

SYNTHESE TECHNIQUE

Gouvernance de l'eau à l'échelle du bassin versant français : état des lieux et dispositifs d'évaluation

Guillaume LANFRANCHI

E-mail : lanfranchi@engref.fr

Janvier 2008

AgroParisTech - ENGREF à Montpellier
B.P.7355 – 34086 MONTPELLIER CEDEX 4
Tél. (33) 4 67 04 71 00
Fax (33) 4 67 04 71 01

Office International de l'Eau
15, rue E. Chamberland
87065 LIMOGES Cedex
Tél. (33) 5 55 11 47 47
Fax (33) 5 55 11 47 48

INTRODUCTION.....	4
LA GOUVERNANCE ET SES CRITÈRES D'ÉVALUATION.....	4
DÉFINITION DE LA GOUVERNANCE.....	4
CRITÈRES D'ÉVALUATION DE LA GOUVERNANCE	5
PRÉSENTATION DE LA GOUVERNANCE AU NIVEAU DU BASSIN HYDROGRAPHIQUE.....	6
ORIGINE D'UNE GESTION INTÉGRÉE PAR BASSIN.....	6
<i>Définition du bassin hydrographique.....</i>	6
<i>Origine des agences de l'eau.....</i>	7
<i>Apports de la Directive cadre sur l'eau</i>	8
QUELS SONT LES PRINCIPES DE GOUVERNANCE MIS EN ŒUVRE ?	8
<i>Les acteurs de la gouvernance de l'eau.....</i>	8
<i>La participation des acteurs.....</i>	11
<i>L'information et la sensibilisation du public.....</i>	12
ANALYSE DE L'APPORT DE L'ÉVALUATION DES AGENCES SUR LE DISPOSITIF DE GOUVERNANCE	13
INSTANCES QUI PRODUISENT DES ÉLÉMENTS UTILES POUR L'ÉVALUATION DES AGENCES.....	13
L'ÉVALUATION DES AGENCES EN TANT QU'INSTITUTION.....	14
<i>Outils de suivi de la qualité des milieux.....</i>	14
<i>Outils et moyens d'évaluation interne.....</i>	15
<i>Outils et moyens d'évaluation externe.....</i>	16
LES ORGANISMES INTERVENANT DANS L'ÉVALUATION DES AGENCES.....	16
<i>Le Commissariat Général au Plan</i>	16
<i>La Cour des Comptes.....</i>	17
<i>Le Sénat.....</i>	18
<i>Le MEDAD</i>	19
DISCUSSION SUR LE MODÈLE DE GOUVERNANCE MIS EN ŒUVRE ET COMPARAISON AVEC LES CRITÈRES D'ÉVALUATION.....	20
CRITIQUE DE LA GOUVERNANCE FRANÇAISE PAR BASSIN HYDROGRAPHIQUE	20
ÉVALUATION DE LA GOUVERNANCE.....	20
CONCLUSION	22
BIBLIOGRAPHIE.....	24
ENTRETIENS.....	26

Résumé

La gouvernance est une notion utilisée de manière exponentielle depuis une vingtaine d'année. L'information, la concertation, la participation et la transparence en sont les fondements. Elle modifie les relations entre acteurs, en diminuant la place de l'Etat au profit d'une coordination entre la société civile, les entreprises privées et l'administration. A partir de la définition de la gouvernance, des critères d'évaluation semblent pouvoir être identifiés pour la gestion de l'eau. Cette évaluation pourrait permettre d'améliorer le système actuel.

Pour répondre aux problèmes criants de pollution de l'eau et de gestion des ressources, la France met en place, au début des années 60, une gestion de l'eau par bassin hydrographique. Le cadre institutionnel de la gouvernance prend forme au sein des comités de bassin tandis que son niveau opérationnel est celui des agences de l'eau. Le système agence – comité de bassin voit le jour dans l'idée de régler les contentieux à une échelle territoriale pertinente et de permettre de prélever et de mutualiser des fonds à reverser en fonction des besoins, selon le principe de pollueur – payeur (et le principe préleveur – pollueur plus récemment). Les fonds sont mobilisés au profit d'actions prévues au programme du bassin en faveur de la protection de la ressource. Ces instances ont évolué jusqu'à nos jours, influencées par les réglementations, dont la Directive Cadre sur l'Eau (DCE). On se place aujourd'hui dans une logique de résultats. Les agences sont chargées de la mise en œuvre de la politique définie par le comité de bassin. Des objectifs sont définis et des actions sont impulsées par l'intermédiaire de maîtres d'ouvrages locaux. L'Etat assure une tutelle, son rôle et ses missions évolue dans le système de gouvernance. La politique menée doit également être expliquée au public qui est appelé à participer au débat et aux prises de décision.

La gouvernance ne peut être élaborée sans prévoir son évaluation. L'analyse des évaluations des agences est à ce titre intéressante. Les agences prévoient également des évaluations internes et externes par l'intermédiaire de contrats. Au cours de leur histoire, plusieurs organismes ont exercé des contrôles sur le fonctionnement des agences comme le Commissariat Général au Plan, l'Etat, le Sénat ou la Cour des Comptes. L'objectif des rapports établis est d'estimer les résultats et les moyens employés pour respecter les orientations des politiques publiques adoptées. De nombreuses critiques ont été émises.

Le modèle de gouvernance par bassin versant, et le fonctionnement des agences de l'eau présente un système perfectible. Des problèmes restent posés, notamment concernant la participation des agriculteurs et du public, la prise en compte de toutes les parties prenantes et la mise en place d'actions pour préserver la ressource et respecter les exigences réglementaires. La législation a évolué, elle propose des aménagements pour améliorer le modèle actuel. Les objectifs des agences, la disponibilité des informations, la participation des acteurs et leurs représentativités semblent être les critères de base de l'évaluation du processus de gouvernance. Celle-ci apporterait des indices pour faire évoluer le système même si le contexte local et historique est déterminant dans la dynamique de gouvernance.

Introduction

Les accords internationaux et les politiques nationales et locales tendent à imposer une prise en compte de la protection du milieu naturel pour toutes les actions anthropiques. La protection de la ressource en eau est une des préoccupations centrales étant donné les usages qui en découlent et les conséquences sanitaires et économiques qui lui sont associées.

Une gouvernance appropriée favorise la répartition équitable de l'eau entre les usagers tout en assurant la protection du « patrimoine commun de la nation » (loi sur l'eau de 1992). Elle doit permettre à toutes les parties d'exprimer leurs points de vue et d'être entendue et dans le même temps d'être un cadre favorable à la protection de l'environnement. Pour ce faire, les instances en charge de la gestion de l'eau ont des missions encadrées par la législation. L'évaluation est une fonction intrinsèque à la notion de gouvernance. Comment évaluer la gouvernance mise en œuvre dans ce système complexe ? Quelles sont ses implications sur les résultats observés ?

A partir des définitions de la gouvernance, nous tenterons d'extraire les critères pouvant être employés pour évaluer la gouvernance. Nous présenterons, en premier lieu, les raisons pour lesquelles, le modèle français s'est forgé dans une gestion de l'eau par bassin versant et comment est née à partir de cette gestion le concept de gouvernance à cette même échelle géographique. Les missions des acteurs seront déclinées pour mieux apprécier la cohérence du système. Nous développerons les thèmes de participation des acteurs et de sensibilisation du public, questions fondamentales du processus de gouvernance. Ensuite, nous explorerons les éléments d'évaluation disponibles concernant les agences de l'eau et leur fonctionnement.

Nous pourrions, à partir de ces informations, discuter du modèle de gouvernance actuel et comparer les critères d'évaluation identifiés aux évaluations réalisées sur les agences de l'eau et plus globalement sur l'organisation de la gestion de l'eau en France. Nous rendrons compte, à ce titre, des dernières mesures législatives qui modifient le système de gouvernance.

La Gouvernance et ses critères d'évaluation

○ DÉFINITION DE LA GOUVERNANCE

Le mot gouvernance serait né en France au XII^{ème} siècle, pour désigner la direction des baillages.¹ Au Moyen Age en Angleterre, *governance* caractérise le mode d'organisation du pouvoir fédéral. « Ce terme ressurgit, dans la langue anglaise, durant le dernier quart du XX^e siècle comme l'une des notions clés de l'univers des entreprises et des organisations » (Moreau Defarges P., 2003). La gouvernance est alors définie comme « la manière par laquelle le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays au service du développement » (Banque mondiale, 1992). « Pour pouvoir agir sur des questions hors de leur compétence, mais ayant des incidences fortes sur le succès des programmes de prêts, les institutions financières internationales ont fait appel à la notion de gouvernance. Un volet " bonne gouvernance " a donc été introduit dans les programmes des organismes internationaux de financement » (Holec N. et Brunet-Jolivat G., 2007). La définition de la gouvernance est différente selon les auteurs et le contexte dans lequel on la considère. Elle n'a, par exemple, pas la même signification si l'on se place dans le cadre de

¹ Les baillages désignent les tribunaux rendant la justice sur un territoire où s'exerce le pouvoir des agents du seigneur, les baillis.

l'aide aux pays « en voie de développement » ou dans celui de la gestion de l'eau en France. Pour le ministère des affaires étrangères français, les projets de développement doivent s'appuyer sur le principe de « bonne gouvernance » et sur ses quatre piliers que sont la responsabilité, la transparence, l'état de droit et la participation. Cependant, des notions communes transparissent de l'ensemble des définitions données.

Ainsi, la gouvernance représente un enjeu politique large « ce n'est donc pas seulement l'action publique, mais c'est cela et l'organisation des rapports entre le public et le privé, l'individuel et le collectif, la liberté de chacun et la nécessité de gérer des affaires communes » (Calame P., 2003). Le rôle des pouvoirs publics est modifié, il ne se positionne plus au centre du système mais comme un élément en interconnexion avec les autres pôles de la société. Dans ces circonstances, « la gouvernance est un système d'organisation, de développement et d'interconnexion des structures sociales (Etats, entreprises, organisations diverses)... Il ne s'agit plus, pour les gouvernements, de décider de manière péremptoire et univoque, mais d'aménager des espaces de négociation et de veiller à leur bon fonctionnement » (Moreau Defarges P., 2003). La gouvernance est donc un processus décisionnel continu et négocié, entre acteurs présentant des intérêts différents et des problèmes partagés. Elle représente ainsi de nouvelles techniques de gestion des affaires communes, un jeu permanent d'échanges, de négociations et d'ajustements mutuels et ce malgré l'existence d'intérêts et de logiques contradictoires. Si l'objectif est d'arriver à un accord commun, nous voyons cependant l'importance du rôle de l'arbitrage dans ce processus, et de la présence d'une entité décisionnelle. « La gouvernance permettrait donc de rendre compte de nouvelles façons de gouverner dans un contexte où le rapport Etat-société s'est développé en faveur de « moins d'Etat », d'une place plus grande place laissée aux acteurs de la société civile, d'une frontière qui s'estompe entre le privé et le public » (Leroy M., 2006). Les phénomènes hydrologiques et de fonctionnement du cycle de l'eau ainsi que le nombre d'acteurs impliqués et les tensions qui peuvent être associées à l'utilisation de la ressource en eau forme un processus complexe. La gouvernance s'intègre dans ce contexte et permet de fixer un cadre de coordination.

