

Rapport d'évaluation

V3 – 28.02.2022

Planète publique, personnes impliquées :

- Médhi Beaugendre, référent méthodologie et évaluation des ORQUE, beaugendre@planetepublique.fr
- Sophie Goguelat, appui à l'évaluation des ORQUE, goguelat@planetepublique.fr

ACTeon, personnes impliquées :

- **Maité Fournier**, appui méthodologie et suivi global de l'évaluation m.fournier@acteon-environment.eu
- Maëlle Drouillat, appui à l'évaluation des ORQUE, m.drouillat@acteon-environment.eu
- Maud Bousquet, appui à l'évaluation des ORQUE, m.bousquet@acteon-environment.eu

Sommaire

1.	Introduction.....	4
1.1	Les Opérations de Reconquête de la Qualité de l’Eau – ORQUE	4
1.2	La mission d’évaluation	7
2.	Dans quelle mesure les acteurs du bassin s’approprient-ils le plan d’action ?.....	8
2.1	Un processus d’élaboration des démarches ORQUE favorable à la mise en débat des enjeux et à l’identification des pressions locales dans la phase d’élaboration des plans	8
2.2	Pour autant, une appropriation des plans d’actions dans la mise en œuvre qui diffère en fonction des territoires et qui dépend de facteurs multiples	9
2.3	Une mobilisation des acteurs économiques (industrie, IAA, coopératives...) non identifiée.....	10
3.	Dans quelle mesure les éléments composant le plan d’action s’articulent-ils entre eux ?.....	12
3.1	Des plans d’actions cohérents à l’égard des thématiques abordées.....	12
3.2	Toutefois, une culture du compromis induisant dans bien des cas des plans d’action peu ambitieux.....	12
3.3	Une démarche de révision et d’évaluation des plans non systématique	13
4.	Dans quelle mesure les éléments composant le plan d’action s’articulent-ils avec des dispositifs réglementaires et politiques des partenaires de l’Agence ?.....	14
4.1	Des démarches cohérentes avec le cadre réglementaire et l’action des services de l’Etat .	14
4.2	Des synergies avec les autres politiques publiques territoriales en lien avec la ressource en eau qui émergent faiblement.....	14
4.3	Une articulation avec l’ensemble des démarches de gestion quantitative non observée et qui n’est pas identifiée comme une finalité de la démarche ORQUE	15
4.4	Un lien avec la CLE du SAGE pas toujours existant	16
5.	Dans quelle mesure les indicateurs de résultat des actions sur les pressions et sur la qualité de l’eau ont-ils été mise en place ? Sont-ils suffisants et adaptés ?.....	17
5.1	La définition et le remplissage des indicateurs ont été hétérogènes et discontinus.....	17
5.2	Des indicateurs de résultat des actions sur les pressions et d’impact sur la qualité de l’eau pertinents ont été définis.....	19
5.3	Les moyens pour recueillir et analyser les données n’ont pas été anticipés	20
6.	Dans quelle mesure le plan d’action est-il suffisant pour avoir un impact significatif sur la qualité de l’eau ?	23
6.1	La dynamique locale et partenariale dépend de la capacité de la structure animatrice à asseoir sa légitimité et à démontrer l’intérêt des actions	23
6.2	Les pressions agricoles, domestiques et industrielles ne sont pas correctement suivies et leurs évolutions restent donc largement inconnues.....	24
6.3	Les teneurs en nitrates ou en pesticides dans l’eau brute exploitée n’augmentent pas	24

7.	Synthèse des constats évaluatifs.....	28
8.	Recommandations.....	30
9.	Annexes	30
9.1	Annexe 1 – Liste des structures ayant participé à l'évaluation.....	32
9.2	Annexe 2 – Liste des territoires évalués.....	33
9.3	Annexe 3 – Synthèse générale des ORQUE.....	34

1. Introduction

1.1 Les Opérations de Reconquête de la Qualité de l'Eau – ORQUE

Dans le bassin Artois-Picardie, l'eau potable est produite à 92% à partir d'eau souterraine contre 64% en moyenne en France. Malgré une certaine abondance dans le bassin, ces ressources sont localement parfois insuffisantes pour couvrir les besoins de la population en eau potable. La dégradation de la qualité de la ressource en eau brute est également un facteur d'abandon de captage et donc de fragilisation de l'alimentation en eau potable des populations et des activités économiques, fortement implantées sur le bassin Artois-Picardie. Cette question de la sécurisation des ressources exploitables est ainsi un enjeu majeur sur le territoire du bassin Artois-Picardie, qui se renforce dans un contexte de changement climatique et d'augmentation de la population et des besoins associés.

Depuis 2007, l'Agence de l'Eau Artois-Picardie lance des opérations de reconquête de la Qualité de l'eau (ORQUE) afin de préserver et de reconquérir la qualité de l'eau des captages destinés à l'alimentation en eau potable en luttant contre les pollutions diffuses. Cette approche multi-acteurs (pilotage par une entité publique, constitution d'un comité de pilotage) et multi pressions du territoire tient compte de l'ensemble des types de pollution, d'origine domestique, urbaine, agricole, industrielle, etc..., pouvant menacer la ressource en eau et le captage et constitue une clé d'entrée privilégiée pour définir et mettre en œuvre des actions ciblées vers le monde agricole et non agricole.

Les ORQUE ont d'abord ciblé les captages prioritaires (60 captages sur le bassin), c'est-à-dire ceux jugés stratégiques pour le bassin Artois-Picardie et en particulier ceux désignés dans le cadre du Grenelle de l'environnement. Les démarches s'organisent en 4 étapes :

1. Délimitation de l'aire d'alimentation du captage (AAC)
2. Etablissement du Diagnostic Territorial Multi-pressions (DTMP)
3. Elaboration du plan d'action (PA)
4. Mise en œuvre des mesures du plan d'action

Dès 2005, le Groupe régional d'actions contre la pollution phytosanitaire de l'eau (GRAPPE) et Noréade ont engagé des discussions concernant la mise en place d'un bassin versant témoin de l'évolution des teneurs en pesticides, dans la nappe des calcaires carbonifères de l'Avesnois. Les champs captants de SAINT-AUBIN et de SARS-POTERIES/LEZ-FONTAINE ont été retenus car ils présentaient des teneurs en pesticides particulièrement élevées. En parallèle, les agriculteurs sollicitaient un soutien pour une transition vers l'agriculture biologique. L'Agence de l'eau Artois-Picardie (AEAP), qui préparait alors la mise en œuvre de son neuvième programme d'intervention (2007-2012), a souhaité que l'évolution des teneurs en nitrates soit aussi suivie sur ce site pilote. L'ORQUE Saint-Aubin Sars-Poteries a ainsi été lancée dès 2006. C'est la première ORQUE du bassin Artois-Picardie. Son DTMP a été finalisé dès 2009.

En 2010, 22 démarches ORQUE étaient en cours : 13 aires d'alimentations de captages avaient été délimitées et 9 étaient en cours de délimitation. Les bénéfices de l'animation territoriale pour mobiliser les acteurs locaux et infléchir les pratiques dommageables à la qualité de la ressource ont rapidement été perçus par les producteurs d'AEP puisque, sur 22 démarches engagées, 10 ne visaient pas des captages dits « Grenelle » et étaient donc volontaires.

Le développement des ORQUE s'accélère, 31 démarches sont en cours dès 2012 dont 11 territoires qui mettent en œuvre les mesures prévues au plan d'action pour reconquérir ou préserver la qualité de la ressource en eau. Ce chiffre grimpe à 18 démarches en cours de mise en œuvre dès janvier 2014.

Pour accompagner les animateurs territoriaux, l'agence de l'eau publie en septembre 2015 un « guide méthodologique d'élaboration des plans d'actions dans les territoires de captages d'eau potable ». Il capitalise l'expérience acquise sur la vingtaine d'ORQUE qui disposent déjà d'un plan d'action, avec pour ambition d'accélérer l'émergence sur les autres territoires rencontrant des problèmes de qualité de la ressource.

Aujourd'hui, en 2021, le bassin Artois-Picardie compte 44 ORQUE dont :

- 11 dont seule la délimitation de leur AAC est réalisée
- 8 en cours d'élaboration du DTMP
- 25 plans d'action en cours d'exécution

L'agence de l'eau finance l'animation territoriale sur 17 d'entre eux.

Dans le cadre de son 11^{ème} programme d'intervention, l'agence de l'eau apporte une aide financière à l'élaboration et à la mise en œuvre des programmes d'action.

L'animation territoriale par les structures porteuses sur le périmètre des ORQUE est aidée à 70% (salaires et charges salariales) accompagnée d'une subvention annuelle de 3 500€ pour les dépenses d'équipement et de fonctionnement. Les études préalables (délimitation de l'AAC, DTMP, etc.) sont également subventionnées à 70% par l'agence de l'eau.

Les actions du plan sont soutenues à hauteur de 50% mais certaines peuvent être majorées :

- +20% pour les actions de lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricoles telles que les formations, conseils, études et expérimentations en agriculture biologique, maintien de prairies ou agroécologie).
- +20% pour les études et diagnostics fonciers dans les AAC, l'acquisition foncière et l'implantation de boisements pérennes.

L'état des lieux du bassin Artois-Picardie réalisé en préparation du SDAGE 2022-2027 présente l'état chimique des masses d'eaux souterraines¹ et leur évolution au cours des dernières années. Les pressions de pollution par les pesticides et les nutriments (en particulier l'azote) restent bien présentes dans les résultats d'analyse et les tendances d'évolution sont généralement stables, sans amélioration notable. Aucune masse d'eau n'a changé d'état chimique entre 2013 et 2017. Les projections pour 2027 montrent que, à l'exception des masses d'eau frontalières des Flandres, toutes présentent un risque de non atteinte des objectifs de bon état à l'échéance 2027.

Dans quelques rares cas de dégradation de la qualité de l'eau captée pour l'AEP, malgré la mise en œuvre d'une démarche ORQUE, les producteurs d'eau potable ont dû se résoudre à mettre en place des mesures correctives : interconnexion avec une autre ressource de meilleure qualité pour diluer les concentrations en polluants, installation de systèmes de traitements des pollutions diffuses sur l'usine AEP.

La carte des ORQUE est présentée ci-après.

