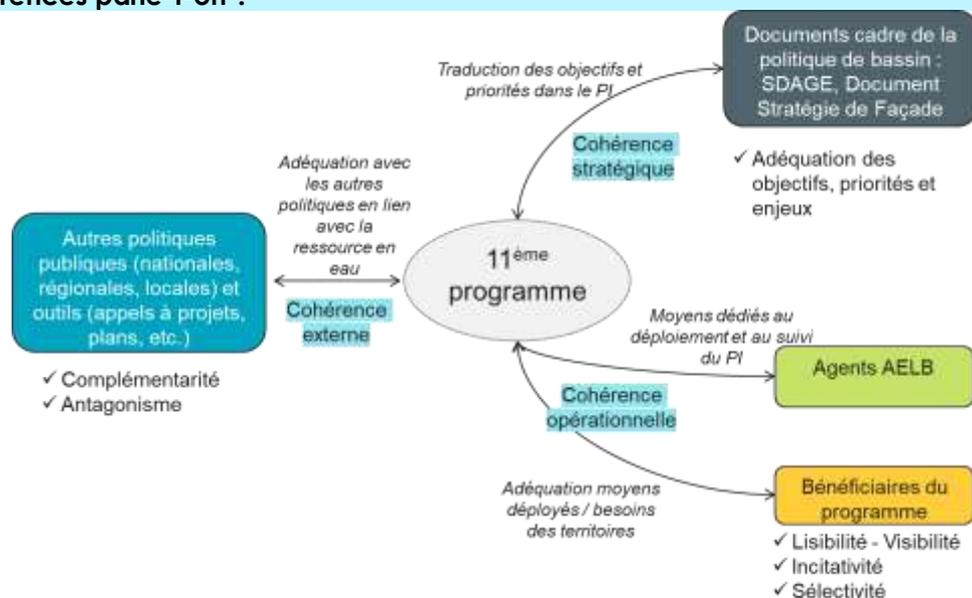


Évaluation de la cohérence globale du 11^e programme d'intervention de l'agence de l'eau Loire-Bretagne et de son volet littoral

De quelles cohérences parle-t-on ?



La **cohérence stratégique** s'intéresse à la traduction des objectifs du Sdage dans le 11^e programme d'intervention (PI), et notamment l'adéquation entre les objectifs, priorités et enjeux des différents documents. Autrement dit, dans quelle mesure le 11^e PI traduit fidèlement les objectifs stratégiques fixés par le Sdage et l'objectif de solidarité avec les territoires les plus défavorisés.

L'analyse de la **cohérence opérationnelle** questionne l'adéquation entre les moyens déployés et les objectifs de déploiement du 11^e PI sur les territoires. On entend par moyen : les moyens financiers (aides de l'agence de l'eau Loire-Bretagne (AELB), techniques et humains (accompagnement des territoires par les agents de l'AELB) et politiques (gouvernance de la politique de bassin). Cette cohérence opérationnelle questionne les objectifs de lisibilité, d'incitativité et de sélectivité du 11^e PI.

Enfin, l'évaluation de la **cohérence externe** s'intéresse à l'articulation de la politique d'intervention de l'AELB avec les autres politiques publiques, qu'elles soient réglementaires ou incitatives. Les éventuelles complémentarités versus antagonismes sont ici questionnées et mises en perspective vis-à-vis du contexte réglementaire et institutionnel mouvant.

L'évaluation a également réalisé un **focus sur le volet littoral et milieu marin**. Cette synthèse en présente les principaux résultats en fin de document.

Méthodes et moyens déployés

L'évaluation a été réalisée par l'IREEDD et s'est déroulée entre mars et septembre 2023.

L'évaluation a mobilisé les outils suivants :

-  - Revue bibliographique des données disponibles
-  - Large concertation avec les acteurs du bassin organisée entre fin mai et fin septembre
 - o 45 entretiens téléphoniques
 - o 10 focus group (tables rondes organisées en visioconférence)



Au total, l'IREEDD s'est entretenu avec une centaine d'acteurs du bassin.

L'évaluation a été suivie par un comité de pilotage composé des membres des commissions Évaluation et Programme du conseil d'administration de l'agence.

Les orientations initiales du 11^e programme



Objectifs
environnementaux

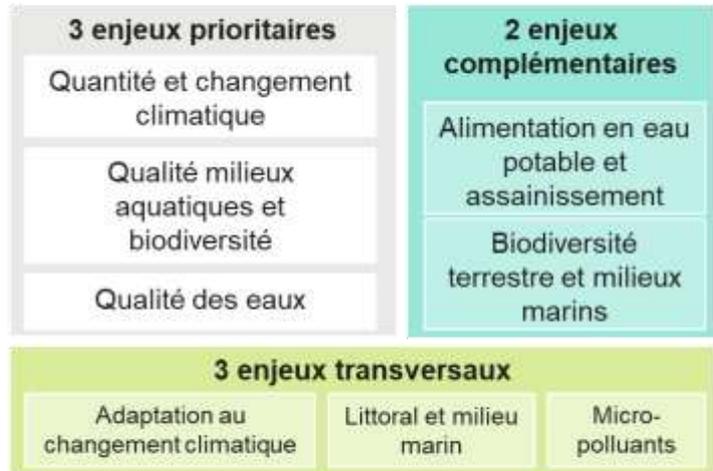
Solidarité urbain /
rural



2 orientations prioritaires



Des interventions
variées pour un montant
prévisionnel de 2 270M€



Des enjeux clairement identifiés
structurant les interventions

Les réalisations au 2/3 du 11^{ème} PI

Bassin Loire-Bretagne

Période étudiée : 2019-2022 (2/3 du programme)



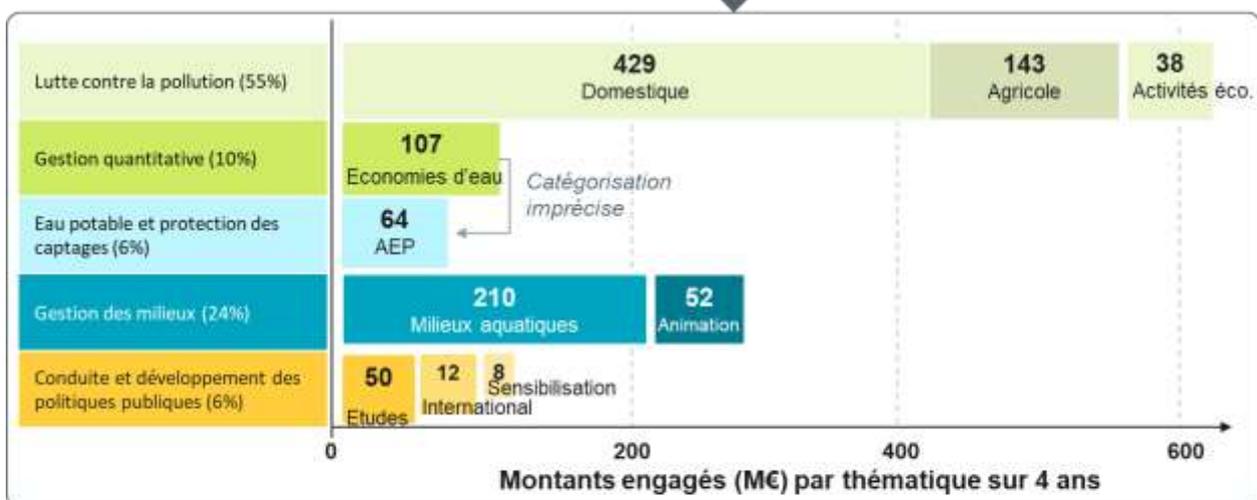
- 1 503M€ de dépenses engagées par l'AELB
- 63% de l'enveloppe initiale
- Hausse de 5% de l'enveloppe initiale à la révision du 11^e PI (106 M€)*



- 290,4 Equivalent temps plein travaillé /an en moyenne



- 4 330 dossiers aidés/an en moyenne.