L'évaluation est partie intégrante du processus de la gouvernance. On ne peut parler de bonne gouvernance sans déterminer les moyens d'évaluer cette dernière. En effet, « l'évaluation pose clairement la question de la gouvernance, de sa qualité et de son intensité : on parle de pratiques de « bonne gouvernance ». Si l'on accepte que l'évaluation ne se résume ni à une logique quantitative de comptage, ni à une logique de contrôle, mais qu'au contraire elle a pour fonction de favoriser l'élaboration collective, le débat, la prise en compte d'une pluralité de point de vue dans un double objectif d'éclairer les décisions publiques et de favoriser l'apprentissage des meilleures pratiques, alors, l'évaluation et la gouvernance sont deux notions qui s'articulent l'une à l'autre et se confortent » (Rayssac GL., Lajudie B., 2000). « Bonne gouvernance pourra être associé à évaluation parce que celle-ci se veut connaissance construite politiquement et démocratiquement, communication et pédagogie et qu'elle doit susciter l'émulation dans la pratique. Ce n'est pas donc folie de croire que gouverner avec meilleure gouvernance, dans certains contextes institutionnels, ce pourra être « évaluer et mieux évaluer » (Baslé M., 2000) ».

○ CRITÈRES D'ÉVALUATION DE LA GOUVERNANCE

Les méthodes de comparaison (benchmarking) des systèmes de gouvernance ou de système d'aide à la gouvernance sont pour le moment minimales en France, en ce qui concerne la gestion de l'eau. Ces outils d'aide seraient à envisager dans le dessein d'identifier les obstacles rencontrés lors de la mise en œuvre de la gouvernance de l'eau et d'améliorer ainsi ses performances. Des indicateurs de gouvernance et des indices agrégés sont pour autant difficiles à mettre en œuvre pour évaluer les efforts de coordination entre les parties. Les contextes, les démarches, les acteurs et plus généralement les conditions sont, en effet, très variables et ces derniers font intervenir des estimations subjectives. Une

note appliquée ne serait pas nécessairement révélatrice des efforts effectués et pourrait se retourner contre les instances en charge de la mise en œuvre de la gouvernance. Les expériences de la Banque mondiale et du programme mondial pour l'évaluation des ressources en eau (WWAP) se sont soldées par des échecs. En effet, trop de biais étaient constatés sur les résultats obtenus et ils ne reflétaient pas la réalité de la situation (Sandoval R., 2007). La seule évaluation aujourd'hui applicable pour comparer des modèles de gouvernance dans le domaine de la gestion de l'eau, se base sur l'analyse des objectifs fixés et son évaluation sur la mesure des résultats constatés.

Cependant, on peut, à partir des définitions de la gouvernance, tenter d'extraire des critères d'évaluation pour la gestion de l'eau. Comme nous l'avons vu précédemment, la gouvernance ne peut être envisagée que si l'on prévoit une évaluation de la politique menée. Les deux premiers points sont relatifs à cette évaluation. Des objectifs doivent être fixés, on définit l'état initial pour le comparer à un état ultérieur. L'information nécessaire à ce diagnostic est, par conséquent, disponible. Les deux autres points concernent le rôle joué par les acteurs. La participation des acteurs est un préambule fondamental pour la gouvernance de l'eau, chacun s'exprime sur ses volontés et ses choix. Ce dispositif doit être coordonné pour une bonne représentativité des acteurs. Les quatre points à étudier pour permettre l'évaluation de la gouvernance de l'eau portent sur :

- les objectifs fixés,
- la disponibilité des informations,
- la participation des acteurs et un processus coordonné,
- la représentation des acteurs.

Nous venons de présenter la définition de la gouvernance et les critères d'évaluation qui pouvaient en découler en termes de gestion de l'eau. Avant d'étudier ces critères au niveau du bassin hydrographique, échelle territoriale de gestion privilégiée par les institutions françaises, il nous faut analyser comment et pourquoi la gouvernance a été instaurée au niveau du bassin hydrographique, et quel est le fonctionnement de la gouvernance.

Présentation de la gouvernance au niveau du bassin hydrographique

○ ORIGINE D'UNE GESTION INTÉGRÉE PAR BASSIN

La question posée ici est celle de la gouvernance de l'eau au niveau du bassin hydrographique. Il convient de définir la notion de bassin hydrographique pour comprendre l'origine de la gestion intégrée par bassin et ainsi le fonctionnement de la gouvernance à cette échelle.

Définition du bassin hydrographique

Le bassin hydrographique se définit comme une région drainant toutes les précipitations reçues sous forme de ruissellement ou d'écoulement de base (sources d'eau souterraine) dans un cours d'eau donné ou dans un ensemble donné de cours d'eau. « L'idée de bassin versant n'a rien de neuf : cela fait plusieurs siècles que les géographes connaissent le concept de cette unité spatiale. Il s'est complexifié avec le temps, car une meilleure connaissance de l'hydrologie, en particulier de la circulation des eaux souterraines, a mis en évidence le fait que celles-ci, non seulement s'écoulent, mais encore ne s'écoulent pas nécessairement dans un espace identique au bassin versant de surface : il n'y a pas nécessairement coïncidence entre les aquifères et les bassins versants de surface. Il est dès lors possible d'optimiser ou de contrôler ces actions pour préserver la ressource » (Lasserre F. et Brun A., 2007). Des actions anthropiques de transfert entre bassins versants influent

sur ce système, elles modifient les ressources disponibles pour les usagers et sont à prendre en compte dans le système global de gestion.

Origine des agences de l'eau

La France a instauré, via la **loi sur l'eau de 1964**, le système de gestion de l'eau par bassin versant avec la mise en place des agences financières de bassin. Les Genossenschaften (syndicats coopératifs) de gestion de l'eau de la Ruhr, en Allemagne présentaient déjà un modèle de gestion intégrée de l'eau dès 1926. Les bassins hydrographiques sont ici définis sur une base géographique et hydrologique mais aussi avec des appréciations d'ordre administratives. « En créant une institution chargée de gérer tous les segments de la demande et d'optimiser ces usages, voire d'arbitrer les usages conflictuels, ainsi que les risques liés à l'eau, avec un pouvoir de taxation pour financer des travaux publics, le concept de gestion par bassin versant à la française est peu à peu devenu la référence internationale en matière d'approche institutionnelle » (Lasserre F. et Brun A., 2007).

Selon Bernard Barraqué, « dans un nombre croissant de pays, et tout particulièrement en Europe, le développement économique s'est accompagné d'une utilisation croissante de celles-ci (les ressources en eau). Si bien que des activités autrefois séparées comme la distribution d'eau potable, l'assainissement, l'hydraulique agricole ou la production d'électricité sont rentrées en concurrence, ce qui a entraîné la mise sur pied de politiques et d'institutions de répartition de la ressource, d'où l'emploi du terme de **gestion intégrée**. Les diverses activités publiques liées à l'eau restent néanmoins le plus souvent conduites à des échelles territoriales assez différentes ; l'intégration est partielle, et rencontre des résistances ; de surcroît les pays membres de l'Union européenne ont développé des modèles de gestion des ressources et des services publics bien différents (Barraqué B., 1999)». Il situe la création des agences de l'eau dans le contexte de grands projets d'aménagement et plus particulièrement celui des programmes nucléaires, où « une gestion plus poussée de l'eau » devenait une nécessité. Elle se confond aussi à une période où le mouvement gaulliste des années soixante commence à se confronter à l'épaisseur du « local ». Se pose ainsi la question de la pertinence du territoire et les responsabilités données à chacun des acteurs ainsi que leurs relations entre eux. « La difficulté est souvent, pour les responsables politiques ou administratifs, de délimiter le « **territoire pertinent** » de leur action, c'est-à-dire la bonne échelle pour aborder un problème donné. Or, le territoire doit être vu comme un système complexe de relations et d'échanges avant d'être un espace géographique délimité. La question de la bonne échelle est donc moins importante que la question de l'**articulation des différentes échelles et leur capacité à coopérer** » (Barraqué B., 1999). On perçoit ici la place de la gouvernance pour la mise en place d'un dialogue et la recherche de solutions communes : la coordination en est le point central plus que la définition d'un niveau géographique d'action.

Dans la veine de la prise de conscience des problèmes environnementaux qui s'exprimeront dans les années 60-70 et notamment au sein du club de Rome, la loi de 1964 devait répondre aux problèmes de qualité des rivières et des plans d'eau qui devenaient de plus en plus critiques. « Pour répondre à ce problème, elle créait des procédures d'objectifs de qualité et des structures décentralisées : les agences financières de bassin » (Kaczmarek B., 2006). « Le choix de regrouper les bassins en six groupes est donc un compromis entre un besoin fondamental de responsabiliser les usagers de l'eau à la mesure de leurs besoins, tout en **mutualisant la réalisation d'investissements** énormes (pour éviter que chaque pollueur ne soit brutalement confronté à un investissement qui le ruinerait) et en respectant des principes en vigueur : le principe d'un contrôle étatique sur la gestion et le principe libéral de l'égalité devant la concurrence au niveau national... On peut dire que [le rôle des agences] est de prendre de l'argent à tous ceux qui prélèvent de l'eau ou nuisent à sa qualité, pour le rendre, mais seulement à ceux qui font des efforts en faveur du patrimoine commun » (Barraqué B., 1999). Le **principe de pollueur – payeur** (puis également

préleveur – payeur) s'impose dans le système de gestion. Ce principe est d'ailleurs repris dans l'article 11 de la DCE. Les agences permettent de mutualiser les moyens financiers pour mettre en œuvre des actions en faveur de la protection de la ressource. Les objectifs de ces établissements ont beaucoup évolué depuis leur création, notamment à travers la **loi du 3 janvier 1992** qui les renomme agence de l'eau, leur affectant un rôle plus large que celui de seul organe financier. Les compétences des instances en charge de la gestion de l'eau ont évolué, la gouvernance s'est modifiée pour atteindre des objectifs différents. « La transformation de ces organisations est une conséquence d'une véritable complexification des tâches, liées à l'utilisation socialement efficace de l'eau » (Sandoval R., 2007).