¹ Bien que les démarches ORQUE ne visent pas directement l'atteinte du Bon Etat DCE à l'échelle de la masse d'eau, mais la reconquête de la qualité de l'eau aux captages AEP, l'état des lieux permet de disposer d'un bon aperçu de la qualité de l'eau à l'échelle du bassin Artois-Picardie.

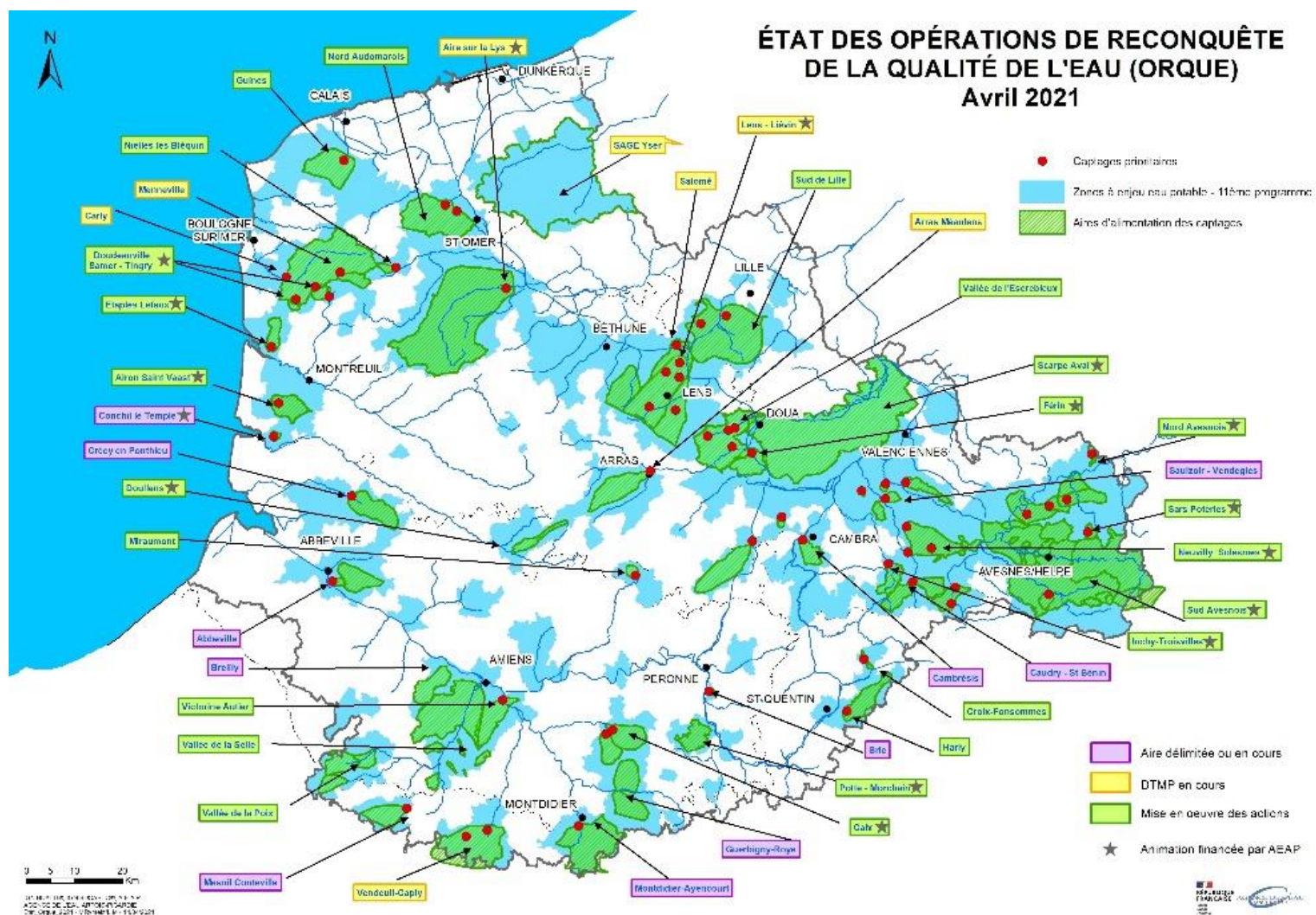


Figure 1. Localisation des ORQUE et niveau d'avancement des démarches (avril 2021). Source : Agence de l'eau Artois-Picardie.

1.2 La mission d'évaluation

La mission vise à évaluer :

1. Dans quelle mesure les acteurs du bassin s'approprient-ils le Plan d'Action ?
2. Dans quelle mesure les éléments composant le Plan d'Action s'articulent-ils entre eux ?
3. Dans quelle mesure les éléments composant le Plan d'Action s'articulent-ils avec des dispositifs réglementaires et politiques des partenaires de l'Agence ?
4. Dans quelle mesure les indicateurs de résultat des actions sur les pressions et sur la qualité de l'eau ont-ils été mis en place ? Sont-ils suffisants et adaptés ?
5. Dans quelle mesure le Plan d'Action est-il suffisant pour avoir un impact significatif sur la qualité de l'eau ?

La méthodologie a été détaillée dans le référentiel d'évaluation. Le travail a été conduit entre juillet 2021 et janvier 2022. Il s'appuie sur une série d'outils (sondages et enquêtes en ligne, entretiens téléphoniques, zooms territoriaux et ateliers multi-acteurs) dont les enseignements sont disponibles auprès de l'Agence de l'eau Artois Picardie.

2. Dans quelle mesure les acteurs du bassin s'approprient-ils le plan d'action ?

2.1 Un processus d'élaboration des démarches ORQUE favorable à la mise en débat des enjeux et à l'identification des pressions locales dans la phase d'élaboration des plans

La démarche ORQUE s'appuie sur un processus d'élaboration participatif permettant à la structure porteuse en charge de la démarche d'associer les principales parties prenantes en lien avec la gestion de la ressource à l'échelle des captages.

La production de connaissances au travers des études préalables (délimitation de l'AAC, diagnostic territorial multi-pressions...) constitue un élément déterminant pour inscrire les démarches ORQUE dans une optique de partage et d'échange. Réalisées le plus souvent par un prestataire externe, ces études techniques associent également les acteurs locaux (agriculteurs, producteur d'eau...) pour la mise à disposition de données. Elles permettent ainsi indirectement de sensibiliser et d'incorporer progressivement ces acteurs à la démarche. Pour les territoires où les échanges entre les collectivités territoriales/syndicats et les acteurs des filières agricoles locales n'existaient pas, leur association au processus de définition des études facilite la construction d'un dialogue ainsi que leur mobilisation. A cet égard, les DTMP réalisés n'ont pas été remis en cause lors des entretiens ou études de cas.

L'externalisation des études, notamment auprès de bureaux d'études, avec une approche associant l'ensemble des acteurs, favorise le partage et la mise en discussion des connaissances qui sont produites sur le territoire. Elle valorise l'expertise locale et tient compte des particularités de chaque territoire (pratiques d'utilisation des molécules fertilisantes ou phytosanitaires par exemple).

La gouvernance du processus d'élaboration des ORQUE constitue également un facteur important pour faciliter la mise en débat des diagnostics. En fonction des territoires, cette gouvernance peut se traduire soit par la constitution d'un seul comité de pilotage de suivi et/ou la présence de plusieurs instances telles que des comités techniques ou des commissions thématiques.

Sur la base des connaissances produites et partagées, la phase d'écriture du plan d'actions correspond à la définition d'un compromis. Cette approche permet ainsi de sélectionner et définir des actions en tenant compte des contraintes des acteurs locaux. Ce dialogue facilite également l'acceptation des actions définies par les acteurs conviés, futurs maîtres d'ouvrage.

Le processus de définition des ORQUE au travers de la production d'études et d'une co-construction du plan d'actions favorise un premier niveau d'appropriation de la démarche permettant dans l'immédiat et pour les acteurs conviés, la connaissance de la démarche ORQUE, des pressions exercées sur les captages et les grands axes de déploiement du plan d'actions.

2.2 Pour autant, une appropriation des plans d'actions dans la mise en œuvre qui diffère en fonction des territoires et qui dépend de facteurs multiples

L'analyse de l'appropriation des plans d'actions ne peut se limiter uniquement à celle de la phase d'élaboration. Celle-ci doit également être analysée au travers de la mise en œuvre opérationnelle du plan d'action, notamment en matière d'implication dans la gouvernance, de suivi des actions menées, de capacité des acteurs à rendre opérationnelles les actions prévues, voire à initier ou impulser de nouvelles à l'égard des problématiques rencontrées.

De ces éléments mentionnés, les études de cas et les entretiens réalisés à l'échelle du bassin tant auprès des structures porteuses, qu'auprès des partenaires de l'Agence, ont mis en évidence des appropriations hétérogènes pour la mise en œuvre des plans à l'échelle du bassin. Plusieurs cas de figure peuvent être mentionnés :

- Une **appropriation faible** des acteurs se traduisant par une faible mobilisation de ces derniers dans la mise en œuvre de l'ORQUE. Il est principalement observé une participation à minima aux instances de gouvernance de l'ORQUE lorsque celles-ci sont fonctionnelles (ex : Samer, Tingry, Doudeauville). La structure animatrice se retrouve alors être la seule à mettre en œuvre des actions du plan ;
- Une **bonne appropriation** du plan d'actions et de ses conséquences en matière de modification des activités économiques (agriculture), **mais des blocages dans la mise en œuvre**. Lorsque le plan d'actions se déploie dans un contexte conflictuel car les actions ne font pas l'unanimité, il en résulte un faible portage des actions (souvent les plus ambitieuses et impactantes) par les acteurs locaux (ex : Caix) ;
- Une **bonne appropriation** du plan d'actions par les acteurs locaux mais avec une dynamique de **portage par d'autres maîtrises d'ouvrage limitée**. Les actions sont essentiellement portées par la structure animatrice, les acteurs locaux s'inscrivant plus dans une posture de suivi des actions menées à travers les instances de gouvernance (ex : Nord-Avesnois, Victorine Autier) ;

Ces différences en matière d'appropriation des plans d'actions dans la phase de mise en œuvre s'expliquent par plusieurs facteurs, dont :

