

Évaluation

des politiques publiques de l'agence de l'eau Loire-Bretagne

2016

www.eau-loire-bretagne.fr

Rapport final Évaluation de la politique d'accompagnement des Sage en Loire-Bretagne



Établissement public du ministère
chargé du développement durable

édition : novembre 2016

Le conseil d'administration de l'agence de l'eau confie le suivi du dispositif d'évaluation des politiques publiques à un groupe permanent d'évaluation. Celui-ci définit un plan pluriannuel d'évaluation et précise les objectifs et le champ des évaluations planifiées.

Le suivi de la réalisation de chaque évaluation est confié à un comité de pilotage spécifique, rassemblant une vingtaine d'acteurs locaux. La réalisation de l'évaluation est confiée à des bureaux d'études extérieurs spécialistes de l'évaluation des politiques publiques.

Le comité de pilotage est responsable de la définition des questions évaluatives nécessaire au démarrage de l'évaluation ainsi que de la rédaction des recommandations. Les bureaux d'études sont responsables des analyses évaluatives, de la rédaction des conclusions et de l'animation du comité de pilotage pour formuler les recommandations.

Les analyses et les conclusions développées dans ce rapport sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne constituent pas une position officielle de l'agence de l'eau Loire-Bretagne.

Le groupe permanent d'évaluation a la responsabilité de soumettre un plan d'actions à la suite des recommandations formulées par le comité de pilotage. Ce plan est présenté au conseil d'administration de l'agence de l'eau qui décide de sa mise en œuvre.

Le rapport d'évaluation, la synthèse du rapport ainsi que le plan d'actions adopté par le conseil d'administration subséquent à ces travaux d'évaluation sont également disponible sur :

www.eau-loire-bretagne.fr/nos_missions/evaluations/evaluation_politique

Le groupe permanent d'évaluation de l'agence de l'eau a décidé de réaliser une évaluation de la politique d'accompagnement des Sage dans le cadre du plan pluriannuel d'évaluation 2014-2016. La conduite de cette évaluation est confiée au comité de pilotage suivant :

Présidente du comité de pilotage :

Mme Sophie ALLAIN, Sociologue à l'INRA (Paris)

Représentants de CLE :

M. Jean-Pierre ANTOINE, Maire de Courchamps, membre de la CLE du Sage Thouet

M. Alain ANDRÉ, Association de Consommateurs Que choisir 72 : Sage Huisne, Sarthe amont, aval

M. Vincent MAHÉ, Directeur adjoint du Centre Permanent d'Initiatives pour l'Environnement Loire Anjou

M. Gérard BARACHET, Vice-président de la Fédération de pêche du Cher

Mme Monique BEVIÈRE, Présidente de la CLE du Sage Nappe de Beauce

Représentants de structures porteuses de Sage :

M. Vincent TOREAU, Animateur de Sage de l'Institution Interdépartementale du Bassin de la Sarthe

Mme Florence GABORIAU, Directrice de l'IIBSN Sage Sèvre Niortaise et Vendée

Mme Céline BOISSON, Animatrice du Sage Sioule

Mme Cécile FOURMARIER, Animatrice Sage estuaire de la Loire

M. Laurent BOISGARD, Animateur Sage Cher amont

Représentants des Collectivités :

M. Bernard SAUVADE, Vice-président du conseil départemental 63 - président de la CLE du Sage Allier aval

Mme Virginie VILLEMIN, Chef du service eau du CD18 qui a suivi le Sage Yèvre-Auron

M. Romain CHAUVIERE, Adjoint au Directeur de l'eau et de l'aménagement de l'espace, CD56

Représentants de l'État :

M. Dominique BARTHELEMY, Adjoint au Chef du Service Eau Biodiversité Ressources, DREAL Auvergne

M. Thibaut COLL, DREAL Bretagne

Représentants du groupe permanent d'évaluation :

M. Guy FRÉMAUX, DRAAF Centre

M. André LEFEBVRE, Conseil d'administration de l'agence de l'eau Loire-Bretagne, Collectivités territoriales

M. Vincent SAILLARD, Comité de bassin Loire-Bretagne, Agriculture

M. François-Marie PELLERIN, Comité de bassin Loire-Bretagne, Associations agréées de protection de la nature

Représentants de l'agence de l'eau :

M. Jean-Louis RIVOAL, Directeur de la délégation Ouest-Atlantique

Et, pour le **secrétariat technique** du comité de pilotage :

Mme Lucie SEDANO, chargée de mission coordination des Sage, Direction de l'évaluation et de la planification

Mme Laure VALETTE, chargée de mission évaluation des politiques publiques, Direction de l'évaluation et de la planification

Prestataires :

Gaëlle Grattard, Philippe Blancher, Cédric Diebolt, Eglantine Gavoty (ASCONIT Consultants)

Véronique Pascal (Kairos Consult)

Valérie Piaux, Julie Lesueur (SEPIA Conseils)

AVANT PROPOS

Le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (Sage), créé par la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 relative à l'eau est un document qui fixe des objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur, de protection quantitative et qualitative de la ressource en eau. Il est également l'outil privilégié de la mise en œuvre de directive cadre sur l'eau (DCE) n°2000/60/CE du 23 octobre 2000.

Dans le cadre du développement d'une approche territoriale, garante de la mobilisation des acteurs locaux et de la cohérence des actions, le programme d'intervention de l'agence de l'eau accompagne l'élaboration, la mise en œuvre et la révision des Sage en apportant un appui technique et financier aux structures porteuses de Sage. Ainsi l'agence a apporté entre 2003 et 2015 une aide de 46 millions d'euros pour 87 millions d'euros de dépenses retenues des structures porteuses de Sage. Aujourd'hui, le territoire du bassin Loire-Bretagne est majoritairement couvert par les Sage : 56 démarches qui représentent 84 % du territoire.

Dans ce contexte, le conseil d'administration de l'agence de l'eau a inscrit l'évaluation de la politique d'accompagnement des Sage dans son plan pluriannuel d'évaluation 2014-2016. Cette évaluation a démarré en mars 2015 et s'est appuyée sur un comité de pilotage indépendant, rassemblant des acteurs concernés par la politique d'accompagnement des Sage de l'agence : représentants de l'État, des collectivités, des structures porteuses de Sage et des commissions locales de l'eau (CLE). Ce comité de pilotage a défini un ensemble de questions évaluatives portant principalement sur la valeur ajoutée de l'accompagnement technique et financier de l'agence de l'eau.

Les prestataires retenus pour conduire l'évaluation (Asconit, Kairos Consult et Sepia Conseils) ont dressé un panorama des Sage du bassin Loire-Bretagne et réalisé un bilan des interventions de l'agence. Neuf études de cas approfondies et une vingtaine d'entretiens auprès d'animateurs, de présidents et membres de CLE et auprès de partenaires de l'agence ont été réalisés.

Le comité de pilotage a formulé un ensemble de douze recommandations qui visent à améliorer la politique d'accompagnement des Sage de l'agence de l'eau. Ces recommandations mettent l'accent sur les rôles attendus de l'agence de l'eau.

Le comité de pilotage a particulièrement souligné que l'agence de l'eau est perçue comme un financeur irremplaçable, surtout dans le contexte actuel de contrainte budgétaire et de réforme territoriale en cours. C'est notamment son aide au taux maximal de 80 % à l'animation et au fonctionnement des structures porteuses qui est importante pour les acteurs locaux. Le comité de pilotage recommande à l'agence de l'eau de maintenir ses taux d'aide importants, toutefois l'agence doit mener en parallèle une réflexion sur la maîtrise des dépenses en travaillant sur ses modalités d'aide - dimensionnement de la cellule d'animation et plafonnement des aides -, et en recherchant des voies de mutualisation des différentes missions d'animation sur les territoires.

L'agence de l'eau est également perçue comme un porte-parole privilégié du Sdage, des enjeux de l'eau et de l'atteinte des objectifs environnementaux. L'appui technique apporté par les agents en délégation est largement apprécié et joue un rôle dans le niveau d'ambition des Sage.

Au-delà de ces rôles d'appui technique et financier qu'il convient de maintenir au 11^e programme d'intervention, le comité de pilotage interpelle l'agence de l'eau sur les rôles d'animateur de réseau et de médiateur institutionnel. Elle doit en effet consolider ces rôles en favorisant, d'une part, le partage d'expériences, la capitalisation d'informations et la mise à disposition d'outils de communication à l'échelle du bassin ; en contribuant, d'autre part, au renforcement des capacités des animateurs de Sage et membres de CLE pour améliorer la « démocratie locale de l'eau », ainsi qu'à la construction collective d'une gouvernance territoriale de l'eau.

Le comité de pilotage a enfin insisté sur la déclinaison opérationnelle des Sage et l'atteinte des objectifs environnementaux, et sur le besoin de mieux faire le lien entre questions environnementales et économiques. Le comité de pilotage propose à l'agence de l'eau et aux acteurs des territoires de s'engager dans une démarche plus stratégique : en renforçant le rôle de la CLE pour favoriser le lien entre la politique de l'eau et les autres politiques territoriales ; en développant les missions des animateurs de Sage sur l'articulation entre Sage et contrats territoriaux et sur la prise en compte du Sage dans les autres politiques territoriales ; et en indiquant dans le Sage les leviers à mobiliser, les obstacles à lever, les enjeux à relever pour favoriser sa déclinaison opérationnelle.

Je tiens à remercier l'ensemble des personnes impliquées dans ce travail. Je salue tout particulièrement la participation très active des membres du comité de pilotage, la grande qualité d'écoute réciproque et l'optique constructive des différentes prises de parole qui nous ont permis d'aboutir à des recommandations qui sont le fruit d'un véritable consensus.

Sophie ALLAIN
Présidente du comité de pilotage
Sociologue HDR
Institut National de la Recherche Agronomique

SOMMAIRE

1. Contexte, objectifs et déroulement de la mission	9
1.1. Contexte	9
1.2. Champ de l'évaluation.....	11
1.3. Les axes évaluatifs.....	13
1.4. Méthodologie	16
2. La dynamique de mise en place des Sage sur le bassin Loire-Bretagne	19
2.1. Le déploiement des Sage sur le bassin Loire-Bretagne	19
2.2. L'état d'avancement des démarches de Sage	22
2.3. Synthèse	26
3. La diversité des Sage	27
3.1. La gouvernance des Sage.....	27
3.2. Le portage des démarches de Sage	28
3.3. Les enjeux en présence sur les Sage	33
4. Bilan des interventions de l'agence	35
4.1. Présentation des programmes d'intervention.....	35
4.2. Méthodologie d'analyse.....	42
4.3. Nombre de dossiers	42
4.4. Montant des dépenses retenues et aide accordée.....	43
4.5. Analyse du coût de chacune des phases.....	45
4.6. Zoom sur les interventions concernant l'émergence de maîtrises d'ouvrage	47
4.7. Montant moyen de dépense retenu par dossier	48
4.8. Analyse des missions d'animation financées en 2015.....	50
4.9. Synthèse	52
5. Analyse évaluative.....	53
5.1. Axe 1 : Quelle est la valeur ajoutée de l'accompagnement technique et financier de l'agence de l'eau aux différentes étapes du Sage ?	53
5.2. Axe 2 : Accompagnement de l'agence de l'eau et gouvernance de l'eau : animation de la CLE et structuration de la maîtrise d'ouvrage	67
5.3. Axe 3 : Accompagnement de l'agence de l'eau et déclinaison opérationnelle des Sage	80
5.4. Axe 4 : Accompagnement de l'agence de l'eau et politiques territoriales.....	90
5.5. Axe 5 : Accompagnement de l'agence de l'eau et atteinte des objectifs environnementaux du Sdage	100
6. Présentation des conclusions et recommandations	109
6.1. Conclusions de l'analyse évaluative	109
6.2. Présentation des recommandations.....	111

6.3. Orientation 1 : Poursuivre l'appui aux structures, aux animateurs et aux CLE	113
6.4. Orientation 2 : Améliorer la gouvernance de l'eau en renforçant les capacités des membres de la CLE et de l'animateur	117
6.5. Orientation 3 : Favoriser le déploiement sur le territoire des actions préconisées par le Sage	123
6.6. Orientation 4 : Favoriser l'atteinte des objectifs environnementaux	128
6.7. Conclusion	131

ANNEXES

Annexe 1 : Théorie d'action de l'agence de l'eau et positionnement des axes évaluatifs	134
Annexe 2 : Politique d'intervention des autres agences de l'eau en matière d'accompagnement des Sage	139
Annexe 3 : Méthodologie d'analyse des interventions de l'agence de l'eau Loire-Bretagne	141
Annexe 4 : Localisation et description des études de cas.....	143
Annexe 5 : Localisation et description des enquêtes téléphoniques auprès des Sage	145
Annexe 6: Analyse des résultats du questionnaire en ligne envoyé aux animateurs de Sage	146
1. Participation au questionnaire et présentation du panel.....	146
1.1. Stade d'avancement du Sage.....	146
1.2. Portage du Sage et présidence de la CLE	146
2. Mission d'animation	146
2.1. Postes subventionnés	146
2.2. Missions de l'animateur	147
2.3. Interlocuteurs des animateurs.....	148
3. Gouvernance de l'eau.....	149
3.1. Animation de la CLE.....	149
3.2. Rôle de l'agence de l'eau au sein de la CLE	150
3.3. Implication des membres de la CLE.....	151
3.4. Attentes des animateurs.....	153
3.5. Emergence de maîtres d'ouvrage	154
4. Déclinaison opérationnelle des Sage	155
4.1. Existence des outils de mise en œuvre opérationnelle.....	155
4.2. Cohérence entre Sage et contrats territoriaux.....	156
5. Lien avec les politiques territoriales.....	158
5.1. Sollicitation de la CLE.....	158
5.2. Attentes des animateurs	159
6. Atteinte des objectifs environnementaux	160
7. Appui technique de l'agence de l'eau	161
8. Appui financier de l'agence de l'eau	163
8.1. Co-financement.....	163
8.2. Acceptabilité et durabilité.....	164
Annexe 7 : Etat des masses d'eau superficielles sur les territoires de Sage (données 2011)	166
Annexe 8 : Liste des personnes interrogées.....	167
Annexe 9 : Référentiel d'évaluation	170

TABLE DES FIGURES

Figure 1	: Présentation du bassin Loire-Bretagne, de ses sous-bassins et des délégations de l'agence de l'eau	12
Figure 2	: Diagramme logique des effets de la politique d'accompagnement des Sage	15
Figure 3	: Schéma du plan de collecte.....	18
Figure 4	: Répartition des Sage en France	19
Figure 5	: Historique de mise en place des démarches de Sage sur le bassin Loire-Bretagne	20
Figure 6	: Sage nécessaires au titre du L.212-1.X du code de l'environnement (Sdage 2016-2021)...	21
Figure 7	: Répartition des Sage selon leur état d'avancement (juillet 2015).....	22
Figure 8	: Carte d'état d'avancement des Sage (juillet 2015)	23
Figure 9	: Répartition des Sage en cours d'élaboration selon leur état d'avancement	24
Figure 10	: Evolution du nombre de démarches de Sage engagées, dont le périmètre a été arrêté ou dont le Sage a été approuvé.....	26
Figure 11	: Carte des types de structures porteuses de Sage (août 2015)	30
Figure 12	: Périmètre d'intervention de la structure porteuse au regard de celui du Sage.....	31
Figure 13	: Fonction du président de la CLE au sein de la structure porteuse	32
Figure 14	: Appréciation de l'importance des enjeux sur les territoires de Sage	33
Figure 15	: Evolution annuelle du nombre de dossiers acceptés.....	42
Figure 16	: Nombre de dossiers par programme et par poste de dépenses	43
Figure 17	: Montant des dépenses retenues et des aides par poste de dépenses.....	44
Figure 18	: Montant des aides par programme et par poste de dépenses	44
Figure 19	: Montant moyen de dépense retenue par dossier, par programme et par poste de dépenses	48
Figure 20	: Evolution du montant moyen de la dépense retenue par dossier d'animation entre les 8e, 9 ^e et 10e programmes	49
Figure 21	: Nombre de postes financés dans chaque Sage, en fonction des différentes missions	50
Figure 22	: Nombre de postes financés en ETP en fonction de la surface du Sage et de la délégation	51
Figure 23	: Fréquence de consultation des principaux partenaires pour réaliser les missions par les animateurs.....	56
Figure 24	: Appréciation du rôle joué par la contribution technique de l'agence dans la réussite de l'élaboration des Sage.....	57
Figure 25	: Satisfaction des animateurs quant à leurs demandes d'appui adressées à l'agence de l'eau.....	57
Figure 26	: Perception de l'acceptabilité des dépenses restant à charge	64
Figure 27	: Appréciation de la qualité des débats par les animateurs.....	67
Figure 28	: Mode de clôture des débats en CLE.....	67
Figure 29	: Temps de travail moyen consacré à chaque mission par les animateurs de Sage.....	72
Figure 30	: Niveau de participation et d'implication des membres de la CLE, appropriation des enjeux, selon les animateurs de Sage.....	73
Figure 31	: Attentes des animateurs de Sage (sur 38 répondants au questionnaire).....	75

Figure 32	: Appréciation de la cohérence entre contrats territoriaux et Sage d'après les animateurs de Sage	84
Figure 33	: Participation de la CLE à d'autres instances du territoire.....	92
Figure 34	: Réponse à la question « Considérez-vous que l'appui de l'agence est adapté pour contribuer à une déclinaison locale des objectifs du Sdage ? »	106
Figure 35	: Perception de la communication sur les enjeux du Sdage pour favoriser leur compréhension et leur appropriation par les acteurs locaux	107

TABLE DES TABLEAUX

Tableau 1	: Diversité des structures porteuses (données de juillet 2015).....	28
Tableau 2	: Liste des Sage portés par un EPTB.....	29
Tableau 3	: Aides apportées par l'agence pour le 8 ^e programme	35
Tableau 4	: Présentation des taux d'aide au 9 ^e programme (avant et après révision).....	37
Tableau 5	: Présentation des taux d'aide du 10 ^e programme.....	39
Tableau 6	: Comparaison des aides accordées par les agences de l'eau	41
Tableau 7	: Analyse du coût de la phase d'élaboration pour 4 Sage du bassin Loire-Bretagne	46
Tableau 8	: Analyse du coût de la phase de révision pour 4 Sage du bassin Loire-Bretagne	46
Tableau 9	: Organisation de l'accompagnement technique au sein de chaque délégation de l'agence de l'eau	54
Tableau 10	: Présentation des 4 orientations et 12 recommandations	112

1. CONTEXTE, OBJECTIFS ET DEROULEMENT DE LA MISSION

Le groupe permanent d'évaluation de l'agence de l'eau, suite à un avis favorable du conseil d'administration, a décidé de réaliser une évaluation de la politique d'accompagnement des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) dans le cadre du plan pluriannuel d'évaluation 2014-2016. Cette évaluation doit servir à conforter l'agence de l'eau dans ses choix, et l'aider à revoir sa politique d'accompagnement des Sage en cohérence avec le Sdage 2016-2021 et en préparation du 11^e programme d'intervention 2019-2024. Pour ce faire, l'agence a confié au groupement ASCONIT Consultants - SEPIA Conseils - KAIROS Consult, la mission d'évaluer sa politique d'accompagnement des Sage sur l'ensemble du bassin Loire-Bretagne pour la période courant sur les 8^e, 9^e et une partie du 10^e programmes d'intervention (2003-2015).

1.1. CONTEXTE

1.1.1. Les Sage, un élément clé de la politique de l'eau sur le bassin Loire-Bretagne

Les Sage occupent une place très importante dans la politique de l'eau menée sur le bassin Loire-Bretagne.

Dans ses orientations, le Sdage Loire-Bretagne 2010-2015 visait à « renforcer la cohérence des territoires et des politiques publiques », ainsi que le montre l'affirmation suivante : « La gestion de la ressource en eau en quantité et en qualité ne peut se concevoir qu'à l'échelle du bassin versant. C'est à cette échelle que les différentes politiques publiques doivent être conciliées [...]. Cette amélioration de la cohérence se fonde sur l'association des acteurs locaux à la prise de décision et la prise en compte de l'ensemble des usages de l'eau du territoire ».

En cohérence avec ces orientations, le Sage, outil de planification à l'échelle d'une unité hydrographique cohérente, piloté par une commission locale de l'eau représentative des différents acteurs présents sur le territoire, prend une place grandissante dans la politique de l'eau du bassin Loire-Bretagne.

Au sein des Sdage successifs ou des programmes d'intervention de l'agence de l'eau, les Sage sont considérés comme un outil majeur de la politique de l'eau sur le bassin :

- Les 8^e et 9^e programmes donnent comme priorité l'objectif d'« encourager et privilégier les démarches de territoire ».
- Dans le 9^e programme, l'objectif de couverture du territoire du bassin Loire-Bretagne par des Sage est fixé à 90%.
- Le Sdage 2010-2015 donne comme objectif de « mettre en place des Sage partout là où c'est nécessaire » : 12 Sage sont considérés comme « nécessaires » au titre du L. 212-1.X du Code de l'environnement.
- Le Sdage 2016-2021 s'inscrit dans la continuité et comprend aussi une liste de Sage dits « nécessaires ». Cette liste s'appuie sur une analyse technique prenant en compte les enjeux du territoire et/ou de l'émergence d'une volonté locale.

Le rôle des Sage est renforcé :

- Le Sdage 2010-2015 fixe notamment une orientation visant à « renforcer l'autorité de la CLE ».
- De nombreuses orientations ou dispositions du Sdage visent les Sage ou s'appuient sur eux : elles sont de nature à « confier un rôle au Sage » ; elles invitent les Sage à s'emparer de certaines thématiques (comme celles des milieux littoraux et côtiers) ; ou elles réaffirment le rôle des Sage et des CLE afin de renforcer la cohérence des politiques menées sur le territoire.

Le Sdage 2016-2021 s'inscrit dans la continuité du Sdage 2010-2015. Il conforte le rôle des Sage et des CLE, tout en veillant à ne pas provoquer de révision injustifiée et coûteuse. Environ une soixantaine d'orientations ou dispositions concernent les Sage ; toutefois, elles sont, pour la plupart, présentées sous la forme de recommandations optionnelles.

A titre d'exemple, nous pouvons mentionner les orientations suivantes :

- Le rôle des Sage dans l'atteinte des objectifs environnementaux est réaffirmé. Le Sage a « notamment pour objectif l'atteinte du bon état fixé par la directive cadre sur l'eau (DCE) » (orientation 12A). Dans le même temps, il est rappelé qu'il est le fruit d'une « initiative locale pour répondre à des besoins locaux d'amélioration de la gestion de l'eau ».
- Des orientations visent à renforcer ou à réaffirmer le rôle de la CLE : orientation 14A, disposition 12B1, qui réaffirme le rôle de la CLE dans l'élaboration des démarches contractuelles territoriales, ...
- Des orientations sont là pour préciser ce qui est attendu des Sage : disposition 4A2 sur le plan de réduction des pesticides par les Sage ; disposition 10A1 sur les plans de réduction des flux de nutriments ; disposition 14B2 sur les volets pédagogiques des Sage ; dispositions 1C2 et 1C3 sur les questions de continuité et d'espace de mobilité, ...
- Des orientations donnent la possibilité aux Sage de se donner des règles propres, en renforçant ou en assouplissant des règles générales : dispositions 9B1 et 9B2 sur la définition d'objectifs spécifiques, chapitre 7, ...
- Des orientations visent à renforcer la cohérence des actions menées : disposition 13A2, qui accroît la prise en compte des Sage dans l'élaboration des plans d'actions opérationnels territorialisés (PAOT), ...
- Les Sage acquièrent la possibilité d'intervenir sur certains sujets : disposition 2B3 et orientation 3E qui traitent des rejets, ...

1.1.2. Une politique d'intervention ambitieuse

Pour accompagner la mise en place de cet outil sur le bassin, l'agence a toujours eu une politique d'intervention ambitieuse, qui s'est traduite par un appui financier grandissant du 8^e au 10^e programme :

- Les taux d'aide attribués dans les 8^e et 9^e programmes variaient de 30 % à 50 % selon les lignes d'intervention et en fonction de la phase du Sage (élaboration ou mise en œuvre).
- Dans le 8^e Programme, il y avait un bonus de 10 % de subvention pour soutenir une action qui figurait dans un Sage.
- Lors de l'élaboration du 10^e programme, le conseil d'administration a choisi d'apporter des financements importants aux structures porteuses des Sage, tant dans les phases d'élaboration que de mise en œuvre. Initialement, pour tous les types d'intervention, trois taux de subvention étaient prévus : 35 %, 50 % et 70 %. Le taux maximal de subvention a été retenu pour l'animation, le pilotage et les études à conduire dans la phase d'élaboration comme dans la phase de mise en œuvre ; de même, les études stratégiques d'aide à la décision à une échelle supérieure à celle de la commune ou de l'intercommunalité (bassin versant, Sage, Département, Région) ont relevé également de ce taux maximal.
- Lors de la révision du 10^e programme d'intervention, en conseil d'administration du 8 octobre 2015, les taux d'aides ont été relevés, et le taux maximal d'aide est passé à 80 %, avec une entrée en application au 1^{er} janvier 2016.

Ce choix est issu d'une volonté politique forte des administrateurs d'accompagner les structures porteuses dans ces missions, et à travers ce relèvement d'émettre un signal fort de prise en compte des objectifs du Sdage. Cette volonté a été réaffirmée dans le sous-objectif « soutenir la planification collective de l'eau à l'échelle des bassins versants pour l'élaboration des projets territoriaux » du contrat d'objectifs 2013-2018 entre l'agence de l'eau Loire-Bretagne et l'Etat : « Le 10^e programme de l'agence donne des moyens importants pour l'animation des Sage et l'agence poursuivra l'animation du réseau technique des animateurs de Sage ».

De plus, le contrat d'objectif fixe des objectifs en termes de mise en place des Sage : 40 Sage approuvés en 2015, 51 en 2018.

Outre, l'orientation des aides financières, le programme d'intervention de l'agence émet des recommandations sur le contenu des Sage et les procédures à mettre en place. Ainsi, le 10^e programme demande que le Sage indique dans son plan d'aménagement et de gestion durable (PAGD) ses priorités en termes d'objectifs et de territoires pour orienter l'action opérationnelle. Le 10^e programme renforce l'articulation entre les contrats territoriaux (CT) et les Sage, et préconise une grille d'analyse et un avis motivé des CLE sur les projets de CT.

1.2. CHAMP DE L'ÉVALUATION

Cette évaluation s'intéresse principalement à la politique d'accompagnement des Sage menée par l'agence de l'eau Loire-Bretagne. Il ne s'agit donc pas d'évaluer l'encadrement national des Sage à travers le code de l'environnement¹, ni d'évaluer les résultats obtenus sur leur(s) territoire(s) par chacun ou l'ensemble des Sage du bassin Loire-Bretagne.

La présente mission se place dans le cadre de la préparation du 11^e programme de l'agence de l'eau Loire-Bretagne et vise à évaluer notamment les effets des modalités d'accompagnement financier et technique choisies par l'agence de l'eau. Ainsi, les outils proposés pour la mise en œuvre des aides et des opérations dans le cadre du 10^e programme font partie du champ de l'évaluation ; cette évaluation permettra de ré-interroger la pertinence, l'efficacité et l'efficience des modes d'action proposés dans le 10^e programme.

1.2.1. L'accompagnement financier

Quel que soit le niveau d'avancement du Sage (Sage en élaboration, approuvé ou en révision), l'agence de l'eau apporte son aide financière à la structure porteuse du Sage afin d'assurer le fonctionnement de la cellule d'animation : prise en charge des coûts salariaux, des coûts de fonctionnement liés aux postes financés, des coûts de fonctionnement de la CLE. Elle intervient en outre pour financer des études au titre de l'élaboration ou de la révision du Sage, ou dans le cadre de la mise en œuvre des objectifs du Sage. Elle finance le suivi de la qualité des eaux. Enfin, elle accompagne financièrement le programme de communication du Sage, les actions de sensibilisation et les actions pédagogiques.