Apports de la Directive cadre sur l'eau

La **Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000** établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau prévoit dans son article 13 que « les conditions et besoins divers existant dans la Communauté exigent des solutions spécifiques. Il y a lieu de prendre en compte cette diversité dans la planification et la mise en œuvre de mesures visant la protection et l'utilisation écologiquement viable des eaux dans le cadre du bassin hydrographique. Il convient que les décisions soient prises à un niveau aussi proche que possible des lieux d'utilisation ou de dégradation de l'eau ». Le **bassin hydrographique** est défini comme l'échelon territorial approprié pour la gouvernance de l'eau, la gestion des conflits, le partage des eaux en fonction des usages de l'amont à l'aval étant au centre du processus de dialogue. Une pollution ou un prélèvement abusif en amont d'un cours d'eau a, en effet, de graves conséquences pour les usagers en aval. La gouvernance et la gestion de l'eau sont interdépendantes, le système de gouvernance employé aura des conséquences sur la gestion de la ressource et inversement. Dans son article 35, la DCE précise : « il convient, à l'intérieur d'un bassin hydrographique où les utilisations de l'eau sont susceptibles d'avoir des incidences transfrontières, que les exigences relatives à la réalisation des objectifs environnementaux établis en vertu de la présente directive, et en particulier tous les programmes de mesures, soient coordonnées pour l'ensemble du district hydrographique ». Le **district hydrographique** représente l'ensemble physique du bassin versant y compris les zones hors des frontières d'un pays.

La gestion intégrée de l'eau est définie par le Partenariat Mondial pour l'Eau (GWP) comme « le processus qui favorise le développement et la gestion coordonnée de l'eau, de la terre et des ressources relatives en maximisant le bien être économique et social sans compromettre la durabilité des systèmes environnementaux essentiels ». Accéder à ces objectifs nécessite « des changements cruciaux dans les interactions entre la politique, les lois, les règlements, les organisations, la société civile et l'utilisation de l'eau. La capacité de faire ces changements dépend de mettre en place des meilleurs systèmes de gouvernance » (Catley-Carlson M., 2003, citée par Sandoval, 2007). Il nous faut, par conséquent étudier les processus de gouvernance mis en place dans les bassins versants français afin de prévoir son évaluation.

○ **QUELS SONT LES PRINCIPES DE GOUVERNANCE MIS EN ŒUVRE ?**

Afin d'illustrer notre démarche, la gouvernance sera analysée à partir des exemples des agences Seine Normandie et Rhône Méditerranée et Corse.

Les acteurs de la gouvernance de l'eau

L'agence de l'eau

La DCE a été transposée en droit français le 21 avril 2004 (loi n° 2004-338), elle impose non seulement une obligation de résultats mais aussi une méthode de travail et un

calendrier. La méthodologie comprend un état des lieux par masse d'eau, une approche globale comprenant les eaux de surface et les eaux souterraines, la participation de tous les acteurs y compris du grand public, et l'évaluation des coûts liés à l'utilisation de l'eau et à la réparation des désordres occasionnés à l'environnement. Des objectifs de résultats sont fixés aux 27 Etats membres par la DCE : ils doivent atteindre un bon état des masses d'eau en 2015. Les moyens pour y arriver et le mode de mise en œuvre ne sont en revanche pas définis. La liberté est laissée à chacun pour atteindre ce résultat, le principe de subsidiarité est appliqué. L'agence de l'eau est l'un des outils principaux mis en avant par la France pour parvenir à ce résultat.

Les 6 agences de l'eau françaises sont des établissements publics de l'Etat à caractère administratif. Elles sont chargées d'apporter une aide technique et financière aux maîtres d'ouvrage afin de soutenir les projets de protection de la ressource et du milieu naturel. Les agences sont les organismes chargés de mettre en œuvre la politique de l'eau. « Les programmes pluriannuels fixent les réalisations prioritaires et leur financement. Une fois établis, ils doivent être adoptés par le conseil d'administration et le Comité de bassin ensuite approuvés par les ministères de tutelle » (AESN, 2007). Le pouvoir de tutelle est exercé à la fois par le ministre de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durables (MEDAD) pour les questions non financières, et conjointement avec le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie pour les questions budgétaires et financières.

Le comité de bassin

Cette assemblée, qui regroupe les différents acteurs, publics ou privés, agissant dans le domaine de l'eau a pour objet de débattre et de définir de façon concertée les grands axes de la politique de gestion de la ressource en eau et de protection des milieux naturels aquatiques. Elle est composée de 40% de représentants des collectivités locales, 40% de représentants des organisations socio-professionnelles et de représentants des usagers et de 20% de représentants de l'Etat. C'est en son sein que le dialogue doit se forger, la gouvernance de l'eau dépend en effet du fonctionnement de cette assemblée. Le conseil d'administration des agences en est issu, à l'exception de son Président, nommé par l'Etat. L'Etat définit les orientations de l'action des agences de l'eau et participe, à l'élaboration des décisions financières de celles-ci. La tutelle est ainsi affirmée. Le Comité de Bassin est chargé depuis 1992 d'élaborer le SDAGE, avant qu'il ne soit soumis à l'approbation de l'Etat. Il en suit l'exécution et il donne son avis sur les périmètres des SAGE (Schéma d'aménagement et de gestion de l'eau). Selon les termes de la loi du 21 avril 2004, annexé à l'article L 212-1 du code de l'environnement, « chaque bassin ou groupement de bassins hydrographiques est doté d'un ou de plusieurs **SDAGE** fixant les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau (...) et des objectifs de qualité et de quantité des eaux ». Ces SDAGE¹ doivent être remis à jour tous les six ans et ils sont juridiquement opposables à toute décision administrative dans le domaine de l'eau, les documents d'urbanisme doivent, par conséquent, être compatibles avec leurs orientations. Un arrêté, daté du 17 mars 2006, précise dans le détail le contenu des SDAGE. « Pour atteindre les objectifs de la directive cadre européenne (DCE), il faut, parallèlement à l'élaboration d'un nouveau SDAGE, rédiger un programme de mesures décrivant les moyens et les actions à mettre en œuvre. Le **9^{ème} programme** qui, outre la DCE et le SDAGE, s'appuie sur la Charte de l'environnement adossée à la Constitution française en constitue un élément phare » (AESN, 2007). Chaque programme est d'une durée moyenne de 5 ans.

Réformes concernant les agences et les comités de bassin

La loi n°2006-1772 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) a été promulguée le 30 décembre 2006 (J.O. du 31/12/2006). Elle rénove l'organisation institutionnelle, notamment

¹ Plan de gestion au titre de la DCE

les agences de l'eau et le conseil supérieur de la pêche (création de l'Office Nationale de l'Eau et des Milieux Aquatiques, ONEMA). L'ONEMA créé le 27 avril 2007, conformément à la LEMA et au décret d'application du 25 mars 2007, entre en activité le 1er janvier 2008.

Elle réforme les redevances des agences de l'eau, dans le sens d'une mise en conformité avec la Constitution, d'une déconcentration encadrée par le Parlement, et conforte et légitime les comités de bassin qui approuvent les programmes d'intervention des agences et les taux de redevances. L'Etat exerce un pouvoir accru sur les agences par l'intermédiaire du Parlement. « Cette loi définit l'assiette des redevances, elle plafonne les taux et fixe les principes de leurs modulations. Mais l'intervention du Parlement porte aussi sur les orientations prioritaires des programmes des agences » (Graindorge J., 2007). Des critiques ont été exprimées sur ces modifications. « Les deux innovations sont dénoncées par nombre d'acteurs de la politique de l'eau (M. Michel Rocard et M. André Santini, entre autres, l'ont stigmatisé par le biais de tribunes libres dans les quotidiens Libération et le Monde), comme équivalent à une "renationalisation" et une "fiscalisation" des politiques publiques de l'eau, qui traduisent une évolution sensible des principes de décentralisation et de subsidiarité qui étaient au fondement de l'architecture institutionnelle du système Agences-Comités de bassin » (Laimé M., 2007).

Le préfet coordonnateur de bassin

« L'autorité compétente désignée par l'Etat français pour l'application de la DCE au sein de chaque bassin versant est le préfet coordonnateur de bassin » (MEDAD, 2007 b). Le préfet coordonnateur de bassin est le préfet de la région où le comité de bassin a son siège. Ses missions sont d'animer et coordonner l'action des préfets des départements et des régions du bassin, d'assurer la programmation des crédits qui lui sont délégués pour le bassin, de négocier et conclure au nom de l'Etat les conventions avec les établissements publics et les collectivités territoriales, et d'assurer le rôle de chef de délégation dans les commissions internationales de fleuves transfrontalières. (Préfecture du Rhône, 2007). Dans chaque bassin est créée une commission administrative de bassin, présidée par le préfet coordonnateur de bassin, qui est consultée sur les projets de SDAGE, de programme de mesures et de schéma directeur de prévision des crues.

Un schéma est proposé pour expliciter le processus de gouvernance lié aux missions des différents acteurs (cf. schéma 1).