- **La capacité et les moyens de la structure animatrice** à assurer la maîtrise d'ouvrage des actions du plan. Dans le cas d'un territoire avec une absence de maîtrise d'ouvrage locale, les moyens humains, techniques et financiers de la structure animatrice sont déterminants pour assurer le déploiement des actions. *Par exemple, sur le territoire de Croix Fonsommes, la collectivité n'a pas pu mettre en œuvre le plan d'action par manque de moyens financiers et donc humains pour animer le programme. Le Syndicat est entré dans une démarche de mutualisation des moyens avec une autre structure syndicale, qui dispose déjà d'une ingénierie et d'une expérience de l'animation territoriale sur une AAC. Le plan d'action de Croix Fonsommes a d'ailleurs fait l'objet d'un arrêté préfectoral, suite à l'absence d'engagement volontaire des actions.* Lorsque les moyens sont insuffisants, seules les actions les moins chronophages sont déployées (actions de sensibilisation et communication, actions avec des acteurs déjà volontaires, appui à la mise en œuvre de la réglementation, etc.). La concentration de l'action entre les mains de la seule structure animatrice induit à terme un amoindrissement de l'intérêt pour la démarche menée localement ;

- **La continuité de l'animation** déployée sur le territoire. L'animation joue un rôle clé dans la dynamique d'appropriation et la coordination de la mise en œuvre des plans d'actions. Une discontinuité de l'animation, notamment avec un turn-over répété du poste d'animateur, peut générer une absence de suivi de l'exécution du plan, une irrégularité de réunions et consultations des comités de pilotage et l'interruption de la mise en œuvre de certaines actions, conduisant à un essoufflement de la démarche ORQUE (ex : Samer, Tingry, Doudeauville).
- La capacité à inscrire la démarche ORQUE **dans une approche territoriale globale** permettant de mobiliser en interne à la structure porteuse des leviers d'interventions complémentaires : aménagement du territoire, développement économique et territorial, adaptation au changement climatique... (ex. Nord-Avesnois, Douaisis) ;
- **Le portage politique** de la démarche ORQUE. En lien direct avec l'animation, l'implication des élus référents, voire des exécutifs territoriaux, pour porter la démarche tant en interne à la structure porteuse qu'auprès des partenaires locaux, est également un facteur important pour expliquer le degré d'appropriation. Le portage politique du plan demeure indissociable de l'animation déployée qui traduit de manière opérationnelle l'ambition politique allouée à la démarche.
- La nature du contexte territorial et **les relations historiques entre acteurs**, notamment la profession agricole. Les entretiens et les cas d'études démontrent que là où des conflits existent entre acteurs, la démarche ORQUE ne permet pas de les résoudre mais **offre une arène d'expression des mécontentements**. A l'inverse, lorsque des partenariats fructueux existent, les démarches ORQUE s'en retrouvent facilitées (ex. Sars-Poterie, Scarpe aval).

De ces principaux facteurs, il en résulte une appropriation des démarches ORQUE assez contrastée à l'échelle du bassin.

Par ailleurs, au-delà de ces facteurs observés sur le terrain, il apparaît également que la dimension incitative financière de la démarche ORQUE pour faciliter la mobilisation et l'implication opérationnelle des partenaires locaux demeure limitée.

En effet, l'ensemble de la démarche et de ses résultats est porté par une structure animatrice qui dans la plupart des cas étudiés assure la maîtrise d'ouvrage totale ou majoritaire des actions.

L'adossement de l'entière responsabilité de la mise en œuvre de l'ORQUE à une seule structure constitue un frein pour réellement favoriser la pleine appropriation du plan, notamment en matière d'implication financière ou opérationnelle des autres acteurs locaux.

2.3 Une mobilisation des acteurs économiques (industrie, IAA, coopératives...) non identifiée

L'analyse de l'appropriation du plan d'actions a été réalisée auprès des acteurs identifiés dans le cadre des démarches d'élaboration et de mise en œuvre des ORQUE (membres des comités de pilotage principalement). Il s'agit notamment des collectivités territoriales, associations, PNR, services de l'État, syndicats, chambres agricoles et agriculteurs.

Cette liste d'acteurs met en évidence l'absence des acteurs économiques tels que les industries agro-alimentaires, les coopératives agricoles, les autres industriels à l'origine de pressions de pollution dans les démarches ORQUE. L'intérêt d'associer ces acteurs demeure pour autant bien partagé par la majorité des animateurs d'ORQUE interrogés. A ce titre, plusieurs tentatives de sollicitation des acteurs économiques pour les intégrer à la gouvernance ont été initiées, sans réel succès.

Cette faible mobilisation des acteurs économiques peut s'expliquer par :

- Une absence historique de ces acteurs sur les problématiques de gestion de la ressource en eau, constituant de fait un sujet nouveau qu'ils n'identifient pas comme une priorité ;
- Des territoires d'ORQUE qui ne correspondent pas aux périmètres d'intervention des acteurs économiques concernés ;
- Une connaissance des filières économiques qui est encore peu intégrée dans les diagnostics et plans d'actions d'ORQUE et qui nécessiterait (de la part des bureaux d'études ou de la structure animatrice) des compétences économiques spécifiques, l'établissement et la coordination d'un partenariat avec l'ensemble des maillons d'une filière ;
- Plus généralement une absence de rapprochement entre les politiques territoriales de protection de la ressource en eau et les politiques territoriales d'évolution et d'orientation des pratiques agricoles (cloisonnement des services administratifs, cloisonnement des financements par thématique eau/agriculture, cloisonnement des cadres réglementaires et des programmes de financements).

3. Dans quelle mesure les éléments composant le plan d'action s'articulent-ils entre eux ?

3.1 Des plans d'actions cohérents à l'égard des thématiques abordées

La définition des plans d'actions s'appuie sur un diagnostic territorial multi pressions (DTMP) réalisé par un prestataire externe. Les actions définies demeurent pertinentes à l'égard des pressions identifiées et concernent des thématiques multiples, telles que l'assainissement ou les pollutions agricoles diffuses, qui sont complémentaires.

Telles que définies dans les plans, les actions restent majoritairement bien étayées avec pour certaines l'identification d'indicateurs, voire des cibles à atteindre. L'inscription des actions dans une logique de suivi (définition d'indicateurs, de cible...) demeure toutefois très différente d'une ORQUE à l'autre.

Plus globalement, la présente mission évaluative n'a pas mis en évidence des cas de redondances ou des effets antagonistes entre les actions déployées, pour les cas étudiés.

Cette cohérence au sein des plans d'actions s'explique également par la présence de l'agence de l'eau mais également des services de l'Etat, en particulier les DDT(M), dans les instances de gouvernance des ORQUE, notamment dans la phase d'élaboration et de validation des plans.

3.2 Toutefois, une culture du compromis induisant dans bien des cas des plans d'action peu ambitieux

Si la cohérence interne des plans n'est pas à remettre en question, des interrogations subsistent sur le niveau d'ambition des actions déployées par rapport aux enjeux et pressions citées dans le DTMP.

En effet, les actions soumises par le prestataire en charge du DTMP et s'appuyant de fait sur ce dernier sont ensuite mises en discussion au sein de(s) instance(s) de l'ORQUE pour complément ou modification. Cette étape de rédaction qui se traduit par la définition d'un compromis favorise des plans d'actions acceptés de tous. Si cette recherche du compromis est louable pour assurer l'appropriation du plan par les acteurs (cf. chapitre précédent), elle ne permet cependant pas toujours de retenir les actions les plus impactantes et les plus efficaces à l'égard des pressions identifiées. Une action ambitieuse avec un fort niveau d'impact peut ne pas être acceptable pour les cibles concernées (agriculteurs, collectivités territoriales...) et donc sensible d'un point de vue politique pour la structure animatrice.

Ce parti-pris du compromis a initialement été retenu pour faciliter la mise en œuvre des premières générations d'ORQUE dont l'objectif visait à faire adhérer les acteurs locaux à ce type de démarche, engager un dialogue territorial et valoriser le volontariat. Il était attendu que les ORQUE puissent ensuite accroître leur niveau d'ambition dans les futurs plans. Pour autant, après plus de 15 ans de mise en œuvre des démarches ORQUE à l'échelle du bassin, cette logique de montée en puissance des actions en capitalisant sur l'appropriation et la dynamique territoriale créées par les premiers plans demeure faible à ce jour. Les entretiens auprès des partenaires de l'agence, notamment les DDTM, ont souligné une légère tendance à la définition d'actions plus impactantes, toutefois ce constat reste assez limité à l'échelle du bassin Artois-Picardie.

Les cas étudiés ont aussi mis en évidence plusieurs actions visant à faciliter l'application de la réglementation (ex : Doudeauville, Samer, Tingry) **interrogeant de fait si la démarche ORQUE a pour vocation de financer indirectement le déploiement d'actions réglementaires** (ex : diminution de l'utilisation des produits phytosanitaires dans les collectivités) ou bien d'accompagner des actions plus ambitieuses de reconquête d'une ressource en eau dégradée. L'inscription d'actions réglementaires dans les plans, qui visait historiquement à amorcer le déploiement des démarches ORQUE dans les territoires et faire adhérer les acteurs locaux, a globalement perduré dans le temps dévoyant la finalité première de la démarche qui était d'améliorer la qualité de l'eau sur les captages.

Comme il avait également été souligné dans l'Évaluation de l'animation des ORQUE (2020), il en résulte des plans d'actions et une animation qui s'inscrivent plus dans une logique de moyens plutôt que de résultats. Le résultat (la reconquête de la qualité de l'eau au captage) est perçu comme difficilement atteignable et observable à court terme. La logique de moyens consistant à s'assurer prioritairement du déploiement de l'ORQUE et des actions, même si elles ne sont pas impactantes, est prédominante. Ce constat découle du fonctionnement même des ORQUE qui n'a pas évolué pour tendre vers une logique de résultat.

3.3 Une démarche de révision et d'évaluation des plans non systématique

L'absence d'une réelle inscription des plans d'actions et plus globalement de la démarche ORQUE dans une logique de résultat s'observe également dans la manière dont l'amélioration continue est prise en compte.

Concrètement, les démarches de révision des plans demeurent très hétérogènes en fonction des ORQUE et ne sont pas coordonnées à l'échelle du bassin. Ce constat était déjà bien connu, puisque le guide méthodologique ORQUE élaboré en 2015 mentionne dans son introduction en page 4 « *...on constate aujourd'hui qu'aucune uniformisation des procédures de suivi et d'évaluation des programmes d'actions n'a réellement été formalisée pour l'ensemble des ORQUE.* »

Depuis la publication de ce guide méthodologique par l'Agence depuis 2015, ce constat est toujours actuel.