* Cette révision comprend à la fois l'enveloppe dédiée aux thématiques (+1M€) et les enveloppes relatives aux dépenses courantes (+5M€) et fonds de concours (contribution opérateurs (+57M€) et fonds spécifiques / Plan de relance (+44M€)).

Note de lecture: AEP = alimentation en eau potable

Analyse de la cohérence stratégique : contenu du 11^e programme, adéquation avec le Sdage et ses priorités

Le 11^e PI traduit fidèlement les orientations du Sdage : 95% des dépenses prévisionnelles inscrites dans le programme visent les enjeux Sdage.

L'effort de citation du Sdage dans le 11^e PI contribue à la mise en cohérence des documents.

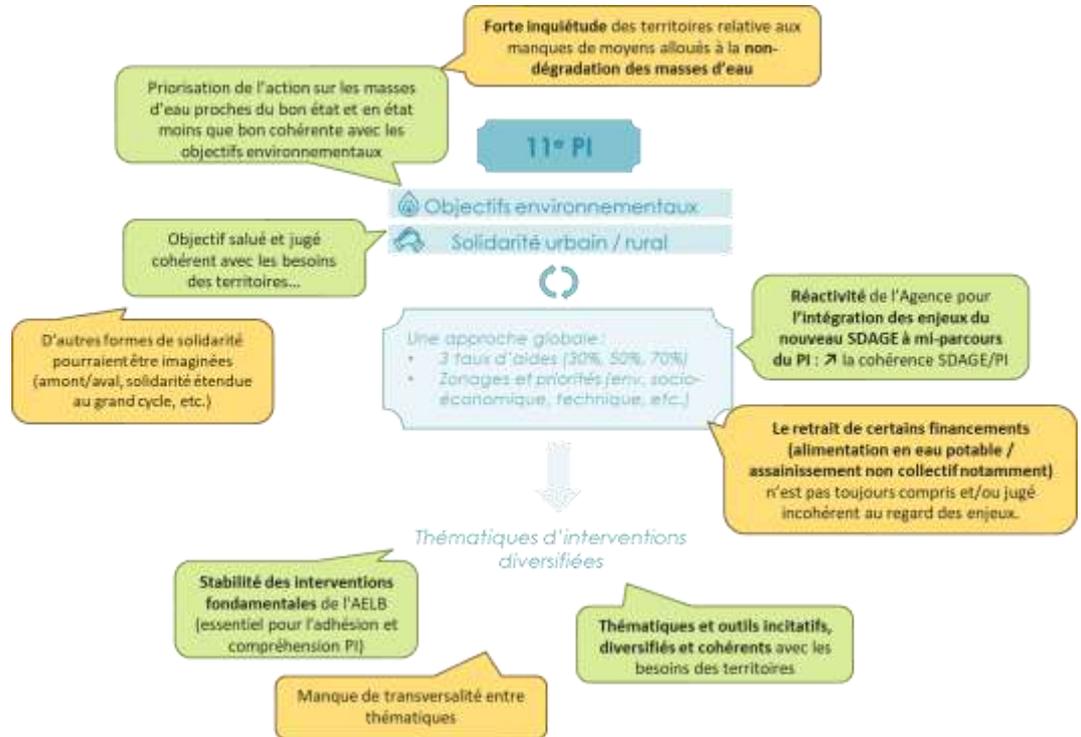
La stabilité des enjeux ciblés par l'AELB entre les 10^e et 11^e PI facilite l'appropriation des documents de bassin par les acteurs.

Les choix en matière de priorisation de l'intervention continuent à générer des craintes et des incompréhensions des acteurs locaux.

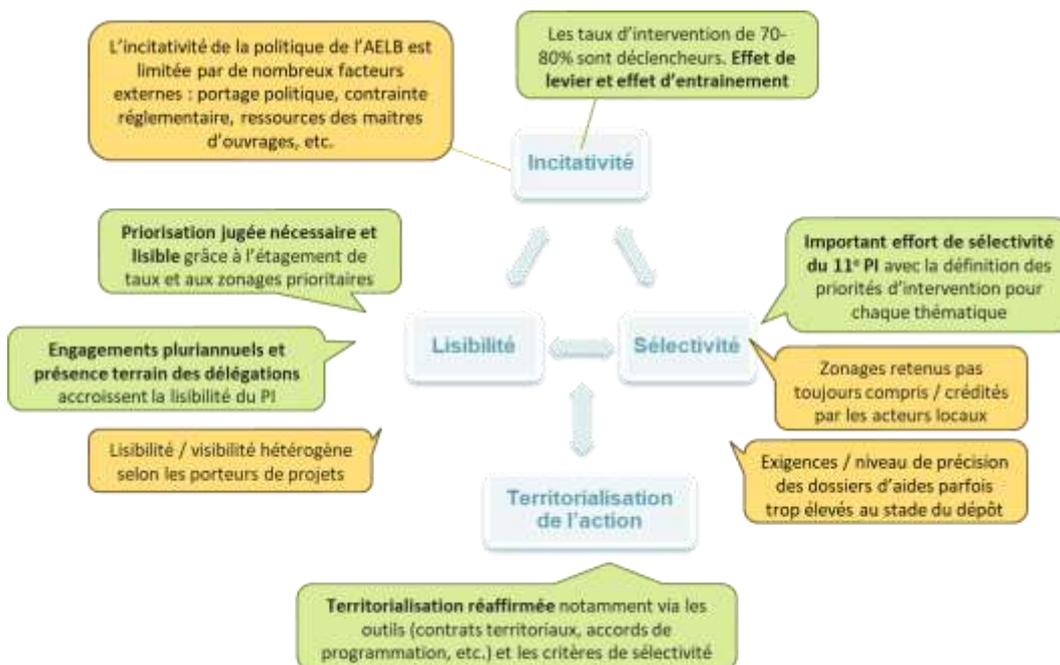
Légende

Forces

Faiblesses / difficultés



Le 11^e programme est-il suffisamment lisible, incitatif et sélectif ?



Le 11^e PI a renforcé sa sélectivité par la définition des zonages et critères de priorisation pour chaque thématique d'intervention.

Bien que reconnus comme nécessaires au regard de la contrainte budgétaire, ces critères n'ont pas toujours été compris ou crédités par les acteurs, à la fois au sein de l'AELB mais également sur les territoires.

L'étagement des taux, les engagements financiers pluriannuels et l'accompagnement technico-financier des agents de l'AELB restent, comme au 10^e PI, les principaux facteurs de la visibilité et de l'incitativité des aides agence.

Recommandations : reconduire l'étagement de taux et l'effort de sélectivité par la définition de critères de priorisation

Le 12^e PI mériterait de **reconduire un étagement des taux**, logique désormais intégrée par la plupart des bénéficiaires (surtout les maîtres d'ouvrages publics) et **vecteur de lisibilité de la politique d'intervention de l'agence**. Un **effort de communication spécifique et diversifié** devrait être reconduit, en diversifiant les canaux de communication.