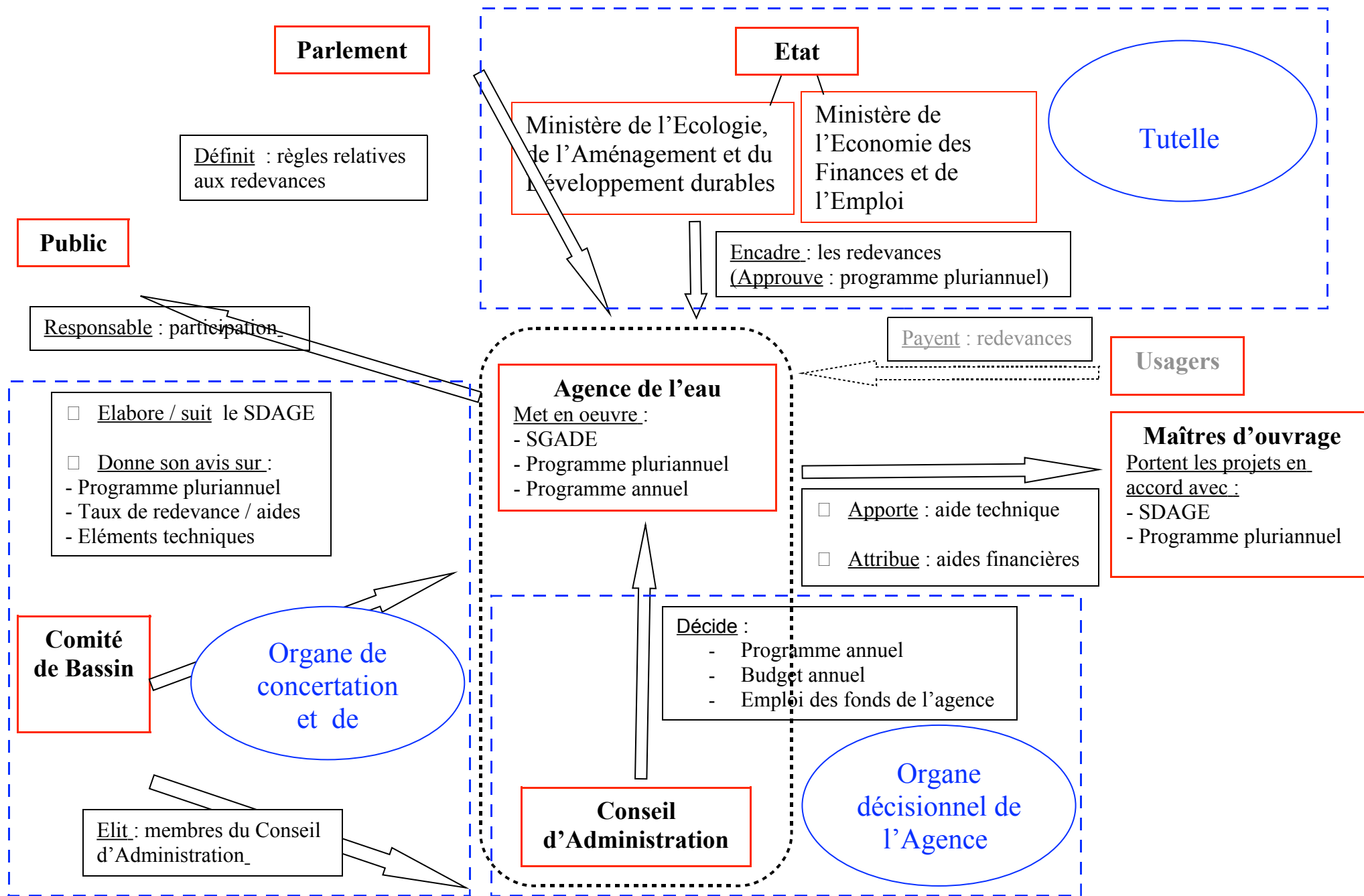


Schéma 1 : missions des acteurs de l'eau au niveau du bassin versant

La participation des acteurs

Les agences de l'eau ont pour rôle d'impulser des actions au niveau du bassin hydrographique en incitant financièrement les maîtres d'ouvrage locaux à réaliser des actions correspondant aux objectifs qu'elles se sont fixés. Pour cela, elles s'appuient sur les liens avec les acteurs locaux, et cherchent ainsi des organismes tels que les syndicats mixtes pour porter les SAGE ou les contrats de milieux. A cette fin, l'Agence de l'Eau Rhône - Méditerranée et Corse (AE RMC) signe des **accords cadres** qui engagent les partenaires institutionnels et de l'aménagement du territoire : les régions, départements, communautés d'agglomérations, Etablissement Publics Territoriaux de Bassin (EPTB), etc. Ces outils visent à renforcer la collaboration et la concertation. Elle a, par exemple, signé des accords avec toutes les régions et tous les départements de son territoire. Ces derniers sont ainsi capables de porter des projets ou de financer d'autres maîtres d'ouvrage.

L'AESN met quant à elle trois types de contrats à disposition. Le **contrat global** porte sur un territoire pertinent ou un thème donné (par exemple les industries), il lie les contractants sur un programme pluriannuel. Il se base sur de l'animation et des programmes d'action. Le **contrat spécifique** concerne l'animation et l'assistance technique pour la mise en conformité des stations d'épuration par exemple ou toute action prévue au 9ème programme. La **convention de partenariat** est établie avec les départements, régions ou EPTB. Il permet de définir des orientations politiques communes afin de soutenir des actions grâce à la mise à disposition d'aides. Il implique une communication entre les parties contractuelles (AESN, régions, départements...).

L'implication des acteurs est aujourd'hui une mission prioritaire des agences. Si les exigences réglementaires ne sont pas atteintes, ce n'est pas qu'une question de moyens financiers, les agences ayant même éprouvé du mal à dépenser tout leur budget. C'est avant tout une question d'appropriation par les acteurs locaux des enjeux, des intérêts pour eux d'entrer dans la dynamique de résultat et sans doute des difficultés administratives rencontrées pour monter les projets. L'Etat a d'ailleurs prélevé, dans les caisses des agences, 234 M€ entre 2000 et 2002 pour alimenter le Fonds National de Solidarité pour l'Eau (FNSE) (Cour des Comptes, 2002), et 210 M€ en 2004 au titre d'un fonds de concours exceptionnel, estimant que la trésorerie était trop importante et qu'elle démontrait une mauvaise gestion des comptes. La particularité fondamentale des agences par rapport aux autres Etablissements Publics porte sur l'importance des redevances perçues. L'Etat garde, par conséquent, un œil attentif au fonctionnement des agences, malgré le peu de moyen humain réellement consacré à cette tâche. Il assure essentiellement l'harmonisation des politiques des six agences.

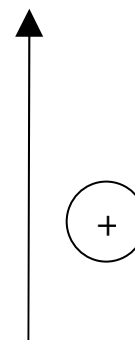
La création de l'**ONEMA** suscite des attentes importantes de la part de tous les acteurs de l'eau. Il aura notamment la charge de développer la mission de solidarité entre les bassins qui semble être actuellement délaissée. Il pourrait, si des moyens et un budget suffisants lui sont confiés, assurer le rôle d'arbitre et « rebâtir le programme d'étude et de recherche dont la France a besoin » (Kaczmarek B., 2006).

Chacun de ces acteurs joue un rôle dans le processus global. « L'ensemble des composants du système doit trouver la bonne manière de se coordonner, harmoniser les intérêts conflictuels, trouver des moyens pour financer et exécuter des travaux et mettre en place des mécanismes normatifs et contractuels, et respecter aussi les espaces d'autorité des acteurs publics et les droits de la citoyenneté » (Sandoval R., 2007).

L'information et la sensibilisation du public

Le droit à l'information en matière d'environnement, est reconnu par la déclaration de Rio (1992), dans la **convention d'Aarhus** (1998), entrée en vigueur en France depuis 2002, et dans la directive européenne 2003/4/CE, transposée par la loi n° 2005-1319 du 26 octobre 2005. Il figure dans la loi Barnier de 1995 avec la création de la **Commission Nationale du Débat Public (CNDP)** dont les pouvoirs sont renforcés par la loi de février 2007, ainsi que dans la charte de l'environnement (art. 7), qui est désormais adossée à la Constitution. L'article 14 de la directive cadre sur l'eau stipule que les « États membres encouragent la participation active de toutes les parties concernées à la mise en œuvre de la présente directive ». Ces éléments concourent à une prise en compte accrue de l'avis du public, mais des distinctions sont à faire entre les différents niveaux de participation (Bouleau G., 2007 a) :

Echelle de participation	Définition
Codécision	Le public participe autant que l'autorité à la décision
Concertation	L'autorité définit la marge de discussion que le public peut influencer par ses avis
Consultation	L'avis du public est recueilli, mais l'autorité n'est pas obligée d'en tenir compte
Information	Des éléments d'information sont mis à disposition du public par l'autorité chargée de prendre la décision



Intensité de la participation

Tableau 1 : Les différentes modalités d'association du public à la décision politique. Il s'agit des définitions théoriques proposées par Sherry Arnstein (1969) traduites par G. Bouleau.

La loi n° 2004-338 du 21 avril 2004, annexée à l'article L. 212-2. du code de l'environnement, précise que le comité de bassin est chargé de recueillir les observations du public sur le projet de SDAGE : « le comité de bassin peut modifier le projet pour tenir compte des avis formulés ».

Dans ce cadre, une consultation du public sur les plans de gestion² élaborés au niveau des districts hydrographiques est prévue en 2008. Une vaste opération de « porté à connaissance » sera lancée à partir du 15 avril 2008 par l'AESN jusqu'à début 2009, d'abord auprès du grand public puis auprès des Assemblées, avec comme objectif de faire connaître le projet de SDAGE et d'inciter les citoyens comme les Assemblées à donner leur avis. C'est une occasion importante pour tester les méthodes de gouvernance et d'estimer l'implication du grand public. Les moyens employés sont conséquents puisque 8,5 millions de questionnaires seront distribués dans les boîtes aux lettres en plus de forums et discussions de sensibilisation. Soit 1 million d'euros engagé et 17 tonnes de papier. Le retour attendu est de l'ordre de 1 à 3%, soit au mieux 240 000 réponses, qui seront analysées par un institut de sondage spécialisé dans le cadre d'un marché public passé avec l'Agence de l'eau. En comparaison, la Pologne prévoit de faire parvenir 2000 questionnaires dans tout le pays. La question de la cohérence de cette action et des moyens mis en œuvre est âprement discutée en particulier au sein du Comité de Bassin. La CNDP semble avoir joué un rôle pour élargir la démarche à la totalité des usagers et sur la complexité des informations fournies. Comme le précise Monsieur Dartout, responsable de cette mission pour l'AESN, lors du forum Pollutec le 27 novembre 2007 : « ce n'est pas un sondage, ni un referendum », en effet, toutes les décisions sont déjà prises, on tente par l'intermédiaire de cette démarche

² Qui aboutiront aux SDAGE révisés en 2009.

de les faire accepter. Le public doit comprendre pourquoi et comment est utilisé son argent et doit adhérer à ce projet, cette condition est renforcée par les hausses de taxes prévisibles afin de respecter les engagements de la DCE. Dans le précédent exercice de 2005³, les forums n'avaient pas connu de vifs succès, la participation étant très faible (Deblaise M. et Dartou R., 2007). La difficulté de sensibiliser le public semble considérable, elle est d'autant plus difficile que, comme le mentionnait Richard Dartout au forum Pollutec, « nous ne sommes pas des professionnels de la communication, mais des professionnels de la dépollution » ! La démarche de gouvernance doit prendre corps au sein même des agences et de ses agents. Cette mobilisation reste néanmoins un moment clé, elle est dictée par le cadre réglementaire et pourrait sur le long terme porter ses fruits. La consultation du public doit s'inscrire dans un processus récurrent afin de mieux comprendre les attentes du public. Le flou sur la mise en œuvre provient du contenu de la DCE qui ne précise pas les moyens à mettre en œuvre ni même l'amplitude de la démarche. Il est accentué par le fait que les pouvoirs publics en France n'ont pas une forte tradition de politique participative. Les méthodes de communication sont donc dans une phase de construction.

L'objectif du modèle de gouvernance mis en œuvre dans les six bassins est d'assurer une bonne coordination entre les acteurs. Le système comprenant les agences et les comités de bassin vise à offrir une bonne représentativité des acteurs et à impulser les actions qui ont été décidées en commun. La participation du public doit permettre de faire connaître les mesures adoptées, voir d'apporter des modifications à celles-ci. Après la présentation du modèle de gouvernance et les missions des différents acteurs qui entrent en jeu dans ce processus, nous pouvons à présent étudier l'évaluation des politiques engagées notamment à travers le cas des agences. Ainsi, nous pourrions tenter d'analyser le processus de gouvernance instauré et comparer les critères d'évaluation définis aux résultats constatés.