Les entretiens avec les animateurs ORQUE ont notamment confirmé l'hétérogénéité des démarches de révision avec comme difficultés rencontrées, l'accès aux données d'informations notamment en lien avec la profession agricole ou bien sur le volet assainissement, limitant l'appréciation des évolutions et la réactualisation des actions.

Aucune limitation de durée n'est formellement inscrite pour ces démarches ORQUE. Le financement des postes d'animation territoriale est lui borné par les conventions avec l'agence de l'eau mais les subventions sont potentiellement renouvelables indéfiniment. Les ORQUE les plus anciennes (15 ans pour certaines) n'ont jamais actualisé leur DTMP. Lorsque des modifications sont opérées au plan d'action, celles-ci sont discutées avec le comité de pilotage d'une année sur l'autre, en particulier pour s'adapter aux moyens financiers disponibles.

4. Dans quelle mesure les éléments composant le plan d'action s'articulent-ils avec des dispositifs réglementaires et politiques des partenaires de l'Agence ?

4.1 Des démarches cohérentes avec le cadre réglementaire et l'action des services de l'Etat

Le processus d'élaboration participatif des ORQUE permet d'initier une première dynamique d'échanges et de travail entre les différents acteurs territoriaux concernés. Le mode de gouvernance permet une présence effective des services de l'Etat dans la démarche (élaboration des documents, présentation des bilans d'activités,...). Par ailleurs, la réglementation et les différentes politiques publiques auxquelles la démarche ORQUE doit se conformer sont prises en compte lors du processus d'élaboration des DTMP et du plan d'action. Ceci se traduit notamment par des fiches actions qui font référence clairement à la réglementation (ex : Doudeauville-Samer-Tingry, Victorine Autier, Croix-Fonsommes). La présence régulière des services de l'Etat assure une veille de la réglementation (Loi sur l'eau, plan d'actions nitrate...) bien opérée et transmise aux structures porteuses.

Les représentants de l'Etat invités dans les comités de pilotage sont systématiquement la DDTM et l'ARS, souvent associés à la DREAL ou la DRAAF.

L'implication de la DDTM est perçue comme plus ou moins forte en fonction des départements. En effet, cela varie entre une présence variable aux réunions, un accompagnement technique des ORQUE et actions mises en œuvre, pouvant aller jusqu'à la mise en place d'un réseau d'animateurs au niveau du Pas-de-Calais par exemple.

La mobilisation de la DREAL se traduit par un appui aux DDTM dans leurs interventions et une participation plus forte dans les instances de gouvernance des ORQUE pour lesquelles les enjeux sont les plus forts. Ceci permet d'assurer une mise en œuvre des ORQUE en cohérence avec le SDAGE opérant, en particulier sur les captages prioritaires.

La présence de l'ARS est quant à elle beaucoup plus en retrait sur les ORQUE. Son implication s'observe majoritairement sur la question des DUP, mais ses moyens humains ne permettent pas d'assurer une mobilisation à la hauteur des attentes des structures animatrices. L'articulation des démarches ORQUE avec celles des DUP est effective mais un besoin de renforcement des synergies en matière de gouvernance a été mentionnée par les acteurs interrogés. En effet, dans certains cas où l'articulation est faible et peu comprise localement, il peut y avoir des confusions entre les notions de pollutions diffuses, ponctuelles, accidentelles.

4.2 Des synergies avec les autres politiques publiques territoriales en lien avec la ressource en eau qui émergent faiblement

La rédaction des fiches actions constitutives des plans intègre notamment les différents partenaires possibles pouvant faciliter l'opérationnalisation de l'ORQUE. Néanmoins, des synergies avec ces parties prenantes (collectivités territoriales, PNR, associations...) ont été notées comme principalement effectives au sein de territoires aux démarches ORQUE portées politiquement et à l'animation forte. Il en résulte alors une bonne reconnaissance ou visibilité de la démarche et une participation de ces acteurs dans les instances, mais sans systématiquement aboutir à une concrétisation par des actions conjointes.

Par ailleurs, ces synergies semblent majoritairement possibles au sein des structures animatrices, en particulier lorsque celles-ci sont des agglomérations (ex : ORQUE Nord Avesnois portée par la Communauté d'Agglomération Maubeuge Val de Sambre) ou des PNR. **Les coordinations entre les politiques publiques territoriales sont ainsi très liées aux compétences et leviers à disposition de la structure pilote.**

En outre, bien qu'identifiées dans les plans, les modalités de coordination d'actions entre acteurs territoriaux ne sont pas toujours explicitées. Les synergies opérationnelles et concrètes restent à ce jour à développer. Par exemple, la participation des animateurs à l'élaboration des documents de planification est parfois délicate (ex. ORQUE Doudeauville-Samer-Tingry), notamment en raison de sollicitations peu effectives.

Cependant, l'émergence de démarches plus transversales est constatée au niveau de territoires plus avancés (Douaisis Agglomération, CA Maubeuge Val de Sambre...) : articulation avec les démarches d'urbanisme (PLUI, SCOT), d'adaptation au changement climatique (PCAET), de démarches de programmes alimentaire territoriaux (PAT)... Elle n'est néanmoins pas encore systématique à l'échelle du bassin. L'ambition multithématique décrite dans les plans d'action reste encore difficilement déclinée.

4.3 Une articulation avec l'ensemble des démarches de gestion quantitative non observée et qui n'est pas identifiée comme une finalité de la démarche ORQUE

Les ORQUE sont élaborées et mises en œuvre afin de répondre aux objectifs d'amélioration et pérennisation de l'alimentation en eau potable issue des captages présents sur le bassin Artois-Picardie. Pour y répondre, les DTMP font majoritairement ressortir des enjeux liés aux pollutions diffuses impactant la qualité de l'eau sur les territoires, induisant une priorisation thématique des actions prévues. En effet, leur opérationnalisation s'adresse en premier lieu aux volets agricoles et urbains (assainissement, phytosanitaires, fertilisation, ...), dans une optique principale d'amélioration de la qualité de la ressource.

La diminution de la disponibilité de la ressource en eau (que cela soit lié à la réduction des précipitations, à l'imperméabilisation de sols qui contrarie la recharge des nappes, ou la surexploitation par les activités humaines) fait peser des risques sur la durabilité de la production d'eau potable. D'une part, des pénuries peuvent survenir lors des périodes de forte consommation, d'autre part, l'abaissement des niveaux d'eau dans les cours d'eau ou des niveaux piézométriques des nappes entraîne (à flux polluants constants) une hausse de leur concentration pouvant conduire à rendre l'eau brute impropre et nécessitant alors de coûteuses (financières, énergie, etc.) opérations de potabilisation.

Face à l'augmentation des enjeux quantitatifs pesant sur les captages et devenant progressivement une problématique portée par différentes collectivités du bassin, une meilleure transversalité des ORQUE pourrait être envisagée. A ce jour, hormis leur éventuelle identification et inscription dans les DTMP, ces problématiques et démarches de gestion quantitative existantes sur les territoires des ORQUE ne font que peu l'objet de synergies d'actions, celles-ci n'étant pas visées.

Il peut être cité en exemple dans ce cas, le champ captant de Victorine Autier sur le département de la Somme. Il représente le captage le plus productif en termes de volume à l'échelle du département,

et donc un captage stratégique pour l'alimentation en eau potable, notamment de la métropole d'Amiens. Cependant, il n'est pas proposé d'actions sur le volet quantitatif du programme d'actions de l'ORQUE.

Ceci peut être décrit comme l'un des points faibles actuels de ces démarches ORQUE, qui ne permet pas d'anticiper des solutions à apporter face à de possibles fermetures de captages en raison de pollutions, ou encore des épisodes de sécheresse de plus en plus fréquents.

4.4 Un lien avec la CLE du SAGE pas toujours existant

Démarches de gestion des eaux et des milieux, les SAGE poursuivent des objectifs de préservation et gestion de la ressource en eau, dont les enjeux transversaux comprennent notamment la durabilité de l'alimentation en eau potable. Cet objectif visé se traduit par exemple dans les PAGD au travers d'actions d'observation de la situation des captages, de protection des AAC sensibles, d'incitation des collectivités territoriales à améliorer l'assainissement non collectif, d'accompagnement des pratiques agricoles limitant l'utilisation de produits phytosanitaires, etc.

Ainsi, la démarche ORQUE pourrait être vue comme le volet opérationnel des SAGE sur les thématiques de réduction des pollutions diffuses sur les AAC. Néanmoins, l'outil ORQUE n'est pas systématiquement identifié comme un levier opérationnel et concret des SAGE, induisant des modalités d'articulation relativement contrastées à l'échelle du bassin.

Lorsqu'ils sont identifiés lors des études de cas réalisées, les liens entre ces démarches se traduisent principalement par une participation respective des animateurs aux instances de gouvernance ORQUE et SAGE. La comitologie permet effectivement de favoriser les échanges autour des actions mises en œuvre et de leur suivi, toutefois la traduction opérationnelle n'est pas toujours identifiable.

Il peut être noté une certaine coordination lorsque la structure porteuse pilote les deux démarches. C'est par exemple le cas de l'AMEVA, EPTB portant notamment la mission eau potable et assainissement sur son périmètre d'intervention, et mettant en œuvre les SAGE Haute-Somme et Somme Aval et Cours d'Eau Côtiers (SACEC), ainsi qu'une ORQUE récemment initiée. En parallèle, lors de notre mission évaluative, le SAGE SACEC ne semblait pas présenter de réelle coordination spécifique avec l'ORQUE de Caix malgré les participations aux différentes instances de gouvernance, également présente sur son territoire mais portée par une structure différente.

5. Dans quelle mesure les indicateurs de résultat des actions sur les pressions et sur la qualité de l'eau ont-ils été mis en place ? Sont-ils suffisants et adaptés ?

Pour suivre une démarche ORQUE, plusieurs types d'indicateurs sont à considérer :

- Des indicateurs de réalisation : permettant de suivre l'avancée des actions prévues au plan d'action
- Des indicateurs de résultat : permettant de suivre l'évolution des pressions (usages) sur la ressource en eau
- Des indicateurs d'impact : permettant de suivre l'évolution de la ressource en eau (qualitative)

5.1 La définition et le remplissage des indicateurs ont été hétérogènes et discontinus

Au démarrage des démarches ORQUE, les animateurs ont construit leurs propres indicateurs de suivi, ceux-ci relevant davantage d'indicateurs de réalisation et d'indicateurs d'impact, en lien avec le suivi réglementaire de la qualité de l'eau au captage.