De même, **l'effort de sélectivité, renforcé dans la cadre du 11^e PI devrait être reconduit et accentué** tout en tenant compte de deux précautions :

1. **Tenir compte des zonages existants** (réglementaires notamment) et étudier l'opportunité de s'inscrire en cohérence avec ces zonages, dès lors que les objectifs environnementaux convergent.
2. **Définir les priorités d'intervention en concertation avec les délégations, au moment de leur élaboration mais également lors de la présentation du 12^e PI** pour faciliter l'appropriation, l'adhésion de ces dernières et le relai de la politique d'intervention auprès des porteurs de projets.

Recommandations relatives à la lisibilité du 11^{ème} PI

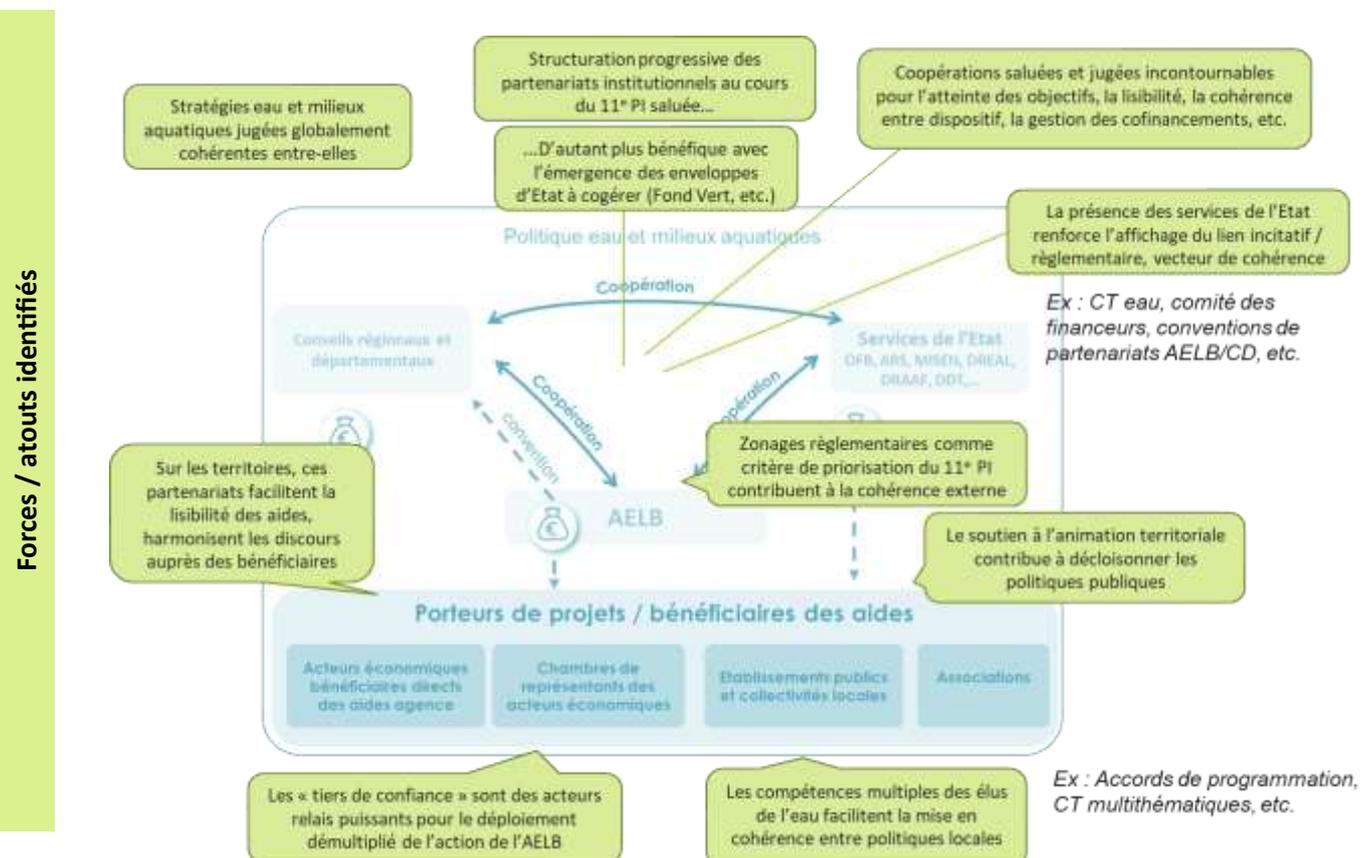
Accompagnement technico-financier. Maintenir un appui technico-financier auprès des maîtres d'ouvrages pour faciliter l'émergence de projets, notamment auprès des acteurs moins dotés en ressources (techniques et financières).

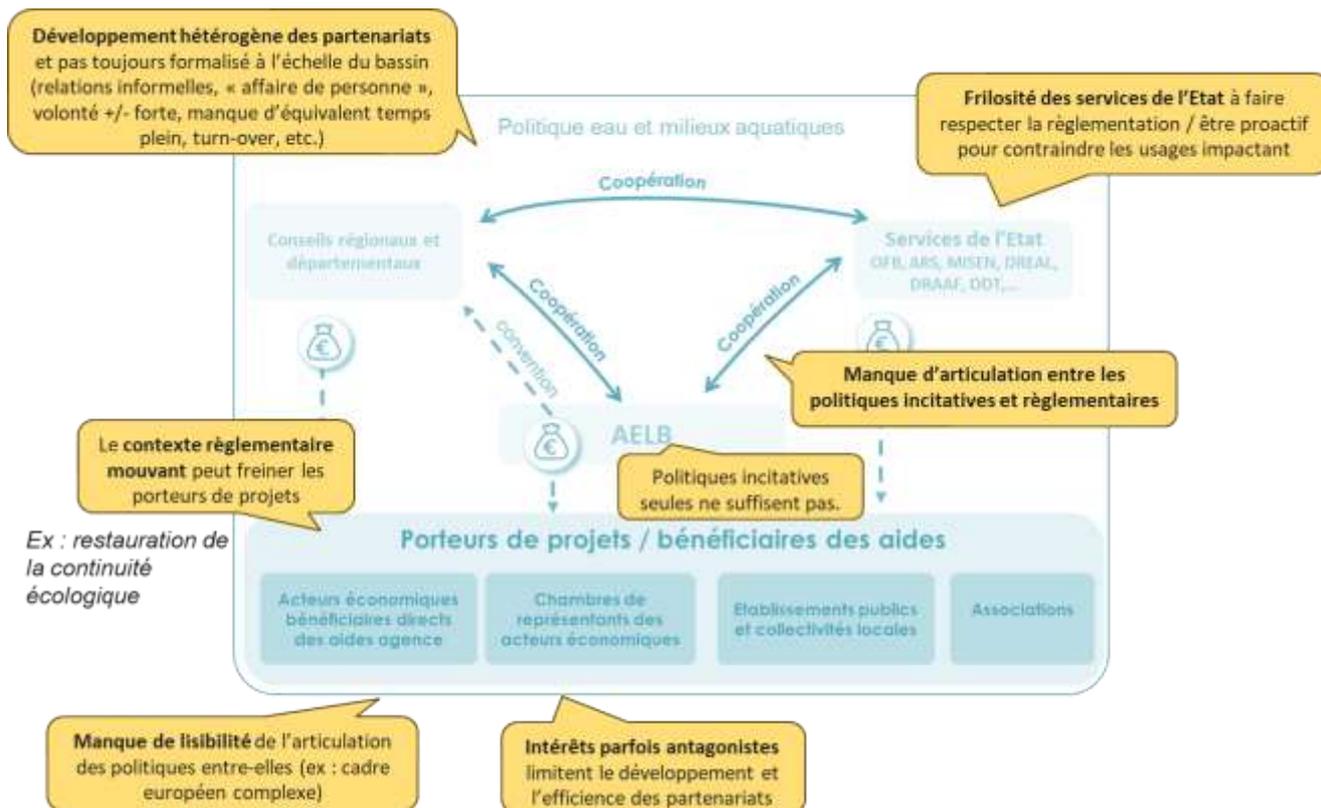
Co-financements. Poursuivre et renforcer les partenariats pour préserver les co-financements.