Le champ de l'évaluation est centré sur les aides accordées au cours des 8^e, 9^e et 10^e programmes, et il s'intéresse à la nature des aides, aux taux et montants des aides, aux critères d'éligibilité et aux règles de subvention (le cas échéant).

1.2.2. L'accompagnement technique

L'agence de l'eau a des missions générales de connaissance, d'évaluation, d'information et de communication. Afin d'orienter l'action dans le domaine de l'eau et d'apporter des outils d'aide à la décision, elle organise la production de connaissances sur l'état des milieux, évalue l'efficacité de ses actions, met les données et informations à la disposition du public.

Plus spécifiquement, l'agence de l'eau accompagne les démarches de Sage par un appui fourni par les délégations (voir Figure 1) et par le siège.

Le dispositif d'accompagnement des Sage est décliné de façon spécifique dans chaque délégation, en tenant compte de son organisation et des ressources disponibles. Le rôle des délégations est de suivre l'élaboration et la mise en œuvre des Sage. Au sein de chacune d'elle, les instructeurs sont les interlocuteurs directs des animateurs de Sage et des présidents de CLE, à même de répondre aux sollicitations des territoires. Ils participent aux réunions de CLE, ainsi qu'aux bureaux de CLE, et éventuellement aux groupes thématiques ou géographiques, aux commissions, etc.

Au sein de chaque délégation, une personne « référente » est désignée comme correspondant du siège.

¹ Les Sage, leur élaboration, leur contenu sont régis par les articles L212-3 à L212-11 et R212-26 à R212-48 sur Code de l'environnement.



Figure 1 : Présentation du bassin Loire-Bretagne, de ses sous-bassins et des délégations de l'agence de l'eau

Au niveau du siège, un poste est dédié à l'accompagnement des Sage. Cette personne a pour mission de :

- préparer et mettre en œuvre la politique d'accompagnement des Sage ;
- animer le réseau des animateurs de Sage ;
- représenter l'agence aux réunions du groupe national sur les Sage.

En termes d'accompagnement technique, sa mission est de : coordonner le suivi de la mise en œuvre des Sage et leur bonne articulation avec le Sdage ; apporter un appui aux délégations en mettant à leur disposition des éléments méthodologiques ; organiser des rencontres régulières des présidents de CLE et des animateurs de Sage.

Elle assure le relais technique sur l'interprétation et les modalités de mise en œuvre du Sdage et accompagne les animateurs et présidents de CLE en phase de préparation de l'avis au comité de bassin sur la compatibilité du Sage avec le Sdage.

Elle recherche le cas échéant des référents permettant de répondre aux sollicitations techniques pointues.

L'ensemble de ces missions fait également partie du champ de l'évaluation.

Enfin l'agence de l'eau intervient en tant que membre du Secrétariat technique de bassin² : instruction des dossiers de Sage, organisation d'une réunion annuelle des Présidents de CLE à l'initiative du Président du Comité de Bassin. Cette mission de secrétariat technique ne fait pas expressément partie du champ de l'évaluation.

² Le secrétariat technique de bassin (STB) est l'instance regroupant la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement du territoire et du logement (DREAL) déléguée de bassin, l'agence de l'eau et l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques. Le STB a pour mission de proposer au comité de bassin le contenu technique du projet de schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage), et d'élaborer les projets de programme de mesures et de programme de surveillance pour le compte du préfet coordonnateur de bassin.

1.3. LES AXES ÉVALUATIFS

La théorie d'action de l'agence de l'eau est présentée en annexe 1. Le comité de pilotage de l'évaluation, mobilisé dès 2014, a formulé cinq axes d'évaluation, déclinés en questions évaluatives présentés ci-dessous.

Axe 1

Quelle est la valeur ajoutée de l'accompagnement technique et financier de l'agence de l'eau aux différentes étapes d'un Sage ?

Q1.1 : Quelle est l'efficacité de la politique d'accompagnement des Sage menée par l'agence de l'eau ?

Q1.2 : Quelle est la pérennité financière du fonctionnement des Sage ? Quelle est la cohérence avec les autres politiques publiques ?

Axe 2

Accompagnement de l'agence de l'eau et gouvernance de l'eau : animation de la CLE et structuration de la maîtrise d'ouvrage.

Q2.1 : Est-ce que la politique d'accompagnement de l'agence permet d'aider à structurer et/ou renforcer la gouvernance de l'eau au niveau local ? Comment accompagner le président de la CLE et l'animateur pour favoriser un meilleur débat démocratique au sein des CLE ?

Q2.2. : Comment favoriser l'implication des membres de la CLE et notamment des élus ? Quels sont les besoins de formation des animateurs à chaque étape ? Quel est le besoin d'accompagnement en termes de sensibilisation et de communication à chaque étape ?

Q2.3 : Faut-il aider à structurer et/ou renforcer les maîtrises d'ouvrage au niveau local ? Dans quels cas ? Faut-il chercher à impliquer les CLE dans l'émergence et la structuration des maîtrises d'ouvrage ? Faut-il faire évoluer les aides et comment maintenir la cohérence de bassin versant dans le contexte de la réforme territoriale ?

Axe 3

Accompagnement de l'agence de l'eau et déclinaison opérationnelle des Sage.

Q3.1: Comment l'agence de l'eau peut-elle accompagner les Sage pour favoriser leur déclinaison opérationnelle ? Doit-elle proposer des outils opérationnels du type des contrats territoriaux ? Doit-elle aider à renforcer les compétences des membres de la CLE par des aides à la communication/sensibilisation et/ou doit-elle aider à renforcer les compétences de l'animateur du Sage ?

Q3.2 : Est-ce que les procédures d'instructions préconisées pour favoriser l'articulation entre Sage et CT sont suffisantes ?

Axe 4

Accompagnement de l'agence de l'eau et politique territoriale.

Q4.1 : Dans quel contexte l'agence et ses partenaires doivent-ils favoriser l'implication des CLE et/ou des structures porteuses dans les politiques territoriales et lesquelles (urbanisme, développement économique) ?

Q4.2 : Comment le programme d'intervention de l'agence peut-il favoriser cette implication ? Quelles en sont les conséquences sur l'accompagnement technique et financier de l'agence de l'eau ?

Q4.3 : Comment améliorer la circulation de l'information auprès de l'ensemble des partenaires (agence, collectivités et État) vers la CLE sur les actions menées ?

Axe 5

Accompagnement de l'agence et atteinte des objectifs environnementaux du Sdage.

Q5.1. Dans quelle mesure l'accompagnement des Sage contribue-t-il efficacement à la politique de l'agence et à l'atteinte du bon état ? Comment joue le positionnement de l'agence de l'eau en général, au sein de la CLE et dans ses autres politiques d'intervention ? Comment l'agence accompagne la cellule d'animation et la CLE dans la définition de la plus-value d'un Sage sur le territoire ? Quelle articulation existe entre le Sage (la CLE) et le Sdage (le comité de bassin) ?

Q5.2. L'agence doit-elle moduler son accompagnement (technique et financier) des Sage pour renforcer leur efficacité au regard de leur contribution à l'atteinte des objectifs environnementaux ? Faut-il que l'agence demande de préciser les objectifs et les indicateurs de résultats en adéquation avec le Sdage ?

Q5.3 : Quel équilibre faut-il trouver dans l'accompagnement de l'agence pour à la fois permettre l'atteinte des objectifs environnementaux fixés par le Sdage et une bonne appropriation du Sage par les acteurs locaux ?

Ces axes évaluatifs peuvent être positionnés au regard du diagramme logique d'impact de l'intervention de l'agence de l'eau (voir Figure 2).

L'axe 1 s'intéresse à la plus-value des réalisations de l'agence (accompagnement technique et financier) au regard des résultats attendus et des finalités, à l'échelle du bassin et à l'échelle locale. Les axes 2 et 3 s'intéressent plus spécifiquement aux résultats attendus sur les territoires, à savoir l'amélioration de la gouvernance de l'eau et la déclinaison opérationnelle des actions du Sage. L'axe 4 analyse l'impact possible du renforcement de la CLE sur les territoires. L'axe 5 s'intéresse plus spécifiquement à la finalité de la politique de l'agence de l'eau, à savoir l'atteinte des objectifs du Sdage sur le bassin et à l'échelle des territoires.

Réalisations

Aides de l'agence de l'eau :

Animation, fonctionnement de la structure

Communication

Études

Suivi qualité d'eau

Émergence de maîtrises d'ouvrage

Appui technique:

Appui des délégations et du siège

Procédures d'instruction

Réseau des animateurs des Sage

Résultats directs attendus

A l'échelle du bassin Loire-Bretagne :

90 % du territoire couvert par un Sage

Des Sage partout où c'est nécessaire

Sur les territoires :

Un Sage qui définit et contribue à la mise en œuvre des actions prioritaires (cf axe 3)

Une CLE qui fonctionne et mobilise les acteurs (cf axe 2)

Effets attendus

- Favoriser la gestion à l'échelle des bassins versants
- Associer les acteurs et usages socio-économiques
- Renforcer la cohérence des politiques publiques (SCOT)

- Favoriser la structuration des maîtrises d'ouvrage (cf axe 2)
- Favoriser la réalisation des actions prioritaires (cf axe 3)
- Permettre la constitution d'une CLE qui fonctionne et mobilise les acteurs de l'eau et hors domaine de l'eau dans la mise en place d'actions concrètes (cf axe 4)

Finalités

Sur le bassin: atteinte des objectifs du Sdage

Sur les territoires : favoriser l'appropriation locale des enjeux de gestion de l'eau

Axes 1, 2, 3

Axes 1, 2, 3, 4

Axes 1, 5

Figure 2 : Diagramme logique des effets de la politique d'accompagnement des Sage

1.4. MÉTHODOLOGIE

La mission d'évaluation a été conduite en trois phases :

- Phase 1 de bilan des Sage et des interventions de l'agence,
- Phase 2 d'analyse évaluative,
- Phase 3 de formulation des jugements et des recommandations.

Le comité de pilotage s'est réuni à 6 reprises pour suivre l'ensemble de la mission. Les recommandations sont issues d'un travail approfondi du comité de pilotage.

Le plan de collecte mis en place (voir figure 3, page suivante) a eu pour objectif de recueillir l'avis de l'ensemble des parties prenantes impliquées dans les démarches de Sage, susceptibles d'avoir un avis sur l'intervention de l'agence de l'eau.

La diversité des modalités de collecte d'information permet de recueillir des avis spécifiques, mais aussi de croiser les avis des différentes parties prenantes :

- Le questionnaire en ligne a pour objectif d'apprécier le niveau de satisfaction et les attentes des animateurs de Sage: 38 animateurs ont répondu sur les 55 interrogés (absence d'animateur lors de la réalisation de l'évaluation sur un Sage) ;
- Les études de cas permettent une analyse plus fine du rôle de chacun des acteurs dans les démarches de Sage, en lien avec le contexte territorial.

En outre, les enquêtes auprès des délégations de l'agence de l'eau auront permis de collecter des données pour alimenter le bilan des interventions et la présentation des Sage (voir chapitres 3. Diversité des Sage et 4. Bilan des interventions de l'agence).

La localisation des 9 études de cas et des 8 Sage ayant fait l'objet d'enquêtes téléphoniques est présentée en annexes 4 et 5. Les évolutions de compétences des collectivités attendues suite à la promulgation loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 sur la modernisation de l'action publique territoriale et l'affirmation des métropoles (dite loi « MAPAM » ou loi « MAPTAM ») et de la loi du 7 août 2015, portant nouvelle organisation territoriale de la République (« NOTRe ») laissent présager d'importantes évolutions d'ici 2018, en matière de maîtrise d'ouvrage des actions sur les milieux aquatiques, l'eau potable et l'assainissement.

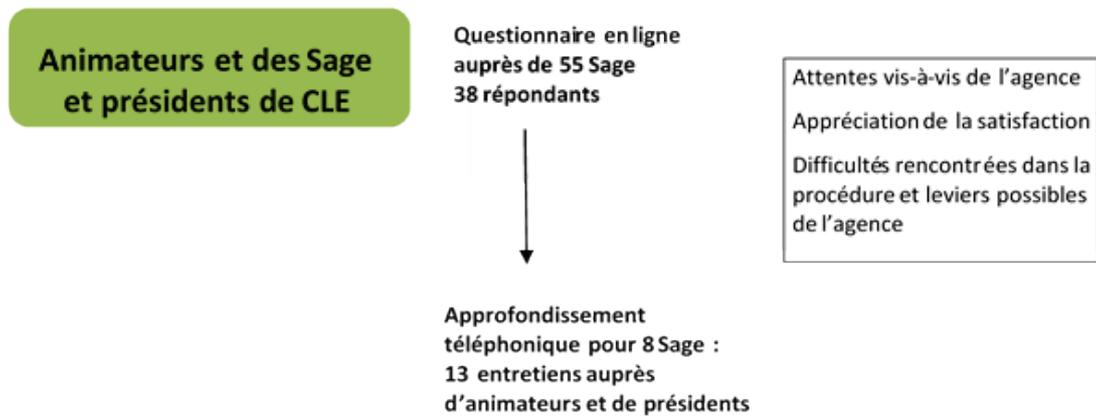
Les structures porteuses de Sage sont aussi susceptibles d'évoluer. En effet, de nombreuses structures porteuses exercent, outre la mission d'animation de Sage, des compétences en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations qui relèvent de la nouvelle compétence dite « GEMAPI ». Or, cette compétence devient une compétence exclusive du bloc communal ; ainsi selon la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014, « les conseils départementaux, les conseils régionaux, leurs groupements ou les autres personnes morales de droit public qui assurent l'une des missions mentionnées aux 1°, 2°, 5° et 8° du I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement à la date de publication de la présente loi, exercent les compétences qui s'y rattachent jusqu'au transfert de celles-ci à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, au plus tard jusqu'au 1^{er} janvier 2018 » (extrait de l'article 59). Ceci peut conduire les Départements et institutions interdépartementales, à s'interroger sur leur mission de portage de Sage, ou sur leur participation statutaire à un syndicat mixte lorsque cette mission s'accompagne de l'exercice d'une compétence relevant de la GEMAPI. De manière générale, la loi MAPTAM peut amener à une évolution statutaire de nombreuses structures de type « syndicat mixte » ou « syndicat intercommunal ».

Selon les chargés d'intervention et chargés d'intervention spécialisés de l'agence de l'eau qui suivent les Sage, pour 60 % des Sage, la structure porteuse pourrait évoluer dans ses statuts ou changer d'ici 2018 (ou à plus long terme, lors du passage à la mise en œuvre).

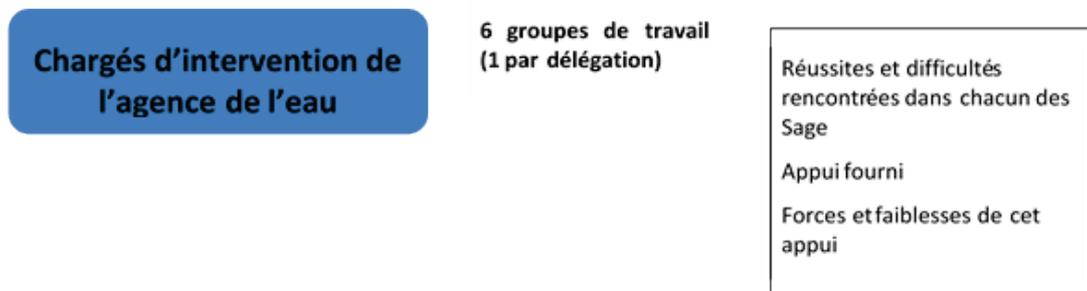
Tableau 2 : Tableau de synthèse des personnes enquêtées

Animateurs de Sage	9 rencontres dans le cadre des études de cas, 38 retours de questionnaire au total, 8 entretiens téléphoniques d'approfondissement suite au retour de questionnaire
Chargés d'intervention, chargés d'intervention spécialisés et chefs de services au sein des délégations de l'agence de l'eau	18 personnes rencontrées lors des groupes de travail au sein des délégations
Présidents (ou VP) de CLE	9 rencontres lors des études de cas, 4 enquêtes téléphoniques complémentaires aux enquêtes téléphoniques auprès des animateurs, 1 enquête auprès de l'assemblée permanente des présidents de CLE de Bretagne (APPCB)
Élus (ou Directeur) représentant les structures porteuses de Sage	5 rencontres lors des études de cas, 1 enquête téléphonique auprès de l'Établissement Public Loire en tant que structure porteuse de plusieurs Sage
Élus (ou technicien) des structures porteuses de contrat ou de syndicats de travaux	9 rencontres lors des études de cas, 1 enquête téléphonique auprès de l'association des techniciens de bassin versant de Bretagne (ATBVB)
Représentants des acteurs économiques	11 membres des CLE rencontrés lors des études de cas
Représentants des acteurs associatifs	10 membres des CLE rencontrés lors des études de cas, 2 enquêtes téléphoniques (Eaux et Rivières de Bretagne, Office International de l'Eau)
Collectivités qui co-financent les contrats	5 enquêtes téléphoniques (Régions Auvergne, Bretagne, Pays de Loire, département du Finistère) et 1 rencontre lors des études de cas
Services de l'État	3 rencontres lors des études de cas

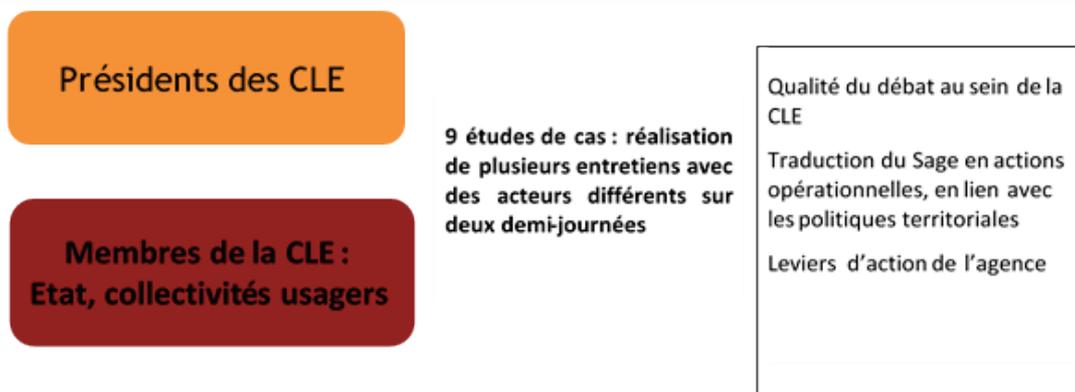
Objectif : Fournir une vision globale et homogène des attentes et besoins des animateurs



Objectif : Favoriser le regard croisé avec celui des animateurs et inciter à la mise en commun et au partage d'expériences au sein des délégations



Objectif : Analyser plus finement les processus en place sur les territoires et le rôle de l'agence de l'eau



Objectif : Analyser la cohérence des politiques d'intervention sur les Sage et la complémentarité des dispositifs d'accompagnement



Figure 3 : Schéma du plan de collecte

2. LA DYNAMIQUE DE MISE EN PLACE DES SAGE SUR LE BASSIN LOIRE-BRETAGNE

Les données utilisées datent de juillet 2015 et reposent sur :

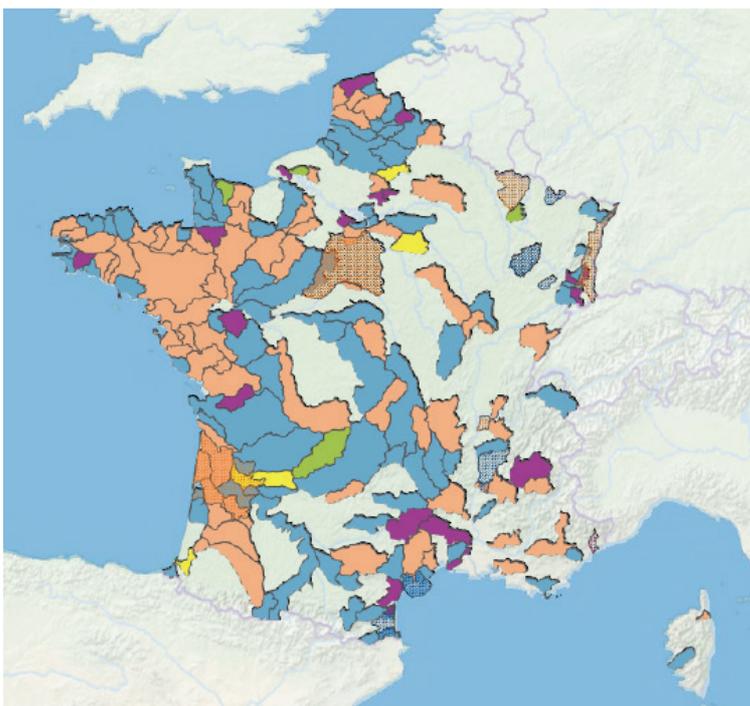
- le tableau de suivi des procédures de Sage réalisé par l'agence de l'eau Loire-Bretagne ;
- des données de Gest'eau.

2.1. LE DÉPLOIEMENT DES SAGE SUR LE BASSIN LOIRE-BRETAGNE

Dès 2002, 31 démarches de Sage sont engagées sur le bassin Loire-Bretagne. Elles représentent 42 % de la surface du bassin. En 2015, 56 démarches de Sage couvrent 84 % du bassin. Cette évolution est constante entre la fin du 7^e programme et le 9^e programme (+ 20 % de Sage de programme en programme).

A noter qu'au cours du 10^e programme, aucune nouvelle démarche de Sage n'a été engagée.

La surface globale couverte par les 56 Sage représente donc 84 % de la superficie totale du bassin Loire-Bretagne, soit plus de 131 400 km². Ce taux de couverture est légèrement inférieur à l'objectif de 90 % visé par le 9^e programme.



Le bassin Loire-Bretagne est, avec les bassins Artois-Picardie et Adour-Garonne, un des bassins français où le taux de couverture est le plus important.

Figure 4 : Répartition des Sage en France,

Source : Gest'eau, juillet 2015

Le Sdage 2010-2015 et le Sdage 2016-2021 ont identifié des Sage dits « nécessaires » :

- La disposition 13A-1 du Sdage 2010-2015 avait identifié 12 bassins versants pour lesquels il était nécessaire d'élaborer ou de mettre à jour un Sage pour atteindre les objectifs environnementaux fixés par ce Sdage. Ces Sage, qualifiés de « Sage nécessaires » sont actuellement en cours d'élaboration (4 Sage) ou mis en œuvre (8 Sage).
- La carte ci-après indique les Sage identifiés comme nécessaires dans le Sdage 2016-2021. Ils sont tous actuellement en cours d'élaboration. Elle indique également des territoires dits orphelins de Sage, à étudier.

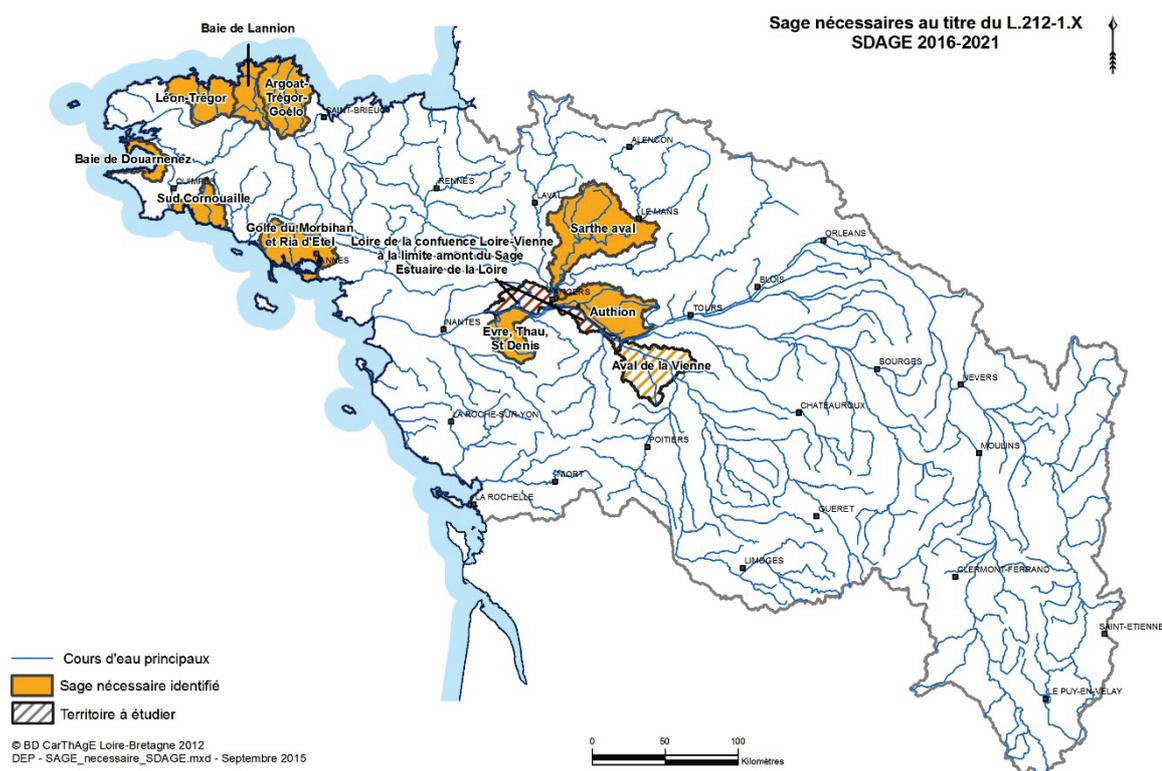


Figure 6 : Sage nécessaires au titre du L.212-1.X du code de l'environnement (Sdage 2016-2021)

2.2. L'ÉTAT D'AVANCEMENT DES DÉMARCHES DE SAGE

2.2.1. Les différents stades d'avancement

Les différentes étapes de l'élaboration d'un Sage sont les suivantes :

- Arrêté du périmètre,
- Arrêté de création de la CLE,
- Élaboration des documents par la CLE,
- Délibération de la CLE sur le projet de Sage,
- Avis du Comité de bassin sur le projet de Sage,
- Consultation des assemblées, puis enquête publique,
- Adoption du Sage par la CLE,
- Approbation par arrêté préfectoral.

Un Sage est dit en phase de « mise en œuvre » dès lors que le document a été approuvé par arrêté préfectoral.

Une révision doit être engagée en cas de changements substantiels qui modifient en profondeur tout ou une partie du Sage. Cette révision nécessite les mêmes étapes de consultation que la phase d'élaboration. Les Sage approuvés par arrêté préfectoral suite à révision sont qualifiés dans la suite du document de « Sage mis en œuvre après révision ».

En juillet 2015, sur les 56 Sage, 25 sont en phase d'élaboration ou de consultation et 31 ont été approuvés par arrêté préfectoral et sont en phase de mise en œuvre. Sur les 31 Sage mis en œuvre, 9 ont déjà été révisés depuis leur adoption (Sage mis en œuvre après révision), 3 sont en cours de révision.

