

Une première condition de faisabilité de cette réflexion à mettre en œuvre, identifiée par le groupe, est tout d'abord l'existence d'un "état zéro" de la situation, de façon à pouvoir à partir de là choisir un niveau d'ambition et le traduire en objectifs comparables à des résultats mesurables. Cet "état zéro" doit donc être dressé soit lors de l'élaboration du dossier sommaire, soit faire l'objet d'une étude spécifique dès le commencement de l'élaboration du dossier définitif, avant le lancement de cette réflexion sur les objectifs.

Par ailleurs, le rôle du comité de rivière dans cette réflexion a été identifié comme

central. En effet, cette réflexion doit aboutir à un certain nombre de choix quant aux niveaux d'ambition qui sont visés pour les différents thèmes abordés. Or, ces objectifs devant être cohérents et équilibrés (cf. 2.2), ils ne peuvent être "tranchés" séparément les uns des autres : il est nécessaire que les choix pris soient reliés à une vision d'ensemble. Le comité de rivière est par définition le **lieu d'élaboration de cette vision d'ensemble** : il doit donc être le lieu où sont définis les objectifs du contrat. Ce rôle de production de « vision commune » suppose une **organisation adéquate** (commissions thématiques et/ou géographiques ; réunions plénières aussi nombreuses que nécessaires pour valider les choix) (cf. proposition 6).

Enfin, toute cette réflexion intègre pour une grande part un travail de détermination d'indicateurs de suivi et résultats sur les différentes problématiques à traiter. Les différentes démarches qui seront menées en Rhône-Alpes seront probablement confrontées à des enjeux méthodologiques communs : **un rôle important des partenaires institutionnels** pourrait alors être **de rassembler** au fil de temps les **enseignements de différentes expériences locales**, afin de les "capitaliser" et d'en faire profiter les expériences ultérieures (cf. proposition 5).

3. CONCILIER EXIGENCE DE COHERENCE ET SOUPLESSE DANS LA DEFINITION ET LA MISE EN ŒUVRE DES ACTIONS

3.1. *Améliorer la cohérence du programme d'actions*

Le contenu du programme d'actions d'un contrat était pris en compte dans la grille d'analyse élaborée en début d'étude (poids relatif des différents volets, originalité des actions proposées). Cependant, l'analyse menée depuis montre qu'au-delà du contenu précis de ce programme, il est nécessaire d'explicitier et de mettre en discussion sa *logique d'ensemble*, ce qui n'est pas suffisamment fait aujourd'hui.

- **Concevoir la programmation sur la base de logiques d'actions alternatives**

Il semble **illusoire** d'organiser la programmation sous la forme d'un catalogue **d'actions très précises**, sur lequel les signataires du contrat sont censés s'engager une fois pour toutes alors qu'elle est le plus souvent susceptible d'évoluer au stade de la réalisation.

Par ailleurs, une réalisation **d'actions au coup par coup** peut s'avérer **inopérante du point de vue de l'efficacité** du contrat si elle ne respecte pas une certaine cohérence d'ensemble du projet.

Ainsi, pour s'assurer, au stade de la programmation, d'une certaine souplesse tout en

préservant une logique cohérente, il serait souhaitable d'opter pour une **présentation des actions ou pistes d'actions sous forme de logiques d'actions alternatives**.

L'élaboration de ces logiques alternatives est le **moyen opérationnel** de mettre en œuvre les propositions relatives à l'évaluabilité du contrat, consistant à "**explicitier et préciser l'équilibre d'ensemble visé dans le contrat**": les logiques présentent différentes versions possibles du contrat qui sera mis en œuvre, correspondant à autant de choix d'équilibre entre des objectifs synergiques ou antagonistes. Ces logiques d'action alternatives (pouvant se distinguer par des options techniques différentes, des ratios plus ou moins importants entre actions curatives et actions préventives ou entre recherche de règles d'usages et mise en œuvre de travaux, mais aussi par des logiques financières alternatives) constituent **la base des discussions** à mener au sein du comité de rivière d'une part, avec les financeurs d'autre part. L'intérêt d'amener les décideurs à choisir entre plusieurs logiques d'action peut leur permettre par la suite de mieux s'approprier la démarche, d'explicitier les choix d'action qui seront pris par la suite et d'une façon générale de se sentir plus engagés dans la mise en œuvre effective du contrat.

L'élaboration de ces logiques d'actions est également le moyen de mener une **hiérarchisation des actions** de façon **rationnelle et transparente**, en associant **réalisme financier et respect de l'équilibre inter-objectifs**. En effet, ces scénarios doivent intégrer non seulement les éléments techniques à considérer, mais aussi les contraintes financières à prendre en compte (capacité de financement), les deux étant liés (certains financeurs aidant davantage certaines options techniques plutôt que d'autres). C'est en effet lors de cette étape de choix de logique d'actions alternatives que seront intégrés les critères relatifs aux coûts de mise en œuvre des actions tant en termes d'investissement que de fonctionnement à comparer tant aux capacités d'autofinancement des communes qu'aux aides potentielles des partenaires financiers. .

- **Construire le dossier définitif sur la base du choix d'une logique d'actions retenue**

Après discussion des différentes logiques d'action, le comité de rivière en choisit une. Elle constitue une déclinaison des objectifs du projet et de leur équilibre relatif en un système **d'actions ou de pistes d'actions** dans lequel sont clairement identifiés la nature des **liens** entre actions et leur **enchaînement** dans le temps nécessaire pour préserver la cohérence d'ensemble du projet.