Pratiques tarifaires des services. Pour renforcer les capacités d'autofinancement des maîtres d'ouvrages du petit cycle, étudier la faisabilité de moduler les taux d'aides de l'AELB en fonction des pratiques tarifaires des services d'eau. Cette analyse devra tenir compte de l'acceptabilité sociale pour les abonnés de l'eau et la faisabilité juridique de telles orientations.

Fiscalité environnementale. Etudier les possibilités offertes à l'AELB de moduler géographiquement les niveaux de redevances selon le niveau de pression exercé sur les masses d'eau, dans un objectif de renforcer l'incitativité des redevances. Cette analyse devra s'engager dans la limite du cadre national imposé par le Ministère de tutelle et les Lois de finances.

Cohérence externe : le 11^e programme et les autres politiques eau et milieux aquatiques sont-ils cohérents entre-eux ?





Recommandations

Partenariats avec les acteurs institutionnels

1. **Poursuivre et renforcer les partenariats entre acteurs**, en formalisant les échanges et contourner ainsi les difficultés liées au turn-over.
2. **Préciser le contenu des conventions de partenariats** en définissant des feuilles de routes associées d'objectifs communs, précis et chiffrés autant que possible, et les modalités de suivi, bilan et révisions des conventions.

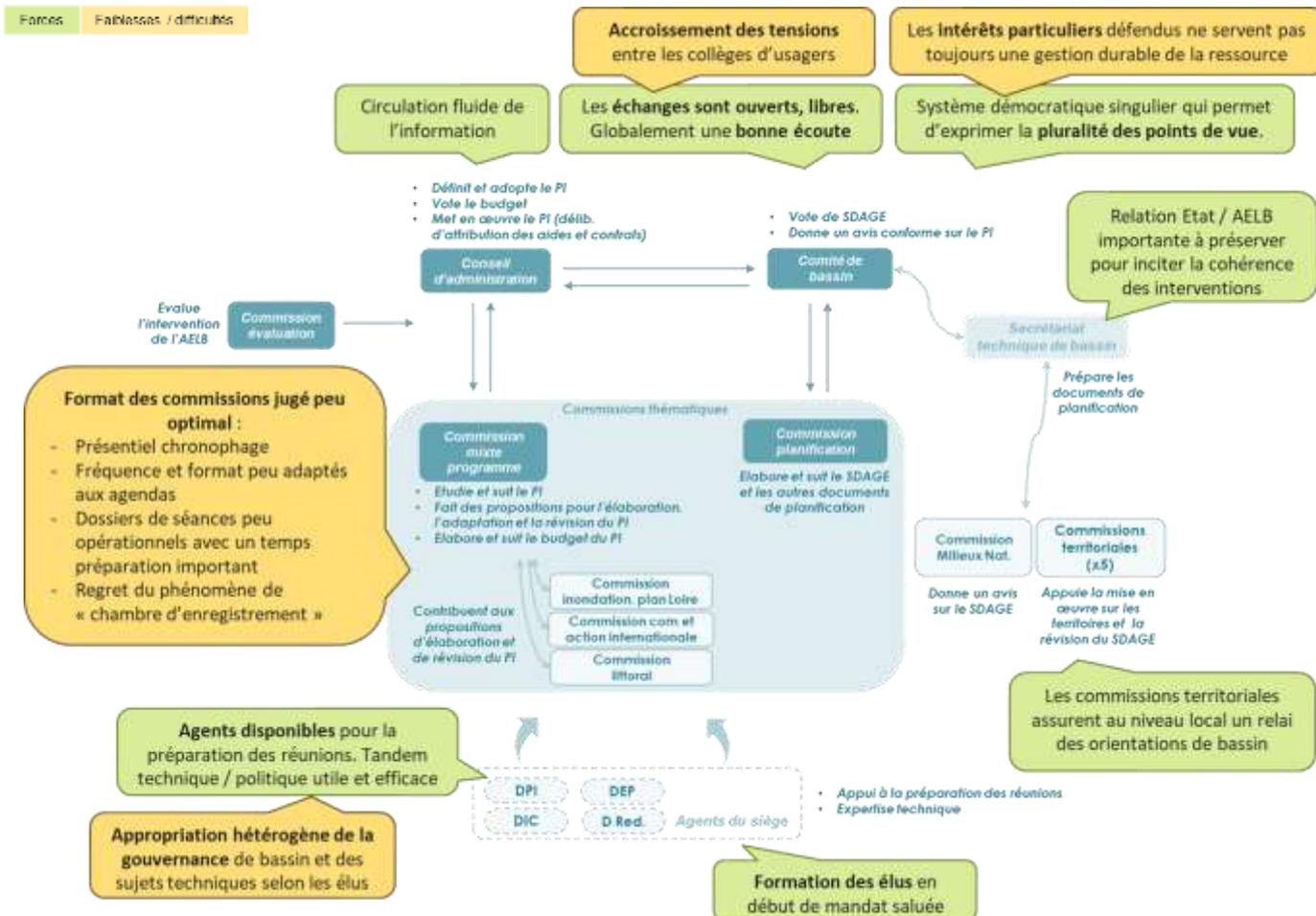
Partenariats avec les acteurs réglementaires À l'échelle du bassin, **associer dès l'amont les services de l'Etat dans la construction du 12^{ème} PI**, puis dans sa mise en œuvre, tout en incitant à la convergence des objectifs environnementaux.

Concrètement, il pourra s'agir de définir des stratégies d'intervention où les services de l'Etat viennent appuyer, compléter, prendre le relai de l'AELB par l'approche réglementaire, *a fortiori* sur des territoires où les actions peinent à émerger/se concrétiser.

Partenariats avec les acteurs locaux. Renforcer, élargir, multiplier la mobilisation des (nouveaux) acteurs relai dès lors que des objectifs communs ont été identifiés.

À titre d'exemple et sans être exhaustif, des partenariats pourraient être renforcés avec la SAFER (société d'aménagement foncier et d'établissement rural), l'EPF (établissement public foncier), les CCI (chambres de commerces et d'industries), l'ONF (office national des forêts), ou encore les aménageurs sur les questions de gestion intégrée des eaux pluviales. La clarification des objectifs communs doit être un prérequis pour engager le partenariat, gage d'efficacité des engagements de l'AELB.

Cohérence opérationnelle : dans quelle mesure la gouvernance de bassin facilite-elle le déploiement du 11ème programme ?



Recommandations :

Dialogue et apaisement des débats. Face à l'accroissement des tensions sur les questions eau, et la volonté de préserver la qualité des échanges au sein des instances décisionnelles, il y a un enjeu à **développer des outils permettant d'apaiser les débats sur les sujets clivants.**

Concrètement, il s'agira **d'objectiver les réflexions sur le partage de l'eau et de donner à voir les contraintes des usagers pour avancer vers une conciliation durable des usages.** Ce travail pourra notamment se saisir des outils de **prospectives**, déjà en cours de déploiement, pour donner à voir l'évolution de la disponibilité en eau d'une part, et l'évolution des besoins en eau d'autre part (projet de territoire de gestion de l'eau - PTGE, études hydrologie / milieux / usages / climat - HMUC, etc.).