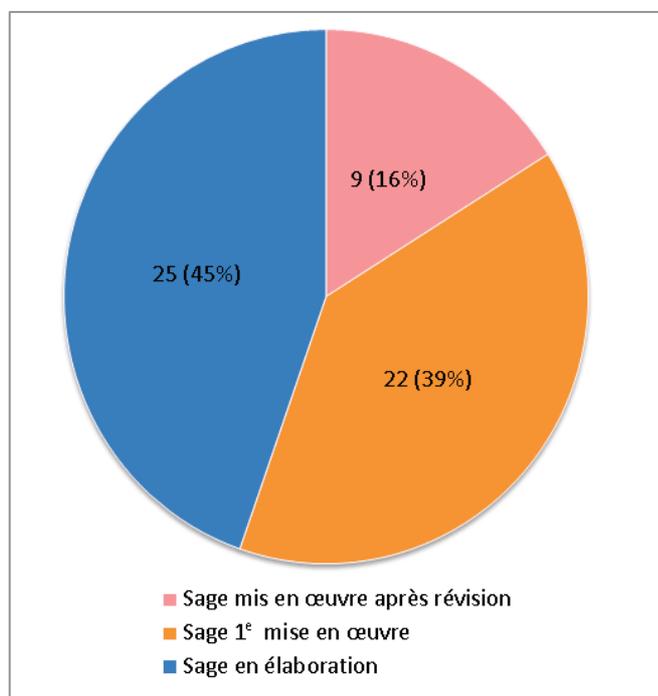


Figure 7 : Répartition des Sage selon leur état d'avancement (juillet 2015)

La carte ci-après localise les Sage sur le bassin selon leur état d'avancement à la date de juillet 2015.

**Etat d'avancement des Sage
sur le bassin Loire-Bretagne**

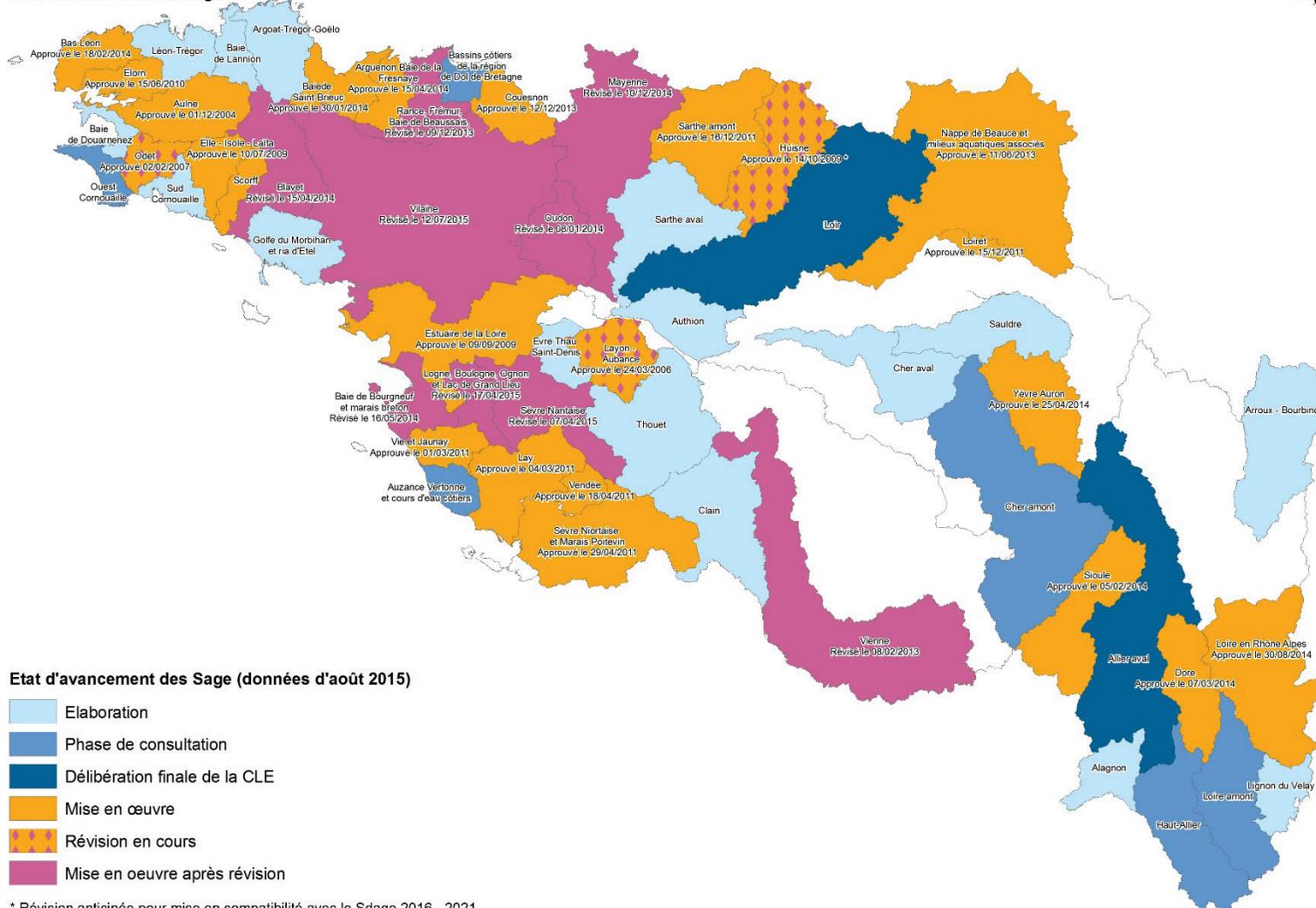


Figure 8 : Carte d'état d'avancement des Sage (juillet 2015)

La phase d'élaboration

En juillet 2015, 68 % des 25 Sage en cours d'élaboration en étaient au stade de l'élaboration des documents. Les autres étaient dans les phases de consultation, d'adoption par la CLE ou d'approbation par le Préfet³.

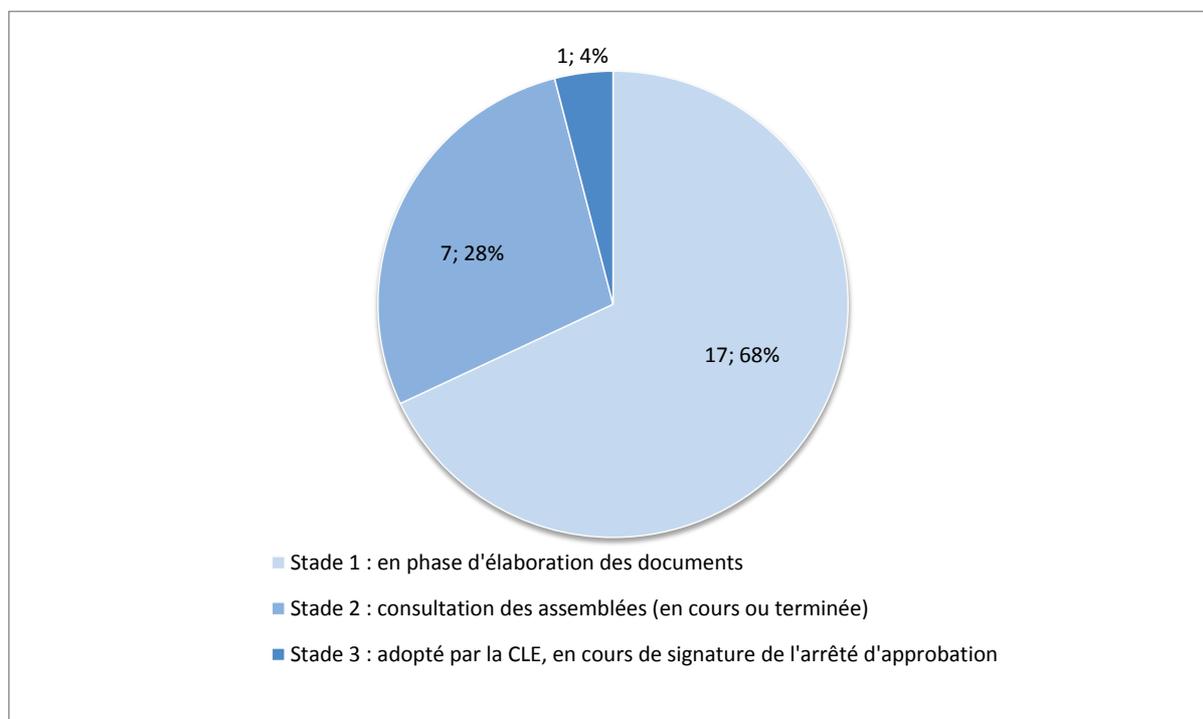


Figure 9 : Répartition des Sage en cours d'élaboration selon leur état d'avancement

La mise en œuvre et la révision

31 Sage sont actuellement en cours de mise en œuvre.

La loi n° 2006-1772 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) du 30 décembre 2006 a renforcé la portée juridique des Sage. Ils doivent désormais être constitués d'un plan d'aménagement et de gestion durable (PAGD), opposable aux décisions administratives dans le domaine de l'eau, ainsi que d'un règlement, opposable aux tiers. Les Sage approuvés avant la date de promulgation de la LEMA doivent être complétés dans un délai de six ans par le règlement (*Art. L212-10 du Code de l'environnement*). La LEMA précise en outre que les Sage doivent être compatibles ou rendus compatibles avec les Sdage dans un délai de trois ans après leur approbation (*Art. L212-3 du Code de l'environnement*).

Ces nouvelles dispositions ont rendu nécessaire la révision de 11 Sage approuvés avant 2007. En complément, le Sage Huisne a entamé une révision anticipée pour être compatible avec le Sdage 2016-2021. Parmi eux, 9 Sage ont terminé leur révision. Les 3 Sage encore en révision ont des stades d'avancement différents : Huisne, en cours de révision des documents ; Odet, en phase de consultation ; Layon-Aubance, enquête publique terminée.

³ Le Sage Loir était en cours d'approbation par le Préfet en juillet 2015. Il a été approuvé le 25 septembre 2015.

2.2.2. La durée d'élaboration, de révision et d'approbation

Sur les 31 Sage actuellement en cours de mise en œuvre, le délai moyen d'élaboration, entre la constitution de la CLE et l'approbation préfectorale, a été de 9 ans :

2.3. 5 À 7 ANS POUR 42 % D'ENTRE EUX

- 8 à 10 ans pour 32 % ;
- plus de 10 ans pour les 26 % restants.

Pour les Sage mis en œuvre après révision, la durée moyenne nécessaire à la révision a été de 4,5 ans (généralement entre 3,5 et 5,5 ans).

Pour les 31 Sage approuvés, la durée globale de consultation et d'approbation, à savoir le délai entre l'avis au comité de bassin et l'approbation par le Préfet, a été en moyenne de 14 mois. Cette durée est très variable et fluctue de 6 mois à 30 mois.

2.3.1. L'évolution au cours des programmes

Une majorité des démarches de Sage (55 %) a émergé lors du 7^e programme : 31 démarches ont été initiées et 24 Sage ont vu leur périmètre arrêté durant cette période. Durant le 8^e programme, 16 Sage ont vu leur périmètre arrêté. Cette progression est identique durant le 9^e programme puisque 16 nouveaux périmètres de Sage ont été approuvés.

Le nombre de Sage approuvé augmente : il passe de 8 Sage approuvés à la fin du 8^e programme (2006) à 21 en fin du 9^e (2012), et à 31 en avril 2015. En juillet 2015, au total 39 Sage sur les 56 ont fait l'objet d'un examen pour avis en comité de bassin ; 8 projets de Sage sont donc actuellement en cours de consultation et d'approbation (39, moins les 31 approuvés).

L'objectif visé par le 9^e programme était de 40 Sage approuvés en 2012. Cet objectif avait ensuite été révisé dans le contrat d'objectifs qui visait 40 Sage approuvés en 2015. Cet objectif est quasiment atteint, puisque l'ensemble des Sage approuvés ou en cours de consultation et d'approbation était de 39 Sage en avril 2015⁴.

⁴ Un Sage a été examiné en comité de bassin en novembre 2015 ce qui porte à 40 le nombre de Sage approuvés ou en cours de consultation. Entre septembre et décembre 2015, 5 Sage supplémentaires ont été approuvés.

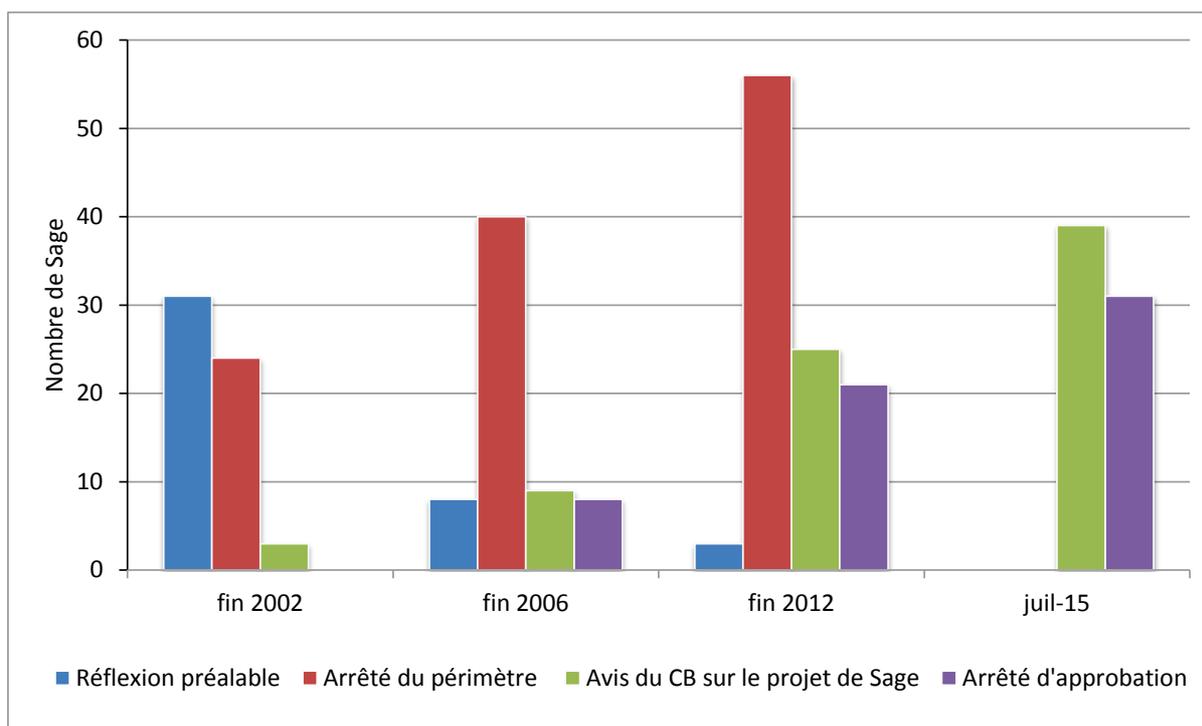


Figure 10 : Évolution du nombre de démarches de Sage engagées, dont le périmètre a été arrêté ou dont le Sage a été approuvé

2.4. SYNTHÈSE

Atteinte des objectifs :

A ce jour, 31 Sage sont en cours de mise en œuvre : **l'objectif de 40 Sage approuvés en 2015 est atteint à 88 %**. Il est quasiment atteint si l'on y ajoute les 8 Sage en cours de consultation et d'approbation en juillet 2015.

Le bassin Loire-Bretagne est couvert par des Sage à hauteur de 84 % de sa surface.

L'élaboration des Sage reste un processus très long : 9 ans en moyenne, jusqu'à plus de 10 ans pour un quart des Sage.

Ces éléments sont à intégrer dans l'analyse de l'axe 1 portant sur la valeur ajoutée de l'accompagnement de l'agence à chacun des trois stades : élaboration, mise en œuvre et révision.

Accompagner les Sage nécessite de s'adapter au stade de cette procédure. Si le 9^e programme était centré sur l'élaboration des Sage ; aujourd'hui et dans le futur, l'enjeu est d'accompagner la mise en œuvre et les phases de révision.

3. LA DIVERSITÉ DES SAGE

Dans l'objectif d'adapter les recommandations à chaque situation, il est important de bien connaître la diversité des situations de Sage. Cette analyse est également nécessaire à la compréhension du contexte et au choix des études de cas.

3.1. LA GOUVERNANCE DES SAGE

La Commission locale de l'eau est en charge de l'élaboration, de la consultation, de la révision et du suivi de l'application du Sage. Elle est composée :

- de représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements ;
- de représentants des usagers, des propriétaires fonciers, des organisations professionnelles et des associations concernées ;
- de représentants de l'État et de ses établissements publics intéressés.

Cette assemblée constitue un lieu privilégié de concertation, de débat, de mobilisation et de prise de décision. La CLE a le statut d'une commission administrative sans personnalité juridique propre. Elle doit donc s'appuyer sur une structure porteuse pour assurer le rôle de maîtrise d'ouvrage de l'animation et des études ; si elle en a la compétence, cette structure peut aussi assurer la maîtrise d'ouvrage de travaux.

Dans la majorité des cas, la structure porteuse recrute le personnel de la cellule d'animation du Sage et met à sa disposition l'environnement de travail nécessaire (locaux, matériels informatiques, véhicules...).

La structure porteuse en charge de la mise en œuvre peut être différente de celle qui a élaboré le Sage, ce qui est précisé dans la circulaire du 4 mai 2011. Pour la phase d'élaboration du Sage, en vertu de l'article R. 212-33 du Code de l'environnement, la CLE peut confier son secrétariat, ainsi que des études et analyses, à une collectivité territoriale, à un EPTB ou à un groupement de collectivités territoriales, ou, à défaut, à une association de communes regroupant au moins deux tiers des communes situées dans le périmètre du Sage. Après approbation par le préfet, la situation peut évoluer : en effet, le I de l'article 153 de la loi Grenelle 2 souligne la place légitime des EPTB comme structures porteuses pour le suivi et la mise en œuvre des actions du Sage. Ainsi, selon la délimitation des périmètres respectifs du Sage, des territoires d'intervention de la structure porteuse existante et de l'EPTB reconnu par le préfet coordonnateur de bassin en application des articles L. 213-12 et R. 213-49 du Code de l'environnement, plusieurs cas sont possibles :

- si le périmètre du Sage n'est pas compris dans celui de l'EPTB, la CLE peut conserver la structure porteuse existante pour la mise en œuvre et le suivi du Sage ;
- si le périmètre du Sage est compris dans celui de l'EPTB :
 - lorsque le périmètre du Sage est inclus dans celui de la structure porteuse existante, la CLE peut conserver cette structure ;
 - dans le cas contraire, si le périmètre du Sage est plus grand que celui de la structure porteuse, la CLE devra s'appuyer sur l'EPTB pour mettre en œuvre le Sage.

Les données utilisées pour décrire la gouvernance des Sage sont issues :

- des données transmises par l'agence de l'eau ou collectées sur Gest'eau (août 2015) ;
- d'une enquête réalisée auprès des chargés d'intervention ou des chargés d'intervention spécialisés, des chargés de mission « planification » et des chefs de service au sein des délégations de l'agence de l'eau, lors des groupes de travail (juin 2015).

3.2. LE PORTAGE DES DÉMARCHES DE SAGE

3.2.1. Les types de structures porteuses

Sur les 56 Sage du bassin Loire-Bretagne, les structures porteuses de l'animation et des études ont des statuts très variables, comme le montrent les tableaux et la carte ci-dessous.

Tableau 1 : Diversité des structures porteuses (données de juillet 2015)

Type de structure porteuse	Nombre de Sage concernés
Syndicat mixte	38
Institution interdépartementale	7
Syndicat intercommunal	4
Département	4
EPCI (Communauté d'agglomération ou communauté de communes)	2
GIP ⁵	0
Association de communes	1

Certaines structures au périmètre d'intervention étendu portent plusieurs Sage. Ainsi, sur l'ensemble du bassin Loire-Bretagne, au total 47 structures porteuses différentes exercent cette mission, dont 31 syndicats mixtes et 4 institutions interdépartementales.

Certains syndicats mixtes ont le statut d'EPTB (Établissement public territorial de bassin). Le tableau ci-après présente la liste des 18 Sage portés par un EPTB, dont les 8 portés par l'Établissement public Loire. Pour certains de ces Sage, la mission de portage du Sage a été transférée à l'Établissement public Loire, lors de leur passage en phase de mise en œuvre (en application de l'article 153 de la loi Grenelle 2).

Les évolutions de compétences des collectivités attendues suite à la promulgation loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 sur la modernisation de l'action publique territoriale et l'affirmation des métropoles (dite loi « MAPAM » ou loi « MAPTAM ») et de la loi du 7 août 2015, portant nouvelle organisation territoriale de la République (« NOTRe ») laissent présager d'importantes évolutions d'ici 2018, en matière de maîtrise d'ouvrage des actions sur les milieux aquatiques, l'eau potable et l'assainissement.

Les structures porteuses de Sage sont aussi susceptibles d'évoluer. En effet, de nombreuses structures porteuses exercent, outre la mission d'animation de Sage, des compétences en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations qui relèvent de la nouvelle compétence dite « GEMAPI »⁶. Or, cette compétence devient une compétence exclusive du bloc communal ; ainsi selon la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014, « les conseils départementaux, les conseils régionaux, leurs groupements ou les autres personnes morales de droit public qui assurent l'une des missions mentionnées aux 1°, 2°, 5° et 8° du I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement à la date de publication de la présente loi, exercent les compétences qui s'y rattachent jusqu'au transfert de celles-ci à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, au plus tard jusqu'au 1^{er} janvier 2018 » (extrait de l'article 59). Ceci peut conduire les Départements et institutions interdépartementales, à s'interroger sur leur mission de portage de Sage, ou sur leur participation statutaire à un syndicat mixte lorsque cette mission s'accompagne de

⁵ Le GIP Estuaire de la Loire ne porte plus le Sage Estuaire de la Loire depuis fin 2015. Un Syndicat mixte, le Syndicat Loire aval (Syloa) a été créé en 2015, pour exercer cette mission.

⁶ Les compétences « GEMAPI » sont celles mentionnées aux alinéas 1°, 2°, 5° et 8° du I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement.

l'exercice d'une compétence relevant de la GEMAPI. De manière générale, la loi MAPTAM peut amener à une évolution statutaire de nombreuses structures de type « syndicat mixte » ou « syndicat intercommunal ».

Selon les chargés d'intervention et chargés d'intervention spécialisés de l'agence de l'eau qui suivent les Sage, pour 60 % des Sage, la structure porteuse pourrait évoluer dans ses statuts ou changer d'ici 2018 (ou à plus long terme, lors du passage à la mise en œuvre).

Tableau 2 : Liste des Sage portés par un EPTB

Nom du Sage	Nom de la structure
Allier aval	ÉTABLISSEMENT PUBLIC LOIRE
Cher amont	
Cher aval	
Loir	
Loiret	
Sioule	
Loire en Rhône-Alpes	
Yèvre Auron	
Baie de Douarnenez	ÉTABLISSEMENT PUBLIC DE GESTION ET D'AMÉNAGEMENT DE LA BAIE DE DOUARNENEZ (EPAB)
Elle - Isole - Laïta	SYNDICAT MIXTE ELLE-ISOLE-LAITA
Elorn	SYNDICAT DE BASSIN DE L'ÉLORN
Aulne	ÉTABLISSEMENT PUBLIC D'AMÉNAGEMENT ET DE GESTION DU BASSIN VERSANT DE L'AULNE (EPAGA)
Baie de Saint-Brieuc	SYNDICAT MIXTE DU PAYS DE SAINT BRIEUC
Odet	SIVALODET
Rance, Frémur, Baie de Beausais	SM PORTAGE SAGE RANCE FRÉMUR BAIE DE BEAUSSAIS
Sèvre Nantaise	SYNDICAT MIXTE EPTB DU BASSIN DE LA SÈVRE NANTAISE
Vienne	ÉTABLISSEMENT PUBLIC BASSIN DE LA VIENNE
Vilaine	INSTITUTION D'AMÉNAGEMENT DE LA VILAINE

3.2.2. Les structures porteuses de Sage en charge de contrats territoriaux

En 2008, l'ensemble des démarches contractuelles antérieures (contrats de restauration, contrats d'entretien des cours d'eau ou de zones humides, et anciens contrats de bassin versant) a évolué vers une contractualisation unique dans sa formalisation : le contrat territorial (CT).

En 2013, 372 contrats territoriaux sont en cours de préparation, de mise en œuvre ou achevés (parmi lesquels 11 procédures de contrats de rivières).

Ils couvrent plus de 75 % de la superficie du bassin et peuvent viser un ou plusieurs enjeux simultanément :

- 178 comprennent un volet « pollutions diffuses agricoles »,
- 272, un volet « milieux aquatiques »,
- 90, un volet « zones humides »,
- 4, un volet « gestion quantitative ».

Sur 56 Sage, 34 (60 %) sont portés par des structures qui portent, sur le même territoire, au moins un CT en plus du Sage (source : groupes de travail au sein des délégations).

3.2.3. Cohérence du périmètre de la structure porteuse avec celui du Sage

Dans 73 % des cas (soit 36 Sage au total), il existe une cohérence entre le périmètre géographique de la structure et celui du Sage, puisque le périmètre de la structure est identique ou dépasse celui du Sage.

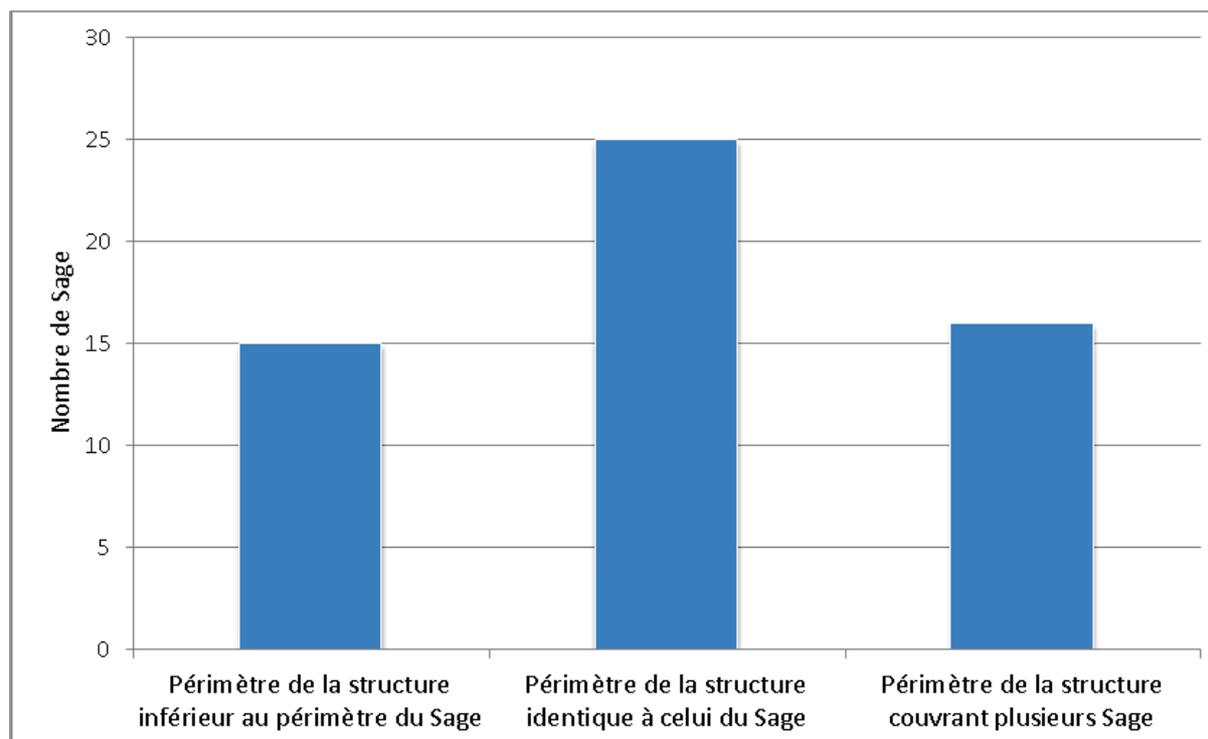


Figure 12 : Périmètre d'intervention de la structure porteuse au regard de celui du Sage

3.2.4. Les structures porteuses et les présidents de CLE

D'après les données collectées auprès des délégations de l'agence de l'eau, 40 % des présidents de CLE sont les présidents de la structure porteuse du Sage. Ce taux est supérieur dans les délégations

Ouest atlantique et Armor-Finistère où 60 % des présidents de CLE sont également président de la structure. 20 % des présidents de CLE sont élus de la structure porteuse.