Deux **types de présentation** de cette programmation sont nécessaires :

- une **présentation systémique** (lien entre actions et entre actions et objectifs) qui représente la logique d'ensemble du projet présenté, logique même constituant un guide pour l'évaluation du contrat
- une présentation **volet par volet**, plus appropriée au format standard du dossier définitif tel qu'il est soumis aujourd'hui au CNA et aux financeurs.

Dans le respect de la logique d'action retenue et à l'issue de discussions collectives, cette programmation comprendra :

- des actions **reconnues comme incontournables (actions de type 1)** : précises, chiffrées, pouvant et devant être mises en œuvre rapidement car urgentes ou d'intérêt général ;
- des actions **que collectivement les acteurs n'ont pas jugées assez mûres (actions de type 2)** : actions dont l'intérêt doit être confirmé (notamment en fonction des effets des actions de type 1), devant faire l'objet d'un effort supplémentaire de conviction et de débat, ou encore dont la formulation et le chiffrage restent encore difficiles à expliciter de manière précise mais devant faire l'objet d'analyses, d'études plus approfondies dès le démarrage du contrat.

C'est cette programmation correspondant à un projet cohérent de gestion de l'eau qui servira de base pour la constitution du **dossier définitif** à présenter au CNA ou au conseil des financeurs régional.

- ***S'appuyer sur une assistance à maîtrise d'ouvrage***

L'élaboration de ces logiques d'actions et le choix d'une logique est par nature un travail interdisciplinaire, puisqu'il concerne les différents volets du contrat et couvre aussi bien les aspects techniques que financiers. Si un chargé de mission est susceptible de réunir ces différentes compétences, la charge de travail correspondante et la prise de recul nécessaire conduisent à recommander le recours à de l'Assistance à Maîtrise d'Ouvrage (AMO).

Apport de cette réflexion portant sur la logique d'action du contrat

*L'exercice de simulation a permis de cerner les apports de cette réflexion sur la logique d'action du contrat. En explicitant la logique d'ensemble du contrat, et les raisons de son choix, cette réflexion non seulement constitue un **gage de cohérence** pour la démarche, mais aussi **facilite un meilleur suivi** de celle-ci : une logique d'ensemble fournit une meilleure lisibilité au contrat. Par ailleurs, il est apparu pour le groupe que **le volet financier de la logique d'action finalement choisie est particulièrement important dans cette réflexion** : le choix de la logique financière d'un contrat (clé de répartition,*

degré et mécanismes de solidarité amont/aval, emprunts, ...) implique en effet l'identification des actions que l'on choisit de considérer comme d'intérêt général pour tout le territoire considéré, prioritaires par rapport aux actions d'intérêt local.

Faisabilité de cette réflexion portant sur la logique d'action du contrat

Ce qui précède est directement liée à une condition de faisabilité identifiée lors de cette exercice de simulation : cette réflexion sur la logique d'action du contrat nécessite un certain degré de **réalisme financier**. L'idéal serait par conséquent qu'une étude financière, menée par des spécialistes des finances locales, soit systématiquement intégrée dans cette réflexion.

Par ailleurs, si tout l'intérêt de cette réflexion sur la logique d'action du contrat a pu être mesuré lors de cet exercice de simulation, il est également ressorti que cette logique ne devait pas conduire à une trop grande rigidité dans la conduite du contrat. Autrement dit, il est nécessaire de **conserver la possibilité de modifier cette logique en cours de contrat**, selon le déroulement de celui-ci (événements naturels, politiques, ...) et/ou selon les connaissances nouvelles acquises par les études inscrites au contrat. Cependant, cette souplesse ne doit évidemment pas conduire à perdre de vue le principe qu'une logique d'ensemble doit toujours exister. La modification de la logique d'action du contrat doit donc être encadrée par une procédure de validation, impliquant le comité de rivière et les financeurs : **il s'agit bien alors d'une révision du contrat, qui doit être explicité en tant que telle**. Cette réflexion a conduit à formuler la proposition exposée ci-après, consistant à distinguer dans le dossier définitif deux parties correspondant à deux niveaux d'engagement contractuel, proposition issue de cet exercice de simulation.

3.2. **Ménager une souplesse dans le démarrage et la réalisation des actions**

- **Distinguer dans le dossier définitif deux niveaux d'engagement contractuel : “ document d'objectifs ” et “logique et programme d'actions ”**

Afin de concilier cohérence et souplesse dans la conduite du contrat, il est nécessaire de distinguer deux niveaux d'engagement contractuel : l'un relatif aux objectifs, l'autre au programme d'actions. Le **dossier définitif** pourrait ainsi être doté de **deux sous-parties** :

- Un “ **document d'objectifs** ” : celui-ci contiendra l'ensemble des différents objectifs du contrat (objectifs de résultats, objectifs de moyens, objectifs de connaissance, objectifs procéduraux, objectif en termes d'équilibre inter-objectifs) et indicateurs associés, à renseigner pour juger de leur atteinte au terme du contrat. Ce document serait doté d'un **niveau d'engagement contractuel fort**. Pour les contrats avec agrément national, cette partie serait celle examinée de façon privilégiée par le **CNA**, et sa modification en cours de contrat ne pourrait être validée sans son accord ;