Au fil du temps, des demandes ont émergé des animateurs les plus anciens pour un accompagnement de l'AEAP sur la définition d'indicateurs plus pertinents. De son côté, l'AEAP souhaitait un système d'indicateurs homogène permettant de suivre les ORQUE de façon globale.

A partir de 2013, des indicateurs de résultat agricole ont été mis en place pour suivre l'évolution des pressions à l'échelle des exploitations concernées par les ORQUE. Le logiciel SOLEO, développé par la chambre d'Agriculture du Nord-Pas-de-Calais, créé initialement pour proposer un observatoire des pratiques agricole, a alors été utilisé. Il permettait la saisie des indicateurs liés aux pratiques agricoles et leurs évolutions.

En 2015, l'AEAP a publié un guide méthodologique contenant une liste d'indicateurs de résultat et d'impact utilisables pour le suivi des ORQUE. Sont ainsi proposés 73 indicateurs liés aux différents types de pression possible : agriculture, assainissement, entretien des espaces verts, jardinage, industrie ; ainsi que 9 indicateurs d'impact.

Les animateurs avaient alors l'obligation de compléter ces indicateurs dans un but d'uniformiser le suivi des démarches ORQUE et d'estimer l'impact des actions mises en œuvre pour la reconquête de la qualité de l'eau (intercomparaison des ORQUE à l'échelle Artois-Picardie). Il devenait obligatoire pour chaque indicateur d'avoir un « état 0 » et un objectif chiffré. Cependant l'atteinte de l'objectif ne conditionnait pas les financements du plan d'action par l'agence de l'eau, la dynamique de l'ORQUE étant jugée de façon globale. Une revue de ces indicateurs était néanmoins prévue dans le cadre des entretiens annuels d'objectifs. En 2019, à l'occasion d'une réunion entre l'Agence et les animateurs territoriaux, les obligations s'allègent : il devient possible de fournir les données pour plusieurs années en une seule fois.

Lors de la présente évaluation, les grilles d'indicateurs nous ont été communiquées mais celles-ci se sont révélées n'avoir jamais été complétées. A l'exception de réunions de présentation visant à expliquer le fonctionnement et les règles autour de ces indicateurs, nous n'avons identifié aucun groupe de travail dédié aux indicateurs (s'assurer de leur compréhension, les adapter collectivement si besoin, aider au « bon » remplissage).

Tableau 1 : Travail fourni par chaque ORQUE évalué sur les indicateurs

Nom de l'ORQUE	Date du plan d'action (PA)	Utilisation du guide méthodologique de 2015	Suivi d'indicateurs de réalisation	Suivi d'indicateurs de résultat	Suivi d'indicateurs d'impact	Commentaire
Escrebieux	2009	Non	Faible	Agricoles (via Geonord)	Oui (captage prioritaire)	Aucune consolidation de l'existant
Scarpe Aval	2011	Non	Faible	Agricoles (via Geonord)	Non (aucun captage prioritaire)	PA « préventif » non en adéquation avec le cadre des indicateurs AEAP
Caix	2012	Oui	Changements dans les actions : changements d'indicateurs	Agricoles (via Geonord)	Oui (captage prioritaire)	Aucune consolidation de l'existant
Noréade : Neuville Solesme, Inchy-Troisvilles, Saint-Aubin Sars Poterie, Sud-Avesnois	2012	Non	Changements fréquents d'indicateurs	Agricoles (3 via Geonord et 1 par Chambre d'agriculture)	Oui (captage prioritaire)	Aucune consolidation de l'existant
Croix Fonsomme	2013	Non	Indicateurs maison	Non	Oui (captage prioritaire)	Aucune consolidation de l'existant
Victorine Autier	2014	Non	Non	Non	Oui (captage prioritaire)	Aucun suivi d'indicateur, jugé trop chronophage
Nord Avesnois	2016	Oui	Indicateurs maison	Oui, et agricole par Geonord	Oui (captage prioritaire)	
Doudeauville Samer Tingry	2017	Oui	Indicateurs maison	Pas encore recueillis	Pas encore recueillis	Pas de consolidation, trop chronophage

Le tableau ci-dessus, synthétisant les travaux autour des indicateurs menés au sein de chaque ORQUE dont nous avons pu mener une évaluation approfondie, montre que très peu d'ORQUE dont les plans d'actions ont été mis en place avant 2015 se sont saisis du guide méthodologique et des indicateurs y afférents.

Le suivi d'indicateurs de réalisation (suivi des actions) est très variable d'une ORQUE à une autre et majoritairement peu engagé. L'Agence de l'eau n'a pas, avant 2021, formulé d'attentes spécifiques vis-à-vis de la remontée et complétude de ces indicateurs. Peu de structures animatrices d'ORQUE suivent la mise en œuvre de leur plan d'action de façon robuste, la dynamique partenariale étant davantage jugée sur des éléments de perception des acteurs gravitant autour de ce plan d'action (ce qui s'est retrouvé dans nos évaluations).

Le suivi d'indicateurs de résultats est assuré principalement par le volet agricole via l'outil SOLEO et donc souvent géré par des prestataires, sans intervention de l'AEAP sur ce volet.

Le suivi d'indicateurs d'impact est réalisé uniquement par les analyses réglementaires faites au niveau des captages prioritaires (transmission de données à l'ARS). Cependant ces données ne sont pas retravaillées pour s'insérer dans la grille d'indicateurs de l'AEAP.

En conclusion, la mise en place des indicateurs de suivi s'est faite principalement de façon descendante, à part sur le volet agricole où les indicateurs de résultats semblent avoir été définis de façon partenariale. Le suivi, l'appui, les échanges autour des indicateurs de l'AEAP semblent avoir été inexistant ce qui a conduit à une considération hétérogène entre les ORQUE de ce que devait être le suivi d'indicateurs. **Dans le cadre de la présente évaluation, il n'est donc pas possible de se baser sur des indicateurs homogènes et agrégés comme il aurait été attendu après plus de 10 ans de mise en œuvre de la politique ORQUE.**

5.2 Des indicateurs de résultat des actions sur les pressions et d'impact sur la qualité de l'eau pertinents ont été définis

Les indicateurs de résultats agricoles devaient être renseignés sous l'outil SOLEO. Cet outil avait été développé initialement pour créer un observatoire départemental des pratiques agricoles. C'est par un effet opportuniste qu'il a été utilisé pour le suivi des ORQUE, sans pour autant qu'une revue de ces indicateurs au prisme des objectifs des ORQUE n'ait été faite. Les animateurs et les structures qui les accompagnent (chambres d'agriculture et Géonord) remettent donc en question ces indicateurs. Les indicateurs concernant l'agriculture sont jugés pertinents mais complexes à appréhender dans le sens où une évolution des pratiques au sein d'une exploitation agricole n'est pas forcément évidente à mesurer.

Il ressort des entretiens avec les animateurs que les indicateurs de résultats et d'impact de leur ORQUE ne correspondaient pas forcément à ceux de l'AEAP. Dans une petite majorité de cas, il existe bien un suivi quantitatif des pressions (surtout agricole) et de l'état de la ressource, présenté régulièrement aux acteurs territoriaux. Mais il n'y a pas de correspondance entre les indicateurs « maison » et AEAP.

Les indicateurs de résultats définis dans le guide méthodologique par l'AEAP paraissent tous pertinents vis-à-vis des pressions s'exerçant sur la qualité de l'eau du territoire. L'ensemble des pressions potentielles sont abordées avec des indicateurs dédiés aux différentes activités (agriculture, assainissement, industrie, entretien des espaces verts, etc.). Les indicateurs suivis par la structure

animatrice étaient choisis parmi le catalogue des indicateurs en fonction des activités présentes sur le territoire de l'ORQUE.

Dans le guide méthodologique produit par l'agence de l'eau, le nombre d'indicateurs de résultat est très important, recherchant l'exhaustivité. De nombreux retours d'animateurs ORQUE évalués vont dans ce sens, pointant la lourdeur du dispositif et la difficulté à remplir les grilles. La pertinence des indicateurs peut ainsi se perdre dans la masse. Les animateurs enquêtés auraient préféré suivre finement quelques indicateurs de résultats qu'ils jugent prioritaires par rapport à leurs pressions.

Les indicateurs d'impact (axés sur les concentrations et la détection des polluants aux captages) sont également pertinents et sont beaucoup moins nombreux. Il est étonnant que les animateurs n'aient pas transmis ces données, en particulier pour les ORQUE sur des captages prioritaires pour lesquels des analyses multi-polluants sont obligatoires 4 fois par an. L'ensemble des données sont bancarisées sous ADES. La transmission des données étant obligatoire vers l'ARS, il est probable que les animateurs n'aient pas souhaité faire de double envoi vers l'agence de l'eau. Par ailleurs, les résultats de ces analyses sont reproduits dans les rapports d'activités. L'absence d'insistance de l'AEAP pour récupérer ces informations (auprès des animateurs ou de l'ARS) et les consolider à l'échelle du bassin interroge.

Aucune priorisation ou hiérarchisation des indicateurs n'est proposée dans le guide méthodologique, ce qui aurait pu faciliter le remplissage et améliorer la collecte de données pour un nombre restreint d'entre eux.

Les animateurs ont également fait remonter à l'AEAP le manque d'indicateurs spécifiques à la réalisation du plan d'action et qui permettraient d'en suivre les réalisations en fonction du type d'action menées (celles-ci pouvant être très différentes d'une ORQUE à une autre). Aussi il a été possible pour les ORQUE de définir des « indicateurs maison » qui participaient à l'évaluation annuelle du plan d'action. Les animateurs se sont alors concentrés sur ces indicateurs, reflétant leur travail au quotidien, dans le cadre des rapports annuels envoyés à l'AEAP. Cela s'est fait clairement au détriment des indicateurs de résultat et d'impact.

5.3 Les moyens pour recueillir et analyser les données n'ont pas été anticipés

Sur les ORQUE évaluées, les COPIL ont été privilégiés pour présenter la séquence d'évolution des concentrations en nitrates ou pesticides aux captages de l'ORQUE. Mais cette présentation n'est pas formalisée dans le cadre proposé par l'AEAP pour les indicateurs d'impact. Comme indiqué plus haut, l'outil SOLEO est apparu en 2013 suivi d'une liste d'indicateurs à travers le guide méthodologique de 2015. Or pour une dizaine de plans d'action rédigés avant 2012, la masse de travail supplémentaire relative au recueil des données et au calcul de ces indicateurs n'a pas été prévue. Ce surcroît de travail a été mal vécu **par les animateurs**, avec l'impression de réaliser un « double travail ». A notre connaissance, il n'y a pas eu de demandes de subventions supplémentaires pour faire face à cette demande nouvelle.