Analyse de l'apport de l'évaluation des agences sur le dispositif de gouvernance

En premier lieu, il convient de définir ce qu'est l'évaluation. « La littérature s'accorde à identifier trois composantes à une évaluation : un processus qui vise à délimiter et obtenir des informations sur la valeur d'une action ; un produit qui est le jugement de valeur et un usage de ce produit pour modifier l'action par des décisions » (Demarteau M., 2007). L'évaluation prend en compte les notions d'**efficacité** (comparaison résultats/objectifs), d'**efficience** (comparaison moyens mobilisés/résultats) et de **pertinence** (comparaison objectifs/enjeux). Des données sont disponibles pour évaluer les politiques et le résultat de ces politiques sur le milieu naturel. Ils proviennent d'instances chargées de récolter de l'information. Les agences disposent de dispositif pour suivre leurs actions, un contrôle est effectué par le ministère de tutelle, et des organismes sont mandatés pour produire des rapports sur le fonctionnement des agences et la politique de l'eau en France. Ces informations doivent permettre d'estimer l'efficacité et l'efficience des agences.

○ INSTANCES QUI PRODUISENT DES ÉLÉMENTS UTILES POUR L'ÉVALUATION DES AGENCES

L'**Institut français de l'environnement** (IFEN) a pour mission de produire et diffuser l'information sur l'environnement, c'est le service statistique du ministère chargé de l'environnement au sens de la loi du 7 juin 1951. Il organise et anime la collecte et le traitement des données sur l'environnement. Il réalise des études visant à améliorer la connaissance de l'état de l'environnement et de son évolution, notamment par l'élaboration d'indicateurs, de modèles de prévision et d'analyses. Il participe à l'élaboration et à la mise en œuvre de programmes nationaux, européens et internationaux d'observation et de

³ Consultation du public sur l'état des lieux des districts hydrographiques

surveillance. Il a, par exemple, dressé un bilan en 2002, de la pollution par les produits phytosanitaires. Comme l'indique Bernard Kaczmarek, « ces rapports permettent d'élaborer une photographie générale des eaux intérieures françaises au regard de la pollution ainsi que de s'interroger sur la politique de l'eau française » (Kaczmarek B., 2006).

La **Commission des comptes et de l'économie de l'environnement**, créée par le décret 98-623 du 21 juillet 1998, a quant à elle pour mission d'assurer au niveau national le rassemblement, l'analyse et la publication de données économiques décrivant les activités concourant à la protection et à la mise en valeur de l'environnement, et les impacts sur l'environnement des activités des différents secteurs économiques.

On peut également citer le rôle de l'**Association Scientifique et Technique pour l'Eau et l'Environnement** (ASTEE) dont la mission consiste à mener des réflexions approfondies sur les multiples aspects méthodologiques, techniques et réglementaires liés à la gestion de l'eau potable, de l'assainissement et des milieux aquatiques. Elle organise, à cette fin, des conférences et publie des livres et des guides techniques. La liste n'est pas exhaustive, d'autres organismes et associations participent au débat sur la gestion de l'eau dont la **FP2E** (Fédération Professionnelle des Entreprises de l'Eau).

Au plan européen, l'**Agence européenne pour l'environnement** (AEE), organisme de l'Union européenne créée par le règlement 1210/90/CEE du 7 mai 1990 a pour mission de fournir à la Communauté et aux Etats membres des informations « objectives, fiables et comparables » (Ifen, 2007) qui leur permettent de prendre les mesures nécessaires pour protéger l'environnement, d'évaluer leur mise en œuvre et d'assurer la bonne information du public sur l'état de l'environnement. Le réseau européen d'information et d'observation de l'environnement (Eionet) est une des sources principales d'information de l'Agence européenne pour l'environnement.

○ **L'ÉVALUATION DES AGENCES EN TANT QU'INSTITUTION**

Pour Gabrielle Bouleau, il existe « trois conceptions différentes de l'évaluation qui ont leur cohérence propre, leurs outils et s'opposent dans leur façon de concevoir la légitimité de l'évaluateur » (Bouleau G., 2007 b). « **L'évaluation maison** » consiste pour une institution à évaluer son action au regard de ce qu'elle comprend aujourd'hui des objectifs de son mandat originel. Elle a une visée managériale et vise à coordonner les efforts internes autour d'un projet commun. « **L'évaluation embarquée** » correspond à afficher des objectifs conformes à l'aspiration actuelle d'une majorité de mandants (électeurs, contribuables, redevables, ...) et à accepter de se prêter à l'évaluation selon des critères conformes à ces objectifs. Tandis que « **l'évaluation extérieure** » consiste à accepter qu'une politique publique soit soumise à l'évaluation selon un point de vue, non nécessairement majoritaire, différent de celui de l'organisation évaluée. Elle repose sur une conception pluraliste de la société qui reconnaît la possibilité d'un point de vue pertinent minoritaire. Dans le cas de l'agence de l'eau, l'évaluation maison et l'évaluation extérieure sont toutes deux utilisées. Ces évaluations sont, en partie, le fruit de mesures sur la qualité du milieu, elles sont internes et externes aux agences.

Outils de suivi de la qualité des milieux

Pour estimer la qualité des milieux, satisfaire à la connaissance de l'état des masses d'eau et évaluer les effets des politiques engagées, plusieurs outils ont été mis en place. Le protocole du **Système d'Information Eau** (protocole SIE), signé en juin 2003, succède au protocole RNDE (Réseau national des données sur l'eau). Les données concernent l'hydrométrie des cours d'eau (banque HYDRO), la qualité des cours d'eau (banques de bassin) et des eaux littorales (banque Quadrige), les données piscicoles (banque BDMAP), la piézométrie et la qualité des eaux souterraines (banque ADES). S'y ajouteront à l'avenir :

la qualité des plans d'eau, l'assainissement, les usages et les pressions, les données économiques, notamment celles qui sont issues des redevances. Ces informations doivent permettre aux agences d'évaluer l'efficacité des projets financés en termes d'impact/d'effet sur le milieu.

Les **Schémas Directeurs des Données sur l'Eau** (SDDE) sont des bases de données et de diffusion de l'information conformément à la Circulaire du 20 décembre 2004 (circulaire DCE 2004/9), relative à la constitution et à la mise en œuvre du réseau de sites de référence pour les eaux douces de surface. Le SDDE décrit les composants du système d'information à mettre en œuvre au niveau du bassin, en rapport avec les différents stades du cycle de la donnée (production, collecte, conservation et accès à la donnée), il précise les responsabilités de chaque acteur et les moyens nécessaires et il établit les partenariats nécessaires à son application. C'est donc un instrument public de planification des actions relatives aux données sur l'eau dans le bassin.

Afin d'améliorer l'état des masses d'eau pour déterminer les objectifs de la DCE et l'évolution de leur qualité, des systèmes de mesures ont été mis en place. En effet, il faut avant tout définir l'état initial des masses d'eau pour fixer les objectifs afin d'arriver au bon état. Les **SEQ eau** (systèmes d'évaluation de la qualité) utilisés depuis 1971 pour l'évaluation de la qualité des eaux s'appuyait sur une grille nationale prenant en compte des paramètres de qualité physico-chimique et un paramètre de qualité biologique. L'adoption de la loi sur l'eau de 1992, la mise en œuvre des SDAGE à partir de 1997 et l'entrée en vigueur de la directive cadre sur l'eau a nécessité une refonte des méthodes de calcul de la qualité. Les outils existants aujourd'hui permettent de traiter les données issues des mesures de la qualité biologique, physico-chimique et physique de l'eau. Ils s'adaptent aux différents milieux aquatiques : **SEQ-cours d'eau, SEQ-eaux souterraines, SEQ-plans d'eau et SEQ-littoral.**

Outils et moyens d'évaluation interne

Afin d'atteindre ses objectifs, notamment en matière d'amélioration de la qualité des eaux, et de préservation de la ressource, les agences ont mis en place des **indicateurs** pour suivre leurs actions et les moyens financiers employés. Ils sont suivis par les délégations des agences. Des **tableaux de bords** sont recensés concernant les aspects financiers au sein d'un tableau général à chaque agence. Le suivi de la réalisation des travaux fait l'objet de **contrôles de conformités**. Les contrôles sont faits de manière aléatoire du fait du nombre considérable de dossiers traités. Les mesures de la qualité des milieux s'appuient sur les SDDE et le SEI, vus précédemment.

La démarche d'évaluation a, quant à elle, débuté récemment. La première agence à avoir lancé une démarche d'évaluation est l'agence RMC en 2002. L'agence Loire – Bretagne a suivi et prévoit depuis le 1^{er} novembre 2007 une évaluation sur la thématique économie de l'eau. Suivront les pollutions nitrate, les contrats restauration - entretien des milieux et l'intervention de l'agence en matière d'aides (les subventions n'étant pas intégrées à cette démarche). Une étude préalable auprès des délégations a permis de produire 40 thèmes exploitables. Un groupe mixte constitué de 20 membres issus du conseil d'administration et du comité de bassin a été constitué pour travailler sur ce sujet. Le choix des thèmes par ce groupe de réflexion permet d'impliquer l'ensemble des représentants des acteurs de l'eau à la politique d'évaluation. L'évaluation de l'efficacité et de l'efficience de ces priorités devrait être réalisée afin de déterminer la pertinence et la cohérence du programme pluriannuel concernant ces sujets.

La prise en compte d'une évaluation systématique s'applique également pour les contrats signés avec les maîtres d'ouvrage. L'AESN a intégré dans ses contrats globaux une obligation de suivi et d'évaluation à partir du 9^{ème} programme. Un budget doit être prévu à cet effet. Cette volonté d'évaluation s'est développée depuis le 7^{ème} programme, elle est

aujourd'hui actée dans les contrats. Les contrats spécifiques sont une phase de préparation avant la mise en place d'un contrat d'objectif, ils ne font par conséquent pas l'objet de suivi ou d'évaluation, mis à part les comités de pilotage qui se réunissent deux fois par an. Il en est de même pour les conventions de partenariats qui sont plus l'objet d'un rapport privilégié avec les régions, les départements ou les EPTB.

Les outils évoluent en fonction des objectifs, « il va donc être nécessaire de construire des outils permettant de décrire différents états possibles et leurs conséquences sur les coûts, sur les usages et sur l'écosystème afin de dialoguer sur l'objectif souhaitable puis de suivre l'effet des actions programmées pour atteindre cet objectif. Ces outils seront à la frontière entre les sciences sociales et les sciences de l'eau. Ils doivent être construits en tenant compte de ce qui existe aujourd'hui à l'agence, ce qui existe dans d'autres agences y compris à l'étranger et le fruit de recherches pluridisciplinaires sur ce sujet » (Bouleau G., 2007 a).