- Un dossier “ **logique et programme d’actions** ” : cette partie présenterait les différentes logiques d’actions envisagées et celle finalement retenue, ainsi que le programme d’actions proposé, en distinguant les actions de type 1 et de type 2. La valeur contractuelle de cette partie serait **plus souple** : elle pourrait en effet faire l’objet de modifications en cours de contrat sans passage au CNA, à condition toutefois que celles-ci soient validées par le **comité de rivière**. Si la logique d’action elle-même est modifiée, cela doit donner lieu à la signature d’un **avenant avec les financeurs**.
- ***Garder la possibilité de découpler le démarrage du contrat selon les thèmes...***

Compte tenu de ce qui précède, il apparaît souhaitable de démarrer la mise en œuvre de certaines actions, dont la conception est arrivée à un degré élevé de maturité dans les esprits (actions de type 1) sans attendre que cette situation prévale pour tous les thèmes du contrat : il faut “ battre le fer pendant qu’il est chaud ”. Mais il est également nécessaire d’engager les analyses et études approfondies permettant d’affiner des actions restées imprécises (actions de type 2).

Néanmoins ceci n’empêche pas d’entreprendre avant même la signature du contrat des **actions unanimement acceptées** (correspondant par exemple à des situations d’urgence), **dans la mesure où elles sont cohérentes avec la logique d’action ou les objectifs définis** ou, dans le cas où ces étapes n’auraient pas encore eu lieu, **au moins avec les conclusions de l’étude d’opportunité**.

- ***Faciliter la prise en compte de modifications “ en cours de route ”...***

La grille d’analyse élaborée en début d’étude prévoyait d’évaluer le respect de la programmation (écarts constatés, raisons de ces écarts). Si le respect de la programmation doit bien sûr être recherché, l’analyse menée depuis montre que pour tenir compte des éléments imprévisibles pouvant survenir dans la vie d’un contrat (d’ordres financier, politique, ...) et des “ réponses ” du milieu aux travaux menés ou de l’évolution des connaissances techniques, il doit être rendu possible de modifier la nature de certaines opérations, d’envisager leur report ou leur suppression, après validation du comité de rivière, conformément à ce qui est proposé ci-dessus.

- ***... sans pour autant mettre en cause l’équilibre inter-objectifs du contrat***

Cependant, cette progressivité du démarrage d’un contrat comme les modifications en cours de contrat ne doivent être envisagées qu’à condition qu’elles ne menacent pas

l'équilibre entre les différents objectifs du contrat.

- **Organiser une signature du contrat suivi de la signature d'un avenant après bilan intermédiaire à 3 ans**

Compte tenu des caractéristiques précédentes, il conviendrait que la procédure de contrat de rivière fasse l'objet d'une "signature progressive", en deux temps :

- une **signature du contrat sur 5 ans** entre partenaires (structure porteuse³ et partenaires financiers), sur la base du dossier définitif (tel que défini précédemment), pour le lancement d'un premier train de travaux relevant des actions de type 1, et d'une série d'analyses supplémentaires, devant permettre d'atteindre le même degré de finition de la programmation pour les autres thèmes du contrat (actions de type 2). Il doit par ailleurs être bien signifié aux acteurs locaux que le lancement des analyses complémentaires est une condition nécessaire au financement du premier train de travaux. **Le contrat n'entre en vigueur qu'à partir du moment où le dernier partenaire a apposé sa signature.**
- une **signature d'un avenant de poursuite du contrat au bout de trois ans** par exemple, pour le lancement des travaux conçus grâce aux études ci-dessus (actions de type 2).

Cette **seconde signature et l'octroi de subventions** qui l'accompagne sont conditionnés aux résultats d'un **bilan intermédiaire** léger et ciblé sur **les réalisations** prévues durant ses trois premières années de vie. Il s'agit ainsi lors de cette étape de s'assurer :

- que les actions ou études programmées ont été effectivement mises en œuvre ;
- éventuellement que les actions qui n'auraient pas été mises en œuvre et que les nouveaux ajustements proposés soient dûment justifiés et ne compromettent pas l'équilibre inter-objectifs et la logique d'action retenue, c'est-à-dire la cohérence même du projet de gestion de l'eau proposé.

En revanche, ce bilan intermédiaire **n'a pas pour objet de mesurer les résultats** sur les milieux et usages. Ceux-ci ne seront évalués qu'au terme du contrat.

Si les résultats de ce bilan intermédiaire mettent en évidence un **non respect du contrat signé et qu'aucune adaptation correctrice ne se dégage**, il convient à toute partie

³ Sachant qu'un des objectifs procéduraux du contrat précisera le mode d'engagement des autres maîtres d'ouvrage.

contractante de le **dénoncer**, et pour ce qui est des partenaires financiers de suspendre leurs aides et de refuser une nouvelle signature. Ceci doit faire l'objet dans le contrat d'une clause de rupture rédigée de façon précise.