Pour les 40 % restant (23 Sage), les présidents de CLE ne sont pas élus de la structure porteuse. C'est notamment le cas pour les Sage portés par des EPTB ou institutions interdépartementales de taille importante qui portent plusieurs Sage.

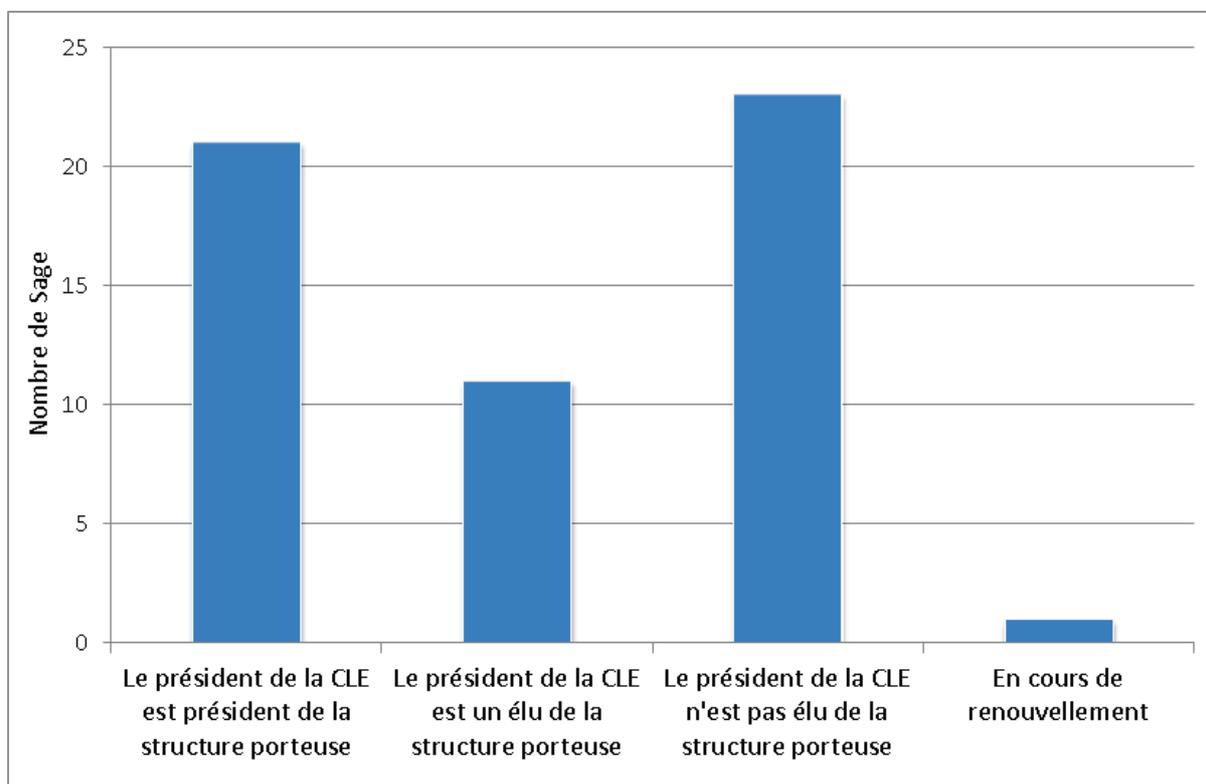


Figure 13 : Fonction du président de la CLE au sein de la structure porteuse

3.2.5. Synthèse

Cet état des lieux de la gouvernance des Sage montre la grande diversité des situations des Sage.

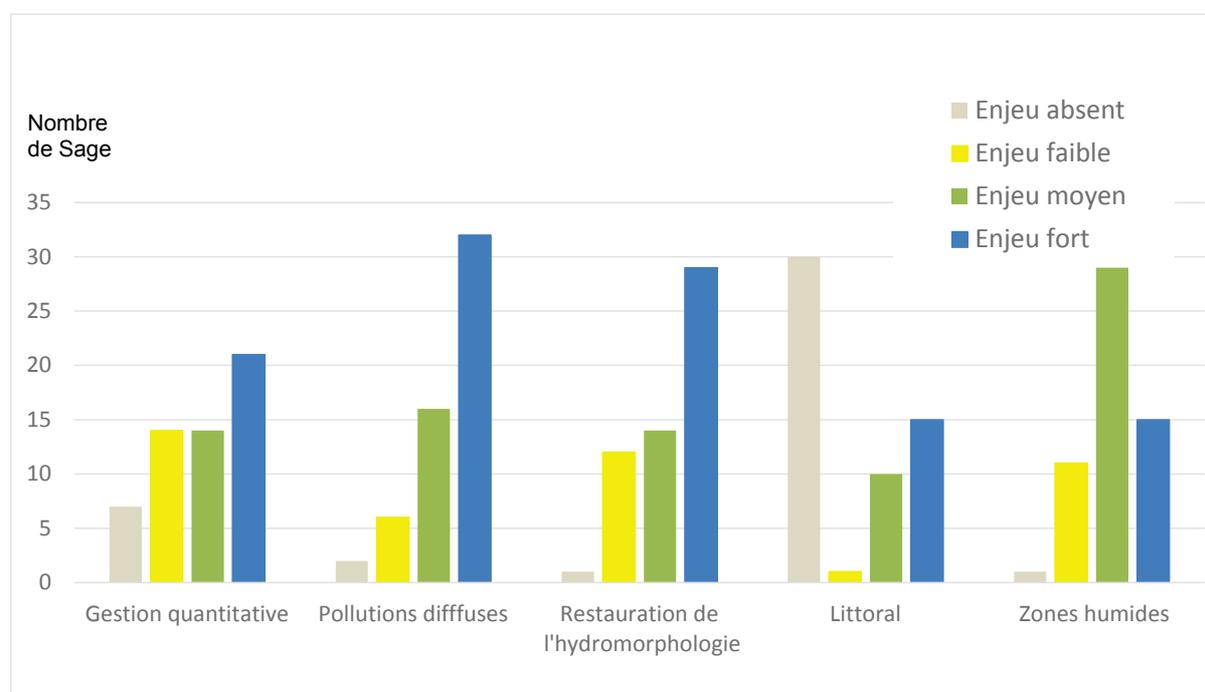
Les structures porteuses sont très diverses par leur statut, leur périmètre et leur taille. Autres facteurs de variabilité, non étudiés ci-dessus, les compétences et moyens humains dont dispose la structure porteuse.

La réflexion sur l'accompagnement technique de l'agence de l'eau doit prendre en compte la diversité de ces situations et s'intéresser non seulement à l'appui fourni à l'animateur, mais aussi aux relations avec la commission locale de l'eau, son président et la structure porteuse.

La présente évaluation est conduite dans le cadre d'un contexte marqué par la réforme territoriale, qui induit des interrogations fortes en lien avec la maîtrise d'ouvrage des actions locales, l'évolution des structures porteuses de l'animation des Sage et le financement de cette mission.

3.3. LES ENJEUX EN PRÉSENCE SUR LES SAGE

L'avis des personnes en charge du suivi des Sage au sein des délégations de l'agence de l'eau a été sollicité pour évaluer l'importance des enjeux présents sur les territoires des Sage sur une échelle à 4 niveaux : absent, importance faible, importance moyenne, importance forte, à partir de 5 enjeux pré-identifiés.



Source : Enquête auprès des délégations

Figure 14 : Appréciation de l'importance des enjeux sur les territoires de Sage

Cette analyse montre que ces 5 enjeux sont présents sur la majorité des territoires, hormis l'enjeu littoral qui concerne 25 Sage. L'enjeu qui apparaît d'importance la plus forte concerne les pollutions diffuses, suivi de la restauration de l'hydromorphologie.

Sur les 56 Sage, le nombre d'enjeux qualifiés de « forts », par les agents des délégations est le suivant :

- 6 Sage ne présentent pas d'enjeu qualifié de « fort »,
- 10 Sage sont concernés par un enjeu « fort »,
- 25 Sage sont concernés par deux enjeux « forts »,
- 15 Sage ont plus de trois enjeux « forts » sur leur territoire.

Au total, 40 Sage soit 71 % des Sage sont concernés par au moins deux enjeux forts.

Si l'on comptabilise aussi les enjeux qualifiés d'importance « moyenne » :

- Pour 19 Sage, les 5 enjeux sont qualifiés d'une importance « moyenne » à « forte »,
- Pour 26 Sage, trois ou quatre enjeux sont qualifiés d'importance « moyenne » à « forte ».

Cette analyse montre la multiplicité des enjeux en présence sur les territoires de Sage. Face à ces multiples enjeux de nature différente, l'agence doit adapter son accompagnement afin de s'assurer que les enjeux « forts » sur les territoires sont pris en compte.

4. BILAN DES INTERVENTIONS DE L'AGENCE

4.1. PRÉSENTATION DES PROGRAMMES D'INTERVENTION

4.1.1. Le 8^e programme

L'intervention de l'agence de l'eau sur les Sage dans le cadre du 8^e programme relève de deux nouveaux objectifs définis par ce programme :

- « Encourager et privilégier les démarches globales de territoire » ;
- « Communiquer, informer, éduquer pour la protection des milieux aquatiques ».

Les aides accordées portaient sur :

- la poursuite de l'aide à l'élaboration (animation, études) ;
- l'aide à l'animation au début de la mise en œuvre (limitée à 4 ans après l'approbation du Sage) ;
- la majoration des taux de subvention de 10 % pour certaines opérations définies par le Sage, jugées prioritaires par l'agence et engagées dans les 4 ans suivant l'approbation.

Les modalités de financement pour chaque type d'interventions étaient les suivantes :

Tableau 3 : Aides apportées par l'agence pour le 8^e programme

Phases	Dépenses prises en compte	Modalités de financement
Phase d'élaboration	Mise en place d'une cellule d'animation placée auprès de la CLE pendant la phase d'élaboration du Sage	50 %
	Etudes liées aux politiques territoriales et à la connaissance globale	50 %
Phase de mise en œuvre	Participation au fonctionnement de la cellule d'animation, pendant la phase de mise en œuvre du Sage	30 % aide maintenue pendant une durée maximum de 4 ans et dans le cadre d'une convention
	Mise en œuvre des opérations prioritaires du Sage Approuvé	Majoration de + 10 % Les opérations prioritaires sont soumises au conseil d'administration

La mise en place d'un bonus pour la mise en place d'actions prioritaires du Sage reposait sur :

- une majoration de 10 % pour les actions définies comme prioritaires,
- la rédaction, par la structure porteuse, d'un programme prioritaire à mettre en œuvre une fois le Sage approuvé,
- l'obligation de suivi de l'impact,
- la nécessité d'engager les travaux dans un délai de 4 ans après l'approbation, en comptant sur l'effet incitatif pour les travaux d'investissement.

Cette aide a été mobilisée uniquement par le Sage « Logne, Boulogne, Ognon, lac de Grandlieu ». Elle avait été fortement appréciée et avait permis de restructurer 5 ou 6 stations d'épuration. Le fait que ce bonus n'ait pas été mis en œuvre sur d'autres Sage peut s'expliquer par :

- le faible nombre de Sage éligibles : en 2002, un seul Sage était approuvé, il y en avait 8 en fin de 8^e programme,
- la difficulté de mise en place de cette mesure : le délai de mise en place de l'action était une contrainte forte pour les maîtres d'ouvrage ; pour le conseil d'administration de l'agence, le jugement du caractère prioritaire de l'action n'était pas aisé.

Ce bonus n'a pas été reconduit dans le 9^e programme.

4.1.2. Le 9^e programme

Le 9^e programme d'intervention de l'agence prévoyait :

- des aides financières au fonctionnement et à l'animation du Sage, les Sage dont la superficie dépassait 2 000 km² pouvaient justifier de moyens d'animation plus importants, plafonnés à 2 ETP ;
- le maintien de cette aide au-delà de l'approbation préfectorale, mais en en réduisant le taux au-delà de la troisième année suivant cette approbation ;
- des aides aux études pendant toute la phase d'élaboration ;
- des aides à des missions particulières mises en œuvre dans le cadre de l'élaboration du Sage ou du suivi de sa mise en œuvre (création du SIG, tableau de bord, etc.).

En fin d'élaboration du Sage, pour en favoriser la mise en œuvre effective, l'agence encourageait l'étude d'un premier programme d'actions prioritaires. Il avait vocation à être présenté devant le comité de bassin en même temps que le projet de Sage. Pour cela, l'agence de l'eau aidait les études de définition d'un programme d'actions dans les mêmes conditions que celles pour l'élaboration du Sage. En outre, les actions de ce programme étaient considérées comme prioritaires à l'éligibilité des aides de l'agence quand elles répondaient aux objectifs prioritaires. C'est-à-dire contribuant à l'atteinte du bon état ou du bon potentiel des masses d'eau. Sauf cas particulier, ce premier programme et les suivants avaient vocation à être mis en œuvre au travers des contrats territoriaux.

La révision à mi-parcours du 9^e programme a vu apparaître un renforcement de l'aide au fonctionnement des Sage à travers :

- un taux d'aide à l'animation identique entre les phases d'élaboration et de mise en œuvre ;
- un taux d'aide identique pour les études entre les phases d'élaboration et de mise en œuvre ;
- la possibilité de financer des missions de secrétariat ;
- la possibilité de financer un second animateur pour les Sage d'une superficie d'au moins 1 000 km².

Les taux d'aide du 9^e programme sont présentés dans le tableau page suivante.

Tableau 4 : Présentation des taux d'aide au 9^e programme (avant et après révision)

Phases	Dépenses prises en compte	Modalités de financement 9 ^e Programme	Modalités de financement 9 ^e Programme après la révision à mi-parcours
Phase d'élaboration	Coût salariaux et de fonctionnement de l'animateur	50 % (depuis l'émergence jusqu'à 3 ans après l'approbation du Sage)	50% (y compris les charges salariales liées au secrétariat ou exceptionnellement à l'assistance technique)
	Etudes engagées avant l'approbation du Sage pour son élaboration, ou pour la définition d'un premier programme prioritaire de mise en œuvre	60 %	60% (étendu aux études de révision)
Phase de mise en œuvre	Coût salariaux et de fonctionnement de l'animateur	30% (au-delà de la troisième année suivant l'approbation)	50% (y compris les charges salariales liées au secrétariat ou exceptionnellement à l'assistance technique)
	Etudes de mise en œuvre et de suivi engagées au-delà de l'approbation du Sage	50 %	60%
Plans d'actions d'information, de communication, de formation ; programmes d'éducation liés aux objectifs du programme/aux politiques locales de l'eau		50 %	50%
Suivi de la qualité de l'eau et des milieux		50 %	50%

4.1.3. Le 10^e programme

Dans le 10^e programme, l'agence de l'eau souhaite positionner le Sage comme un document de planification, complémentaire aux outils de mise en œuvre opérationnelle tels que les contrats territoriaux : la définition d'un programme d'actions ne fait plus partie des recommandations de l'agence. Le 10^e programme recommande que « *le PAGD et le règlement précisent des priorités en termes d'objectifs et de territoires pour orienter l'action opérationnelle* ».

La politique d'accompagnement des Sage est marquée par deux changements importants : la simplification des taux d'aide et la définition de la notion de cellule d'animation.

L'accompagnement des Sage est donc identifié comme une priorité de l'agence de l'eau, avec l'attribution du taux d'aide maximal (70%) pour les études et l'animation. Le 10^e programme réserve ce taux maximal à certaines opérations prioritaires indispensables à l'atteinte du bon état, identifiées dans les lois Grenelle ou dans un plan national d'actions. Les études stratégiques d'aide à la décision à une échelle supérieure à la commune ou l'intercommunalité (bassin versant, Sage, Département, Région) relèvent également de ce taux maximal.

En ce qui concerne les aides à l'animation, les règles d'intervention de l'agence prévoient la possibilité de financer une cellule d'animation dont la taille maximale s'entend comme suit :

- « 1 ou 2 ETP pour l'animation en fonction de la taille du Sage (plus ou moins de 1 000 km²) ;

- 1 ETP pour les missions de secrétariat ;
- 2 ETP maximum pour l'ensemble des missions liées à la communication et à l'appui technique (SIG, suivi du tableau de bord...).

En outre les structures porteuses de Sage sont éligibles à l'aide pour des postes d'appui technique aux porteurs territoriaux de type ASTER. Sous condition que « *ses missions [soient] strictement complémentaires de celles des cellules ASTER préexistantes du territoire, notamment dans les départements.* »

Les structures porteuses de Sage peuvent aussi bénéficier d'aides pour favoriser la mise en place d'une maîtrise d'ouvrage adaptée. Ces aides peuvent aussi servir à mieux structurer et mieux organiser une maîtrise d'ouvrage déjà présente, afin d'augmenter sa capacité d'intervention. Les actions aidées sont les suivantes :

- études pour définir la faisabilité de constitution et de renforcement de maîtrises d'ouvrage (entre autres, outils d'aide à la décision et à la planification, conseils et appuis sur les aspects juridiques, administratifs, économiques et comptables...) ;
- animation territoriale visant à l'émergence et à la structuration des maîtrises d'ouvrage (hors démarche de contrat territorial) ;
- organisation de journées d'échanges pour favoriser les retours d'expérience entre maîtres d'ouvrage en place et maîtres d'ouvrages potentiels, et ainsi pour renforcer leur compétence.

Les modalités de financement sont précisées dans le Tableau 5.

Les règles d'intervention précisent les valeurs plafonds pour les coûts salariaux et les forfaits pour le fonctionnement.

Les charges salariales ont un coût plafond de 70 000 €/ETP/an (ou prorata si différent de 1 ETP).

Les frais administratifs et généraux sont financés par une assiette forfaitaire :

- pour le premier ETP (ou ETP unique le cas échéant) de la cellule, le forfait est de 12 000 €/an ;
- pour le ou les ETP suivant(s), le forfait est de 10 000 €/ETP/an (ou prorata si différent de 1 ETP) ;
- enfin, 8 000€ de forfait de fonctionnement par an pour la CLE.

Ce forfait de fonctionnement permet de prendre en charge l'ensemble des dépenses nécessaires au fonctionnement de la CLE (intervention d'experts locaux, par exemple).

Tableau 5 : Présentation des taux d'aide du 10^e programme

Phases	Dépenses prises en compte	Modalités de financement 10 ^e Programme
Phase d'élaboration ou de mise en œuvre	Financement des coûts salariaux et de fonctionnement de la cellule d'animation	70% relevé à 80% à compter du 01/01/2016
	Etudes	70% relevé à 80% à compter du 01/01/2016 ⁷
Plans d'actions d'information, de communication, de formation, programmes d'éducation liés aux objectifs du programme/aux politiques locales de l'eau		50%
Suivi de la qualité de l'eau et des milieux		50%
Appui technique de type ASTER		50% (sous condition)
Etudes pour l'émergence et la structuration de la maîtrise d'ouvrage sur les milieux aquatiques		70%
Animation territoriale pour l'émergence et la structuration de la maîtrise d'ouvrage sur les milieux aquatiques (hors démarche de contrat territorial)		70 % (2 ans)
Organisation de journées d'échanges		50%

4.1.4. Comparaison avec les politiques d'intervention des autres agences de l'eau

La comparaison des politiques d'intervention des agences de l'eau sur les Sage a porté sur les aides du 10^e programme.

Certaines agences de l'eau ont un taux unique d'intervention pour toutes les opérations liées au Sage (agence de l'eau Rhin-Meuse, par exemple). D'autres (Adour-Garonne, Loire-Bretagne) ont des taux différenciés en fonction des opérations aidées. En fonction des agences et selon les différentes phases du Sage et la nature des opérations aidées, les taux de subvention fluctuent entre 50 et 80 % d'aide et les règles d'intervention sont hétérogènes. Pour toutes les agences, les taux de subvention sont identiques entre les phases d'élaboration et de mise en œuvre.

Selon les postes, cela donne les chiffres suivants :

- **animation (coûts salariaux, fonctionnement) :** le taux de subvention varie de 50 % (agences de l'eau Seine-Normandie et Rhône-Méditerranée et Corse) à 80 %. Pour inciter à la mise en place de Sage, un taux de subvention plus élevé est attribué au cours des premières années par deux agences : les deux premières années d'émergence pour l'agence

⁷ Ce taux a été relevé à 80% lors de la révision du 10^e programme d'intervention en conseil d'administration (8 octobre 2015) avec une entrée en application au 1^{er} janvier 2016.

de l'eau Adour-Garonne, les 3 premières années de mise en place d'une gestion concertée sur les territoires orphelins pour l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse. L'agence de l'eau Adour-Garonne incite à la mise en œuvre d'actions après approbation du Sage : son 10^e programme indique une dégressivité annuelle de 10% du taux de subvention de l'animation dans le cas où le programme d'actions n'a pas été mis en place 2 ans après l'approbation du Sage. L'aide est plafonnée à 1 ETP pour l'agence de l'eau Adour-Garonne. L'agence de l'eau Seine-Normandie plafonne la durée des aides à chaque stade.

- **études** : le taux de subvention varie de 50 % (agences de l'eau Artois-Picardie et Rhône-Méditerranée et Corse) à 80 % (agence de l'eau Rhin-Meuse et agence de l'eau Seine-Normandie). L'agence de l'eau Adour-Garonne propose un taux différencié suivant le type d'études (50% ou 70%) ; le taux pour les études visant à faire évoluer des structures de gestion vers la gestion intégrée de l'eau est de 70% ce qui est identique au taux d'aides pour les études d'émergence de maîtres d'ouvrage de l'agence de l'eau Loire-Bretagne ;
- **communication et sensibilisation** : l'agence de l'eau Rhin-Meuse propose un taux de 80%. L'agence de l'eau Seine-Normandie n'a pas de subvention spécifique pour la communication et la sensibilisation des Sage, les aides financières sont fonction de la ligne du programme concernée. Le taux d'aides est de 50% pour les autres agences de l'eau.

Depuis la révision à mi-parcours du 10^e programme, l'agence de l'eau Loire-Bretagne fait partie des agences de l'eau aux taux les plus incitatifs pour l'animation (financement des postes et des frais de fonctionnement) et les études. Seule l'agence de l'eau Rhin-Meuse a un taux de subvention plus important pour les actions de communication et de sensibilisation.

4.1.5. Synthèse

Pour encourager la mise en place des Sage sur le bassin Loire-Bretagne, l'agence de l'eau a mis en place un accompagnement financier important des structures porteuses.

Le taux d'aide accordé à l'animation des Sage et à la conduite des études a augmenté depuis le 8^e programme pour atteindre 80% d'aide depuis le 1^{er} janvier 2016. Cette date correspond à la mise en application de la révision à mi-parcours du 10^e programme.

La limite maximale de durée qui existait au 8^e programme a été levée, et les financements sont les mêmes aujourd'hui en phase d'élaboration et de mise en œuvre.

Les aides de l'agence de l'eau permettent de financer une cellule d'animation composée d'un ou deux animateurs en fonction de la taille du Sage, un poste de secrétariat pour un ETP maximum, et un à deux postes d'appui (SIG, tableau de bord, communication, etc.).

Tableau 6 : Comparaison des aides accordées par les agences de l'eau

Dépenses prises en compte	AELB	AEAG	AEAP	AERM	AERMC	AESN
Coûts salariaux: taux d'aide	Subvention de 70% du coût total de l'animation (incluant les forfaits de fonctionnement) puis 80% à compter du 01/01/2016	Subvention de 70 % de l'animation et des frais de fonctionnement; dégressivité annuelle de 10% du taux si pas de programme d'actions mis en place 2 ans après l'approbation du Sage; taux bonifié de 80% pour l'émergence d'un Sage sur les 2 premières années	Subvention de 70 % Diminution possible à 50% en cas de non réalisation des objectifs lors du renouvellement	Subvention de 80% + subvention forfaitaire annuelle de 5 000 €/ETP	Subvention de 50 % du coût total de l'animation (incluant les frais de fonctionnement) ; Taux bonifié jusqu'à 80 % les 3 premières années de mise en place d'une gestion concertée sur les territoires orphelins	Subvention de 50 % de l'assiette composée des coûts salariaux et d'un forfait annuel de fonctionnement
Coûts salariaux: plafond	plafond: 1 à 2 ETP pour l'animation selon la surface du Sage, 1 ETP de secrétariat, 1 à 2 ETP de postes d'appui, coût plafond de 70000€/ETP	plafond: 1ETP; 80000€/ETP	plafond de 55000 €/ETP en 2016	plafond de 60000€/EPTP	plafond de 110000€/ETP incluant les dépenses de fonctionnement; le coût total de la mission est calculé en multipliant le coût de la rémunération par un coefficient de 1,3	durée maximale de 6 ans pour l'élaboration d'un nouveau Sage (prolongée de 4 ans sur justification) durée maximale de 3 ans pour la révision d'un Sage durée maximale de 3 ans
Frais de fonctionnement	forfait de 12000€/an/ETP pour le 1er poste, de 10000€/an/ETP pour les postes suivants; de 8000€ pour la CLE		Subvention forfaitaire annuelle de 3 500 euros couvrant les dépenses d'équipement et de fonctionnement de l'animateur	L'aide de l'agence de l'eau est fixée forfaitairement à 5 000 €/ETPT/an.		prix plafond du forfait: 22000 €/ETP pour le 1er poste prix plafond du forfait: 13200€TTC/ETP pour les postes suivants
Etudes	Subvention de 70% puis 80% lors de la révision à mi-parcours	Subvention de 50 % pour les études générales et de 70 % pour les études juridiques et économiques liées à un Sage ou visant à faire évoluer des structures de gestion vers la gestion intégrée de l'eau	Subvention de 50 %	Subvention de 80% maximum	Subvention de 50 % et de 80 % les 3 premières années de mise en place d'une gestion concertée sur les territoires orphelins	Subvention de 80 %
Communication et sensibilisation	Subvention de 50 %	Subvention de 50 % (plafond à 30000 €/a)	Subvention de 50 % (plafond à 20000€/an)	Subvention de 80% maximum	Subvention jusqu'à 50%	Différents taux de subventions en fonction de la ligne du programme concernée

4.2. METHODOLOGIE D'ANALYSE

Le bilan des interventions de l'agence porte sur les programmes suivants :

- 8^e programme (2003-2006) ;
- 9^e programme (2007-2012) ;
- 10^e programme (2013-2018). Pour le 10^e programme, l'analyse porte donc sur les demandes d'aides formulées entre 2013 et juin 2015. Pour de nombreuses aides de ce programme, il s'agit de montants prévisionnels car les dossiers n'ont pas été clôturés.

Le bilan a été réalisé à partir des bases de données sur les interventions financières de l'agence de l'eau. La codification des actions a évolué entre les programmes. Les actions prises en compte dans l'analyse sont précisées en annexe.

4.3. NOMBRE DE DOSSIERS

Le nombre total de dossiers depuis 2003 s'élève à 1 454.

45 % des dossiers concernent l'animation et le nombre de dossiers dans ce domaine a fortement augmenté au cours du 9^e programme.

35 % des dossiers concernent des études (étude d'élaboration, en phase de mise en œuvre).

Les dossiers de communication/sensibilisation représentent 18 % des dossiers.

Le graphique page suivante (Figure 15) présente l'évolution du nombre de dossiers au cours des programmes.