Formation des élus. Poursuivre la **formation continue des membres des instances** en diversifiant les sujets et les médias (journées techniques de visites et de réception de travaux, formation au siège et webinaires, production de fiches études de cas, etc.).

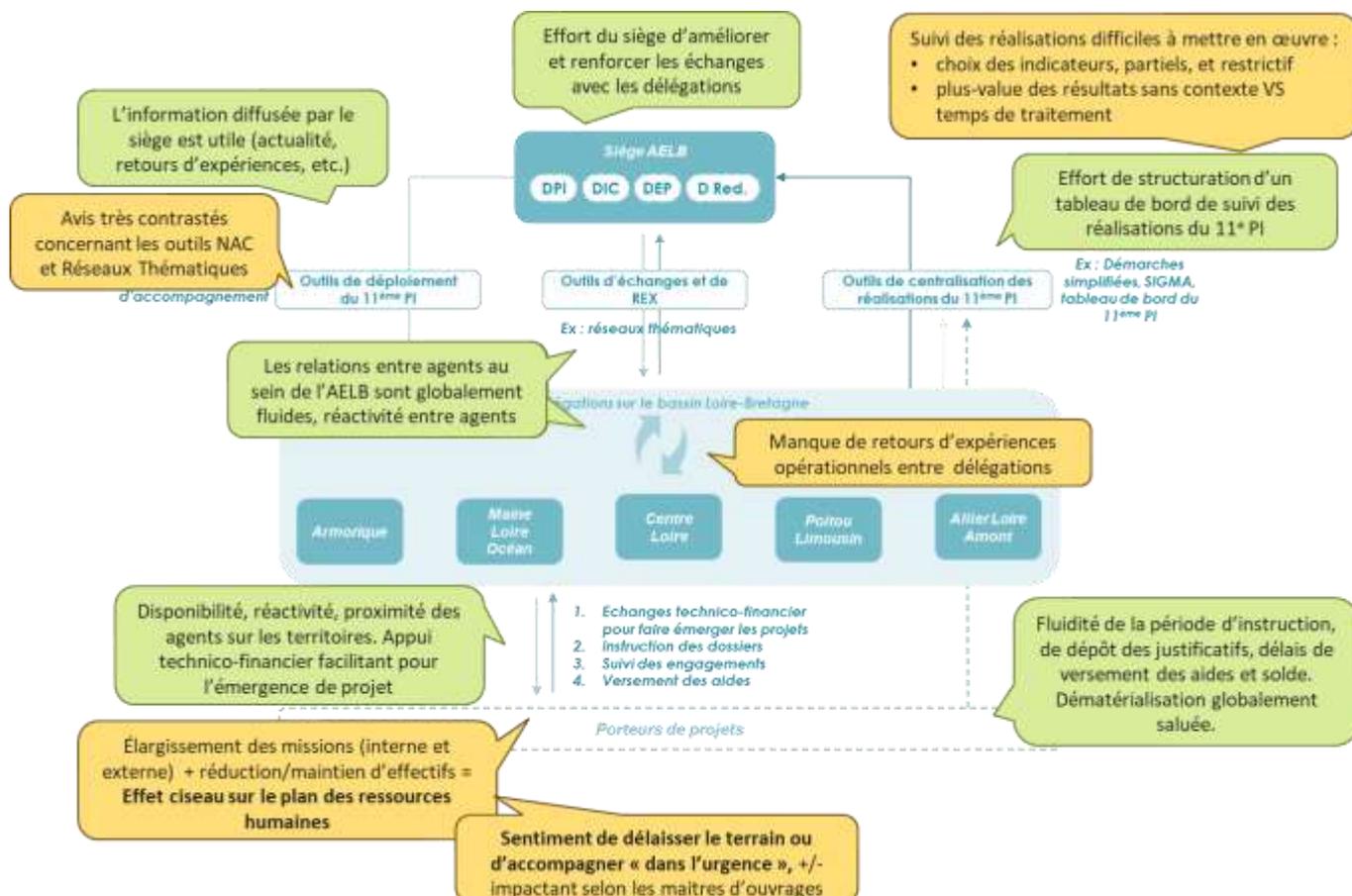
Renforcer les binômes politique / technique entre membre des instances et agents de l'AELEB pour faciliter l'appropriation et la préparation des réunions.

Fonctionnement des instances. Sur la forme, **réviser le format des documents de séances** (dossiers de séances et comptes-rendus de séance) pour optimiser le temps passé par les membres et **(re)clarifier l'ampleur des contributions attendues par les membres.**

Étudier l'opportunité de limiter le nombre d'instances auxquelles les membres peuvent siéger ou à défaut, préconiser un nombre maximum d'instances en donnant, à titre indicatif, le temps moyen de préparation passé par chaque membre pour donner à voir l'ampleur de l'investissement consenti en siégeant dans ces dernières.

Cohérence opérationnelle : dans quelle mesure les moyens humains, financiers et organisationnels internes à l'AELB sont-ils en adéquation avec les objectifs de déploiement du 11^{ème} PI ?

Forces Faiblesses / difficultés



Recommandations : déploiement interne à l'AELB

Évaluer collectivement les outils de déploiement et de centralisation de l'information pour tenir compte des difficultés opérationnelles (notes d'accompagnement, réseaux thématiques, etc.). Les retours d'expériences des chargés d'intervention en délégation permettront de comprendre les difficultés opérationnelles à se saisir de ce type d'outil.

Recommandations : appui de l'AELB auprès des territoires

Préserver l'accompagnement technico-financier sur les territoires, en :