**Apport et faisabilité de ces propositions sur la signature
et la conduite du contrat**

*Outre l'intérêt de ces propositions, souligné par le groupe, la discussion lors de l'exercice de simulation a surtout porté sur les conditions avec lesquelles la deuxième signature pourrait ne pas avoir lieu, en raison d'un bilan défavorable de la première phase du contrat. Il ressort que si chacun estime qu'il faut tout faire pour qu'une telle situation ne survienne pas, et qu'il est d'ailleurs peu probable pour que cela se produise, **l'intérêt de l'existence de clauses de rupture dans le contrat a été souligné** : c'est un moyen de mettre l'accent sur la nécessaire évaluation du contrat, en fonction du document d'objectifs et de la logique d'action retenue (le cas échéant modifiée après validation par le comité de rivière). En outre, cela apporte une légitimité supplémentaire à la structure porteuse pour faire vivre la concertation du contrat et, le cas échéant, interpellier les différents maître d'ouvrage du contrat lorsque des écarts par rapport à ce qui est prévu sont constatés.*

- **Ajuster les modalités d'engagement des aides**

Cette procédure suppose également que les financeurs introduisent davantage de souplesse et de cohérence interne dans l'affectation de leurs aides : celles-ci tout en restant affectées par opération devraient pouvoir tenir compte d'une certaine souplesse volet par volet selon une procédure qui reste encore à définir en interne à chaque partenaire financier. Ceci permettrait ainsi de prendre en compte les modifications éventuelles de la programmation par volet, à l'issue de la phase de bilan intermédiaire.

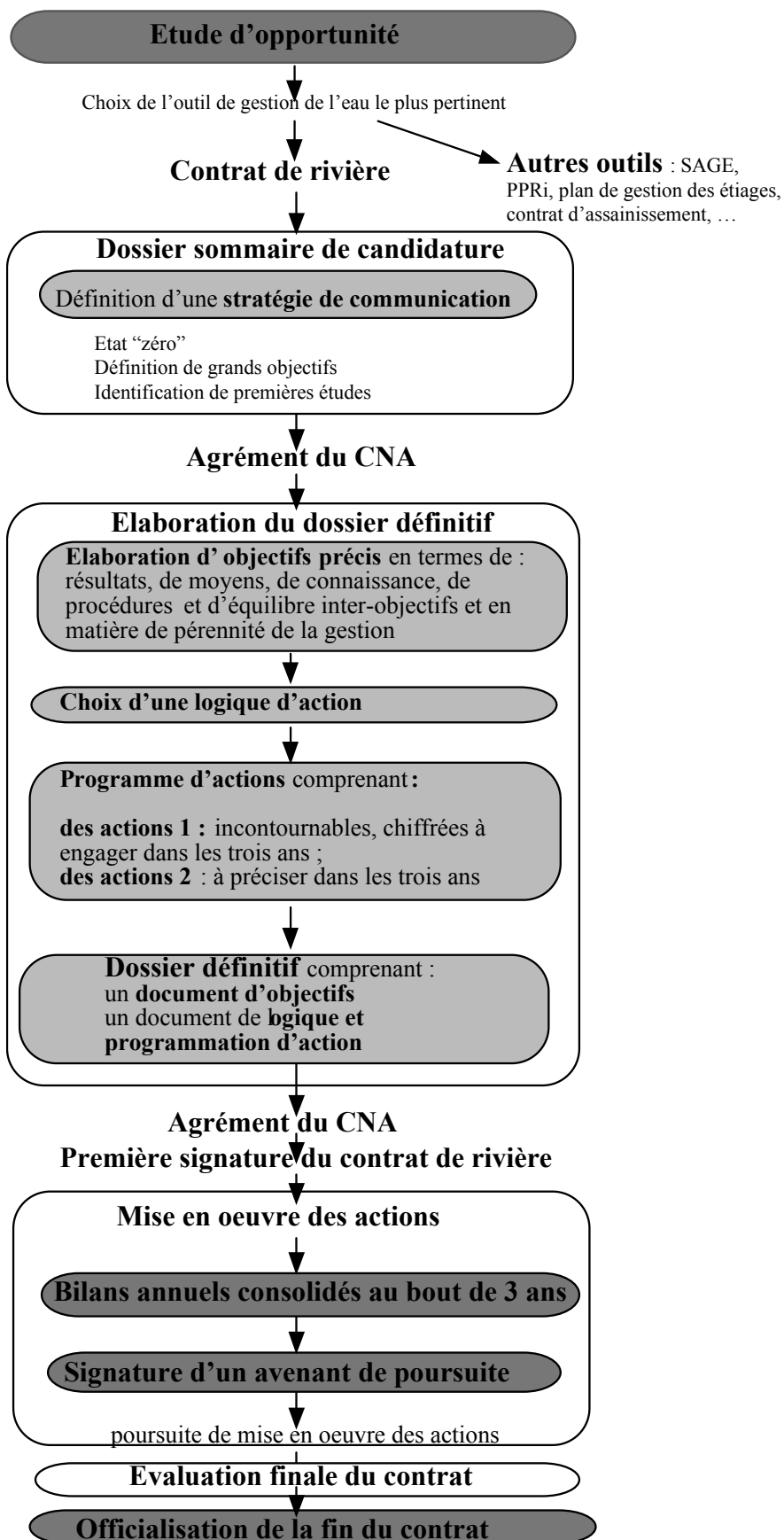
3.3 **Officialiser la fin du contrat et en informer les acteurs**

La fin du contrat doit être signifiée clairement à l'ensemble des acteurs du bassin, par exemple par la transmission des résultats de l'évaluation finale du contrat (au terme des 5 ans) sous une forme simplifiée et accessible à un large public. Ce document doit également être l'occasion d'informer les acteurs sur les moyens mis en œuvre pour pérenniser les actions menées.