Outils et moyens d'évaluation externe

Des **contrats d'objectifs** sont signés entre le ministère de l'écologie et les agences pour une durée de 5 ans, le contrat actuel est initié pour les années 2007 à 2012. Ces contrats sont issus des discussions entre le directeur de l'eau et les directeurs des agences. Ce sont les outils d'évaluation mis en place par l'Etat. Chacune d'elle a son propre contrat d'objectif. Des tableaux de bords présentant un certain nombre d'indicateurs sont prévus. La différence fondamentale avec les programmes pluriannuels des agences est la mise au point d'indicateurs chiffrés qui sont les mêmes pour toutes les agences. En revanche, ils présentent uniquement des résultats quantitatifs et pas les moyens pour accéder aux résultats. Des évaluations annuelles sont dirigées par le MEDAD. Les résultats sont évalués pour améliorer les méthodes prévisionnelles et comprendre les écarts constatés. Grâce à la généralisation des indicateurs, un benchmarking pourra être effectué, même si les contextes locaux sont très différents. Une prime de performance collective a d'ailleurs été prévue pour inciter les agents des agences à atteindre les objectifs définis dans ces contrats. Elle n'a, pour le moment, pas été mise en œuvre et ses critères d'attribution ne sont pas définis. Aucun indicateur n'est en revanche prévu pour évaluer l'opinion du public, en termes de satisfaction, eu égard aux décisions prises par les comités de bassin par exemple. Plus généralement, des indicateurs de gouvernance ne sont pas inclus, peut être parce qu'ils sont difficiles à évaluer : c'est le cas par exemple, de la coordination entre les différentes parties. Les indicateurs se focalisent donc sur les résultats mesurables comme la qualité du milieu, résultats obtenus en partie grâce au processus de gouvernance.

○ LES ORGANISMES INTERVENANT DANS L'ÉVALUATION DES AGENCES

Des rapports produits par des instances extérieures à l'agence étudient le fonctionnement des agences, leur efficience et leur efficacité.

Le Commissariat Général au Plan

Le rapport qui a sans doute eu le plus de retentissement est le **rapport du Commissariat général au plan de 1997** (Commissariat Général au Plan, 1997). Même si ce document a 10 ans aujourd'hui, il reste une référence dans l'analyse des agences et une base de discussion commune. Le rapport, « Evaluation du dispositif des Agences de l'eau, rapport au gouvernement », est très critique vis-à-vis des agences. « Le chapitre II consacré à l'évaluation de l'efficacité des Agences de l'eau fait ressortir que globalement, les moyens ne sont pas réunis pour mesurer l'efficacité environnementale et économique de leurs actions... Les jugements qui pèsent aujourd'hui sur les gestionnaires portent plus sur le respect des budgets et la conformité juridique que sur la recherche d'une réduction des dépenses à

impact égal sur les milieux ou sur la mise en place d'une gestion durable des ressources en eau ». L'efficacité des agences est largement remise en cause, et de ce fait les indicateurs utilisés par les agences : « si les indicateurs de moyens (dépenses budgétaires investissements aidés) sont répandus, il n'existe pas d'indicateurs d'impact mesurant l'effet des projets aidés sur le milieu ». La question du choix d'évaluation et des indicateurs mis en place est discutée, il semble que le problème provienne essentiellement des objectifs que se fixent les agences. Or, les objectifs des agences sont fixés par les comités de Bassin et sont discutés au sein du conseil d'administration des agences.

Bernard Barraqué précise à propos de ce rapport : « il lui manque d'avoir conduit ses propres analyses de l'efficacité pratique des agences, mais en définitive il propose surtout un renforcement de celles-ci » (Barraqué B., 2002). De plus, il note en réponse aux critiques : « on a réduit le budget des agences pour financer des tâches régaliennes de l'Etat, au détriment des possibilités de financement des investissements d'application des directives européennes; et on a surtout conduit les agences à se replier sur l'application pure et simple de leur décret fondateur, alors qu'on voulait justement les réformer ». L'évaluation doit s'intéresser aux objectifs actuels des agences et non ceux fixés lors de sa création, à défaut, on évaluerait l'instance sur ce pour quoi elle avait été créée mais pas sur ce pour quoi elle est prévue à l'heure de l'évaluation. Il aurait été souhaitable de faire une « évaluation maison », comprenant ainsi les évolutions des agences. Les agences semblent s'être adaptées pour répondre à ces critiques, G. Bouleau qui a travaillé sur ce sujet en 2006 précise que « l'Agence de l'Eau Seine Normandie a mis en place un groupe de travail chargé de réfléchir à une façon d'illustrer le mode d'action de l'agence au-delà d'un modèle d'écotaxe incitatif sur des cas concrets, les sites témoins ». Les résultats n'ont cependant pour le moment pas été évalués. Suivant cette même philosophie, la DCE a rendu obligatoire le passage d'une logique financière à une logique d'objectifs. Les 9^{ème} programmes ont été conçus sur ce modèle.

La Cour des Comptes

Plus récemment, d'autres critiques ont été formulées par la Cour des comptes qui réalise des études régulières. Dans le **rapport de février 2002 relatif à la préservation de la ressource en eau face aux pollutions agricoles : le cas de la Bretagne** (Cour des Comptes, 2002), il est inscrit : « La plupart des programmes ou des instruments examinés ont été mis en œuvre sans que des objectifs déterminés leur soient assignés, ni que des tableaux de bord permettent d'explicitier le lien entre indicateurs de réalisation et indicateurs d'effets sur le milieu ». Cette fois, à travers l'exemple de l'agence Loire Bretagne, on mesure l'importance de la définition des objectifs de l'agence, qui sont une des causes principales identifiées pour expliquer les résultats médiocres de la politique de l'agence et la dégradation considérable de la qualité de l'eau du fait de la pollution par les produits phytosanitaires.

Le **rapport public annuel de 2003** (Cour des Comptes, 2003) indique que les aides accordées aux ouvrages d'irrigation ne sont pas compatibles avec les SDAGES qui préconisent de limiter les prélèvements sur la ressource. « Le fort engagement des agences sur le front des pollutions agricoles, conjugué à l'absence de redevances correspondantes, s'est en effet traduit au cours des 6^{ème} et 7^{ème} programmes par une redistribution financière significative à l'avantage du monde agricole, au détriment des industries et des ménages ». La loi du 10 janvier 2002 devait répondre à ce déséquilibre. Le rapport précise que « les redevances brutes, versées aux agences par les abonnés aux réseaux de distribution au travers de leur facture d'eau, sont « compensées » par des primes pour épuration versées par les agences aux collectivités maîtres d'ouvrage de stations d'épuration pour tenir compte de la pollution qu'elles éliminent avant rejet des eaux usées dans les milieux. La différence entre le redevable et le bénéficiaire de la prime amoindrit le caractère incitatif de la prime à entretenir une épuration efficace ». Bernard Kaczmarek précise à ce sujet que les collectivités se trouvent ainsi dans une situation « schizophrénique » au sein du comité de

bassin dans la mesure où « plus ils défendent les intérêts des collectivités plus les habitants risquent d'être pénalisés financièrement. En revanche, plus ils défendent les intérêts des habitants moins les collectivités reçoivent d'aides (Kaczmarek B., 2006) ».

Le rapport précise, par ailleurs, que les programmes d'intervention des agences ne constituent pas une traduction opérationnelle des SADGE. « Les SDAGE préconisent pourtant des voies d'action suffisamment claires...durant le 7ème programme, aucune agence n'a véritablement hiérarchisé son programme d'intervention ». L'insuffisance de la coordination inter-agences et l'absence de systèmes d'information partagés, malgré la contribution financière à la mission inter-agences du ministère chargé de l'environnement, sont par ailleurs mises en exergue.

Le rapport confirme l'importance croissante donnée aux départements pour la gestion de l'eau. « Si la signature de contrats pluriannuels avec les agglomérations a introduit une démarche de planification positive, il n'en est pas de même de la pratique de la contractualisation sous forme d'« enveloppes » menée par plusieurs agences avec les départements. Ces contrats, qui visent essentiellement à faciliter les interventions auprès des communes rurales, confient aux départements la gestion des aides correspondantes. Or le transit par les départements des fonds destinés aux maîtres d'ouvrage est irrégulier au regard de la loi de 1964 ». Ce n'est plus le cas depuis la loi sur l'eau de 2006, qui encourage la contractualisation des agences avec les départements.

La responsabilité de l'Etat est mise en cause concernant les résultats médiocres constatés : « A juste titre, les agences font observer que la modestie de ces résultats ne saurait être imputée à leurs seuls programmes d'intervention : elle résulte aussi – et peut-être surtout – de l'attitude des maîtres d'ouvrage et de l'efficacité des autres instruments de la politique de l'eau. Or, les agences n'ont guère de maîtrise sur ces derniers. En effet, elles sont dénuées de compétences en matière de réglementation et de police, laquelle est exercée par différents services de l'Etat dans des conditions d'éclatement et de dispersion qui nuisent gravement à leur efficacité ». Les conditions satisfaisantes pour répondre à ces déficits sont incluses, selon l'auteur du rapport, dans la DCE : « dans un même mouvement, seront mises en place sous la responsabilité d'autorités de district, des ensembles de mesures réglementaires, financières et fiscales propres à garantir à terme le bon état des eaux ».

Le Sénat

Le Sénat, confie à des rapporteurs spéciaux le soin d'étudier les agences et de faire des propositions d'évolution. Un **rapport sur le Fonds national de solidarité pour l'eau en 2002**, indique la manière dont l'Etat agit avec les agences comme de simples services déconcentrés et comme sources de financement pour exercer ses propres attributions par le biais de fonds de concours versés par les agences à l'Etat.

Un **rapport d'information relatif à la qualité de l'eau et l'assainissement en France, déposé le 18 mars 2003**, de M. Gérard Miquel (2003) au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques, présente la qualité des eaux souterraines et superficielles ainsi que les usages concernant l'eau potable, l'assainissement et l'agriculture. La conclusion du rapport offre un tableau très noir de la situation : « les réglementations relatives à la protection des eaux et les actions de prévention des pollutions diffuses ont, au mieux, un bilan médiocre...tout confirme que la protection des eaux, souvent présentée comme une priorité, n'en est pas une ». Une autre remarque concerne les agences de l'eau, « notre rapporteur considère qu'entre les communes et le bassin versant, il y a place pour une structure intermédiaire : le département... La planification doit rester au niveau du bassin versant et les agences de l'eau sont aujourd'hui des outils irremplaçables dans l'élaboration de stratégies globales mais le département est probablement l'un des meilleurs niveaux opérationnels ». L'auteur s'exprime ainsi sur le rôle de maîtrise d'ouvrage des départements. Il est intéressant de remarquer que les actions en matière de gestion de l'eau sont une compétence optionnelle des conseils généraux alors que leur rôle s'accroît considérablement au détriment des services déconcentrés. La décentralisation est au cœur

de la politique de l'eau, une nouvelle gouvernance se met en place. L'ONEMA jouera sans doute un rôle prépondérant dans ce système.