Dans les services de l'agence de l'eau, il est compliqué de déterminer a posteriori si du temps avait été prévu pour relancer et appuyer les animateurs sur le remplissage des indicateurs, d'une part, et pour mener des analyses des données (entrées sous SOLEO ou ADES par exemple) d'autre part. **En 2021, il n'existe aucune analyse consolidée à l'échelle Artois-Picardie**. Les entretiens menés auprès des services expliquent la non-appropriation de ce point par la réduction des effectifs de l'équipe en charge du suivi des ORQUE au fil des années, l'absence de priorisation de ce chantier en interne, et la

mauvaise maîtrise du logiciel SOLEO. A cause d'une mise à jour du logiciel, il apparaît aujourd'hui impossible d'extraire des données de SOLEO. Aussi l'outil va être cédé à la chambre d'agriculture et **les données collectées seront perdues.**

Les animateurs sont tenus de rédiger un rapport annuel de l'animation à destination de l'AEAP. Ce rapport présente l'avancée des actions et les consommations financières liées. Cependant les grilles d'indicateurs n'étaient pas demandées en même temps que ce rapport d'avancement, ce qui aurait peut-être permis d'instaurer un rythme et d'ancrer davantage la nécessité de produire ces indicateurs.

En conclusion, il est probable que le manque de considération à la fois de l'agence de l'eau et des animateurs sur la nécessité d'un suivi continu et rigoureux, se soient renforcé au cours des années, jusqu'à tomber dans l'oubli de façon arrangeante pour toutes les parties.

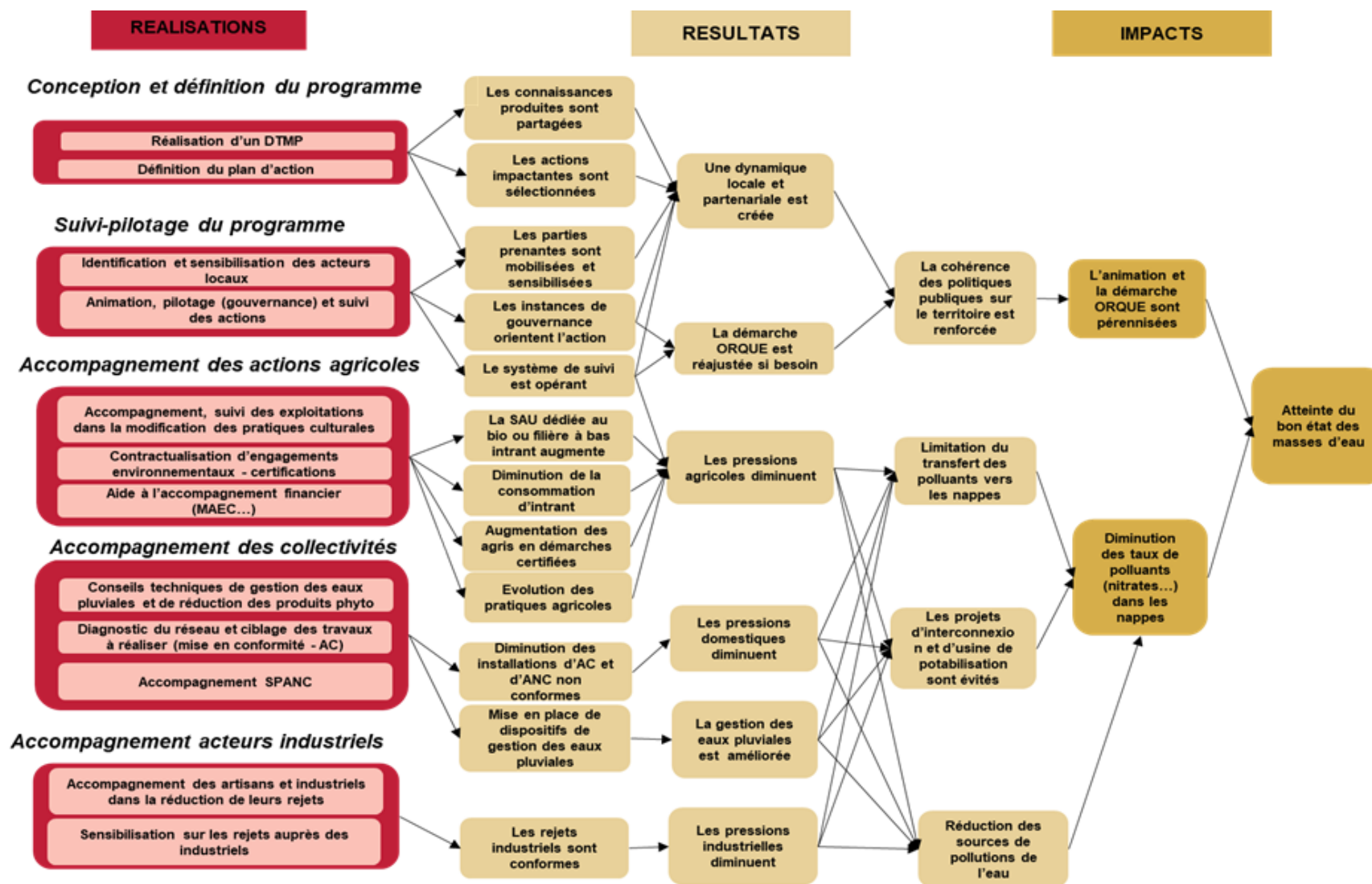


Figure 2. Diagramme Logique d'Impact de la politique de reconquête de la qualité de l'eau (Planète Publique / ACTeon, 2021)

6. Dans quelle mesure le plan d'action est-il suffisant pour avoir un impact significatif sur la qualité de l'eau ?

Les liens de cause à effet entre le plan d'action et ses impacts attendus en matière de qualité de la ressource en eau sont représentés dans le Diagramme Logique d'Impact ci-dessus.

6.1 La dynamique locale et partenariale dépend de la capacité de la structure animatrice à asseoir sa légitimité et à démontrer l'intérêt des actions

Le programme ORQUE est une démarche favorable au dialogue territorial mais qui peine à concrétiser des actions ambitieuses et efficaces localement à l'égard des pressions (agricoles).

L'un des principaux facteurs qui enrayer la dynamique de contractualisation des actions est la **légitimité** du porteur de l'ORQUE à porter des actions qui dans la majorité des cas ne sont pas réglementaires. Ce constat est décuplé par un second facteur qui est le manque de constance du rôle de l'autorité de l'Etat dans la dynamique de contractualisation des actions. Il se traduit soit par une irrégularité de la présence des différents services de l'Etat (DREAL, DDT, ARS, OFB) dans les instances de concertation du programme soit par une différence de traitement d'un département à un autre et d'un territoire à un autre, de la prise d'arrêtés préfectoraux pour la délimitation des zones de protection des AAC et de définition du plan d'action.

Selon les cas, la collectivité peut se retrouver, dans le cas le plus extrême, seule à essayer de dynamiser la contractualisation des actions agricoles du programme sans la présence de l'autorité de l'Etat pour appuyer la démarche vis-à-vis de la politique nationale du Grenelle ou sans cadre réglementaire pour objectiver la démarche.

Enfin, un autre facteur, mais qui n'est pas des moindres, est la question de la **soutenabilité économique** des actions proposées dans le plan d'action de l'ORQUE pour les acteurs qui doivent s'engager. Dans le cas d'une action à engager qui n'est pas d'ordre réglementaire, par exemple la conversion à l'agriculture biologique, plusieurs cas de figure peuvent se présenter :

- soit l'agriculteur s'engage dans cette démarche car il avait, avant la mise en place de l'ORQUE ou hormis la mise en place de l'ORQUE, entamé une réflexion individuelle sur l'évolution de ses pratiques et sur l'orientation de son exploitation, avec une analyse coût-bénéfice démontrant son intérêt à opérer la conversion. Dans ce cas, l'exploitant sera volontaire pour la mise en œuvre d'une action de l'ORQUE et accueillera favorablement l'appui supplémentaire dont il pourra bénéficier à travers la démarche (appui technique par exemple ou mise en avant de son exploitation) ;
- soit l'agriculteur n'avait pas particulièrement entamé de réflexion quant à l'évolution de ses pratiques et s'inquiète que cette conversion pourrait s'avérer moins rentable économiquement, à plus ou moins long terme, que la situation actuelle de son exploitation. Cet exploitant attend alors de la démarche ORQUE que cette dernière lui permette d'engager des actions avec des aides et une assurance que sa rentabilité économique sera minima du même ordre que actuellement. Autrement dit, les exploitants attendent des propositions

d'actions dont la rentabilité économique doit être plus attractive, afin de les inciter à contractualiser.

Pour convaincre, l'animateur doit donc pouvoir s'appuyer sur des arguments économiques, or ceux-ci continuent à faire défaut que ce soit dans les DTMP ou les plans d'action.

6.2 Les pressions agricoles, domestiques et industrielles ne sont pas correctement suivies et leurs évolutions restent donc largement inconnues

L'équipe d'évaluation a proposé un questionnaire à destination des animateurs visant à compléter une quinzaine d'indicateurs de résultats et d'impacts (issus de la grille méthodologique de 2015). Ces indicateurs paraissaient simples à remplir, seul un ordre de grandeur et non pas un chiffre précis était attendu. Nous avons obtenu cinq retours à ce questionnaire et un retour par mail, ce qui est peu comparé au nombre d'ORQUE financées par l'AEAP.

Les réponses indiquent que :

- Les ORQUE ne suivent pas des indicateurs de base comme l'IFT ou la balance azotée globale ;
- Peu de suivi de l'augmentation de la part de prairie, de surface agricole en pratique améliorée, ou de l'implantation de forêts ;
- Peu d'évolution constaté sur le % d'agriculteurs en agriculture biologique, mais les animateurs témoignent de l'impression d'une accélération de la dynamique de conversion en partie grâce à l'ORQUE ;
- Des pourcentages très hétérogènes d'agriculteurs engagés dans des démarches collectives de sensibilisation / formation / expérimentations (de 0 à + 40%) ;
- Si les ORQUE ont pu accélérer la mise en conformité de stations d'épuration, elles n'ont pas ou très peu mobilisé le levier de la mise en conformité des assainissements non collectifs.