4. **SCHEMAS RECAPITULATIFS DE LA PROCEDURE PROPOSEE (ETAPES ET ACTEURS)**

Les schémas suivants récapitulent les différentes étapes de la procédure présentées dans les chapitres précédents et identifie les acteurs à y associer. Le chapitre suivant présentera les implications de telles propositions procédurales sur la participation et l'organisation des partenaires du contrat.

LES ETAPES DE LA PROCEDURE



Rôle des différents partenaires à chaque étape de la procédure proposée

Étape de la procédure	Maîtres d'ouvrage	Financeurs régionaux	Usagers du bassin	Animateur	Bureau d'études	CNA	Comité de rivière
Etude d'opportunité	Une structure locale	Financement 80%, mise à disposition guide des outils de gestion de l'eau, plaquette et cahier des charges sur étude d'opportunité, membres du comité de pilotage de l'étude	à inviter dès la réunion de lancement, rencontrer dans le cadre de sa réalisation, informer des résultats de l'étude en particulier riverains et principaux usagers	si possible déjà embauché	Bureau d'étude (capacité d'écoute et d'animation de groupes d'acteurs)		
Elaboration du dossier sommaire de candidature	structure porteuse choisie à l'issue de l'étude d'opportunité,	Membres du comité de suivi de l'étude	Association en fonction des conclusions de la stratégie de communication définie	Embauche	Bureau définissant un plan de communication et Bureau(x) d'étude(s) techniques pour la réalisation du dossier sommaire	Agrément	
Elaboration du dossier définitif	structure porteuse et communes membres en particulier pour le choix des objectifs, de la logique d'action au sein du comité de rivière	"Capitalisation" et mise à disposition d'outils d'aides à l'élaboration d'indicateurs utiles pour la définition des objectifs	Associés dans le cadre du comité de rivière et comités thématiques	Sensibilisation, préparation des réunions des comités thématiques et de rivière	Bureau d'étude de type "ensemblier" + bureaux d'études thématiques	Agrément du dossier définitif	Création . Rôle : production d'un consensus sur : La définition des objectifs, le choix de la logique d'action, la définition du programme d'action. Réunions aussi souvent que nécessaire.
Signature du contrat	structure porteuse et éventuellement communes, MO privés	Signataires	Signataires en fonction des problématiques du bassin				
Mise en œuvre du contrat	Réalisation d'actions par la structure porteuse, communes et/ou maîtres d'ouvrages privés	Suivi, conseil et contrôle	Association des riverains	Suivi respect de programmation, contacts avec usagers locaux pour mise en œuvre travaux	Maîtres d'œuvre, bureaux d'étude pour actions de connaissance	Nouvel agrément nécessaire si modification du document d'objectifs	1 à 2 réunions par an ; plusieurs réunions des comités techniques. Validation bilan annuels, préparation avenant si modification logique d'actions
Bilan à 3 ans	Structure porteuse MO du bilan	Définition des attentes en termes de cahier des charges pour le bilan	Associés dans le cadre du comité de rivière ou consultés à titre individuel	rassembler les informations nécessaires au bilan du contrat	En charge du bilan		Validation
Réorientation du contrat		Validation débouchant sur reconduite des financements et/ou réallocation				Validation si modification documents d'objectifs	Validation si modification
Evaluation finale après 5 ans	Structure porteuse MO du bilan	Définition des attentes en termes de cahier des charges	Associés dans le cadre du comité de rivière, ou consultés à titre individuel dans le cadre de l'évaluation du degré de satisfaction ex-post des usagers.	Question de la pérennité du poste d'animateur/technicien	En charge de l'évaluation		Evaluation restituée dans le cadre du comité de rivière

Les propositions qui précèdent visent à rénover dans son déroulement chronologique la procédure des contrats de rivière. Cependant, le succès de ces propositions ne pourra être obtenu si, parallèlement, rien n'est fait pour "faire vivre" cette procédure de façon cohérente avec la mise en œuvre de ces propositions. La faisabilité de celles-ci dépend donc directement des propositions transversales exposées ci-après, relatives à l'organisation et la participation des acteurs ainsi qu'à l'animation des contrats.

L'ORGANISATION ET LA PARTICIPATION DES ACTEURS

Sont abordées dans ce chapitre des propositions relatives d'une part, au mode d'organisation des financeurs, d'autre part à la participation et au rôle des acteurs du bassin dans le cadre de la procédure définie précédemment.

5. CREER UN " CONSEIL DE FINANCEURS " A L'ECHELLE REGIONALE

5.1. *Optimiser les différents outils de gestion de l'eau*

- ***Mobiliser et coordonner les moyens des financeurs pour la réalisation des études d'opportunité***

En renforçant les groupes de travail pouvant exister aujourd'hui, la création d'un conseil de financeur permettrait, comme proposé précédemment, de favoriser le lancement et l'élaboration des études d'opportunité, par la réalisation d'une plaquette et d'un canevas de cahier des charges portant sur l'étude d'opportunité.

- ***Élaborer de façon concertée un guide de présentation des différents outils de gestion de l'eau***

Afin d'éclairer les porteurs de projet et de disposer, pour les partenaires institutionnels, d'un langage commun en matière de gestion de l'eau, on pourrait proposer que l'ensemble des partenaires financiers s'associe pour éditer un guide sur les différents outils de gestion de l'eau. Ce guide mentionnerait pour chacun des outils, les possibilités

de financement existants (y compris européens) ainsi que les critères d'éligibilité retenus par chacun des financeurs. Tout en contribuant à replacer le contrat de rivière dans l'ensemble de la politique de gestion de l'eau, ce guide permettrait en outre de rendre plus lisibles et peut-être plus cohérents les objectifs politiques de chacune des institutions.