Un autre rapport, **Politique de l'eau : la France au milieu du gué, déposé le 27 juin 2007**, par Mme Fabienne KELLER (2007), a été produit au nom de la commission des finances. Le succès de la rationalisation de l'édifice administratif pour une plus grande efficacité de la gestion de l'eau est mis en exergue, et ce afin que « sur un territoire donné, une mission corresponde à un service identifié » et inversement on a noté d'accorder des objectifs aux services. Ce point est central dans la gouvernance de l'eau, dans les relations entre les acteurs. Le rapport indique également le rôle de l'Etat vis-à-vis des agences, qui « doit disposer de moyens réels d'orienter l'action des agences. Il se félicite, à cet égard, que la direction de l'eau en ait renforcé le pilotage par l'exercice d'une tutelle équilibrée » grâce à « des instruments de dialogue comme les réunions mensuelles des directeurs d'agences, le dispositif de co-construction des programmes pluriannuels d'intervention, ou encore la réunion de pré-conseils d'administration associant les agences, la direction de l'eau le contrôleur financier et la direction du budget ». L'Etat veut rester maître, surtout devant la puissance financière des agences, et les 12 milliards d'euros prévus dans le cadre du 9^{ème} programme d'intervention (2007-2012). Le principe de subsidiarité est appliqué, mais le contrôle doit se renforcer. Pour Philippe Moreau Defarges, dans un modèle de bonne gouvernance, « il ne s'agit pas de gouverner, mais de poser des règles et de garantir leurs bonnes applications » (Moreau Defarges P., 2003). Le rôle du régulateur est ainsi à conforter.

Le MEDAD

L'**Inspection Générale de l'Environnement** (IGE), rattachée au MEDAD, assure une mission permanente de contrôle, d'évaluation, d'analyse et de conseil pour la mise en œuvre des politiques de l'environnement. Cette mission fait l'objet de rapports comme le rapport sur la constitution d'un laboratoire de référence dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques (Durand F., Gaumand C., Verrel JF., 2006). L'Institut National de l'Environnement et des Risques (INERIS) sera vraisemblablement responsable de la coordination entre les laboratoires spécialisés pour constituer ce laboratoire de référence. L'IGE réalise des enquêtes directement auprès des services des agences de l'eau.

La **Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale** (D4E) du MEDAD contribue à la prise en compte de l'environnement dans les politiques publiques. « Elle évalue les effets sur l'environnement de la mise en œuvre des décisions publiques, anime la réflexion économique et prospective du MEDAD, veille à l'application des textes relatifs aux études d'impact sur l'environnement et à la démocratisation des enquêtes publiques, et assure le suivi et la prise en compte de l'environnement dans les contrats de plan état-région » (MEDAD, 2007 a).

Ces outils nous permettent d'obtenir un panorama de l'évaluation des agences et de ses résultats sur le milieu naturel. Des informations sont mises à disposition par l'intermédiaire d'instances qui en ont la charge et de systèmes d'information relatifs à l'état du milieu. Les contrats signés entre les agences et les maîtres d'ouvrage et l'Etat se veulent être les garants de la réalisation des politiques choisies et des supports pour le suivi des objectifs définis. Cependant, le système agence - comité de bassin se modifie avec les nouvelles réglementations. Les instances en charge de la gestion de l'eau tentent d'apporter des réponses aux carences identifiées lors des évaluations et de répondre aux préconisations de la DCE. Nous disposons d'éléments pour discuter du système de gouvernance mis en œuvre et pour comparer les indicateurs d'évaluation de la gouvernance avec le dispositif existant.

Discussion sur le modèle de gouvernance mis en œuvre et comparaison avec les critères d'évaluation

○ CRITIQUE DE LA GOUVERNANCE FRANÇAISE PAR BASSIN HYDROGRAPHIQUE

Les agences ont évolué : initialement conçues dans une logique financière, elle sont passées à une logique d'objectifs et doivent aujourd'hui se tourner vers une logique d'implication des acteurs et de résultats. Si l'exemple français présente un aspect novateur, des limites se font sentir, « personne ne prétend aujourd'hui que le modèle du bassin versant soit une panacée. S'il ne l'a pas été, c'est qu'il se heurte à des difficultés à plusieurs niveaux :

- transcender les clivages politiques et administratifs n'est pas chose aisée [articulation de la démocratie participative et représentative],
- la mise en œuvre des politiques de l'eau se fait souvent en ménageant le secteur agricole, pourtant principal pollueur/préleveur,
- la difficile intégration de l'ensemble des composantes de la demande, de la protection de l'environnement.

Les échecs relatifs de la politique de l'eau développée en France n'invalident pas le modèle, mais mettent en lumière la dimension éminemment politique de la gestion d'une ressource fondamentale » (Lasserre F. et Brun A., 2007). « La politique française de l'eau est à un carrefour. Elle a, semble-t-il, de bons outils pour appliquer la DCE et les agences de l'eau (malgré toutes leurs insuffisances) restent l'un de ces bons outils ». Mais des difficultés restent à surmonter, comme celles « des collectivités territoriales où l'on a vu que la France n'est pas vraiment parmi les très bons élèves pour l'application de la directive sur les eaux résiduaires urbaines, de l'incapacité à intégrer l'ensemble de la profession agricole dans le mécanisme financier de bassin, et de la difficulté de gérer les pollutions diffuses ». (Kaczmarek B., 2006) L'agriculture pose un problème récurrent en France, il n'est pas spécifique au domaine de l'eau, mais provient de choix politiques et économiques nationaux notamment à travers la Politique Agricole Commune (PAC). En matière de gouvernance, les agences de l'eau sont cependant un modèle qui permet une gestion en commun de l'eau et un moyen efficace de financer des actions en faveur des milieux. « Une analyse comparée et historique des institutions de gestion de l'eau en Europe (Barraqué, in Coutard, 2001) fait apparaître les agences de l'eau française comme incontournables pour assurer une bonne gouvernance de l'eau, dans un pays de tradition centralisatrice mais sujet à la « régulation croisée » étudiée par les sociologues des organisations (Grémion, 1976). Alors qu'économistes et écologistes souhaitent renforcer le principe pollueur payeur, et font aux agences le reproche de s'en être éloignées, les pragmatiques disent, avec l'économiste anglais Colin Green : « *what we need is something that works, not moral rhetorics* » (Green, 1999) » (Barraqué B., 2002). Le système est critiqué, ses résultats ne sont pas toujours bons, mais il est globalement validé par les instances dirigeantes et renforcé par l'application de la DCE. Pour améliorer le processus de gouvernance au niveau des bassins et ses interactions avec les autres échelles, l'évaluation à travers des critères propres à la gouvernance peut être un atout.

○ ÉVALUATION DE LA GOUVERNANCE

Les évaluations que nous avons vues précédemment mettent en évidence de manière systématique le problème des objectifs fixés aux agences. L'évaluateur doit, en préambule, s'assurer que les objectifs sur lesquels ils analysent l'institution concordent avec ceux qui sont compris ou adoptés par cette dernière. Si ce n'est pas le cas, la discussion portera plus sur la définition des objectifs que sur les résultats constatés lors de l'évaluation. Les sanctions de la Commission Européenne qui pèsent sur la France, notamment concernant la Directive sur les Eaux Résiduaires Urbaines ou la présence de nitrate dans les eaux,

montrent que les résultats sont mitigés. Pour qu'une gouvernance efficace soit mise en œuvre, les objectifs fixés aux agences doivent évoluer. C'est donc bien aux comités de bassin de revoir les prérogatives des agences. Il faut, par conséquent, s'attacher à évaluer les objectifs qui sont imposés aux agences. La loi d'avril 2004 et plus récemment la LEMA tentent d'introduire des conditions favorables à la mise en place d'un système capable de répondre aux objectifs de la DCE. Les évolutions concernant l'évaluation des politiques menées au sein des agences participent à l'effort de prise en compte de l'efficacité et de l'efficience des agences qui étaient pour le moment peu considérées. On les retrouve au niveau des contrats passés avec les maîtres d'ouvrage qui doivent désormais prévoir une évaluation des programmes d'action.

Des efforts en matière d'information sont également engagés. Les SEQ eau évoluent et se développent pour apporter une réponse aux insuffisances des connaissances sur le milieu et de son suivi. D'autres systèmes comme le SDDE et le SIE sont modifiés. La mise en œuvre et la coordination du SIE est une des missions à la charge de l'ONEMA, il sera responsable de l'acquisition des données sur le milieu naturel et de la mise à disposition des données au service des politiques de l'eau. L'évaluation de la gouvernance des instances en charge de la gestion de l'eau dépend de la qualité de ces informations.

La participation des acteurs est à considérer en ces termes: comment estimer la satisfaction de l'ensemble des acteurs ? Doit-on juger que les décisions prises par le comité de bassin correspondent à l'évaluation du processus négocié impliquant tous les acteurs ? Comme nous l'avons vu, les habitants semblent être mal représentés, les collectivités percevant une prime pour épuration de la part de leurs citoyens. L'évaluation de la participation est difficile à mettre en œuvre, il est plus aisé de l'étudier par le biais de la représentation des acteurs au sein du comité. On peut toutefois se focaliser sur la coordination entre les acteurs, et sur les objectifs qui sont fixés à chaque acteur dans ce complexe, notamment les nouvelles missions introduites par la LEMA. Le public a un rôle à jouer dans les orientations des politiques, renforcé par la DCE, il faut évaluer sa participation à la concertation. Une information suffisante doit être fournie à la population, c'est la démarche actuellement engagée pour le futur SDAGE.

L'évaluation de la représentation des acteurs au processus de négociation et de décision est au cœur de l'évaluation de la gouvernance. Le comité de bassin a pour mission de représenter tous les acteurs. Pour une meilleure représentativité, la loi du 21 avril 2004 a modifié leurs constitutions. Les rapports de force s'en trouvent modifiés aux dépens de l'Etat qui a une part de 20% contre les 33% prévus auparavant. D'un autre côté, la LEMA impose un contrôle des redevances des agences par le Parlement et crée l'ONEMA pour renforcer le réseau de suivi des milieux aquatiques et la police de l'eau (considérés comme insuffisants jusqu'à présent) et qui peut même contribuer au financement d'équipements au titre de la solidarité inter bassins pour les infrastructures d'assainissement et d'adduction d'eau dans les DOM-COM et en Corse. Les départements et les EPTB (reconnus comme acteur de la politique de l'eau par la loi du 30 juillet 2003 sur les risques technologiques et naturels) sont cependant reconnus comme des maîtres d'ouvrage privilégiés, les services déconcentrés comme les Directions Départementales de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF) ou les Directions Régionales de l'Environnement (DIREN) étant destinés à d'autres tâches. On assiste bien à un remaniement du système de gouvernance, l'Etat prend plutôt le rôle de juge, de garant de l'ensemble du système en renforçant sa tutelle et en se désengageant du rôle de décideur ou de maître d'ouvrage. Par conséquent, la question porte sur la représentativité des acteurs au sein du comité de bassin et de ses interactions avec l'Etat dans un système global de gouvernance.

Conclusion

La définition de la gouvernance, tirée de la bibliographie, nous a permis de proposer des critères pour orienter l'évaluation de la gouvernance des instances en charge de la gestion de l'eau au niveau du bassin hydrographique. Pour effectuer cette évaluation, il paraît primordial de s'attacher à définir les objectifs fixés aux agences, de disposer d'informations suffisantes à cette analyse et d'étudier la participation des acteurs et leur représentativité dans le système.