6.3 Les teneurs en nitrates ou en pesticides dans l'eau brute exploitée n'augmentent pas

Le questionnaire adressé aux animateurs ORQUE (voir 6.2) portait également sur des « indicateurs d'impact » dont les conclusions sont synthétisées ci-dessous :

- Globalement depuis la mise en place du plan d'action, aucun captage n'a été abandonné sur les 6 ORQUE ayant été enquêtés ;
- Une seule animatrice ORQUE mentionne une évolution globale à la baisse des concentrations en nitrate (ce polluant n'étant pas le principal sur cet ORQUE), les autres constatant une stagnation. ;
- Pour les produits phytosanitaires, la plupart des répondants constatent une baisse ou une stagnation de l'atrazine ce qui est encourageant (la molécule étant cependant interdite depuis 2013), mais plus inquiétant, ils ne constatent aucune évolution voire une augmentation des concentrations en bentazone depuis la mise en place du plan d'actions.

Face à l'absence de données consolidées disponibles auprès de l'agence de l'eau, une analyse rapide des concentrations en nitrate sur les ORQUE a été réalisée à partir **des données disponibles sur ADES**. Etant donné qu'une ORQUE peut comporter plusieurs captages, une tendance d'évolution (avant et

après la mise en place du plan d'action) a été calculée sur le captage présentant les concentrations en nitrate les plus préoccupantes (dans la majorité des cas, la tendance générale d'évolution des concentrations en nitrate des autres captages suit le même schéma). Ces résultats sont donc à prendre de façon très prudente, une analyse plus poussée serait nécessaire.

L'analyse est réalisée sur 12 ORQUE avec une problématique nitrate, un plan d'action décliné depuis au moins 3 ans, et dotés de financements de l'AEAP pour l'animation. Une des limites de l'exercice est que la durée depuis la mise en place d'un plan d'action est très hétérogène (plus de 12 ans pour les plus anciens à moins de 3-4 ans pour les plus récents).

Le graphique ci-dessous permet de visualiser le nombre de captages dont les teneurs en nitrate sont inférieures ou supérieures au seuil réglementaire de 50mg/l ainsi que l'évolution à la hausse ou à la baisse depuis la mise en place du plan d'action.

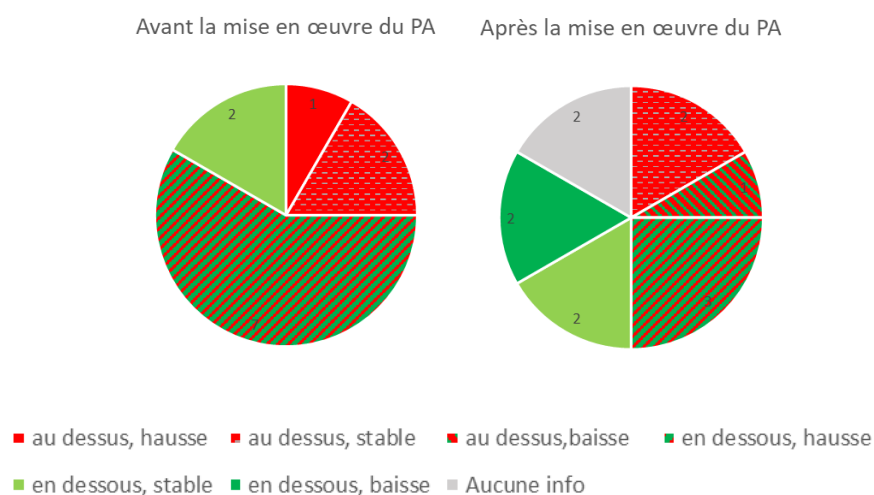


Figure 3. Évolutions et teneurs en nitrates sur 12 captages concernés par des démarches ORQUE

Globalement il peut être retiré de cet exercice que le graphique « se verdit » : une grosse part des ORQUE, dont les concentrations en nitrates étaient à la hausse, ont, au moins, stabilisé les concentrations. Sur 9 ORQUE avec une vraie problématique nitrate, 4 ont vu une amélioration depuis la mise en œuvre du plan d'action, 5 aucune évolution et 1 une dégradation (2 sans informations).

Ce résultat apparaît comme encourageant. Il retranscrit un retour fréquent des animateurs lors des évaluations, à savoir la disparition progressive des pics de nitrate, même si une « baisse de fond » n'est pas encore visible.

Une analyse fine des évolutions des concentrations des 60 captages prioritaires d'Artois-Picardie (recouverts par une ORQUE) serait pertinente à mener pour affirmer ces premières hypothèses.

En complément, les **données d'état des lieux pour l'élaboration du SDAGE 2022-2027** ont été valorisées. Ces données ne concernent pas les captages d'eau potable mais le suivi des masses d'eau souterraines, dont le réseau de mesure est bien distinct. Ces observations sont également à prendre avec précautions.

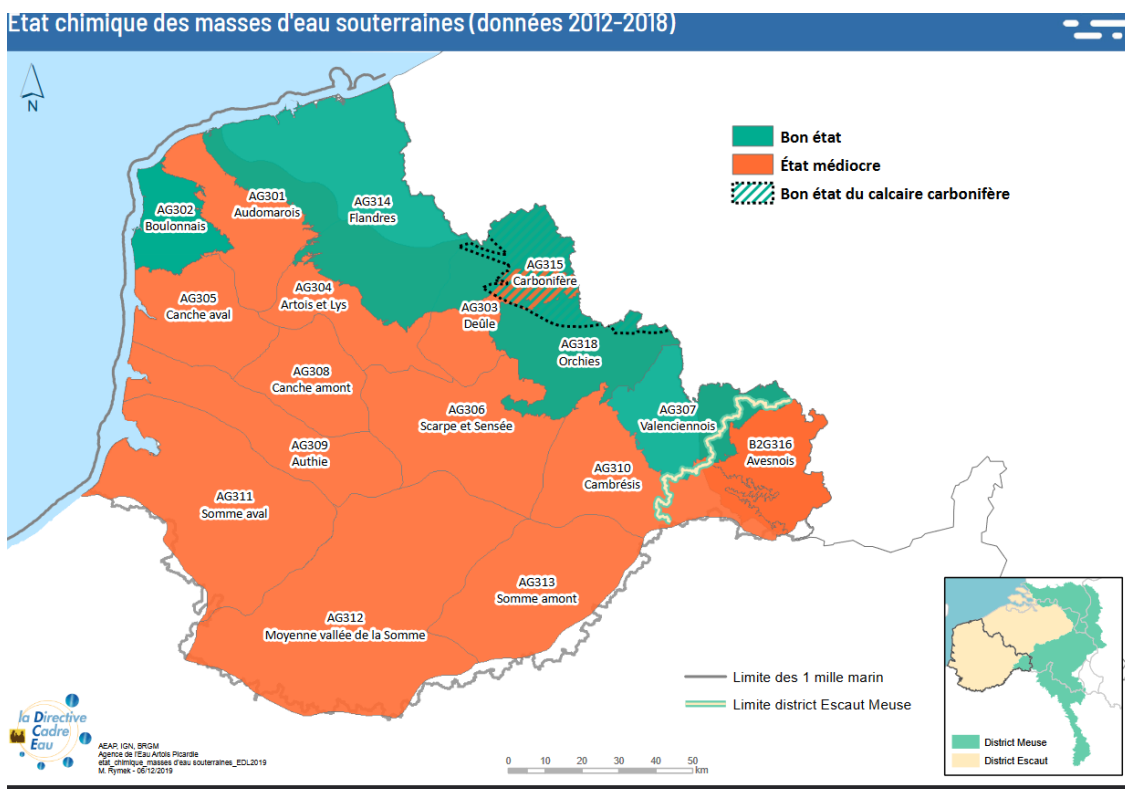


Figure 4 : Etat des masses d'eau souterraine sur le périmètre Artois-Picardie (sur la base de données 2012-2018)

Globalement l'état qualitatif des masses d'eau souterraines est médiocre sur le territoire.

Il est noté une amélioration de l'état chimique de 3 masses d'eau :

- la craie des vallées de l'Authie (FRAG309) : sans ORQUE
- la Canche amont (FRAG008) : ORQUE Doullens sans plan d'action, Crecy en Ponthieu sans plan d'actions, Conchyl le temple sans plan d'action, Airon saint Vaast avec plan d'action
- l'Audomarois (FRAG301) : ORQUE Guine avec plan d'action, Nord Audomarrois avec plan d'action

A noter que pour énormément de masses d'eau avec ORQUE dotés d'un plan d'action², la masse d'eau ne s'est pas améliorée sur le paramètre nitrate (4 masses d'eau), voire s'est dégradée sur ce paramètre (4 masses d'eau). A noter que la masse d'eau calcaires de l'Avesnois (FRB2G016) passe en état médiocre ; celle-ci est concernée par une ORQUE avec plan d'action en place depuis plusieurs années.

A ce jour, il n'a pas été démontré de réelle relation entre la mise en œuvre des programmes d'actions et l'amélioration et/ou le maintien de la qualité de l'eau. Les stagnations ou améliorations observées

² Canche aval (FRAG305), Lys (FRAG304), Somme amont (FRAG313), Deûle (FRAG303), Craie des vallées de la Scarpe & de la Sensée (FRAG306), Cambrésis (FRAG310), moyenne vallée de la Somme (FRAG312) et de la Somme aval (FRAG311)

peuvent tout aussi bien provenir d'initiatives volontaires (conversion à l'agriculture biologique) indépendantes de la mise en place des ORQUE, de démarches territoriales conduites en parallèle (mise en œuvre des SAGE, politique de PNR, etc.) que du durcissement réglementaire (Loi Labbé d'interdiction de l'usage de produits phytosanitaires dans les espaces publics et par les particuliers, mise aux normes des systèmes d'assainissement, application de la DUP sur les périmètres de protection, etc.)

Pouvoir établir un lien entre la mise en œuvre des programmes d'actions et l'évolution de la qualité de l'eau brute demande à pouvoir réaliser une analyse avec des séries d'indicateurs d'évolution des pressions sur la ressource et des séries d'indicateurs d'évolution de la qualité de l'eau brute. Or comme cela a été présenté au chapitre 5, ces indicateurs ne sont pas complets et suivis régulièrement et donc difficilement interprétables.