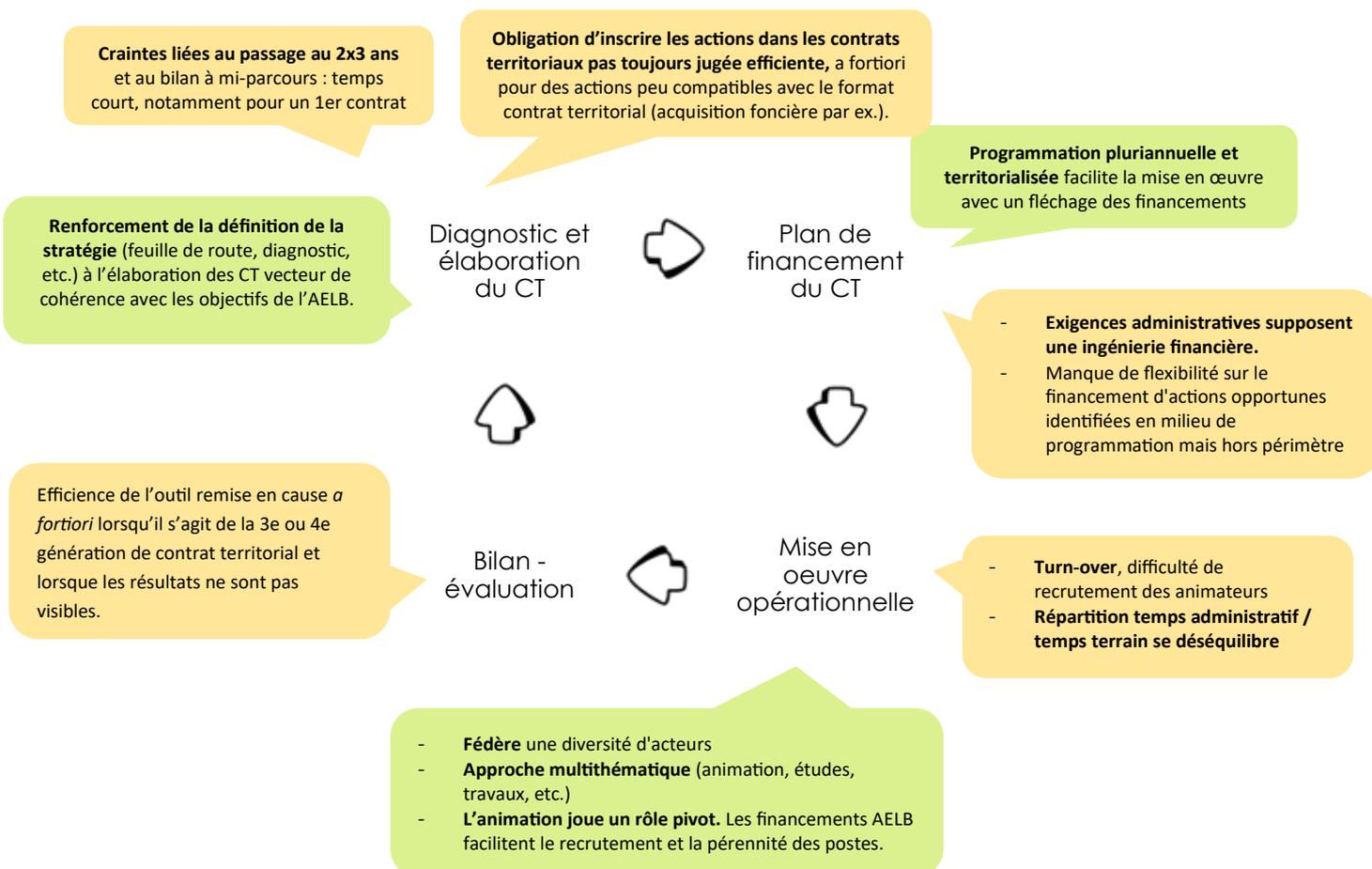
- Renforçant les équipes pour préserver le temps d'émergence des projets et/ou
- Poursuivant la simplification des procédures (internes à l'AELB et externes auprès des porteurs de projets) et/ou
- Développant des partenariats pour démultiplier l'intervention, dès lors que des acteurs relais peuvent porter des opérations groupées (ex : conservatoire du littoral ou conservatoires d'espaces naturels pour l'acquisition foncière, les chambres de commerces et d'industries pour les économies d'eau auprès des industriels, etc.).

Maintenir une présence du siège sur le terrain en diversifiant les opportunités de rencontres :

- Réception de travaux et signatures de contrats avec les maîtres d'ouvrages
- Rencontres avec les partenaires institutionnels et règlementaires lors de la signature conventions de partenariats
- Participation à des évènements de sensibilisation, information, sensibilisation
- Journées techniques avec des élus locaux
- Etc.

Cohérence opérationnelle : focus sur les contrats territoriaux (CT) et appels à projets (AAP)

LES CONTRATS TERRITORIAUX



Recommandations.

Réaliser un diagnostic des « zones blanches » du territoire, à dire d'expert et en collaboration avec les délégations, pour identifier :

- Les causes du manque de dynamique locale qui freinent l'émergence de projets,
- Les éventuels leviers à disposition de l'AELB pour accompagner ces territoires.

Poursuivre les efforts d'ajustement des conventions de partenariats avec les acteurs « supra » pour identifier les améliorations permettant :

- Une affectation des fonds de l'AELB en cohérence étroite et renforcée avec les objectifs environnementaux, associé d'un suivi régulier et précis des réalisations de ces acteurs. A ce titre, la convention pourra définir :
 - o les critères de sélection des projets pour renforcer la cohérence ;
 - o les critères de suivi des réalisations pour le rapportage annuels des engagements.
- Des modalités opérationnelles souples pour les partenaires (Conservation d'Espaces naturels, Conservatoire du littoral, etc.) permettant un effet multiplicateur, sans renoncer à la cohérence des engagements vis-à-vis des objectifs de l'AELB.

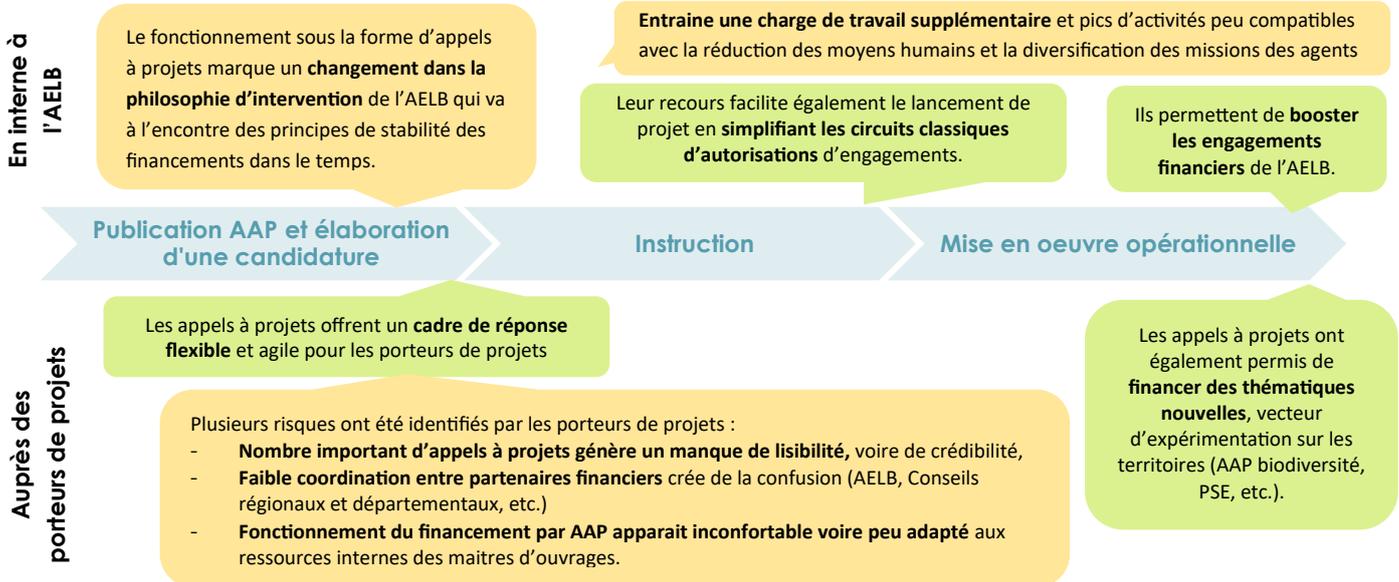
Proposer des exigences différenciées selon l'ancienneté du contrat territorial pour :

- Encourager et rassurer les projets émergents, en faisant preuve de souplesse vis-à-vis du temps nécessaire au démarrage de contrat territorial,
- Renforcer les exigences et, par conséquent, l'efficacité de la dépense publique, sur les territoires où les démarches peinent à se concrétiser.

LES APPELS A PROJETS

Constats issus de l'évaluation du 11^e PI

Le 11^e PI a été marqué par un accroissement du recours aux appels à projets / appels à initiatives. Les retours de la consultation mettent en évidence que les avis sur le devenir des appels à projets pour le 12^e PI sont très contrastés. Les principales forces et faiblesses de l'outil sont recensées ici :



Recommandations :

Dresser un bilan des appels à projets, qui permette de :

- (re)questionner leur objet, leur principe de mobilisation et en limiter le nombre
- Identifier les appels à projets qui peuvent intégrer le 12^e PI en définissant des lignes de programmes stables sur 6 ans

Assouplir les modalités d'octroi des aides au titre du PI pour éviter de recourir systématiquement aux appels à projets lorsqu'une initiative/expérimentation veut être engagée.