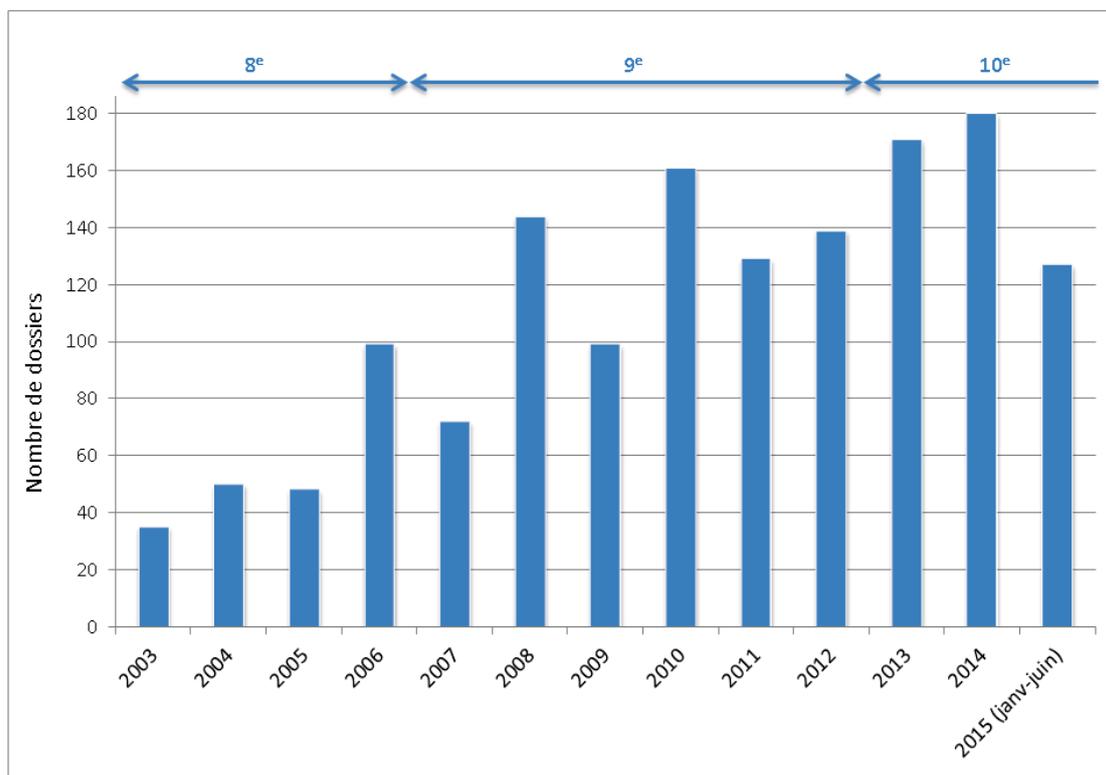


Figure 15 : Evolution annuelle du nombre de dossiers acceptés

On note une forte augmentation du nombre de dossiers au cours du 9^e programme ; Cela a permis d'asseoir la politique territoriale de l'agence de l'eau. La tendance se poursuit au cours du 10^e programme, avec un nombre annuel de dossiers supérieur à 170. La hausse du nombre de dossiers d'aide concernant la communication et la sensibilisation est importante pendant le 10^e programme : au bout de 2,5 années d'exercice, le nombre de dossiers sur ce poste dépasse déjà celui de la totalité du 9^e programme.

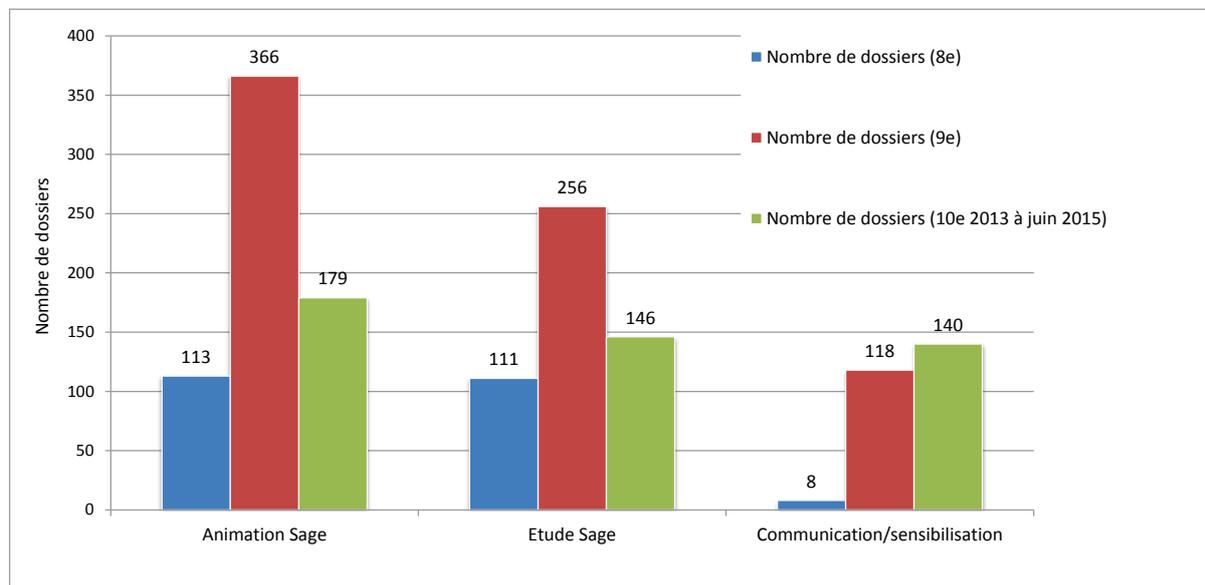


Figure 16 : Nombre de dossiers par programme et par poste de dépenses

4.4. MONTANT DES DÉPENSES RETENUES ET AIDE ACCORDÉE

Les aides apportées aux Sage s'élevaient à 46 millions d'euros pour l'ensemble des 3 programmes, entre 2003 et 2015 :

- 5,8 millions d'euros d'aide au cours du 8^e programme, pour 14 millions de dépenses retenues⁸,
- 22 millions d'euros d'aide au cours du 9^e programme pour 43,5 millions d'euros de dépenses retenues. Cette augmentation, concernant surtout les études, est liée à l'augmentation du nombre de Sage en élaboration et de ceux en révision,
- 17,6 millions d'euros d'aide au cours du 10^e programme pour 29,5 millions d'euros de dépenses retenues⁹.

Les dépenses retenues et les montants d'aide par type de poste sont représentés sur la Figure 17. Les aides à l'animation constituent le principal poste de dépense.

⁸ Les dépenses retenues sont les montants des dépenses éligibles retenues par l'agence de l'eau : elles constituent l'assiette éligible sur laquelle s'applique le taux d'aide. Les montants d'aide sont les montants de subvention accordée aux maîtres d'ouvrage par l'agence de l'eau, ils sont calculés en fonction des taux de subvention prévus aux programmes.

⁹ Sur un montant évalué de 17,6 millions d'euros d'aide, 13,2 millions d'euros sont des montants prévisionnels, car la grande majorité des dossiers est encore en cours et n'a pas été soldée.

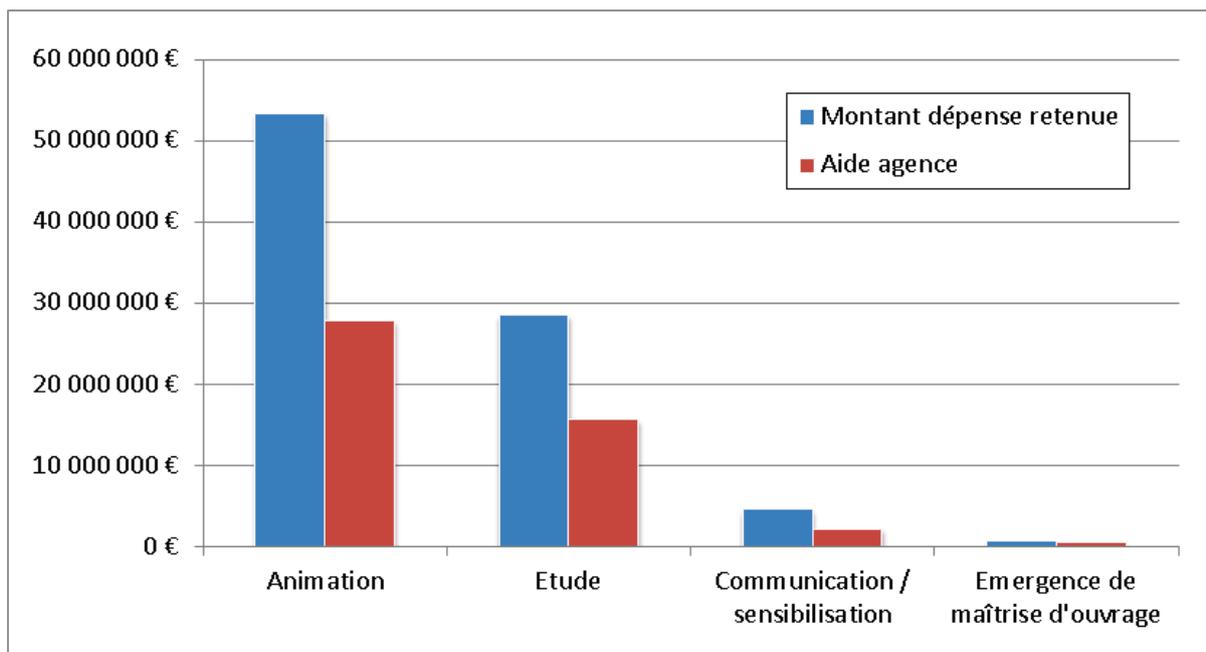


Figure 17 : Montant des dépenses retenues et des aides par poste de dépenses

Les montants d'aide par type de poste et par programme sont représentés sur la Figure 18.

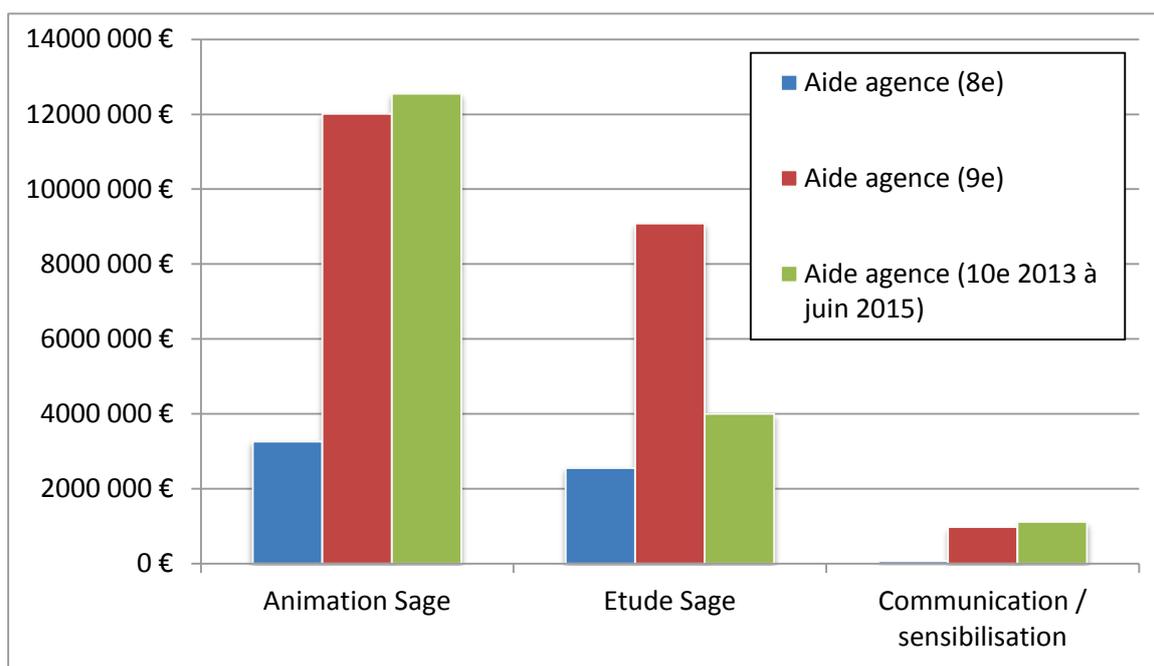


Figure 18 : Montant des aides par programme et par poste de dépenses

Concernant le volet « animation », les montants d'aide du 10^e programme sont déjà plus importants que ceux du 9^e programme. Cela s'explique principalement par un taux d'aide supérieur (70 % pour le 10^e programme jusqu'en 2015, contre 30 à 50 % pour le 9^e programme), mais aussi par la hausse des dépenses retenues.

En effet, pour ce volet animation, le montant des dépenses retenues sur le début du 10^e programme (de 2013 à juin 2015) représente environ 19 millions d'euros (environ 106 000 € par dossier en moyenne) contre 25 millions d'euros sur l'ensemble du 9^e programme (environ 68 000 € par dossier en moyenne).

Sur le volet « étude », on se situe à 9 millions d'euros d'aide pour le 9^e programme (256 dossiers) et 4 millions d'euros d'aide pour le 10^e programme (146 dossiers). Le nombre de Sage en élaboration au cours du 9^e programme a nécessité de réaliser de nombreuses études qui peuvent expliquer l'importance des montants des aides.

Concernant le volet « communication/sensibilisation », les montants d'aide du 10^e programme sont déjà plus importants que ceux du 9^e programme.

4.5. ANALYSE DU COUT DE CHACUNE DES PHASES

La base de données SIGMA ne comprend pas de données sur le stade du Sage, ce qui ne permet pas de traitement statistique des données. Néanmoins, une analyse du coût des phases a été réalisée en choisissant certains Sage ayant conduit leurs phases d'élaboration ou de révision au cours du 9^e et 10^e programme.

4.5.1. Coût de la phase d'élaboration des Sage

Les Sage en cours de mise en œuvre, ayant terminé l'élaboration avant 2014 et démarré leur élaboration au 9^e programme (constitution de la CLE entre 2006 et 2008) ont été sélectionnés pour analyse.

Le coût de la phase d'élaboration est très variable sur les quatre Sage étudiés. Il représente entre 450 000 € et 1 000 000 € d'aides accordées, pour des dépenses engagées par les maîtres d'ouvrage entre 850 000 € et 1 900 000 € sur une durée de 5 à 8 ans. La forte variabilité repose sur :

- l'importance des moyens engagés en matière d'animation, très variable selon les territoires,
- la durée de la phase d'élaboration.

4.5.2. Coût de la phase de révision

Les Sage ayant terminé leur révision au 10^e programme et pour lesquels la date de début de révision était renseignée ont été sélectionnés pour analyse.

Les dépenses engagées par l'agence de l'eau pour accompagner cette phase varient entre 250 000 € et 600 000 €. Cela qui correspond à environ 480 000 € et 1 100 000 € de dépenses engagées par les maîtres d'ouvrage sur une durée de 4 à 5 ans. Les 4 Sage concernés ont réalisé des études durant cette phase de révision.

Tableau 7 : Analyse du coût de la phase d'élaboration pour 4 Sage du bassin Loire-Bretagne

Surface du Sage en km2	Total aides accordées durant la phase d'élaboration	Total dépenses éligibles pendant la phase d'élaboration	Durée de l'élaboration	Aide annuelle moyenne durant la phase d'élaboration	Dépense annuelle moyenne durant la phase d'élaboration	Aide annuelle en phase de mise en œuvre (2014)	Dépense annuelle en phase de mise en œuvre	Nombre d'ETP en 2015
1000	1 105 324 € ¹	2 117 602 € ¹	7 ans	157 903 €	302 515 €	179 581 €	267 974 €	3
> 3000	665 279 € ²	1 193 790 € ²	8 ans	95 040 € ²	170 541 € ²	NR	NR	NR
<1000	493 316 €	906 527 €	5 ans	98 663 €	181 305 €	70 500 €	138 100 €	1,5
<1000	460 337 €	845 562 €	6 ans	76 723 €	140 927 €	133 000 €	233 000 €	2,5

¹ Ces aides accordées incluent 100 000€ environ d'actions pédagogiques et de sensibilisation réalisées sur le territoire du Sage par d'autres maîtres d'ouvrages (dépenses de 225 000 € environ)

² Pas de dépense d'animation enregistrée sur l'année 2009; la moyenne a été calculée sur 7 ans

Tableau 8 : Analyse du coût de la phase de révision pour 4 Sage du bassin Loire-Bretagne

Surface du Sage en km2	Total aides accordées durant la phase de révision	Total dépenses éligibles pendant la phase de révision	Durée de la révision	Aide annuelle moyenne durant la phase de révision	Dépense annuelle moyenne durant la phase de révision	Aide annuelle en phase de mise en œuvre (2014)	Dépense annuelle en phase de mise en œuvre	Nombre d'ETP en 2015
< 1000	318 432 €	614 064 €	5 ans	63 686 €	122 813 €	99 027 €	168 895 €	1,5
entre 1000 et 2000	319 337 €	564 602 € ³	4 ans	79 834 €	141 150 €	67 929 €	97 042 €	1,45
> 4000	256 500 €	483 000 €	4 ans	64 125 €	120 750 €	77 100 €	128 500 €	2
> 4000	596 890 €	1 132 740 €	5 ans	119 378 €	226 548 €	205 388 €	307 299 €	3,55

³Une étude d'un montant global de 180 000€ a été soldée la première année de cette phase. Cela correspond à une étude du type "élaboration"

4.5.3. Coût en phase de mise en œuvre

L'analyse réalisée sur les 8 Sage cités précédemment montre qu'en 2014, les aides accordées par Sage en phase de mise en œuvre varient de 70 000 € /an/ Sage à 200 000 €/an/Sage. Cela correspond à des dépenses engagées par les structures porteuses variant de moins de 100 000 €/an/Sage (Sage avec 1,5 ETP en 2015) à plus de 300 000 €/an/Sage (3,5 ETP en 2015).

Pour ces Sage, les dépenses liées à l'animation représentent plus de 80 % des aides accordées. Les études représentent 9 % des aides accordées et la communication 9 % également.

4.5.4. Comparaison du coût des phases

Il est possible de comparer le coût entre les différentes phases en calculant un coût annuel des phases d'élaboration et de révision (voir Tableau 7 et Tableau 8). Le coût de la conduite d'un Sage en phase d'élaboration ou de révision n'est pas systématiquement plus élevé qu'en phase de mise en œuvre. Lorsque le coût est nettement plus élevé en phase de mise en œuvre (ce qui concerne 3 Sage sur les 8 étudiés), ceci est dû aux dépenses en matière d'animation. Elles évoluent et sont plus élevées en 2014 que sur la période précédente : sur ces trois Sage, la hausse des dépenses d'animation s'observe entre l'année 2013 et 2014 ou entre 2012 et 2013. Pour les trois Sage sur lesquels le coût est plus élevé lors de la phase d'élaboration ou de révision, ceci est dû :

- à la conduite d'études,
- à la mobilisation d'expertise juridique,
- aux frais liés à l'enquête publique,
- à la communication et la sensibilisation,
- à d'autres missions : sensibilisation concernant l'usage des produits phytosanitaires, coordination de la charte algues vertes,...

4.6. ZOOM SUR LES INTERVENTIONS CONCERNANT L'ÉMERGENCE DE MAÎTRISES D'OUVRAGE

L'aide à l'émergence de la maîtrise d'ouvrage apparaît au 10^e programme. Entre 2013 et mi-2015, 17 dossiers d'aide à l'émergence de maîtres d'ouvrage concernent des Sage. 6 dossiers visent au financement d'une animation pour un montant d'aide de 113 000 euros. Les 11 autres dossiers correspondent au financement d'études et représentent environ 327 000 euros d'aide.

4.7. MONTANT MOYEN DE DÉPENSE RETENU PAR DOSSIER

Le montant moyen de dépense retenu par dossier et par programme est représenté sur la Figure 19¹⁰.

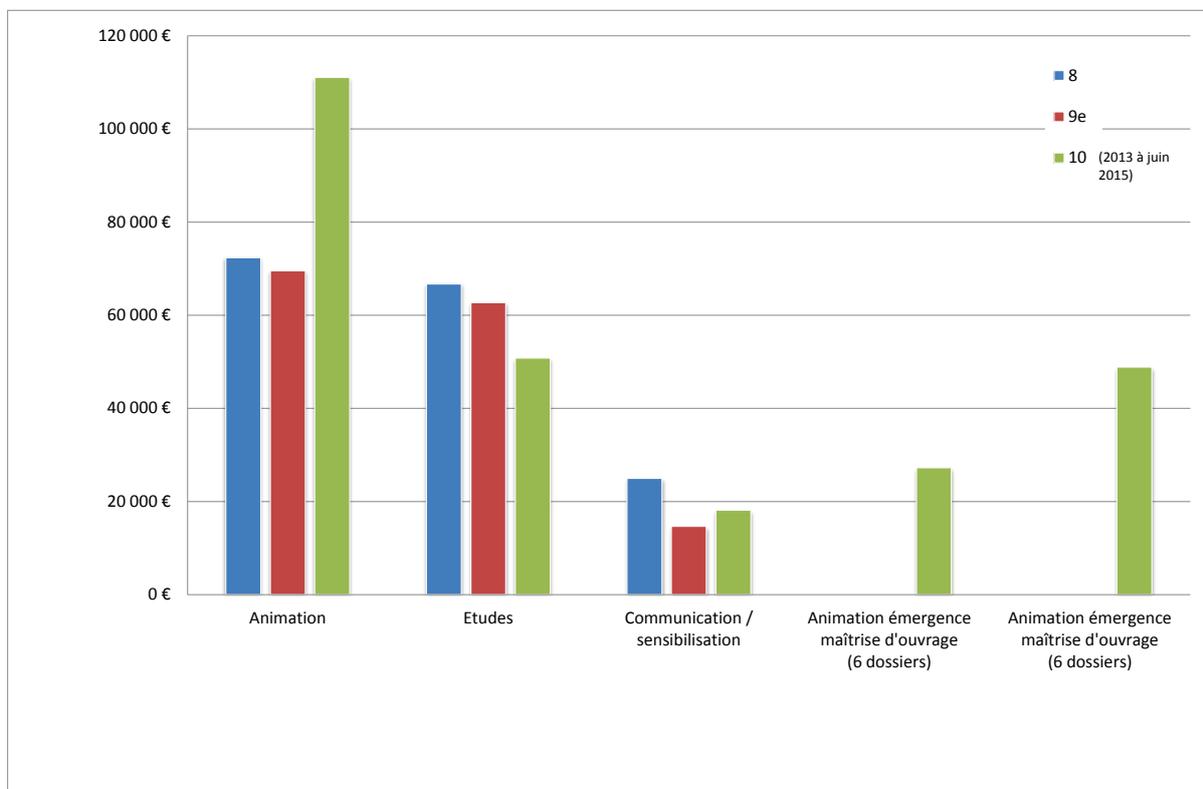


Figure 19 : Montant moyen de dépense retenue par dossier, par programme et par poste de dépenses

Pour les volets études et communication, les montants moyens par dossier sont relativement équivalents entre les programmes. Par contre, le montant des dépenses retenues concernant l'animation évolue fortement entre le 9^e et le 10^e programme.

La base de données des interventions de l'agence de l'eau permet de distinguer pour le 9^e programme les phases d'élaboration et de mise en œuvre.

¹⁰ Une structure porteuse de Sage peut déposer plusieurs dossiers par an, pour des études, des actions de communication/de sensibilisation. En général, un Sage dépose un dossier par an pour les dépenses d'animation.

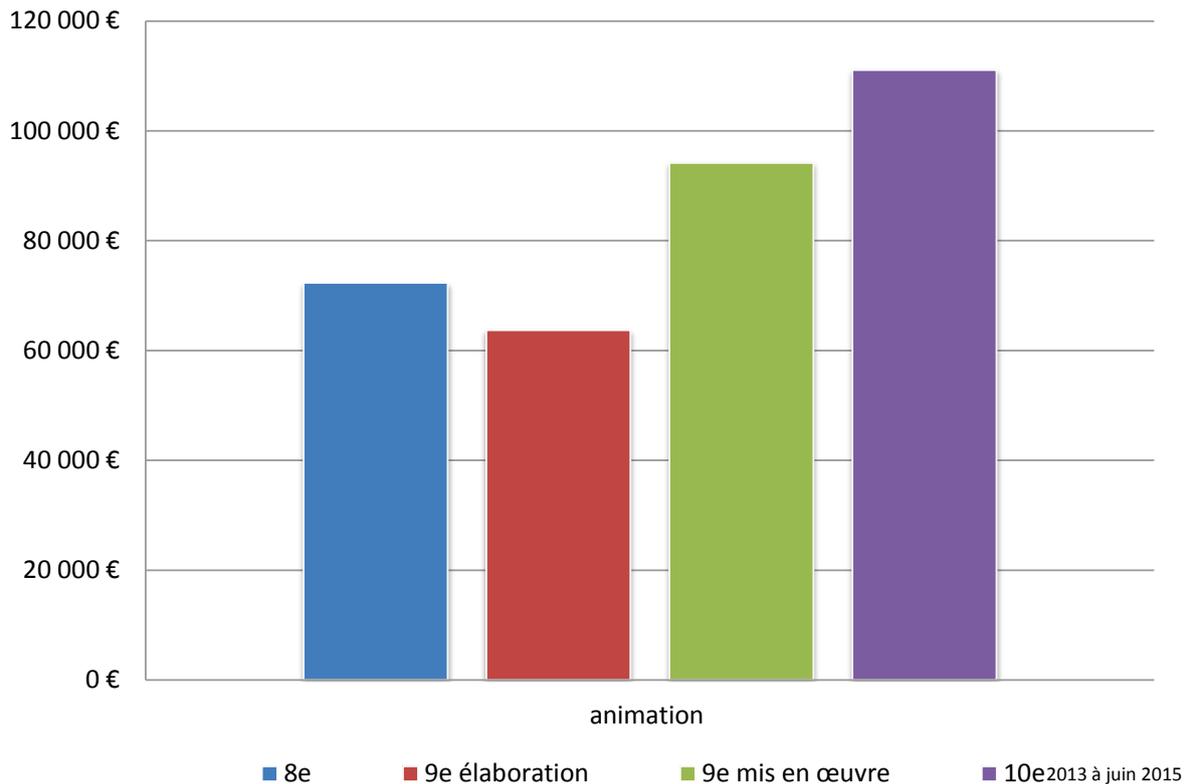
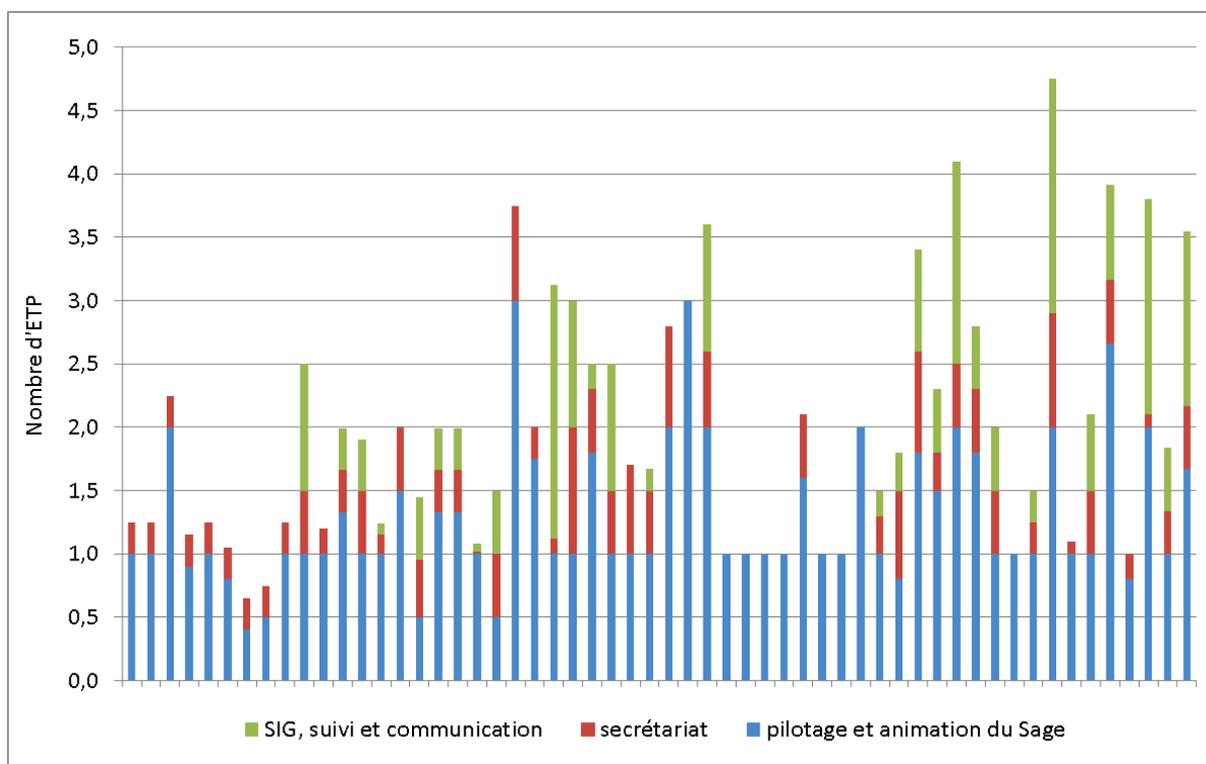


Figure 20 : Evolution du montant moyen de la dépense retenue par dossier d'animation entre les 8^e, 9^e et 10^e programmes

Lors du 9^e programme, le montant moyen des dépenses retenues pour l'animation est plus important pour les Sage mis en œuvre que pour les Sage en élaboration. Cette hausse au cours du 10^e programme peut s'expliquer en partie par le nombre grandissant de Sage en phase de mise en œuvre (55 % des Sage en 2015). Les données concernant le nombre d'ETP financés au 8^e, 9^e et 10^e programmes ne sont pas disponibles ce qui limite l'analyse concernant cette hausse des dépenses retenues.