- **“ Capitaliser ” les enseignements méthodologiques issus des expériences locales**

Le rôle de ce conseil des financeurs pourrait être également, conformément à ce qui est suggéré par l'exercice de simulation (cf. encart de la proposition 2), de rassembler et de diffuser les enseignements méthodologiques qui seront acquis au fil des années sur les expériences locales, en particulier en matière de définition des objectifs et des indicateurs de suivi.

- **Discriminer positivement les opérations incluses dans un contrat de rivière, outil le plus pertinent après étude d'opportunité**

Pour qu'il existe une reconnaissance, un intérêt à entreprendre un contrat de rivière lorsque celui-ci s'est avéré être l'outil le plus pertinent au regard du contexte à l'issue de l'étude d'opportunité, il semble nécessaire de faire en sorte que dans le cadre de leurs priorités territoriales les partenaires financiers harmonisent le traitement d'opérations incluses dans un contrat de rivière. Cette proposition vaut également pour des financeurs de régions administratives différentes (cas de bassins “ transfrontaliers ”).

5.2. *Suivre de façon coordonnée chacun des contrats et garantir le respect de la nouvelle procédure régionale...*

La bonne mise en œuvre de la procédure proposée suppose que les financeurs soient en mesure, d'une part, d'apporter un soutien significatif aux chargés de mission (d'ordre technique, administratif) et, d'autre part, d'harmoniser leurs positions à l'égard du contrat : ceci pour le choix de la procédure (à l'issue de la phase " Étude d'opportunité "), pour la définition des objectifs, et pour la validation du programme d'action et de ses éventuelles modifications.

5.3. *... ce qui suppose une plus grande disponibilité des financeurs*

Compte tenu de l'importance du suivi des contrats et de l'articulation entre financeurs rendue nécessaire par nos propositions d'ordre procédurales, la disponibilité des partenaires financiers doit être accrue pour participer à des réunions les réunissant ou avec les porteurs de projet (suivi de l'étude d'opportunité, élaboration d'objectifs précis et évaluables, choix de scénario d'action, bilan à mi-parcours). Ceci peut éventuellement nécessiter :

- une amélioration de la procédure d'instruction (cf. exemple de fonctionnement en guichet unique pour l'ensemble des financeurs dans le département de l'Ardèche)
- le cas échéant un accroissement des moyens humains au sein des institutions partenaires du contrat (sauf à limiter le nombre de contrats à instruire par an).

Le financement des postes de chargés de mission dans le cadre des contrats de rivière, qui contribue à limiter la charge de travail des partenaires financiers en matière d'instruction des dossiers, peut permettre une meilleure disponibilité de ces derniers pour participer à toutes les étapes clés de cette procédure de contrat de rivière afin d'exprimer leur position.

6. ELARGIR LA CONCERTATION DES L'AMONT ET RENFORCER LE ROLE DU COMITE DE RIVIERE

Les aspects concernant la concertation et le mode d'association des acteurs locaux à la démarche, le rôle et le dynamisme du comité de rivière et de la structure porteuse, constituaient déjà autant de critères pris en compte dans la grille d'analyse des contrats élaborée en début d'étude. L'analyse menée depuis a confirmé leur importance et a

montré la nécessité de les améliorer.

6.1. *Faire participer et sensibiliser les acteurs dès la phase “ Etude d’opportunité ”*

Afin de faciliter le travail de synthèse de données dans le cadre de “ l’étude d’opportunité ” et réaliser une pré-sensibilisation d’acteurs locaux à la gestion de l’eau, il apparaît important de prendre en compte les expertises et savoirs locaux dès cette phase. On peut penser notamment aux représentants du monde agricole, aux associations de pêcheurs ou de protection de l’environnement. Leur association pourrait dès ce stade passer par une participation au comité de pilotage de l’étude, par des entretiens individuels prévus au cahier des charges et/ou par une participation à des “ ateliers de prospective ” sur l’évolution de la gestion du bassin.

Cette phase “ Étude d’opportunité ” participative permettrait également un premier repérage des forces vives du bassin, futurs membres du comité de rivière.

6.2. *Renforcer le pouvoir du comité de rivière*

- **Clarifier ses fonctions aux différentes phases du contrat**

Compte tenu des propositions qui précèdent, le comité de rivière doit jouer un rôle plus important que celui qui est le sien aujourd’hui. Ainsi :

- Au stade de la préparation du dossier définitif, le comité de rivière doit être le lieu où s’opèrent la **définition** des objectifs et de l’équilibre entre les objectifs, le choix de la logique d’action, en veillant à la participation à ces discussions des acteurs porteurs d’exigences quant à la qualité des milieux ;
- Au stade de la réalisation, outre le **suivi** des actions, la validation des bilans annuels, son rôle doit être de **valider** les modifications apportées au programme, en cohérence avec les objectifs et l’équilibre inter-objectifs prédéfinis ;
- Tout au long de la démarche, les membres du comité de rivière doivent enfin jouer un rôle de **diffusion** en termes de **communication-sensibilisation** de l’avancée du contrat auprès des personnes qu’ils représentent.