L'absence d'observation de tendance significative à l'amélioration de la qualité de l'eau peut s'expliquer par plusieurs facteurs.

Le premier facteur est le décalage entre **le temps de réponse des nappes** et la durée des plans d'actions. En effet la majeure partie des captages engagés dans une démarche ORQUE capte des nappes calcaires profondes. L'échelle de temps de renouvellement de ces nappes de plusieurs décennies alors que la mise en œuvre d'un plan d'action est de 15 ans au maximum (quelques années pour la majorité des démarches ORQUE). Cet argument du temps de réponse des nappes est mis en avant par l'ensemble des personnes interrogées. Or il n'a que rarement fait l'objet d'une modélisation sur l'aire d'alimentation du captage permettant d'établir une projection de la durée d'action nécessaire (ou durée d'observation nécessaire suite à des changements structurels) pour obtenir une amélioration.

Le second facteur est celui de la **multiplication des substances actives** utilisées comme pesticides. Pour faire face à l'interdiction des molécules les plus efficaces en matière de lutte phytosanitaire (mais également les plus rémanentes dans l'environnement), d'autres produits ont été développés et mis sur le marché. En réaction, la liste des molécules et paramètres recherchés dans les analyse d'eau est en constante évolution au niveau du code de la santé publique. Ce facteur explique en particulier l'absence d'appréciation positive sur le paramètre pesticide : la baisse des concentrations en atrazine depuis plusieurs années étant malheureusement contrariée par la hausse des concentrations de molécules nouvelles (glyphosate puis bentazone par exemple).

7. Synthèse des constats évaluatifs

La politique de développement des opérations de reconquête de la qualité de l'eau (ORQUE) a rencontré un succès croissant sur le bassin Artois-Picardie. Les collectivités en charge de la production d'eau potable y ont vu leur intérêt, dans le sens où le portage d'une telle démarche leur donne un cadre et une légitimité pour engager des actions de réduction des pollutions diffuses, en partenariat avec les acteurs locaux. Ce succès devrait continuer au vu des modifications introduites par la nouvelle Directive européenne Eau Potable qui renforce la responsabilité du producteur d'eau dans la préservation de la ressource qu'il exploite (mise en place des PGSSE)

L'approche qui a été privilégiée lors de la mise en place des premières ORQUE est celle de la co-construction du diagnostic territorial et du plan d'action, en s'appuyant à la fois sur une expertise technique externe (les DTMP étant réalisés par des bureaux d'études) et tenant compte des connaissances, contraintes et ambitions exprimées par les acteurs locaux (par la mise en place d'une instance de gouvernance qui pilote l'ORQUE). Le dialogue et la coordination des initiatives volontaires ont été pendant longtemps la raison d'être des ORQUE, sous l'égide d'un animateur territorial recruté par la structure porteuse de la démarche. Les plans d'action ont été construits par la recherche de l'équilibre subtil entre réponse aux enjeux identifiés dans le DTMP, volonté des acteurs de s'engager dans des changements de pratiques ou investissements et réalisme des moyens à disposition.

Les ORQUE ont également eu un rôle d'accompagnement des évolutions réglementaires. La présence des services de l'Etat dans les comités de pilotage et aux côtés des structures animatrices a permis de réaliser une veille sur ces évolutions, de les diffuser auprès des acteurs concernés et de les vulgariser. L'accompagnement technique proposé dans les plans d'action, en particulier à destination des exploitants agricoles ou des communes, a ainsi pu accélérer la mise en conformité avec un certain nombre de lois (Directive Nitrates, Loi Labbé, objectifs du SDAGE, etc.). Ce rôle de conseil, joué par la structure animatrice, lui a permis de renforcer sa légitimité et sa visibilité auprès des acteurs locaux.

Dans la grande majorité des cas, la structure animatrice est le principal maître d'ouvrage du plan d'action de l'ORQUE. Les autres maîtres d'ouvrage les plus fréquents sont les exploitants agricoles (via des changements de pratiques dans le cadre de MAEC, de conversion à l'agriculture biologique ou de restauration de prairies permanentes) et les communes (vers la labellisation zéro-phyto). Les démarches ORQUE ont eu un effet sur les dynamiques locales et sur la prise de conscience par rapport aux impacts des activités humaines, pouvant conduire jusqu'à des changements de comportements (usage des phytos) ou améliorations structurelles (assainissement aux normes). Cependant, face aux réticences ou désintérêt de certains acteurs, la démarche ORQUE s'est révélée insuffisante.

Il est aujourd'hui fait le constat de carences dans le suivi des résultats et impacts des plans d'action et dans la remontée des informations et leur consolidation auprès de l'agence de l'eau, de l'absence de démonstration de l'effet des plans d'action sur la réduction des pollutions diffuses (et d'identification des actions les plus impactantes) et d'absence d'amélioration notable de la qualité de l'eau au droit des captages. Les structures animatrices appellent à davantage de soutien (technique, politique et financier) de la part de l'agence de l'eau et des services de l'Etat, qui attendent en retour des collectivités qu'elles prennent leurs responsabilités dans la reconquête de leur ressource. La politique telle qu'elle a été conduite jusqu'à présent doit donc évoluer, pour atteindre un plus haut niveau d'ambition, mobiliser plus fortement et plus largement les acteurs dans la démarche, trouver des

synergies avec les autres politiques territoriales et infléchir durablement les pressions de pollution qui menacent l'alimentation en eau potable des populations en Artois-Picardie.

8. Recommandations

Recommandation 1. Renforcer le pilotage de la politique relative à la protection de la ressource en eau et à l'alimentation en eau potable de l'Agence

Conclusion de l'évaluation : une absence de système de suivi des résultats liés à la mise en oeuvre des plans d'actions

Il s'agira de définir des indicateurs clés en matière de réalisations, de résultats, d'impacts permettant à l'Agence d'assurer le suivi et le pilotage de sa politique à l'échelle bassin.

Recommandation 2. Prioriser le déploiement des ORQUE sur les captages prioritaires auprès des territoires volontaires

Conclusion de l'évaluation : un déploiement des ORQUE sur tous les captages prioritaires avec une forte hétérogénéité de l'appropriation de la démarche

Le portage politique de la démarche est un facteur clé pour mobiliser les acteurs locaux et déployer une animation territoriale efficace. Dans l'objectif de favoriser des démarches ORQUE ambitieuses et pleinement portées localement, il convient de prioriser le déploiement de ces dernières auprès des territoires volontaires souhaitant inscrire leurs actions dans une logique de résultat.

Recommandation 3. Renforcer la coordination avec les partenaires de l'Agence

Conclusion de l'évaluation : une articulation opérationnelle avec les services de l'Etat (ARS, DREAL, DRAAF, DDT(M)) hétérogène localement et absente avec la Région et les acteurs économiques

Le renforcement des partenariats avec les services de l'Etat (DREAL, DRAAF, ARS), la Région, les représentants des IAA doit permettre de structurer et développer des synergies entre les interventions de l'Agence et celles menées par ces acteurs dans l'objectif d'amélioration de la qualité des eaux de captages prioritaires.

Recommandation 4. Inscrire les démarches ORQUE dans une logique de résultat

Conclusion de l'évaluation : des démarches ORQUE déployées dans une logique de moyen et non de résultat

L'inscription des ORQUE dans une logique de résultat doit se traduire par la définition d'objectifs de résultat dont le niveau d'atteinte permettra à l'Agence de conditionner son accompagnement financier. Les objectifs de résultats doivent être définis lors de l'élaboration du plan d'action et évalués à mi-parcours et à la fin de la démarche.

Recommandation 5 : Accompagner le changement des pratiques agricoles

Conclusion de l'évaluation : un changement des pratiques agricoles faible

Il s'agit ici d'identifier et de mobiliser l'ensemble des leviers existants permettant d'accompagner les agriculteurs dans le changement de leurs pratiques. Il s'agira notamment de : 1) Renforcer les partenariats auprès des services de l'Etat intervenant déjà sur cette thématique (en lien avec la recommandation 3) ; 2) Inscrire les démarches ORQUE dans une logique de projet territorial permettant

de mobiliser différents leviers (aménagement du territoire, nouvelles filières de développement économique, accompagnement technique...);

9. Annexes

9.1 Annexe 1 – Liste des structures ayant participé à l'évaluation

Ces structures ont été contactées lors du travail d'évaluation, soit pour un entretien téléphonique, soit en participant à un atelier de concertation, soit en répondant aux questionnaires en ligne.

Structures interrogées
Agence de l'eau Artois Picardie
Agence régionale de Santé Hauts-de-France
Amiens Métropole
Bureau d'études Géonord
Chambre d'Agriculture du Pas-de-Calais
Communauté d'Agglomération du Boulonnais
Communauté d'agglomération Lens Liévin
Conseil régional Hauts-de-France
Direction départementale des Territoires de l'Oise
Direction départementale des Territoires de la Somme
Direction départementale des Territoires et de la Mer du Pas-de-Calais
Direction départementale des Territoires Nord
Direction départementale des Territoires de l'Aisne
Direction régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt Hauts-de-France
Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement Hauts-de-France
Établissement public territorial de bassin de la Somme
Métropole Européenne de Lille
Parc naturel régional Scarpe Escaut
Syndicat Intercommunal d'Eau potable du Santerre
Syndicat interdépartemental des eaux du Nord de la France

9.2 Annexe 2 – Liste des territoires évalués

Les territoires ci-dessous ont fait l'objet d'un examen approfondi :

- Soit au titre de l'évaluation de l'animation réalisée en 2019-2020
- Soit en tant que « zoom territorial » pour compléter la présente évaluation relative à la mise en place de la politique.

Dans les deux cas, les structures porteuses ont été interviewées ainsi que des membres des comités de pilotage des ORQUE, les documents (DTMP et plan d'action, rapports annuels de suivis) ont été examinés.

Territoires	Année d'évaluation
Caix	2019
Escrébieux	2019
Nord Avesnois	2019
Scarpe aval sud	2019
Saint-Aubin-Sars-Poterie	2020
Sud Avesnois	2020
Inchy-Troisville	2020
Neuvilly-Solesmes	2020
Croix-Fonsommes	2021
Samer, Tingry, Doudeauville	2021
Victorine-Autier	2021

9.3 Annexe 3 – Synthèse générale des ORQUE

Voir fichier excel joint