4.8. ANALYSE DES MISSIONS D'ANIMATION FINANÇÉES EN 2015

Les groupes de travail, organisés en délégation, ont permis de recueillir, sur la base de déclaration des agents qui suivent les Sage, le nombre et le type de postes financés par Sage en 2015 (cf. Figure 21).



Source : Déclaration des référents de Sage au sein des délégations, année 2015¹¹

Figure 21 : Nombre de postes financés dans chaque Sage, en fonction des différentes missions

Une grande variabilité des situations s'observe entre Sage. Le nombre de postes varie de 1 poste d'animateur à mi-temps ou temps plein à plus de 4 équivalent temps plein (ETP) financés, incluant postes d'animation, d'appui (SIG, communication, appui thématique) ou de secrétariat. Ces données sont issues de déclarations des délégations. Certains postes déclarés en « animation » peuvent correspondre à des postes de chargés de mission territoriaux (postes d'appui).

Le nombre total d'ETP financé est supérieur pour les Sage en cours de mise en œuvre : 2,3 ETP, contre 1,6 ETP pour les Sage en cours d'élaboration. Selon les agents qui suivent les Sage en délégation, il s'agit essentiellement d'une hausse du nombre de postes d'appui (tableau de bord, SIG, etc.).

La Figure 22 représente le nombre d'ETP par Sage, en fonction de la surface du Sage et de la délégation.

¹¹ Ces données ont été renseignées par les délégations pour l'année 2015. Seule la déclaration sur le Sage Arroux-Bourbince est anticipée et date d'avant l'arrêt du Sage.

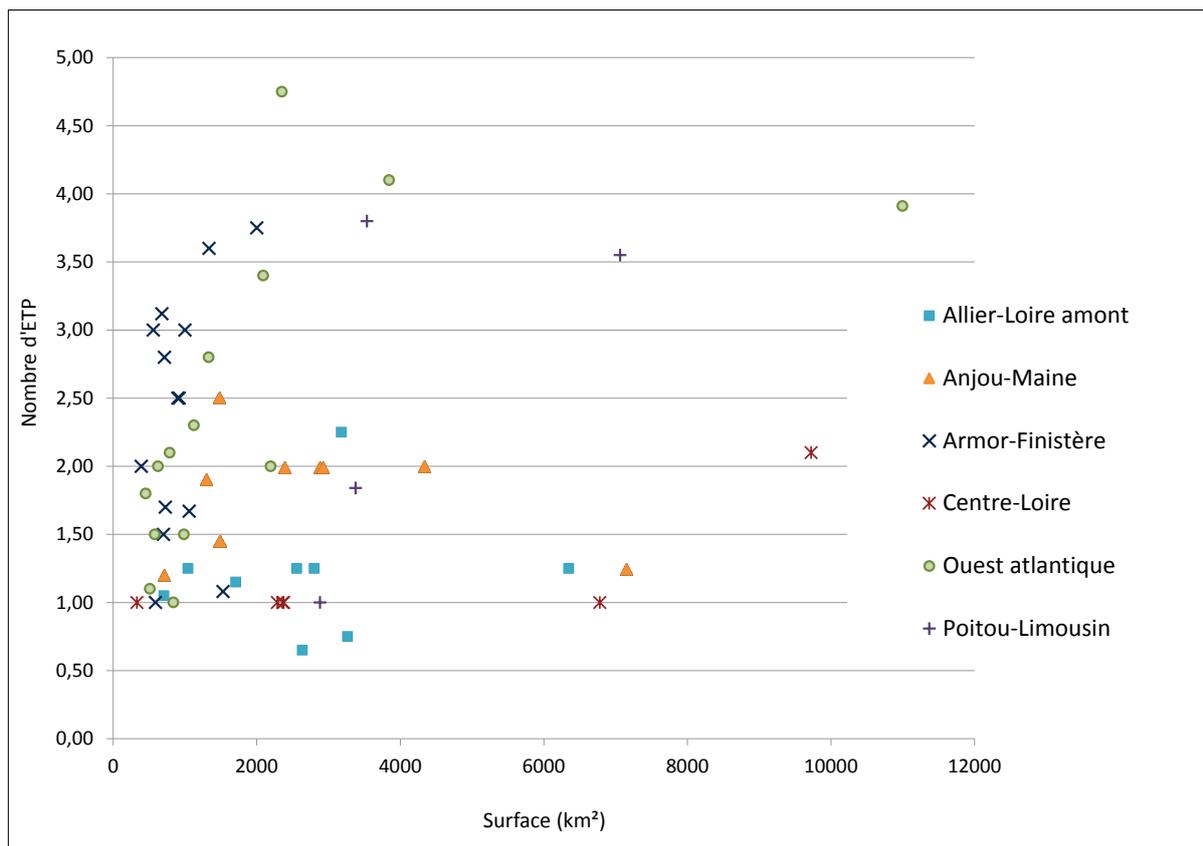


Figure 22 : Nombre de postes financés en ETP en fonction de la surface du Sage et de la délégation

Le nombre d'ETP financés n'est pas clairement lié à la surface du Sage (voir Figure 22). Ainsi, plusieurs Sage de plus de 3 000 km² fonctionnent avec un seul ETP. Pour les membres du comité de pilotage, issus des délégations Allier-Loire amont et Centre-Loire notamment, ceci reflète souvent la volonté de la structure porteuse de ne pas mobiliser plus de moyens. Ceci en lien avec les difficultés financières des collectivités. Les membres du comité de pilotage issus des délégations Armor-Finistère et Ouest atlantique soulignent le fait que les moyens humains plus importants sur certains territoires reflètent des structures dynamiques. Celles-ci développent de nouvelles missions utiles à l'atteinte des objectifs environnementaux. Parfois, les moyens humains disponibles au sein de ces structures permettent aussi de réaliser des études en régie.

4.9. SYNTHÈSE

Le montant des aides accordées aux Sage au cours du 9^e programme représente 1 % du 9^e programme (2,2 milliards d'euros). 744 dossiers liés aux Sage ont été financés dans le cadre du 9^e programme. Cela représente 2,3 % de l'ensemble des dossiers aidés par ce programme. De 2013 à 2015, les aides accordées aux Sage représentent déjà 0,7 % du montant global du 10^e programme. Celui-ci court jusqu'en 2018.

À titre de comparaison l'agence de l'eau Rhin-Meuse, qui n'accompagne que 11 Sage sur son territoire, et l'agence de l'eau Artois-Picardie ont consacré respectivement 0,2 % et 0,3 % des dépenses de leur 9^e programme aux aides à l'accompagnement des Sage*.

Le poste « animation » est le poste de dépense le plus important en termes d'aide financière. Depuis le 8^e programme, dans leur grande majorité, les cellules d'animation se sont étoffées en intégrant des postes supplémentaires d'appui et d'animation et l'assiette des dépenses a globalement augmenté. Certaines structures porteuses se sont en effet appropriées le Sage et ont développé de nouvelles missions. Pour autant, d'autres structures exercent cette mission de portage de l'animation avec des moyens limités à un ETP.

Le poste « communication/sensibilisation » représente seulement 5 % des aides accordées aux Sage. Cet élément sera à considérer dans le cadre du questionnaire évaluatif de l'axe 2 concernant le besoin de formation des membres de la CLE.

Plusieurs Sage ont mené des réflexions en matière d'émergence de maîtrises d'ouvrage, puisque 17 demandes d'aide ont été formulées depuis 2013. Ceci sera à intégrer dans l'analyse évaluative se rapportant à l'axe 2 (Q2.3) : « faut-il inciter les CLE à s'emparer de la question de la maîtrise d'ouvrage ? ».

*L'agence de l'eau Rhin-Meuse a consacré au cours du 9^e programme 1,7 million d'euros aux aides à l'animation et aux études de Sage (pour un montant total du 9^e programme de 969 millions d'euros). L'agence de l'eau Artois-Picardie a consacré au cours du 9^e programme 3,2 millions d'euros pour un montant total du 9^e programme de 1,09 milliards d'euros.

5. ANALYSE ÉVALUATIVE

Cette partie est organisée selon le plan du référentiel d'évaluation validé par le comité de pilotage. Dans ce comité chaque question est rappelée et traitée sous l'angle des critères d'évaluation (pertinence-cohérence, efficacité-efficience, viabilité-durabilité). Pour les questions d'ordre prospectif, interrogeant les pistes d'amélioration future, les points forts et les points faibles de l'accompagnement actuel ont d'abord été étudiés. Ensuite, des pistes d'amélioration ont été envisagées.

L'analyse évaluative est étayée par des propos d'acteurs recueillis au travers des différents dispositifs de collecte de l'information présentés précédemment (études de cas, enquêtes ou questionnaire en ligne). Les propos extraits des entretiens expriment la pensée d'un seul interlocuteur et sont de fait subjectifs. Nous les avons cependant réintroduits dans notre analyse afin de contextualiser ou préciser nos jugements. L'agence de l'eau peut ainsi prendre en compte les réalités telles qu'elles sont ressenties et vécues par les acteurs sur les territoires de Sage. Les extraits des études de cas et les citations sont présentés en italique et insérés dans le texte. Les avis issus de l'enquête en ligne sont présentés avec le pourcentage d'animateurs ayant défendu ce point de vue sur le total des répondants (38 animateurs ont répondu au questionnaire, mais tous n'ont pas répondu de manière exhaustive à l'ensemble des questions posées).

5.1. AXE 1 : QUELLE EST LA VALEUR AJOUTÉE DE L'ACCOMPAGNEMENT TECHNIQUE ET FINANCIER DE L'AGENCE DE L'EAU AUX DIFFÉRENTES ÉTAPES DU SAGE ?

5.1.1. Q1.1 : Quelle est l'efficacité de l'accompagnement technique des Sage mené par l'agence de l'eau ?

1. Des modalités d'accompagnement technique différentes selon les délégations

Selon les délégations, l'organisation des services est différente : territoriale ou thématique (voir Tableau 9). Les agents qui suivent des Sage sont en majorité des chargés d'intervention spécialisés (CIS). Seuls deux chargés d'intervention (CI) ont en charge le suivi des Sage. Plusieurs chefs de service ou directeurs adjoints accompagnent aussi certains Sage. Les CI ou CIS qui suivent les Sage suivent généralement d'autres dossiers (hormis sur la délégation Anjou-Maine où le CIS ne s'occupe que des Sage). La plupart du temps, ces agents suivent également des contrats territoriaux, plus rarement d'autres types d'interventions (eau potable, assainissement).

L'organisation des services a certainement un impact sur les échanges entre agents. Lorsque les agents sont regroupés au sein d'un service « politiques territoriales » ou « espaces ruraux », les échanges entre les agents qui suivent les Sage et les contrats territoriaux sont facilités. Le fait de suivre plusieurs Sage est certainement un atout. En effet il permet de capitaliser et de transférer des expériences tout en facilitant les comparaisons entre les différentes situations. C'est ce que l'on constate sur la délégation Anjou-Maine, où une personne suit l'ensemble des Sage et dispose d'un temps dédié suffisant. Certaines organisations de délégation conduisent à démultiplier les interlocuteurs en fonction des thématiques et/ou du territoire. Cela peut rendre difficile la coordination et la lisibilité pour les animateurs de Sage. Ceci est particulièrement vrai pour les Sage de taille importante à cheval sur plusieurs départements.

Certaines délégations se sont dotées d'outils d'échange internes. Par exemple, la délégation Armor-Finistère a mis en place un document de synthèse et de suivi de l'ensemble des réunions tenues sur chacun des territoires de Sage. Ce document facilite la communication entre tous les agents intervenant sur un même territoire. Il permet de résumer et de compiler les sujets abordés, les positions prises... C'est ainsi un outil de mise en cohérence et d'information.

Au sein de chaque délégation un référent « Sage » est désigné. Il a pour mission de faire le lien avec la chargée de mission du siège et d'assurer le transfert d'informations ascendant ou descendant. De l'avis des référents Sage, les échanges entre délégations sont à l'heure actuelle moins fréquents que par le passé. Il apparaît notamment que les outils existants dans chaque délégation sont peu partagés entre référents.

Tableau 9 : Organisation de l'accompagnement technique au sein de chaque délégation de l'agence de l'eau

<p>Délégation Allier-Loire amont</p>	<p>Organisation en deux services territoriaux, Allier-Auvergne et Loire-Bourgogne</p> <p>Les chargés d'intervention spécialisés qui suivent les Sage suivent aussi les contrats territoriaux ou des dossiers « pollutions diffuses/ assainissement » sur les mêmes territoires</p>	<p>6 personnes, 5 chargés d'intervention spécialisés et l'adjoint du directeur de la délégation, suivent 9 Sage.</p> <p>Le temps moyen passé par Sage varie entre moins de 10 j/an et 15 j/an ; un temps insuffisant selon les chargés d'intervention spécialisés.</p> <p>A noter un récent resserrement (2016) des ressources humaines affectées au Sage, suite à la suspension du Sage Arroux-Bourbince et à un départ à la retraite ; 4 personnes suivent les 8 Sage actifs.</p>
<p>Délégation Anjou-Maine</p>	<p>La cellule « évaluation/ planification » suit les Sage, ainsi que le Sdage et surtout son programme de mesures, les données-carto... Elle travaille en lien avec le service « interventions » de la délégation, notamment l'équipe « politiques territoriales » qui suit les contrats territoriaux et les pollutions diffuses (CT milieux aquatiques et autres CT pollutions diffuses et CT captages AEP)</p>	<p>Actuellement 1 chargé d'intervention spécialisé suit 8 Sage ; 1 autre CI suit un Sage, pendant encore quelques mois. A partir de mi-2016, le CIS Sage suivra les 9 Sage.</p> <p>Environ 20 j/an/Sage (sans doute plus)</p> <p>L'organisation est calée et fonctionnelle depuis 2015 (pas de difficulté). Le CIS Sage passe près de 90 % de son temps au suivi des Sage : réunion, appuis, dossiers, lien avec CT et autres interventions...</p>
<p>Délégation Armor-Finistère</p>	<p>L'organisation de la délégation est calée sur le contour des Sage : les CI thématiques sont rattachés à des Sage. Les Sage sont suivis par le service espaces ruraux qui suit aussi les CT</p>	<p>3 personnes, le chef de service espaces ruraux et 2 chargés d'intervention spécialisés, suivent 14 Sage (entre 2 et 8 Sage par personne).</p> <p>En phase d'élaboration, les chargés d'intervention consacraient 75 % de leur temps au suivi des Sage ; soit près de 25 j/an/Sage. En phase de mise en œuvre, ils passent à 30 % de leur temps, soit environ 10 j/an/Sage.</p>
<p>Délégation Centre-Loire</p>	<p>L'organisation de la délégation est calée sur le contour des départements. Les chargés d'intervention suivent les Sage et toutes autres thématiques sur leur territoire. La délégation est organisée en 2 axes, technique et géographique</p> <p>Chaque CI est en charge d'un département (au sens géographique) ; Une cellule transversale de CIS est rattachée à la directrice : il y a 1 CIS politiques territoriales, 1 CIS pollutions diffuses</p>	<p>4 personnes suivent 6 Sage</p> <p>4 Sage sont suivis par des CIS et 2 par un CI. Le temps consacré est d'environ 10 j/an, ce qui est jugé insuffisant.</p> <p>Le suivi des Sage a été affecté spécifiquement à des personnes pendant la phase d'élaboration des Sage. Ensuite il n'y a pas vraiment de mission d'accompagnement des Sage durant la phase de mise en œuvre ; l'accompagnement se fait plutôt dans le cadre de la mission d'accompagnement des politiques territoriales</p>

Délégation Ouest atlantique	Le service « actions territoriales » suit les 14 Sage, les contrats territoriaux et les actions de lutte contre les pollutions diffuses	5 personnes consacrent une part de leur temps au suivi des Sage : 1 chargé de mission planification (1 Sage) ; 1 chef de service actions territoriales (1 Sage), 3 CIS (12 Sage). En 2012-2013, lors des phases de révision, chaque chargé d'intervention a participé à une centaine de réunions par an, soit 20 à 30 réunions/an/Sage. Les personnes qui suivent les Sage, suivent forcément les contrats territoriaux, qui occupent la majeure partie de leur temps
Délégation Poitou-Limousin	Le service « actions territoriales agriculture, milieu aquatique » suit les Sage et les contrats territoriaux	4 personnes, le chef de service « actions territoriales » et 3 CIS, suivent 4 Sage (un Sage/personne). Parmi, les CIS une personne est aussi chargée de mission planification. Les 2 autres personnes suivent par ailleurs des contrats territoriaux. Ces agents consacrent environ 10 % de leur temps aux Sage, soit environ 20j/an/Sage

Au global, le temps consacré aux Sage par l'agence de l'eau dans l'ensemble des délégations peut être estimé entre 4 et 6 ETP par an¹². Ce temps n'inclut pas les temps d'intervention des experts techniques et de la chargée de mission au siège dont le poste est dédié à l'accompagnement des Sage.

Les agents qui suivent les Sage y consacrent un temps extrêmement variable, selon les délégations et l'avancement des Sage : de moins de 10 jours à plus de 30 jours dans certains cas (phases de révision par exemple). L'accompagnement technique des Sage, tel qu'il est réalisé aujourd'hui, tend à déployer plus de moyens lors des phases d'élaboration et de révision, à travers la participation à de nombreuses réunions. Ainsi, l'accompagnement des Sage peut représenter une charge de travail variable en fonction des années. En phase de mise en œuvre, le principal rôle de la CLE est de formuler des avis sur les dossiers « loi sur l'eau » qui lui sont soumis, d'où un nombre de réunions et de sollicitations moindre.

Au vu de la satisfaction des animateurs (voir *Figure 25*), il semble que le temps dégagé par les intervenants de l'agence pour le suivi des Sage soit suffisant. Deux animateurs seulement jugent le délai de réponse peu satisfaisant.

Dans certaines délégations, la présence aux réunions est affichée comme une priorité. Dans la plupart des cas, la priorité est donnée aux Sage en cours d'élaboration et de révision. Cela est justifié par le fait que ces phases sont stratégiques pour l'atteinte des objectifs de la DCE (voir axe 5). Dans d'autres délégations, au vu des multiples sollicitations, la question se pose de définir des priorités plus claires pour le traitement des dossiers. La question de la gestion du temps devient une question importante pour certains agents. Notamment ceux qui n'arrivent pas à dégager suffisamment de temps pour le suivi des Sage. C'est le cas des personnes qui passent moins de 10 jours par an par Sage sur les délégations Allier-Loire amont et Centre-Loire. Dans ces situations le temps semble être le facteur limitant des échanges entre agents.

Au final, il apparaît nécessaire de dégager pour chaque Sage 20 à 30 jours par an en phase d'élaboration ou de révision, et a minima 10 jours par an en phase de mise en œuvre.

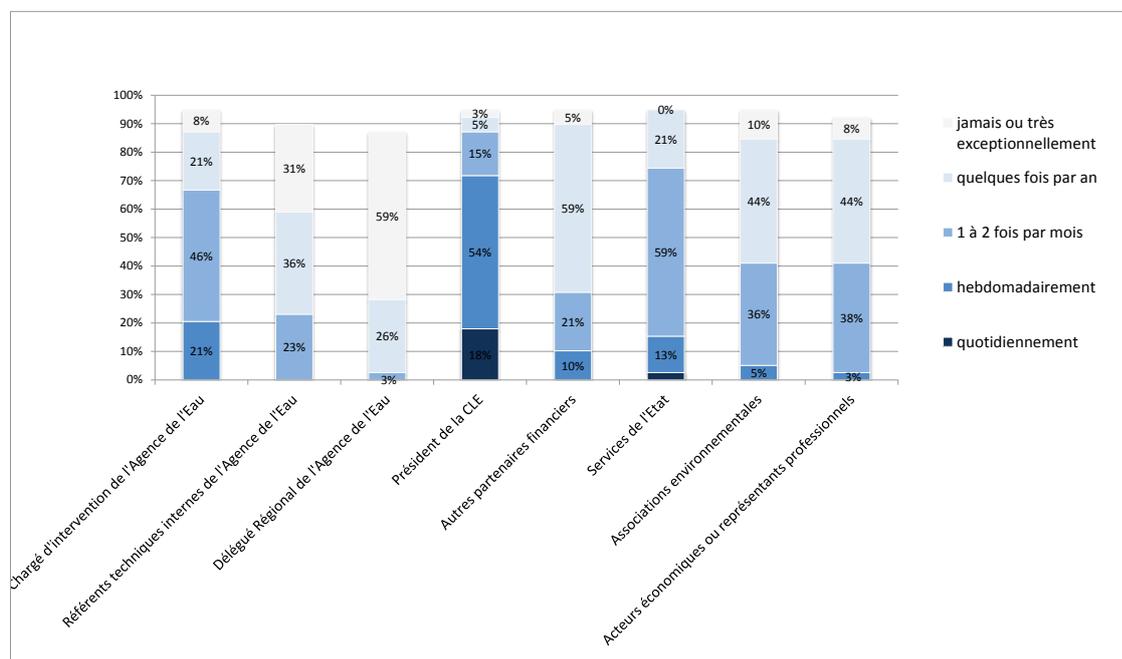
¹² Cette estimation mérite d'être affinée en précisant le temps passé au bureau sur les dossiers et en fonction des années.

2. Un accompagnement technique performant

L'accompagnement technique de l'agence est estimé performant et répond aux attentes et besoins des territoires. Il est jugé efficient par la réactivité et la pertinence des réponses apportées ou des ressources mobilisées.

L'accompagnement technique s'adresse principalement à l'animateur de Sage et intervient à travers trois vecteurs : (i) en première instance, la délégation apporte un appui technique via le CI/CIS dédié au suivi du Sage ; (ii) le CI/CIS se retourne vers le siège de l'agence en cas de besoin, sur les questions de compatibilité au Sdage ou de retour d'expériences ; (iii) le cas échéant, la chargée de mission de l'agence sollicite un référent technique sur des sujets plus spécifiques (ZH, milieux estuariens...).

Globalement, les chargés d'intervention spécialisés ou non de l'agence de l'eau ont des échanges avec les animateurs de Sage au moins une à deux fois par mois (voir Figure 23).



Source : Questionnaire en ligne¹³

Figure 23 : Fréquence de consultation des principaux partenaires pour réaliser les missions par les animateurs

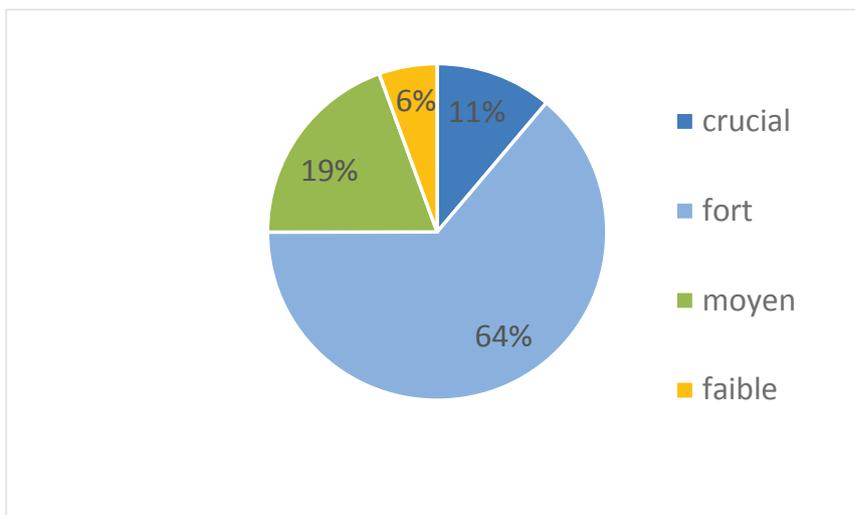
Les échanges sont parfois hebdomadaires. Ils appuient les animateurs notamment dans la préparation des réunions. Cette phase de préparation est primordiale pour permettre le déroulement de réunions efficaces. Elle permet de bien préparer les débats et d'apporter les éléments nécessaires en termes d'information, de cadre, etc.

Les référents techniques au siège sont sollicités plus ponctuellement (« quelque fois par an », dans la majorité des cas) et les directeurs de délégation interviennent plus exceptionnellement (« jamais ou très exceptionnellement »).

64 % des animateurs estiment que **la contribution technique de l'agence de l'eau a joué un rôle « fort » dans la réussite de l'élaboration du Sage** (voir Figure 24).

¹³ Le cumul n'atteint pas 100 % pour toutes les catégories, car certaines n'ont pas été renseignées par les animateurs (taux de répondant différent selon les catégories)

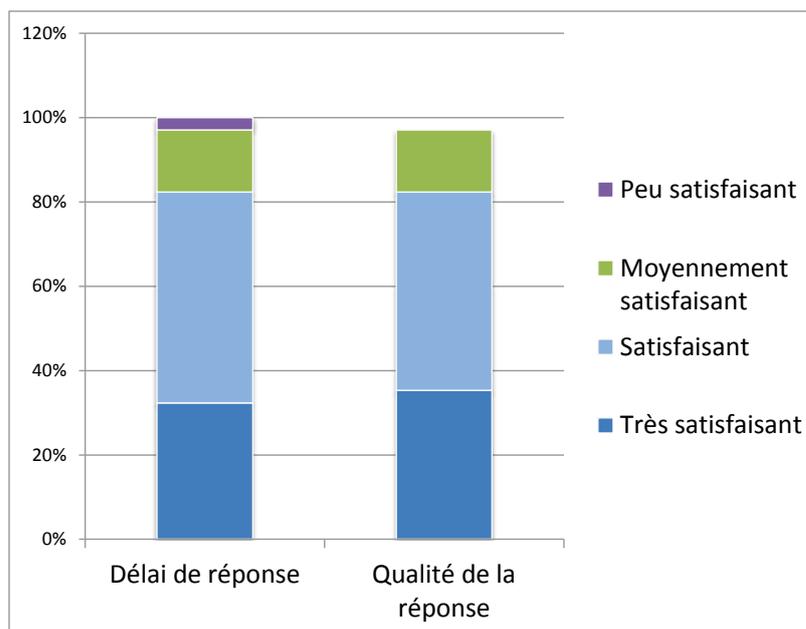
A noter que 11 % des animateurs jugent que ce rôle a été « crucial ». A certaines étapes stratégiques, l'intervention ponctuelle du directeur de délégation est appréciée par les animateurs.