Les évaluations des agences effectuées jusqu'à présent mettent en évidence des carences concernant les objectifs qui lui sont fixés. Ces derniers sont décidés au sein des comités de bassin, cœur du système de gouvernance actuel à l'échelle du bassin hydrographique. L'évaluation de la gouvernance serait donc un travail à mener également sur l'organe de concertation. Les agences ayant pour mission d'appliquer les politiques décidées en commun. Cependant, la coordination entre les acteurs dépasse le simple niveau du bassin hydrographique, elle serait plutôt une articulation entre les différentes échelles, chacun ayant un rôle bien précis dans ce dispositif.

Les évolutions réglementaires, à travers la loi du 21 avril 2004 et la LEMA, imposent des adaptations au modèle de gouvernance. L'Etat accentuerait son rôle de juge et de pouvoir de contrôle et transférerait davantage la responsabilité des orientations de la politique de l'eau au comité de bassin. Les agences sont les organismes responsables de la mise en œuvre des politiques à travers le financement d'action et surtout d'implication des acteurs. Les départements et les EPTB sont définis comme les interlocuteurs privilégiés, ceux qui doivent concrétiser sur le terrain les politiques décidées au sein du comité.

Des restrictions sont à émettre sur le concept de gouvernance. La gouvernance est liée aux personnes et à des circonstances territoriales et historiques. Elle dépend des liens existants entre les acteurs présents et des pratiques qui se sont développées au cours du temps. Aucune « recette miracle » ne peut être appliquée, mais des conditions favorables sont à introduire, notamment grâce à la législation. Les missions de chaque acteur doivent être définies et leurs représentations sont à encadrer. De plus, une gouvernance efficace ne signifie pas que les résultats sur le milieu seront forcément bons.

La pertinence des découpages par bassins reste par ailleurs posée, pour une bonne gestion des systèmes hydrologiques et des usages de l'eau. Des zones géographiques séparées font en fait partie du même bassin physique comme la Sambre et la Meuse tandis que des territoires très différents sont regroupés dans une même Agence. Le problème de l'unicité de la ressource doit être abordé. Il est la cause de désaccord et d'incompréhension sur les objectifs de préservation de la ressource.

Les entretiens menés pour cette synthèse apportent des éléments supplémentaires. Au sein du système français, la confiance doit être renforcée entre les parties prenantes : l'Etat, les agences, les maîtres d'ouvrage, les sociétés privées et les citoyens, pour permettre la mise en place d'une gouvernance de l'eau favorable à la prise en compte des différents intérêts. L'évaluation et le suivi sont des moyens pour renforcer cette confiance. Lorsque des aides sont accordées, les institutions qui apportent ces fonds ont parfois l'impression qu'ils ne sont pas utilisés comme ils devraient l'être. Ce phénomène crée un effet de méfiance. Les agences ont la crainte de ne pas avoir assez de contrôle sur les organismes qu'ils subventionnent comme les collectivités territoriales qui utiliseraient ces fonds pour d'autres missions que celles prescrites. Les agences expriment également la difficulté de mettre en œuvre la DCE sans avoir de pouvoir de police et de sanction. L'Etat a quant à lui du mal à laisser agir les agences de manière totalement autonome. Les efforts

d'informations au grand public concernant la protection des milieux, l'utilisation rationnelle des ressources, dans une démarche de développement durable, sont aujourd'hui en chantier. Les échéances qui vont venir, comme la mobilisation pour le SDAGE 2009, sont l'occasion d'optimiser la démarche et de l'adapter aux besoins.

Bibliographie

Agence de l'eau Seine-Normandie (AESN), 2007. *9^{ème} programme et SDAGE*. Disponible sur: <<http://www.eau-seine-normandie.fr/index.php?id=4453>> (consulté le 09/12/2007)

Barraqué B., 2002. Une eau qui déborde les modèles économiques ?. In : *Eau et économie. 27^{èmes} Journées de l'Hydraulique, Congrès de la Société Hydrotechnique de France*, Paris, 24 au 26 septembre 2002. pp.153-173

Barraqué B., 1999. La politique de l'eau, le libéralisme étatique et la subsidiarité. In : Coutard O. (Eds.), *Le bricolage organisationnel : crise des cadres hiérarchiques et innovations dans la gestion des entreprises et des territoires. Journées scientifiques du LATTs*, Paris, mars 1999. Paris, Elsevier, 17 p.

Baslé M., 2000. Bonne gouvernance publique et évaluation : introduction à un débat. In : Baslé M., Guignard-Hamon C. (Eds.), *Evaluation et gouvernance. Actes du colloque de Rennes*, Rennes, 15 et 16 juin 2000. Paris, Société Française de l'Evaluation, pp.5-12.

Bouleau G., 2007.a *La gestion française des rivières et ses indicateurs à l'épreuve de la directive cadre*. Thèse de Doctorat en Sciences de l'Eau, AgroParisTech, Paris, 452 p.

Bouleau G., 2007.b *Légitimité des indicateurs et de l'évaluation des politiques publiques*. Cemagref, Montpellier, 17 p.

Calame P., 2003. *La démocratie en miettes. Pour une révolution de la gouvernance* Gouvernance et démocratie. Descartes et Cie, Paris, 331p.

Commissariat Général au Plan (Beurmais O., Lanfrey B., Le Lourd P.), 1997. *Evaluation du dispositif des agences de l'eau*. La documentation française, Paris, 215 p.

Cour des comptes, 2002. In : *La préservation de la ressource en eau face aux pollutions agricoles : le cas de la Bretagne*, Paris, 293p.

Cour des comptes, 2003. In : *Les agences de l'eau*. La Cour des comptes , Paris, p317-356.

Demarteau M., 2007. L'évaluation : toute une histoire. *La santé de l'homme*, n° 390, p26-30.

Département de la Recherche, des Technologies et du Développement durable, 2007. *Préparation Grenelle de l'environnement - L'évaluation des politiques publiques au regard du développement durable*. Centre d'analyse stratégique, Paris, 30 p.

Durand F., Gaumand C., Verrel JF., 2006/07/20. *Propositions pour la constitution d'un laboratoire de référence dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques*. IGE, Paris. Rapport de l'inspection générale de l'environnement, n° IGE/05/070. Disponible sur Internet : http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport__Laboratoire_eau_et_milx_aquat.pdf

Graindorge J., 2007. *La loi sur l'eau et les milieux aquatiques decryptée*. Territorial éditions, Paris, p 45.

Holec N. et Brunet-Jolivald G., 1999, *De la gouvernance des économies à celles des territoires*. Centre de documentation de l'urbanisme, Paris. Disponible sur: <<http://www2.urbanisme.equipement.gouv.fr/cdu/accueil/bibliographies/gouvernance/note3.htm>> (consulté le 09/12/2007)

Institut Français de l'Environnement, 2007. *L'Agence européenne pour l'environnement*. Ifen, Orléans. Disponible sur: <<http://www.ifen.fr/ifen/reseaux-institutionnels/l-agence-europeenne-pour-l-environnement.html>> (Consulté le 09/12/2007)

Kazcmarek B., 2006. *Un nouveau rôle pour les agences de l'eau ?*. Editions Johanet, Paris, 237 p.

Keller F., 2007. *Politique de l'eau : la France au milieu du gué*. Sénat, Paris. Rapport d'information n° 352 (2006-2007) - 27 juin 2007. Disponible sur: <<http://www.senat.fr/noticerap/2006/r06-352-notice.html>> (Consulté le 09/12/2007)

Laimé M., 2007. Lema (1) : contexte et enjeux, Les eaux glacées du calcul égoïste. Disponible sur : <<http://www.eauxglacees.com/Une-loi-a-vau-l-eau-1>> (Consulté le 05/12/2008)

Lasserre F. et Brun A., 2007, La gestion par bassin versant : un outil de résolution des conflits ? *Lex Electronica*, vol. 12 n°2 (Automne / Fall 2007). Disponible sur: <http://www.lex-electronica.org/articles/v12-2/lasserre_brun.pdf> (consulté le 09/12/2007)

Legifrance, 2007. *LOI n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (1)*. Disponible sur: <<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000649171&dateTexte=>>> (Consulté le 09/12/2007)

Leroy M., 2006. Leroy, Maya. *Gestion stratégique des écosystèmes du fleuve Sénégal : Actions et inactions publiques internationales*. Harmattan, Paris, 624 p.

Miquel G., 2003. *La qualité de l'eau et l'assainissement en France*. Sénat, Paris. Rapport de l'OPECST n° 215 (2002-2003) – 18 mars 2003. Disponible sur: <<http://www.senat.fr/rap/I02-215-1/I02-215-1.html>> (Consulté le 09/12/2007)

Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables (MEDAD), 2007.a *Missions de la D4E : Direction des Etudes Economiques et de l'Evaluation Environnementale*. Paris. Disponible sur : <http://www.ecologie.gouv.fr/article.php3?id_article=1293> (Consulté le 09/12/2007)

Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables (MEDAD), 2007.b *In : Les 9^{ème} programmes d'intervention des agences 2007-2012*. MEDAD, Paris, 2p.

Moreau Defarges P., 2003. *La Gouvernance*. Puf, Paris, 127 p. Que sais-je, n°3676.

Préfecture du Rhône, 2007. *La fonction de Préfet coordonnateur de bassin*. Paris. Disponible sur : <<http://www.rhone.pref.gouv.fr/web/571-la-fonction-de-prefet-coordonnateur-de-bassin.php>> (Consulté le 09/12/2007)

Rayssac GL., Lajudie B., 2000. Bonne gouvernance publique et évaluation : introduction à un débat. *In : Baslé M., Guignard-Hamon C. (Eds.), Evaluation et gouvernance. Actes du colloque de Rennes*, Rennes, 15 et 16 juin 2000. Société Française de l'Evaluation, pp.93-105.

Sandoval R., 2007. *Indicateurs de performance et gouvernance dans la gestion des ressources en eau*. Rapport de stage, Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris, 2007. Programme mondial pour l'évaluation des ressources en eau. Unesco, Paris, 110 p.

Entretiens

Chichereau G., Bureau des agences de l'eau - MEDAD, le 29 novembre 2007.

Dartout R., Chef de service Relation institutionnel - Agence de l'Eau Seine Normandie, le 30 novembre 2007.

Deblaize M., Délégué régional de Montpellier - Agence de l'eau Rhône Méditerranée et Corse, le 21 novembre 2007.

Devaux-Ross C., Service évaluation - Agence de l'eau Loire Bretagne, le 7 janvier 2008.

Le Bourhis S., Service évaluation - Agence de l'Eau Seine Normandie, le 7 janvier 2008.

Wolff JC., Délégué aux politiques territoriales - Agence de l'Eau Seine Normandie, le 7 janvier 2008.