Avec les partenaires, renforcer la coordination des AAP entre financeurs, pour harmoniser les calendriers de publication et de réponse aux appels à projets. Ce travail de coopération pourrait être conduit au moment des bilans annuels organisés avec les partenaires.

Enjeux du 12^e PI ?

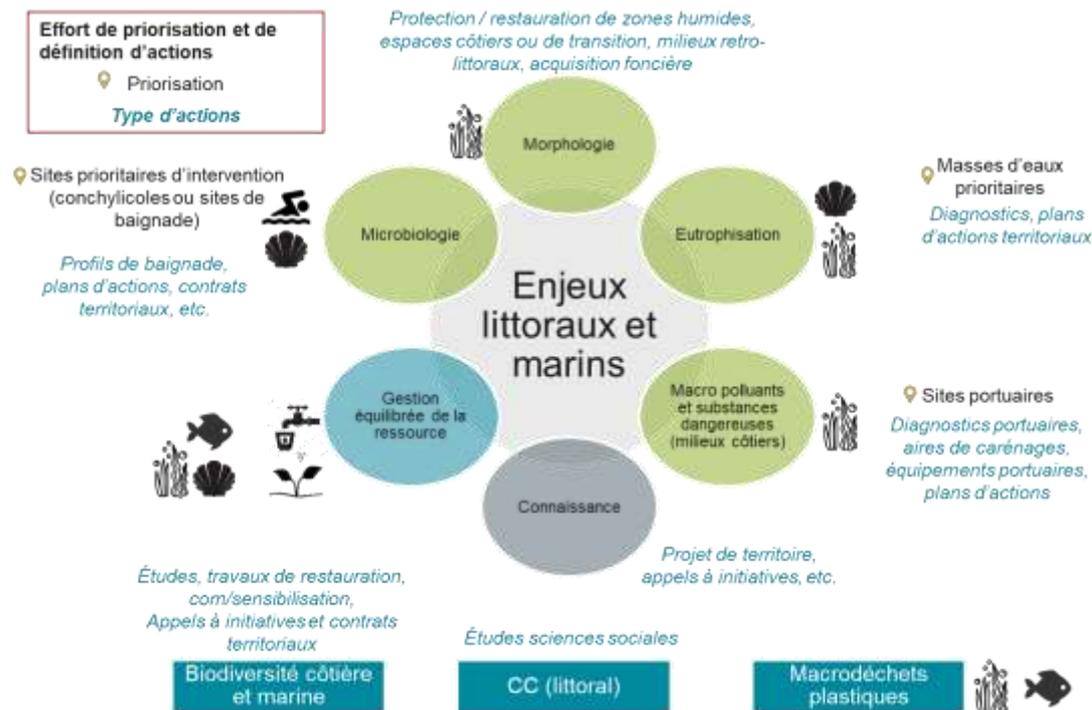
Le **nuage de mot** suivant présente les principaux enjeux cités par les acteurs du bassin pendant la phase de concertation. La taille de l'enjeu varie avec la fréquence de citation.

Adaptation au CC
Pollutions domestiques
Pollutions agricoles
Qualité des MAQ
Qualité des eaux
Quantité
Info / com / sensibil.
Orientations stratégiques



Focus sur le volet littoral

Contenu du 11^e Pi sur le volet littoral et milieu marin



L'action de l'AELB sur le littoral vise :

- 6 enjeux
- Des actions ciblées et diversifiées (étude, travaux, diagnostics, sensibilisation, etc.),
- Une priorisation de l'action sur les zones à enjeux
- De multiples usages bénéficiaires des actions

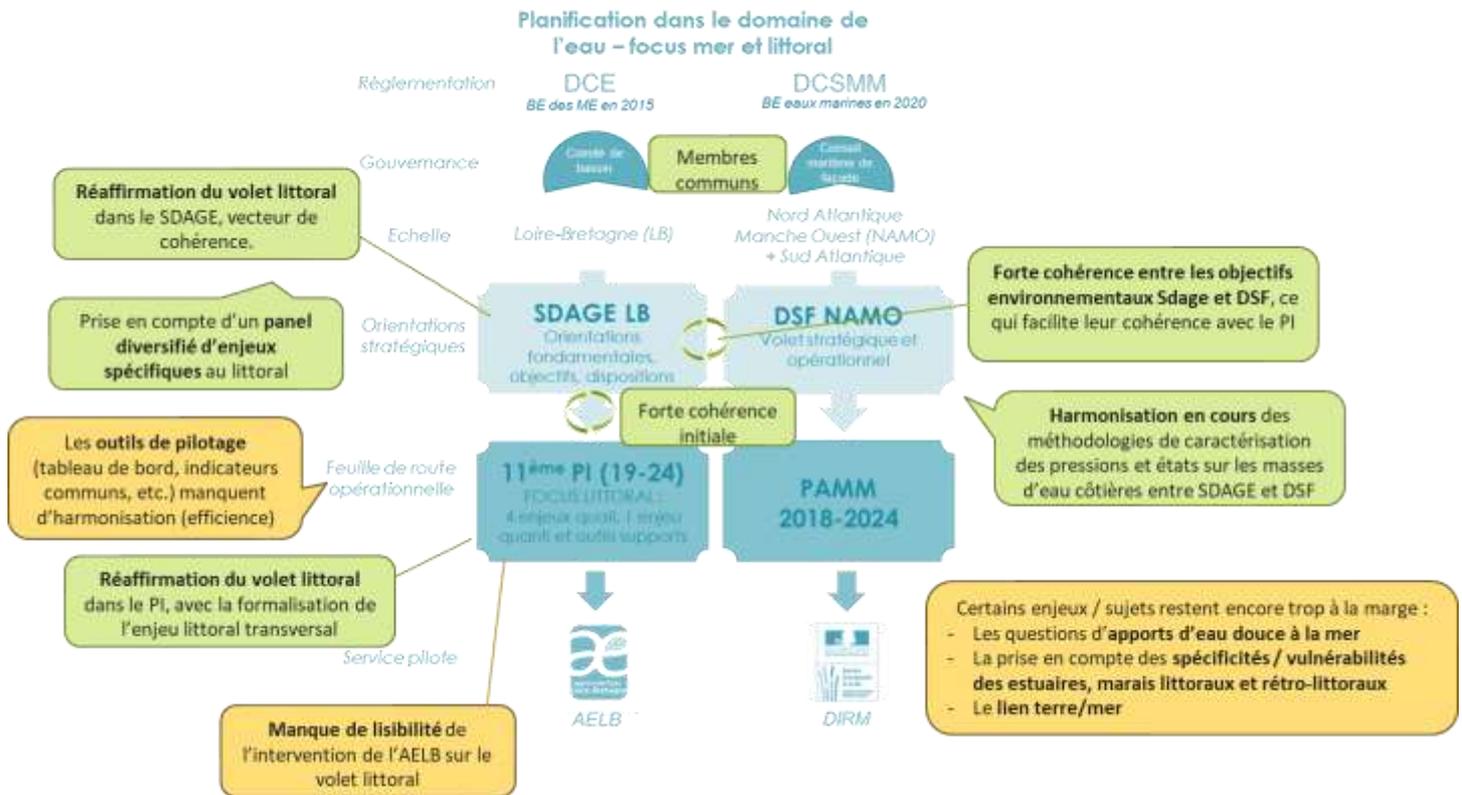
Les chiffres clés des réalisations financières entre 2013 et 2022 spécifique au volet littoral de l'AELB



Note de lecture : les montants financiers renseignés correspondent aux strictes opérations contribuant aux enjeux cités ci-avant. Ils ne comprennent pas les opérations indirectes pouvant bénéficier à l'amélioration de l'état des masses d'eaux côtières.