Source : Questionnaire en ligne

Figure 24 : Appréciation du rôle joué par la contribution technique de l'agence dans la réussite de l'élaboration des Sage.

Le taux de satisfaction exprimé par les animateurs quant à la qualité de la réponse et au délai de réponse est élevé (Figure 25).



Source : Questionnaire en ligne

Figure 25 : Satisfaction des animateurs quant à leurs demandes d'appui adressées à l'agence de l'eau.

L'agence de l'eau est perçue comme un partenaire qui « appuie », alors qu'en comparaison l'ONEMA et la DREAL sont perçus parfois comme des partenaires plus contraignants. En grande majorité, les animateurs ont une formation « bac +5 » et une bonne connaissance de la gestion de l'eau.

Les animateurs ont principalement des attentes concernant :

- **l'appui technique** : élaboration des documents du Sage, mise en œuvre des actions, réponses à des questions particulières, transmission de ressources techniques...
- **l'animation du Sage** : participation aux CLE, aide à la gouvernance locale de l'eau et à l'émergence des maîtrises d'ouvrage opérationnelles...

Au-delà de ces points communs, il existe une forte variabilité dans les attentes en matière d'accompagnement technique en fonction des structures porteuses et de leurs moyens. Pour les Sage portés par un département ou par une structure qui dispose de moyens humains importants, les attentes et besoins d'appui technique et administratif de la part de l'agence sont plus limités : Sage Mayenne, Loire en Rhône-Alpes, Sèvre niortaise et marais poitevin, Vilaine.

A contrario, pour les Sage portés par des syndicats de rivière, les besoins d'appui sont plus importants.

« Les élus estiment que l'agence de l'eau aurait peut-être dû exercer un suivi (voire un contrôle) plus important du travail de l'animateur (lettre de mission, planning imposé par l'agence, réunions fréquentes avec l'animateur et le président). Le président de la structure porteuse souligne en effet que des structures comme le syndicat ne sont pas toujours armées pour encadrer des ingénieurs sur ce type de mission, et manager le personnel (l'animateur était sous la responsabilité directe du président). Les Sage sont des dispositifs complexes adossés à des structures légères. Il y aurait eu besoin d'un appui plus fort sur des questions d'ingénierie financière (réaliser en régie ou externaliser), sur la méthode d'animation (contact et sensibilisation des élus) ». (Source : Études de cas)

« Certains animateurs souhaitent un cadrage de l'agence sur certains dossiers : périmètre de protection, prélèvement d'eau. Il manque un débat de fond qui montrerait la transversalité et l'interdépendance de ces thèmes ». (Source : Études de cas)

« Il faut préserver la « présence incarnée » de l'agence sur le territoire : en bureaux de CLE, en CLE, en groupe de travail. Il faut préserver ce temps passé plutôt que de développer des outils-types ». (Source : Étude de cas)

L'accompagnement exercé par l'agence de l'eau, en appui à l'animateur ou lors des réunions de suivi du Sage (voir Axe 2) est largement apprécié. Il est performant pour contribuer à la réussite de l'élaboration du Sage, à la prise en compte des objectifs environnementaux (voir Axe 5).

3. Un accompagnement qui fait naître de nouvelles attentes

Les animateurs sont demandeurs de ressources techniques (mutualisation de cahier des charges, retours d'expériences, aide aux choix des prestataires), ainsi que d'un appui de la part d'experts pour tous les sujets émergents sur leur territoire, afin de savoir comment aborder ces thématiques dans le Sage.

De nombreuses attentes portent sur le besoin de compréhension du **Sdage 2016-2021** : les animateurs de Sage souhaitent échanger sur la (ou les) manière(s) dont les Sage peuvent mettre en œuvre ses orientations (voir paragraphe 5.5.3).

Plus spécifiquement, des demandes et besoins d'appui ont notamment été recensés sur les thématiques suivantes :

- gestion des eaux pluviales ;
- pollutions diffuses, impact des pratiques agricoles sur les ressources en eau et les milieux. Le volet pollutions diffuses est un sujet compliqué sur lequel l'accompagnement de l'agence reste faible, et ce pour plusieurs raisons : les Sage apportent peu de plus-value au-delà de la

règlementation (Directive nitrates, en particulier) ; les financements de l'agence sur ce volet sont faibles, donc l'agence ne pousse pas à aller sur ces thématiques ;

- zones humides, têtes de bassin versant ;
- pollutions industrielles ;
- changement climatique ;

« Sur la question du changement climatique, on a clairement manqué de ressources, et on est resté très vague. Il y a un débat d'experts sur la pertinence ou pas de le traiter à une échelle aussi micro. Les phénomènes risquant de s'amplifier, on a travaillé sur le volet quantité et le pluvial (surtout sur le risque inondation et peu sur la qualité des eaux). Sur les sujets eaux pluviales, l'AELB n'a pas l'air d'avoir une forte expertise, contrairement à AERMC qui a l'air plus en pointe ». (Source : Étude de cas)

« Il y a un besoin d'appui sur les thématiques des zones humides et des pollutions industrielles, car il y a peu de préconisations dans le Sdage à ce sujet ». (Source : Étude de cas)

« L'appui d'experts serait utile pour venir expliquer les aspects techniques, notamment sur les questions d'hydromorphologie : montrer les liens entre la réglementation et la réalité sur le terrain ; comment on mesure, comment fonctionne une rivière (« si on enlève le sable...que se passe-t-il... ? ») ». (Source : Études de cas)

La question de l'**accès aux données** a aussi été un point soulevé par les animateurs et par les associations de protection de l'environnement (questionnaire en ligne, études de cas) :

- l'ergonomie du site Internet rend difficile l'accès aux données. La donnée de base de qualité de l'eau est très difficile à mobiliser et à valoriser.
- l'évolution du système d'évaluation de la qualité de l'eau pose des problèmes d'harmonisation des données.
- concernant la bancarisation de données et la fourniture d'informations pour le programme de mesures, les outils d'interface ne sont pas jugés opérationnels.

Pour certains, il faudrait plus de données prétraitées par l'agence. Il y a des données, mais elles ne sont pas retraitées à l'échelle du territoire du Sage. Il faudrait aussi un redécoupage par commission géographique ou par délégation, une descente d'échelle. La mise à disposition des données de manière simple est un point très important, notamment pour alimenter les tableaux de bord.

« Un des objectifs du poste ASTER, qui complète la cellule d'animation, est de faire un accompagnement pour que les bilans et évaluations entre les contrats soient harmonisés. Les acteurs attendent donc que le Sage joue un rôle d'observatoire, de centralisateur de données, de prospective (cela permettrait en outre de mutualiser les moyens entre contrats) ». (Source : Études de cas)

4. Permettre la mutualisation des outils et des méthodes pourrait renforcer l'efficacité et l'efficience de l'accompagnement

Il est intéressant de questionner l'échelle pertinente pour apporter certains appuis, fournir certains outils. En effet, il peut être intéressant de mutualiser certaines productions à l'échelle du bassin ou à l'échelle des EPTB qui portent plusieurs Sage.

Cette question a notamment été abordée au sujet de :

- **la conduite d'expertises :**

« La structure porteuse lance une étude bilan des pesticides ; de notre point de vue, lancée par l'agence, une telle étude aurait gagné en performance ». (Source : Étude de cas)

- **l'appui juridique pour la rédaction des Sage (élaboration et révision) :**

Quelques structures porteuses proposent la mise en place d'un service juridique commun aux Sage pour avoir une interprétation juridique cohérente et homogène à l'échelle du bassin.

« L'avocat pris pour le Sage avait une interprétation différente de celle de la DREAL ; d'où l'importance de se mettre d'accord en amont pour avoir une lecture commune et ne pas se perdre dans des débats d'experts sur la virgule... » (Source : Étude de cas)

Toutefois, le comité de pilotage de l'évaluation a souligné que le fait d'avoir un juriste au siège de l'agence de l'eau peut comporter le risque d'avoir un discours formaté et uniformisé pour tous les Sage (et donc une perte d'adaptation au contexte du territoire). Il est aussi souligné le risque d'avoir une position trop prudente au regard du règlementaire (pour ne pas se faire reprocher ensuite d'avoir laissé une porte ouverte au contentieux juridique).

Cet avis est partagé par certaines structures porteuses :

« Concernant l'appui juridique à la rédaction des Sage, pour la structure porteuse, on observe aujourd'hui sur le bassin Loire-Bretagne une certaine hétérogénéité des Sage qu'il faut maintenir. Ainsi, il ne paraît pas pertinent de mutualiser l'appui juridique à la rédaction du Sage à l'échelle du bassin au risque de trop homogénéiser les Sage ». (Source : Étude de cas)

Ainsi, sur ce point il n'est pas souhaitable de mutualiser l'assistance juridique au niveau de l'agence de l'eau. Il est primordial que le commanditaire de l'assistance juridique soit la structure porteuse en charge du Sage ; Ceci afin que la prestation soit intégrée pleinement à la démarche de rédaction, selon la démarche qui convient à la structure et à la CLE. La CLE est la seule décisionnaire du projet de Sage qu'elle valide et soumet au comité de bassin en prenant en compte des conseils formulés par l'assistance juridique.

Par contre, les territoires sont riches en productions et initiatives qu'il serait intéressant de partager. La mutualisation peut être source d'économie. La diversité des stades d'avancement des Sage nécessiterait des échanges, non seulement à l'échelle des délégations, mais aussi à l'échelle du bassin. En effet les Sage les plus avancés (dans les phases de mise en œuvre ou de révision) se situent majoritairement dans les délégations situées à l'ouest du bassin. La très grande variabilité des situations en termes d'enjeux, de portage des Sage, de contexte socio-économique, ou de contexte politique est un frein au transfert direct d'outils. Pour autant des transferts de méthodes et d'expériences s'avèreraient très fructueux.

Aussi, une capitalisation et une sélection des outils les plus pertinents seraient à réaliser par l'agence de l'eau :

- **un centre de ressources :**

« Des outils et des fiches techniques seraient nécessaires sur les grandes thématiques (zones humides, espace de liberté, gestion de la ressource en eau). Sur le bassin RM&C, ils sont plus directifs, notamment pour la gestion des ressources en eau sur les bassins déficitaires ». (Source : Étude de cas)

« Il pourrait être intéressant de développer des supports pédagogiques, en particulier sur les enjeux hydromorphologiques. Cependant, il y a un intérêt à développer ce type d'outils au niveau de chaque territoire pour une meilleure adaptation aux enjeux locaux et pour une meilleure appropriation ». (Source : Études de cas)

Ce centre de ressources peut avoir pour objectif de partager des outils tels que des fiches techniques, des outils de communication, etc.

- **un rôle de capitalisation et retour d'information vers le terrain :**

L'agence de l'eau, en tant qu'animateur du réseau des animateurs, peut favoriser les retours d'expérience. Certaines délégations jouent déjà ce rôle sur leur territoire, en favorisant les échanges d'expérience entre Sage.

« Il y a peu de synthèse et de retour d'informations descendantes sur l'évaluation des actions des contrats territoriaux. Quel est le retour sur leur performance, quelle est la vision globale sur le bassin de leur efficacité? » (Source : Études de cas)

5.1.2. **Q1.2 : quelle est la pérennité financière du fonctionnement des Sage ? Quelle est la cohérence avec les autres politiques publiques ?**

1. Un financement important qui garantit la viabilité du fonctionnement des Sage

Le taux d'aide de 70 %, porté à 80 % lors de la révision du 10^e programme, est un élément fondamental de la viabilité du dispositif de gestion concertée de l'eau. Pour la très grande majorité des acteurs interrogés, l'apport financier de l'agence est le vrai garant de la politique locale de l'eau.

Les taux de financement apportés sur le bassin Loire-Bretagne (50 % pour la phase d'élaboration au 8^e programme, 50 % pour toutes les phases à partir de la révision à mi-parcours du 9^e, puis de 70 % au 10^e programme) ont été suffisamment attractifs pour permettre le large déploiement des Sage sur l'ensemble du bassin (84 % du territoire est couvert). En outre, ils ont permis la mise en place sur les territoires de moyens humains nécessaires à une animation locale, un appui aux acteurs locaux, facteurs favorables pour asseoir la légitimité du Sage sur le territoire.

Actuellement, chaque Sage dispose en moyenne de 2 ETP, consacrés à l'animation de la CLE et du Sage, ainsi qu'aux fonctions de secrétariat et d'appui. Sur certains territoires, malgré ces taux de financement élevés, les structures porteuses ne souhaitent pas engager des moyens importants, et 1 seul ETP assure l'animation sur des territoires souvent importants.

L'évolution des règles de financement de l'agence, avec une augmentation du taux d'aide, est perçue comme une très bonne chose par les structures porteuses et les membres de la CLE.

« Il faut que la fonction d'animation soit bien soutenue car elle est parfois vécue comme un « empêchement » de poursuivre des pratiques locales ; sinon ces postes seront les premiers à être supprimés en raison de la perte des cofinancements par les acteurs locaux (Régions, Départements) »,

« Sans l'AELB on ne pourrait rien faire, ni étude ni état des lieux : elle apporte les moyens financiers et donne ainsi la possibilité de faire (elle ne fait pas, elle laisse la main pour faire par les acteurs de terrain) »,

« Continuer le financement à 70 % des postes d'animation ce qui facilite grandement la pérennité de ces postes »,

« Sans l'accompagnement financier de l'agence qui prend une part non négligeable, les structures locales ne prendraient pas le portage des Sage, même si ce n'est jamais assez pour des petites collectivités avec peu de ressources, notamment pour les études où il est de plus en plus difficile d'avoir un accord sur le financement des 20 % de reste à charge obligatoires »,

« Le passage du financement de l'agence à 70 % a permis de stabiliser la structure porteuse du Sage, ainsi que ses actions en phase de mise en œuvre du Sage ».

(Sources : Extraits du questionnaire en ligne et études de cas)

De nombreuses incertitudes existent sur les co-financements futurs.

Dans la majeure partie des Sage (94 % des 36 répondants au questionnaire), les missions d'animation et le fonctionnement du Sage bénéficient d'un co-financement. Les missions d'animation sont co-financées par les Régions. Les Départements interviennent pour la plupart dans le cadre de leur participation statutaire aux structures porteuses (syndicats mixtes, ententes interdépartementales, etc.). Seuls deux Sage mentionnent un co-financement des EPCI et communes du Sage ou de syndicats de rivière.

Les personnes qui se sont exprimées sont globalement satisfaites de l'articulation des aides de l'agence de l'eau avec les autres aides. Néanmoins, l'agence de l'eau est le seul financeur qui augmente ses taux de financement, alors que, pour les autres acteurs, la visibilité sur les financements futurs est très réduite.

On constate une difficulté croissante pour obtenir les co-financements : (i) certains Départements se désengagent du fait de leurs contraintes budgétaires et (ii) certaines Régions se désengagent ou réorientent leurs modes de contribution (via les trames vertes et bleues pour la Région Rhône-Alpes) ou leurs priorités, même si plusieurs Régions sur le bassin Loire-Bretagne s'investissent fortement.

« Le Département a fait le choix d'arrêter les financements sur les volets communication et animation des Sage en 2015. Depuis 2015, une nouvelle organisation entre les partenaires est mise en place de manière à ce qu'il n'y ait pas systématiquement trois financeurs sur chaque ligne d'actions. Un des objectifs est de simplifier les démarches administratives tant pour les partenaires que pour les acteurs des territoires. Ce travail a été mené en concertation avec les autres partenaires, de manière à ce que les maîtres d'ouvrage restent financés à 80 % ».

« La Région participe au financement de la cellule d'animation pour l'élaboration et la mise en œuvre du Sage. Elle incite la cellule d'animation à aboutir rapidement à un Sage finalisé avec la mise en place d'une date "butoir" (5+3 ans) pour que la démarche puisse bénéficier de leur financement. La Région a fait évoluer les modalités de ses financements, en ne précisant plus les taux d'intervention, mais les plafonds. Cette nouvelle organisation lui permet d'une part de cadrer les dépenses et d'autre part d'être beaucoup plus souple dans la mise en place de leur financement. La Région s'adapte en fonction des financements de l'agence de l'eau. Elle regarde ce que l'agence peut mettre et complète le cas échéant ».

« La Région et l'agence de l'eau réalisent une analyse commune des plans de financement. Toutefois, l'agence, dont les financements dans le domaine de l'eau représentent 70 % des subventions, prend le plus souvent ses décisions avant les autres partenaires. Les autres partenaires peuvent avoir l'impression qu'ils ne leur restent plus qu'à s'adapter. Il serait intéressant de systématiser les échanges avec l'agence de l'eau sur la répartition des financements entre les partenaires, de manière plus formelle. La Région a besoin d'être saisie en amont pour avoir un vrai débat construit sur les plans de financement, et permettre un temps privilégié de validation mutuelle de positionnement entre les financeurs. Une convention d'objectifs et de moyens est en cours qui va lier pour la première fois l'agence et la Région. Cette convention, qui intègre un volet politique, vise un engagement mutuel pour travailler main dans la main avec l'agence, et permettre la coordination des financeurs pour la mise en place des projets de territoire ».

(Source: Enquêtes téléphoniques)

Les évolutions de compétences des collectivités attendues suite à la promulgation de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 sur la modernisation de l'action publique territoriale et l'affirmation des métropoles (dite loi « MAPAM » ou « MAPTAM ») et de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (« NOTRe »), rendent incertains les financements apportés aux Sage par les régions et les départements. Interpellé sur la question, le ministère de l'Intérieur a apporté une réponse publiée dans le JO Sénat du 1/10/2015 - page 2316. Cette réponse souligne que « les compétences énumérées au I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement, à l'exclusion de celles qui forment la compétence GEMAPI, demeurent des compétences facultatives et partagées entre

catégories de collectivités territoriales. La suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions, prévue dans le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, ne remet pas en cause la possibilité pour ces collectivités de se saisir de ces compétences, sur le fondement du I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement ».

Ainsi, le financement de l'animation des Sage par les régions et départements ne semble pas remis en cause. Toutefois, des incertitudes demeurent concernant leur participation statutaire à des structures qui porteraient l'animation du Sage et exerceraient une compétence de « gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations » (GEMAPI). Sur ce point le ministère de l'Intérieur apporte la réponse suivante : « *S'agissant d'une compétence exclusive du bloc communal, les départements et les régions ne peuvent plus agir, en principe, juridiquement ou financièrement, dans les domaines de cette compétence (Conseil d'État, 29 juin 2001, Mons-en-Barœul), à l'issue de la période transitoire définie à l'article 59 de la loi susmentionnée¹⁴. Toutefois, les départements et les régions peuvent participer financièrement à l'exercice de la compétence GEMAPI sur la base d'un fondement juridique qui leur est propre tel que, pour les départements, le I de l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales ou, pour les régions, leur compétence en matière d'aménagement du territoire* ». Ce point nécessiterait donc une analyse juridique plus poussée adaptée à chaque cas.

Dans tous les cas, cela peut conduire à une évolution importante des structures porteuses de Sage (dont les départements sont membres).

D'autres incertitudes demeurent au vu des tensions budgétaires observées depuis plusieurs années par les départements. Il est donc probable que la réduction des financements apportés par les départements, déjà observée, se poursuive. Côté régions, plusieurs sont fortement engagées dans cette politique depuis plusieurs années. La nature de leur engagement futur dans le domaine des milieux aquatiques et plus spécifiquement en matière d'animation des Sage, ne pourra être précisée que dans le courant de l'année 2016 suite à la fusion des régions. Cette disposition concerne les anciennes régions :

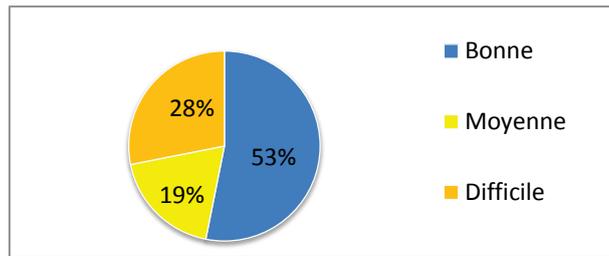
- Bourgogne qui fusionne avec la Franche-Comté ;
- Auvergne et Rhône-Alpes qui fusionnent ;
- Limousin et Poitou-Charentes qui rejoignent l'Aquitaine.

2. L'acceptabilité parfois délicate des dépenses restant à charge

Selon les animateurs, l'acceptabilité des dépenses restant à charge reste parfois délicate.

Pour 53 % des animateurs répondant au questionnaire, le niveau de dépenses restant à charge est « acceptable » pour la structure porteuse. Ce niveau est difficilement « acceptable » pour 28 % d'entre eux (soit 9 Sage).

¹⁴ loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 : ; extrait de l'article 59 : Les conseils généraux, les conseils régionaux, leurs groupements ou les autres personnes morales de droit public qui assurent l'une des missions mentionnées aux 1°, 2°, 5° et 8° du I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement à la date de publication de la présente loi exercent les compétences qui s'y rattachent jusqu'au transfert de celles-ci à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, au plus tard jusqu'au 1^{er} janvier 2018.



Source : Questionnaire en ligne

Figure 26 : Perception de l'acceptabilité des dépenses restant à charge

Lorsque l'on interroge les animateurs sur le seuil des dépenses restant à charge, le seuil actuel de 20 % des dépenses restant à charge est considéré comme un seuil « acceptable » pour 18 animateurs (soit 75 % des 24 animateurs ayant répondu à cette question).

Les structures porteuses de Sage ont en effet parfois des difficultés à mobiliser l'autofinancement : (i) un certain nombre de structures subissent le contexte de la réduction des budgets publics, (ii) leurs règles financières ne facilitent pas l'apport de co-financement (comme pour l'EPL qui mobilise les contributions des seules collectivités concernées par le périmètre du Sage en question).

« La part restant à autofinancer est jugée, après coup, par les élus comme un coût supportable. Néanmoins il semble que les aspects financiers ont fait l'objet d'après discussions tout au long de la procédure. Les difficultés budgétaires rencontrées sont de deux ordres : d'une part comme le périmètre de la structure est différent de celui du Sage, chaque année, un appel à contribution auprès des collectivités était nécessaire ; d'autre part les difficultés sont probablement liées au fait que les élus avaient l'impression que le Sage n'avancait pas et qu'ils ne s'approprièrent finalement pas l'utilité du Sage ». (Source : Étude de cas).

« La CLE, l'AELB et d'autres acteurs (dont l'animateur) réclament depuis longtemps du renfort car sur ce très grand territoire complexe il y a un animateur seul (même plus de secrétariat). La structure porteuse indique qu'elle n'ose pas demander de contribution supplémentaire à ses adhérents... C'est un facteur limitant pour la réussite du Sage, malgré la compétence de l'animateur en place ». (Source : Études de cas).

Les fonctions supports (secrétariat, poste SIG...) sont les missions pour lesquelles les partenaires ont le plus de mal à mobiliser des cofinancements.

« Le temps passé sur l'administratif est en pratique beaucoup plus important que ce qui est financé par l'agence de l'eau, malgré la mutualisation réalisée sur le territoire ». (Source : Étude de cas).

« Il y a aussi un problème de lisibilité entre Sage et structure porteuse qui est compliqué à gérer en interne, autant qu'en externe au regard des contraintes financières qui s'imposent : par exemple la plaquette faite pour le Sage sous le logo Sage (et non pas celui de la structure porteuse qui apparaît au titre des bailleurs) a été financée par la structure porteuse ; il a été compliqué de faire accepter ce type d'effort à la structure dans le contexte de la réduction budgétaire. Jusqu'ici la structure porteuse a la capacité financière de porter les 2 Sage, mais les instructions budgétaires visent à poursuivre ces activités en réduisant le budget de 10 % ». (Source : Études de cas)

Néanmoins, il apparaît que dans certains cas, les structures bénéficient d'autres financements et du forfait de fonctionnement qui permettent d'aller jusqu'à presque 100 % de financement. La question peut se poser dans de tels cas, de l'appropriation par la structure de la démarche et de son implication au-delà de l'embauche de l'animateur. Ceci peut susciter une réflexion sur les forfaits de fonctionnement, proportionnels aux nombres de postes, qui peuvent dépasser dans certains cas les dépenses réelles, selon les délégations de l'agence de l'eau.

En conclusion, le fait que certains jugent les dépenses restant à charge comme peu acceptables par la structure porteuse est aussi à mettre en lien avec les difficultés de mobilisation et d'implication des élus dans les démarches de Sage. Le fait que la plus-value des Sage n'est pas toujours perçue par tous sur le terrain est aussi lié. Cela est d'autant plus vrai que les Sage peuvent conduire à « *remettre en cause des pratiques locales* » et à porter des sujets et des débats parfois conflictuels sur le territoire. Malgré cela, il n'apparaît pas souhaitable de renforcer les taux d'aide. En effet, une part d'autofinancement est à maintenir pour garantir l'implication de la structure porteuse dans le processus.

3. Une simplicité de montage administratif, à conserver

Le financement des missions d'animation du Sage se caractérise par un montage administratif relativement simple, qu'il s'agit de conserver.

Le montage de dossier est perçu comme relativement simple et rapide, en comparaison notamment des demandes de fonds européens. Les animateurs travaillent en relation étroite avec la délégation et le montage est simple. De leur point de vue, l'aspect financier est parfaitement géré avec l'agence.

Les acteurs (structures porteuses ou animateurs) soulignent ponctuellement la disparité de traitement selon les délégations en termes de position sur le dossier (éligibilité au financement) et de délais de traitement. Les « lourdeurs » sont rencontrées surtout pour les co-financements, quand les territoires de Sage sont sur plusieurs départements ou régions. Il y a 2 ou 3 ans, il existait une instruction unique pour toutes les demandes, réalisée par la délégation Centre-Loire de l'agence de l'eau. L'instruction unique par l'agence de l'eau constituait un véritable atout et un gain de temps important pour les acteurs des territoires, et le dispositif était plébiscité.

« Concernant l'aspect administratif, le format d'instruction des dossiers pourrait être amélioré afin qu'il soit cohérent avec la durée d'un poste d'animateur, et d'éviter de devoir réitérer les demandes de subventions tous les ans ». (Source : Étude de cas).

« Une homogénéisation des traitements via un contrat de partenariat avec la structure porteuse permettra de faciliter l'instruction des dossiers ». (Source : Étude de cas).

« Actuellement, il y a des différences d'interprétation des dossiers entre les 3 délégations de l'agence de l'eau ». (Source : Étude de cas).

« Certains acteurs trouvent qu'il y a une certaine lourdeur administrative et un manque de coordination entre les différents partenaires. Ce qui est un peu compliqué est le fait d'être à cheval sur deux régions qui ont chacune leurs modalités financières spécifiques, il en est de même en fonction des autres collectivités co-financeurs ». (Source : Études de cas)

4. Une hausse des aides accordées qui nécessite de renforcer le suivi des missions

La hausse du taux depuis le 8^e programme, ainsi que la hausse du nombre de missions éligibles ont conduit à une forte augmentation des aides accordées à l'animation. Cette tendance se poursuit encore récemment et le montant des aides accordées à l'animation va presque doubler entre le 9^e et le 10^e programme. En parallèle, du fait d'un nombre plus faible de Sage en élaboration, les aides accordées pour les études vont se stabiliser entre le 9^e et le 10^e. Le montant total des aides accordées aux Sage au 9^e programme (équivalent à 1 % du 9^e programme) sera dépassé avant la fin du 10^e programme.