- **Mieux organiser son fonctionnement**

Tout comme les évaluations qui ont été conduites à l’échelle nationale ou sur d’autres secteurs géographiques (comme en Adour-Garonne), l’évaluation menée en région

Rhône-Alpes ainsi que l'exercice de simulation menés lors de cette étude conduisent à souligner l'importance du rôle et du fonctionnement du comité de rivière pour obtenir des procédures de qualité.

Ainsi, afin que le comité de rivière soit efficace, qu'il soit réellement le lieu d'une discussion collective (et non une simple « chambre d'enregistrement »), et que les choix stratégiques ne s'opèrent plus uniquement au sein de comités techniques à effectif restreint, il convient de mettre en place une organisation du comité de rivière sous forme de « commissions » ou « groupes thématiques » (et/ou géographiques) à effectif plus réduit que le comité de rivière et chargés du suivi des études et actions relevant de ces thèmes tout au long du contrat. Ces groupes doivent être constitués des membres de la structure porteuse (élu et technicien), des financeurs mais également des représentants des usages les plus concernés par le thème en question, que ces usages exercent une pression sur le milieu (ex : agriculture, industrie, rejets domestiques) ou soient les bénéficiaires potentiels d'une amélioration de sa qualité (pêche, protection de la nature, tourisme). Ces groupes ou commissions thématiques constitueraient en quelque sorte un échelon intermédiaire entre la structure porteuse mettant en œuvre le contrat de rivière et le comité de rivière en charge des décisions aux étapes clés de la procédure (définition des objectifs et choix de la logique d'action, bilan à mi-parcours et à la fin du contrat). Afin d'éviter le risque d'absentéisme dans le cadre de ces groupes ou commissions, on pourrait envisager, notamment dans le cas des grands bassins, de prévoir des lieux de rencontre « tournants ».

Il est impératif dans un tel schéma d'assurer une coordination entre l'avancée des différentes commissions (il en va de la cohérence d'ensemble de la démarche). Ce rôle peut être assuré par l'animateur appuyé d'un secrétariat technique. Les compte rendus sanctionnant les travaux des commissions ou groupes devraient être systématiquement envoyés à chaque membre du comité de rivière afin que chacun puisse être tenu informé de l'avancée du contrat dans son ensemble.

Ces commissions doivent être créées dès le stade de la préparation du contrat.

L'ANIMATION DES CONTRATS

Si nous avons choisi de consacrer un chapitre au thème de l'animation, c'est qu'il est apparu que cette mission est **fondamentale pour une appropriation collective de la démarche**. Le terme d'animation recouvre ici toutes les actions de concertation, d'échanges de communication et de sensibilisation, à distinguer de la coordination technique assurée par le chargé de mission du projet.

7. RECONNAITRE LE ROLE ESSENTIEL DES ANIMATEURS ET LEUR DONNER LES MOYENS DE LEUR MISSION

Clés de voûte de la vie du contrat et de sa réussite, les animateurs doivent faire l'objet d'une attention particulière dans l'élaboration d'une politique en matière de contrats de rivière. Il est important à ce titre :

- qu'un animateur soit **embauché le plus tôt possible et au plus tard après la phase " étude d'opportunité "**, dans la mesure où elle a conclu au choix du contrat de rivière ;
- que ses **missions prioritaires soient la communication, la sensibilisation** des différents acteurs, ce qui suppose de disposer du temps suffisant pour nouer les contacts nécessaires. Cela peut alors impliquer de le dégager d'autres tâches ou de faire appel à une véritable équipe, notamment dans le cas de bassins versants très étendus ;
- que cet animateur possède des **compétences** en matière de gestion de l'eau, si possible adaptées au contexte local (ex : agriculture, industrie ou tourisme) et des aptitudes en matière de communication et de négociation ;
- que cet animateur ou l'équipe d'animation reste motivé(e) tout au long du contrat. Pour ce faire, le **salaire** octroyé et la **charge de travail** doivent être cohérents et incitatifs. La **formation** et **l'échange d'expériences** (sous forme de réunions, de visites de terrain, ...) avec d'autres animateurs à l'échelle départementale, régionale ou à une échelle plus large sont autant d'éléments favorables au maintien de leur motivation et à l'accroissement permanent de leurs compétences.

Par ailleurs, la qualité de la définition des objectifs, l'explicitation d'une logique d'action et la cohérence d'ensemble du programme d'action (cf. propositions 2 et 3) suppose d'avoir une vision systémique et stratégique de la démarche entreprise. L'animateur d'un contrat est la cheville ouvrière de l'élaboration d'une telle vision. Pour l'appuyer dans ce travail, il est nécessaire que la structure porteuse s'entoure non seulement de bureaux d'études compétents sur chacun des thèmes analysés (environnementaux, socio-économiques), mais également qu'elle fasse appel à un “ **ensemblier** ” capable d'aider l'animateur à maintenir une cohérence d'ensemble aux diverses analyses menées et d'en faire une exploitation synthétique faisant émerger les principaux enjeux : une telle assistance à maîtrise d'ouvrage constituerait ainsi pour l'animateur un appui précieux lui permettant de bâtir cette vision d'ensemble de la démarche de manière compatible avec sa charge de travail.