- En moyenne, 33 M€ d'aides sont versées chaque année pour des actions relevant du volet littoral.
- 57 % relève de la lutte contre les pollutions domestiques
- 18% de la restauration des milieux aquatiques
- 9% visent le soutien à l'animation territoriale et à la sensibilisation.

Bilan de la stratégie sur le volet littoral : cohérence SDAGE / 11^e PI et articulation avec la DCSMM



DCE : directive cadre sur l'eau / DCSMM : directive cadre stratégique sur le milieu marin / BE : bon état / DSF NAMO : document stratégique de façade Nord Atlantique Manche Ouest / PAMM : plan d'actions pour le milieu marin /

Recommandations :

Étudier l'opportunité de dédier un chapitre spécifique au volet littoral dans le 12^e PI, en rappelant l'ensemble des actions éligibles sur le littoral, en faisant du lien avec les enjeux quantitatifs et qualitatifs identifiés à la fois dans le SDAGE mais également dans la directive cadre stratégique pour le milieu marin, et en fournissant des objectifs **d'objectifs cibles opérationnels et chiffrés**.

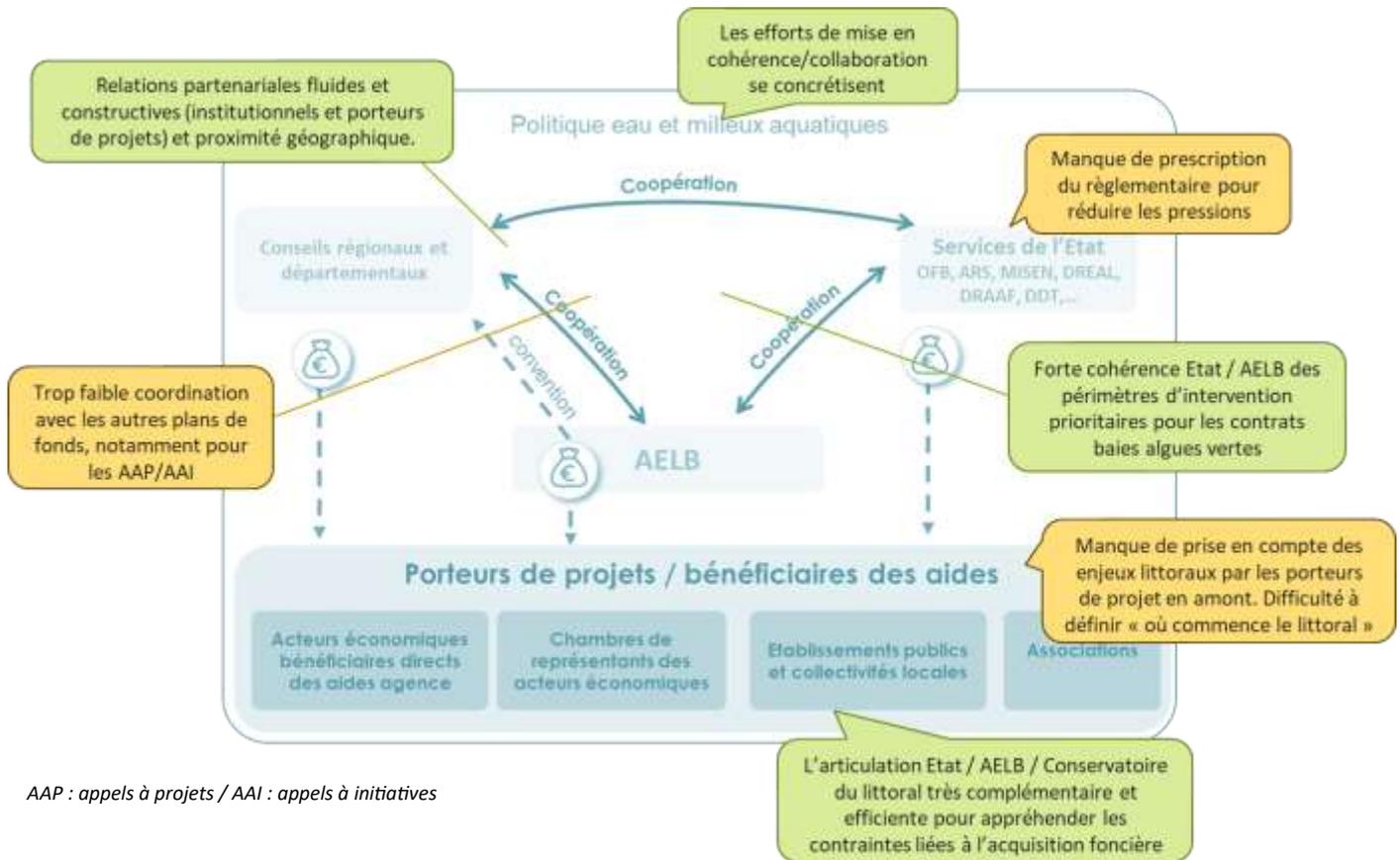
Renforcer la connaissance. Le littoral et les milieux marins souffrent d'un manque de connaissance, limitant la définition d'actions efficaces pour préserver et rétablir la qualité des masses d'eau estuariennes et côtières. Ce travail d'amélioration de la connaissance **favorisera la programmation d'actions efficace** et permettra de **renforcer la communication à l'échelle du bassin en valorisant les connaissances nouvelles**, dans un objectif de faire connaître à l'ensemble du bassin les enjeux et les leviers d'actions.

Poursuivre l'effort d'harmonisation des méthodologies de caractérisation des pressions et état des masses d'eau côtières, en renforçant la collaboration et les partenariats avec la Direction interrégionale de la mer et les acteurs techniques associés.

Bâtir un tableau de bord au démarrage du 12^e PI, qui définisse :

- Des objectifs cibles initiaux, déclinés par enjeu et chiffrés autant que possible
- Des indicateurs de suivi de l'atteinte des objectifs (indicateurs de moyens et de résultats)
- Identifier, avec la direction interrégionale de la mer - DRIM, des indicateurs communs pour harmoniser le suivi des politiques.

Bilan des partenariats et de l'articulation entre les politiques sur le littoral



AAP : appels à projets / AAI : appels à initiatives

Recommandations :

Formaliser, renforcer et faire vivre les coopérations pour le transfert de connaissance et de compétences entre acteurs institutionnels.

Renforcer la communication autour de projets concrets, ayant valeur d'exemple, pour donner à voir ces réalisations sur le littoral. Ces retours d'expériences doivent fournir aux acteurs des chiffres clefs concrets permettant de mesurer la plus-value de ce type d'actions (coût du projet, taux de financement, m³ d'eau économisés, etc.)

Quels (nouveaux) enjeux pour le 12^e programme ?

Les entretiens ont réaffirmé la nécessité d'intervenir sur l'ensemble des enjeux identifiés dans le cadre du 11^{ème} PI.

En complément, de nombreux sujets émergents ont été listés : norovirus, microalgues toxiques en mer, restauration écologique des habitats marins, phycotoxine, gestion du trait de côte, etc.

Dans le même temps, l'intervention sur le littoral présente des évolutions majeures qu'il faudra intégrer au dimensionnement du 12^{ème} PI :

- Gestion du fond éolien en mer et du fond biodiversité
- Elargissement du périmètre d'intervention (milieu marin)
- Gestion des déchets en mer