Afin de susciter des offres de bureaux d'études disposant de compétences d'ensemblier pour assurer un rôle d'Assistance à Maîtrise d'Ouvrage, il conviendrait que les partenaires financiers régionaux affichent leur souhait et agissent de façon à faciliter l'émergence de ce type de prestations.

A ce sujet, des réunions rassemblant animateurs locaux et “ ensembliers ” pourraient être tenues afin de familiariser les animateurs à la vision stratégique et systémique nécessaire à l'élaboration des dossiers définitifs (objectifs précis, équilibre entre objectifs, logiques d'actions).

8. ELABORER UNE STRATEGIE DE COMMUNICATION EN AMONT DE CHAQUE CONTRAT

La communication-sensibilisation est nécessaire tout au long de la vie du contrat (voire même après son terme) et auprès de l'ensemble des acteurs du bassin (élus, acteurs économiques, acteurs associatifs, population). Il en va de la clarté de l'information, de la lisibilité du dispositif, de la confiance accordée au porteur de projet enfin de la motivation de tous à s'engager, faire vivre et pérenniser le projet.

Une **stratégie de communication** devrait être **définie dès le choix de la procédure contrat de rivière retenu**. Cette stratégie permettra d'identifier les cibles (riverains, élus, usagers sociaux et économiques de l'eau, ...) les relais informationnels à activer, les

modes et supports de communication appropriés.

Si l'élaboration de ce plan nécessite de faire appel à des spécialistes, sa mise en œuvre peut être assurée par l'**animateur** en collaboration avec des relais informationnels locaux identifiés par famille d'acteurs et que l'on pourrait nommer “ **ambassadeurs de l'eau** ”. A ce titre, les techniciens des chambres d'agriculture sont des interlocuteurs légitimes pour le monde agricole. Concernant le monde de l'industrie et de l'artisanat, les CCI et DRIRE ne semblent pas être des relais suffisants pour sensibiliser chacun des chefs d'entreprise. Dans ce domaine, soit l'animateur se charge de cette sensibilisation par contact direct, soit il fait appel, s'ils existent, à des clubs d'entrepreneurs. Outre ces relais informationnels “ ambassadeurs de l'eau ”, l'animateur peut éventuellement travailler en collaboration avec une **assistance à maîtrise d'ouvrage spécialisée** qui présente l'avantage d'apporter un regard externe sur le processus à l'œuvre.

Ce travail de communication est d'ailleurs particulièrement important en ce qui concerne ces thèmes de pollutions diffuses ou ponctuelles dispersées (qu'elles soient d'origine agricole ou industrielle). A l'égard des acteurs concernés par ces thèmes (agriculteurs, entrepreneurs), il doit conduire à **mettre en avant l'ensemble des aides financières** qu'un contrat de rivière est susceptible de fédérer ou auxquelles il peut être associé⁴, et **valoriser les apports en termes d'image** que pourrait avoir pour eux la participation à une démarche de contrat de rivière (à l'égard du tissu socio-économique local, des partenaires commerciaux et des différents donneurs d'ordres dont ces acteurs dépendent).

Dans tous les cas la phase de communication-sensibilisation de l'ensemble des acteurs du bassin est indispensable et nécessite une **allocation de moyens suffisants** (humains et financiers). A ce titre, la communication-sensibilisation devrait être une des missions prioritaires de l'animateur.

⁴ par exemple, les PME-PMI peuvent bénéficier d'aides de la Région, non affectées à sa politique en matière de contrat de rivière mais prévues dans le cadre du Contrat de Plan Etat-Région au titre du management environnemental

9. MIEUX ASSOCIER LES RIVERAINS AU PROJET

Dans un souci de développer une démarche de concertation s'inscrivant dans une recherche de démocratie participative recommandée par la directive sur l'eau, il est nécessaire d'associer les riverains à la procédure de contrat de rivière. Cette association peut passer par :

- une enquête sociologique lors de la phase " Etude d'opportunité" ou des études complémentaires permettant **d'évaluer ex-ante la perception** que les riverains ont de la rivière et des milieux associés ;
- une **lettre personnalisée** présentant les conclusions de l'étude d'opportunité, un résumé du contenu du contrat et de l'avancée des travaux du comité de rivière ;
- des **réunions publiques** de sensibilisation (et conviviales) secteur par secteur, à l'occasion des chantiers d'entretien ;
- des **rencontres** plus directes et personnalisées.

10. EVALUER EX POST LE DEGRE D'INFORMATION ET DE SATISFACTION DES USAGERS

D'une façon générale, la mise en œuvre d'une gestion globale de l'eau doit conduire à assurer un meilleur équilibre entre les usages actuels et en développement et contribuer à une amélioration du cadre de vie de l'ensemble des habitants du bassin. Satisfaire les usagers et en faire eux-mêmes des acteurs de la gestion de leur bassin, tels pourraient être les objectifs ultimes d'un contrat de rivière. D'où l'importance d'une évaluation ex-post du degré de satisfaction des usagers, de leur degré de sensibilisation et de " patrimonialisation " de l'eau.

11. FAIRE VIVRE UN RESEAU REGIONAL DES ACTEURS DES CONTRATS DE RIVIERES

- **Organiser des échanges d'information et d'expériences entre acteurs dans le but :**
 - d'entretenir et de soutenir la dynamique de chacun des contrats,
 - de favoriser les transferts de savoir et d'expériences,
 - d'améliorer en continu la procédure régionale de contrats de rivière, de lac et de milieu.