L'agence de l'eau Loire-Bretagne est une des agences de l'eau qui a les taux les plus incitatifs ainsi que le remboursement des frais de fonctionnement le plus avantageux.

Il est important de noter que les grands domaines d'intervention des agences de l'eau sont définis dans la nomenclature des dépenses par objectif de la politique de l'eau. Les aides accordées aux Sage font partie du domaine 1 qui comprend : « les actions de connaissance, de planification et de gouvernance qui rassemblent l'acquisition des données, la prospective, la communication et le soutien aux acteurs nationaux et internationaux de la politique de l'eau. Les dépenses propres des agences de l'eau relatives à leur fonctionnement et au personnel sont rattachées à ce domaine ». Les agences de l'eau obéissent à des contraintes budgétaires en la matière : un arrêté interministériel définit les montants plafonds par domaine et par bassin, sans possibilité de redéploiement des fonds non employés vers ce domaine 1. Ainsi, au regard des contraintes budgétaires, il existe un enjeu de maîtrise des dépenses et de suivi de la bonne utilisation de ces fonds.

La hausse du taux d'aide a certainement contribué à renforcer le nombre de postes au sein des structures, ce qui est un point fort, favorable au déploiement de nouvelles missions et nécessaire à l'animation locale. Néanmoins, au regard des sommes engagées, il est nécessaire de s'interroger sur l'efficacité et l'efficience des missions déployées sur les territoires et de renforcer le suivi de ces missions.

5.2. AXE 2 : ACCOMPAGNEMENT DE L'AGENCE DE L'EAU ET GOUVERNANCE DE L'EAU : ANIMATION DE LA CLE ET STRUCTURATION DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE

5.2.1. Q2.1 : est-ce que la politique d'accompagnement de l'agence permet d'aider à structurer et/ou renforcer la gouvernance de l'eau au niveau local ? Comment accompagner le président de la CLE et l'animateur pour favoriser un meilleur débat démocratique au sein des CLE ?

1. La CLE véritable « parlement de l'eau »

Le tandem président de CLE - animateur est fondamental pour l'animation du débat démocratique au sujet des enjeux de l'eau sur le territoire. Si le président ne porte pas le Sage ou s'il porte davantage ses intérêts d'élu (local et autres mandats) dans l'instance de la CLE, cela pénalise directement la construction du dialogue autour du Sage. Le rôle de l'animateur est d'appuyer le président dans l'animation, par sa connaissance détaillée et technique du sujet, mais il n'intervient pas directement dans les débats, dans un souci de neutralité.

Durant la phase d'élaboration du Sage, un apprentissage du dialogue et de la démocratie autour des questions liées à l'eau s'est installé au sein des CLE. La qualité des débats en CLE semble aujourd'hui relativement satisfaisante (très bonne ou bonne pour 57 % des répondants) et ceux-ci se terminent généralement par une décision partagée, soit sur la réponse à apporter à la question elle-même, soit sur la manière de la traiter dans les travaux futurs (voir Figure 28 et Figure 27).

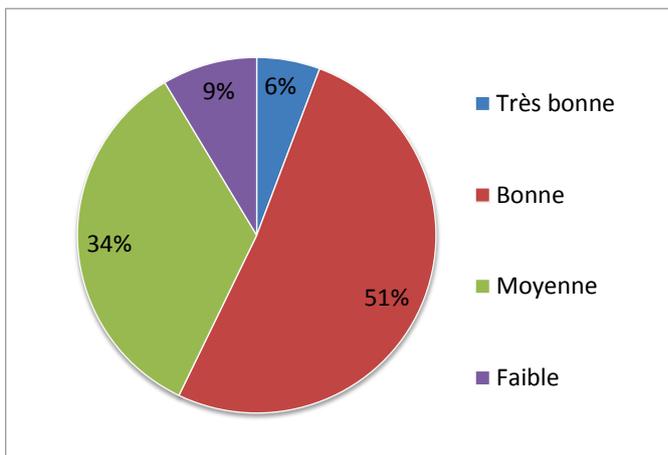
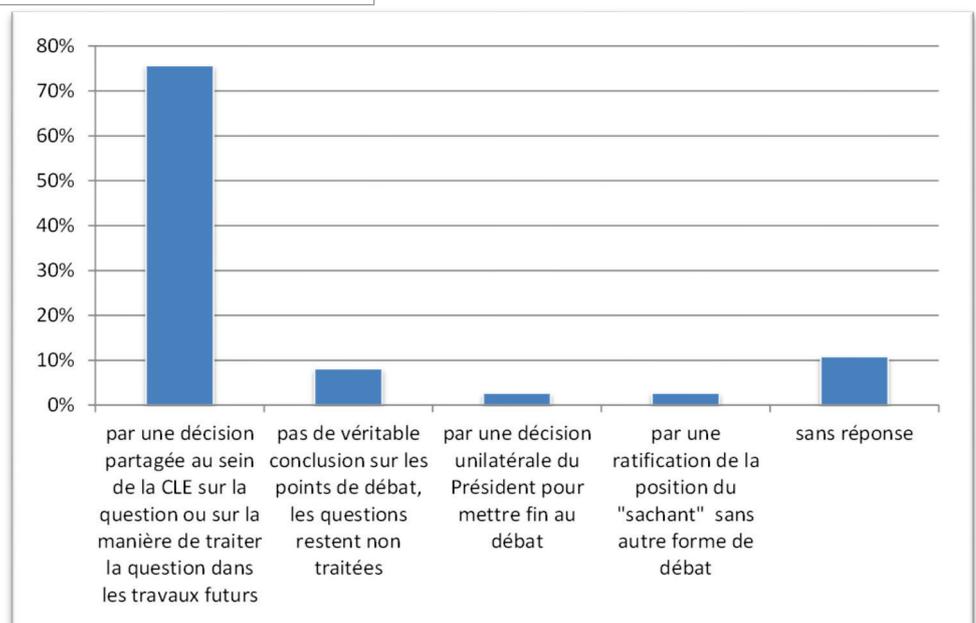


Figure 27 : Appréciation de la qualité des débats par les animateurs

Figure 28 : Mode de clôture des débats en CLE



Ce constat de la qualité des débats est partagé par les animateurs et par les membres de CLE interrogés lors des études de cas. Il y a cependant une différence de contexte et de posture en bureau de CLE et lors des réunions de CLE. Elles regroupent beaucoup de membres, de 30 à 80 personnes, ce qui ne permet pas de débattre sur le fond des dossiers complexes. De ce fait, le plus souvent, les décisions stratégiques sont élaborées en bureau de CLE ; la réunion de CLE est parfois le théâtre de jeu d'acteurs où chacun vient défendre la position de la communauté qu'il représente. Pour certains acteurs, il y a parfois une surreprésentation de quelques usagers économiques ou associatifs qui monopolisent les débats et défendent des positions souvent radicales pour préserver des intérêts privés au détriment des enjeux collectifs.

Pour l'ensemble des acteurs, la présence de l'agence de l'eau au sein de ces instances est importante (voir ci-dessous, au point 3). Son rôle n'est cependant pas d'animer les débats ou les échanges, rôle dévolu au binôme président de la CLE - animateur, mais elle peut aider à la préparation.

2. La CLE se saisit réellement des enjeux du territoire

Afin de renforcer la gouvernance de l'eau sur le territoire, il est attendu que la CLE se saisisse des enjeux fondamentaux du territoire. Pour obtenir une vraie plus-value, il est nécessaire qu'elle ne se cantonne pas aux sujets consensuels qui, au début, permettent d'installer une pratique « bienveillante » de la gouvernance, et qu'elle se saisisse des sujets difficiles.

Selon les témoignages recueillis lors de la phase évaluative, les sujets à enjeux sur le territoire sont bien présentés et débattus en CLE, notamment dans la phase d'élaboration du Sage. C'est sur la base de discussions ouvertes que les compromis se font et permettent de formuler un objectif à intégrer au Sage. Selon les rapports de force en présence, les compromis permettent d'arriver à des objectifs plus ou moins ambitieux. Ils constituent une première étape, résultat du travail collectif de prise en compte des différents enjeux sur le territoire. Néanmoins, le consensus obtenu sur le projet de Sage est basé sur un équilibre fragile qui mérite d'être consolidé. En effet il peut aussi être remis en cause dans la phase de mise en œuvre ou de révision. L'élaboration d'un Sage reste un processus lent, de 5 à 10 ans en moyenne. Ce temps apparaît nécessaire pour permettre aux acteurs du territoire d'approprier la démarche, de mieux se connaître, et pour établir une confiance afin que les parties prenantes se livrent et échangent. Les élus soulignent que de gagner du temps dans la phase d'élaboration n'est pas forcément un gain de temps pour la phase de mise en œuvre. À la mise en œuvre du Sage, les sujets qui avaient été conflictuels durant l'élaboration ressortent, et les postures se figent plus radicalement.

En phase de mise en œuvre, le rôle de la CLE est de formuler un avis sur les dossiers « loi sur l'eau » ce qui conduit parfois à un renforcement des « postures » et des oppositions entre acteurs. La traduction du Sage dans l'opérationnalité (voir Axe 3) impacte directement les pratiques économiques des acteurs du territoire, notamment sur le volet agricole. La prise en compte des enjeux de l'eau dans les politiques et pratiques locales est alors vécue comme une contrainte supplémentaire. Elle n'est pas vécue comme une nécessité pour protéger dans la durée la ressource et sa qualité, en particulier par des professions qui se considèrent en « souffrance économique ».

« Le passage à la mise en œuvre et la rédaction des avis sur les dossiers « loi sur l'eau » sont des étapes où se concrétise la doctrine, où les orientations définies dans le Sage deviennent plus concrètes ». (Source : Étude de cas).

« La CLE sert vraiment à faire de la pédagogie : chaque usager présente ses propres contraintes (monde agricole, monde industriel). Il y a une vraie démarche d'échange et d'écoute ». (Source: Études de cas)

3. L'agence est présente de façon très assidue dans les réunions de CLE et de bureaux et sa présence est largement appréciée. L'accompagnement technique de l'agence en CLE ou en bureau de CLE est pertinent et efficace.

Pour les animateurs, ayant répondu au questionnaire, l'agence de l'eau est présente en CLE de façon :

- systématique et fréquente pour 16 % d'entre eux,
- régulière pour 78 % d'entre eux,
- uniquement pour les phases importantes de validation pour 6 % d'entre eux.

La présence assidue de l'agence de l'eau dans les instances du Sage (bureau de CLE, CLE) est largement appréciée par les acteurs.

L'agence de l'eau assure ainsi une certaine permanence et une certaine stabilité dans le portage des enjeux de l'eau face à d'autres acteurs, stables eux aussi, qui connaissent bien le territoire (les acteurs économiques locaux notamment) et aux élus, moins stables lorsque le renouvellement des mandats conduit à un fort « turn-over ». Les agents qui suivent les Sage connaissent bien l'historique, le jeu des acteurs et sont reconnus pour cela.

Dans la phase d'élaboration, la plus-value de la participation aux instances est assez claire. Les animateurs ayant répondu au questionnaire expriment qu'en réunion de CLE :

- l'agence de l'eau rappelle la position en matière de politique de l'eau (objectifs DCE) pour 97 % des 35 répondants ;
- elle contribue aux débats stratégiques en invitant à des positions plus ambitieuses, pour 77 % des 35 répondants ;
- elle recentre le débat sur les enjeux stratégiques de la gestion concertée, pour 79 % des 35 répondants.

Pour les animateurs enquêtés, il est important de rappeler précisément les objectifs du Sdage, cela peut contribuer à recentrer le débat (voir Axe 5). Pour la très grande majorité des animateurs, ce rôle est pleinement rempli par l'agence de l'eau.

Néanmoins ponctuellement, lorsque l'agence est moins présente, les animateurs le regrettent :

« L'agence a été un bon partenaire technique, mais a eu un rôle moins clair sur le partenariat politique. Il était attendu que l'agence porte plus l'enjeu DCE, l'enjeu milieux aquatiques, et l'atteinte du bon état. Dans la phase d'élaboration du Sage, l'agence a été perçue comme frileuse, et c'est plus la DDT qui agissait. On attendait un portage des enjeux DCE, au-delà de la 'technique pure' ; dans les instances politiques, l'agence était absente ».

« Il est souhaité que l'agence soit plus présente et « défende » le Sdage en CLE ».
(Source : Études de cas).

Sur certains Sage, l'agence de l'eau a eu un rôle important pour dépasser des situations conflictuelles :

« Le rôle de l'agence a été important au-delà des débats en CLE : les discussions entre l'agence et la profession agricole au niveau régional ont permis de faire avancer les choses, de cadrer les débats ».

« L'agence joue très souvent un rôle d'arbitre. Elle propose des solutions et participe au déblocage des conflits en CLE ». (Source : Études de cas)

A ce titre, l'intervention du directeur de la délégation, qui est souvent plus rare, apparaît néanmoins utile et pertinente pour défendre des enjeux stratégiques, recentrer les débats et soutenir des positions claires sur les sujets qui peuvent faire polémique.

Dans la phase de mise en œuvre, l'agence de l'eau intervient, en particulier, lors de l'instruction des avis à fournir par la CLE sur les dossiers et projets de contrats territoriaux (voir Axe 3). A l'inverse, l'agence intervient aujourd'hui peu pour introduire dans le débat les sujets transversaux en lien avec les autres politiques territoriales. Ainsi seuls 9 animateurs de Sage affirment que l'agence de l'eau joue ce rôle (voir Axe 4).

Certains acteurs, membres de CLE, représentants des usages économiques, soulignent que l'agence devrait plus intégrer les contraintes techniques et économiques présentes sur les territoires (voir Axe 4).

« L'agence intervient comme facilitateur en positionnant bien son rôle sur les programmes d'accompagnement ».

« Dans les débats, on voit très rarement apparaître les piliers 'social' et surtout 'économique'. Dans ses interventions en tant que financeur, l'agence de l'eau devrait intégrer toutes ces composantes du développement durable ». (Sources : Études de cas)

Au même titre que lors de la phase d'élaboration, la présence de l'agence de l'eau en phase de révision est très importante. Les premières révisions de Sage engagées sur le bassin Loire-Bretagne reposaient en grande partie sur la nécessité de mise en conformité avec la LEMA (Loi sur l'eau et les milieux aquatiques, 2006). Les futures révisions seront aussi l'occasion de dresser le bilan des réussites et des points faibles des Sage pour les faire évoluer. Compte-tenu de l'évolution du contexte socio-économique du bassin, le risque est fort que les acteurs lors de ce temps de « bilan » expriment leur volonté de réduire les ambitions du Sage. Le rôle de l'agence de l'eau est important pour soutenir les enjeux de gestion durable de l'eau sur les territoires dans cette phase de révision.

4. Jusqu'où l'agence de l'eau doit-elle avoir une voix spécifique dans les débats ?

Au sein de la CLE, l'agence de l'eau est représentée en tant que membre du collège de l'État et de ses établissements publics.

Les services de l'État et l'agence de l'eau ont en commun la mission de rappeler le cadre, de porter et défendre en commun les enjeux environnementaux (Sdage et DCE). Face aux nombreuses sollicitations pour participer aux réunions de bureaux de CLE et de CLE, certains acteurs soulignent l'intérêt d'une coordination entre agence de l'eau et État, voire d'envisager une représentation unique au sein des assemblées.

Néanmoins pour certains acteurs, cela peut nuire à la lisibilité du rôle et des positions de chacun. Les services de l'État sont là pour porter la voix du réglementaire, ce qui ne relève pas des missions de l'agence de l'eau. Pour certains animateurs, le rôle de l'agence est de défendre et porter les enjeux de l'eau (ce qui n'est pas possible pour l'animateur qui doit rester dans une position neutre). Le rôle de l'État est parfois moins ciblé, car il doit intégrer l'ensemble des enjeux du territoire. De fait, il apparaît parfois que les positions ne sont pas toujours les mêmes entre État et agence de l'eau.

Au final, il apparaît important, pour une prise en compte ambitieuse des enjeux environnementaux et pour alimenter les débats lors de la phase d'élaboration, que l'agence de l'eau puisse être le plus possible présente au sein des assemblées qui suivent le Sage avec son discours propre (voir Axe 5).

Toutefois, l'absence de consensus entre les services de l'État et l'agence de l'eau a pour effet dans une certaine mesure de décrédibiliser les décisions et les objectifs définis dans le Sage, et pour certains, « *Il est important que les autres membres de la CLE soient complices et solidaires, notamment les institutions telles que l'agence de l'eau, la Région, les Départements et l'État* » (Source : enquête téléphonique).

La recherche de coordination et d'harmonisation ne doit pas pénaliser l'ambition du Sage et l'atteinte des objectifs environnementaux. Lors de l'élaboration notamment, il est important que la diversité des avis puisse être exprimée. A l'inverse, en phase de vote ou de mise en œuvre, une position discordante entre agence de l'eau et services de l'État peut être pénalisante pour la crédibilité de la démarche.

5. Par son rôle d'accompagnement technique auprès de l'animateur et de la structure porteuse, l'agence de l'eau peut agir indirectement en faveur de la gouvernance de l'eau.

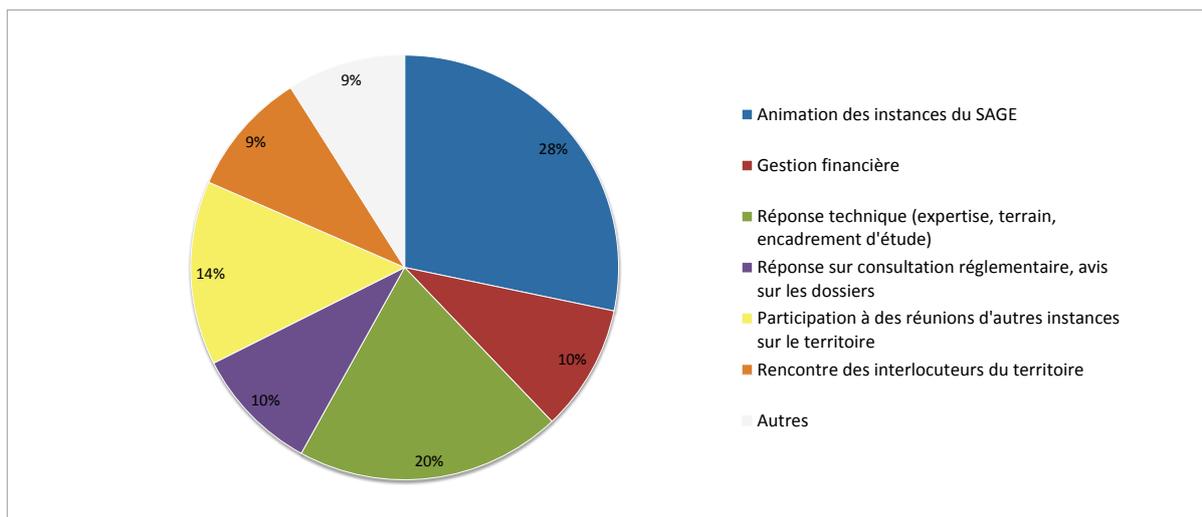
L'animateur a en général un bon bagage technique (Bac+5 eau/environnement ou géographie) et donc une bonne connaissance en gestion de l'eau. Selon l'Office international de l'eau (OIEau), sollicité dans le cadre de cette évaluation, l'amélioration de leur connaissance technique ou scientifique n'apparaît pas comme une priorité pour les animateurs. Ils chercheraient surtout des moyens pour répondre aux questions suivantes : « Comment renforcer leur relation avec la CLE ? Comment maintenir la motivation des membres de la CLE et continuer à les intéresser ? Comment communiquer ? ». L'animation de réunion, le dialogue territorial, la gestion préventive et la résolution de conflit, la pédagogie et la diplomatie sont autant de compétences considérées comme à renforcer.

L'appui de l'agence dans la gouvernance locale est de fait indirect, et peut se traduire sous diverses formes :

- **la sensibilisation de l'animateur et de la structure porteuse à l'importance de consacrer du temps à la rencontre des élus, aux contacts sur le terrain et à la sensibilisation, afin de favoriser l'appropriation des enjeux.**

Actuellement, pour les animateurs ayant répondu au questionnaire en ligne, cette mission représente 9 % de leur temps consacré au Sage¹⁵.

¹⁵ Cette estimation ne recouvre que les missions de l'animateur principal. Le temps consacré par un éventuel second animateur n'a pas été estimé.



Source : Questionnaire en ligne

Figure 29 : Temps de travail moyen consacré à chaque mission par les animateurs de Sage

Connaître les élus et identifier les maîtres d'ouvrage potentiels sur les différentes actions est nécessaire. Ce travail peut permettre :

- d'identifier des élus moteurs susceptibles de s'investir au sein de la CLE. Le cas échéant, en cas de renouvellement de CLE l'animateur peut être force de proposition et suggérer des élus motivés pour siéger en CLE en lien avec la DDT et l'agence de l'eau¹⁶,
 - d'identifier les maîtres d'ouvrage (structures porteuses d'actions sur les milieux aquatiques, l'eau potable et l'assainissement) ayant des projets sur le territoire, à proposer éventuellement pour siéger en CLE, à convier a minima aux réunions de commissions de travail, à associer pour des visites de terrain (voir Axe 3).
- **l'appui technique à la structure porteuse pour le recrutement de l'animateur.**
Les pratiques des délégations sont variables sur ce point. Certaines participent à des jurys de recrutement à la demande des structures porteuses et estiment que le recrutement de l'animateur est un élément clé de la réussite de la démarche. Pour d'autres, la gestion des ressources humaines sort de leur domaine de compétence, et ils estiment ne pas être formés pour cela. A minima, il est important que les structures soient sensibilisées à l'importance des tâches d'animation, communication, sensibilisation, et que les compétences nécessaires soient prises en compte lors du recrutement.
 - **l'appui aux animateurs dans la préparation des réunions**, un rôle apprécié (voir ci-dessus).
 - **l'appui dans le suivi des missions des animateurs.**
En fonction des structures porteuses, l'encadrement des animateurs est très variable. Il dépend de plusieurs facteurs : missions de la structure porteuse, moyens humains dont elle dispose, contraintes dues à l'éloignement, etc. En cas de faiblesse de l'encadrement, situation que l'on observe notamment dans des structures qui découvrent la mission de « portage de Sage », tout réside dans la qualité du tandem animateur-président de CLE.

¹⁶ La désignation des membres de la CLE est de la responsabilité du préfet, qui sollicite l'association des maires pour la désignation du collège des élus.

« Face aux difficultés rencontrées sur ce territoire, les élus estiment que l'agence de l'eau aurait peut-être dû exercer un suivi, voire un contrôle, plus important du travail de l'animateur ». (Source: Étude de cas)

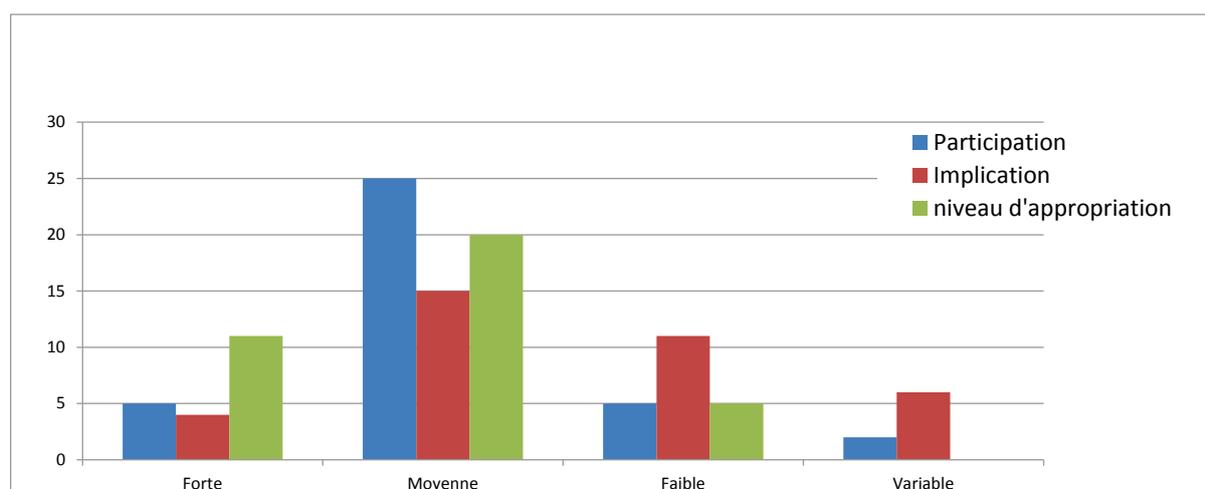
- l'agence de l'eau peut contribuer **au renforcement des capacités de l'animateur en matière d'animation et de dialogue territorial, par l'appui à des formations**. Parmi les répondants au questionnaire en ligne, 19 animateurs soulignent avoir des besoins de formation en matière d'animation, pour eux ou le président de CLE. Ces points ont aussi été mis en avant dans le cadre d'une enquête réalisée par l'OIEau sur l'ensemble du territoire national, visant à étudier les besoins de formation et d'information des animateurs de Sage et de contrats de milieu. Les demandes d'appui et de formation concernent plutôt les aspects relatifs à la relation avec les acteurs du territoire, notamment la communication avec les élus : compréhension des stratégies des acteurs, gestion et résolution de conflits, médiation environnementale.
- **pour favoriser la concertation et la médiation territoriale, l'agence de l'eau finance sur certains territoires l'intervention d'un prestataire externe**. L'Institut de formation et de recherche en éducation à l'environnement (Ifrée) est intervenu pour réaliser des audits de concertation dans le cadre des programmes Re-Sources.

5.2.2. Q2.2. : comment favoriser l'implication des membres de la CLE et notamment des élus ? Quels sont les besoins de formation des animateurs à chaque étape ? Quel est le besoin d'accompagnement en termes de sensibilisation et de communication à chaque étape ?

1. La participation et l'implication des membres de la CLE sont un des facteurs limitants de la gouvernance de l'eau à l'échelle des territoires

Globalement, le niveau de participation et d'implication des membres de la CLE est jugé « moyen » par les animateurs des Sage (voir Figure 30).

Le niveau d'appropriation est lui aussi globalement perçu comme « moyen » par la majorité des animateurs, mais les résultats sont plus nuancés. Pour 30 % des répondants au questionnaire, ce niveau d'appropriation est « fort ». Ceci tend à montrer que le principal levier d'amélioration de la gouvernance serait surtout de favoriser la participation et l'implication des membres de CLE. Les acteurs impliqués semblent avoir compris les enjeux des démarches de Sage.



Source : Questionnaire en ligne.

Figure 30 : Niveau de participation et d'implication des membres de la CLE, appropriation des enjeux, selon les animateurs de Sage

L'implication des membres de la CLE, notamment des élus, semble :

- plutôt forte dans la phase d'élaboration du Sage (mais variable selon leur disponibilité) ;
- plus faible dans la phase de mise en œuvre : peu d'intérêt pour les sujets traités (émission d'avis sur les dossiers réglementaires), qui sont alors ressentis comme techniques, plutôt que stratégiques ;
- variable durant les phases de révision, selon qu'elles sont vécues uniquement comme des exercices administratifs et techniques (mise en conformité avec la LEMA) ou comme le moyen de réactiver les débats entre acteurs.

Les études de cas, réalisées dans le cadre de cette évaluation, montrent que les élus semblent moins impliqués que les acteurs économiques qui ont une présence plus longue sur le territoire (notamment les représentants de l'activité agricole). Par exemple, dans le cadre de l'évaluation du contrat de Sage¹⁷ réalisée par l'Institut d'aménagement de la Vilaine, entre 2008 et 2013, le taux de participation aux réunions de CLE a été évalué en moyenne entre 33 % pour le collège des élus. ce pourcentage passe à 44 % pour le collège usagers et 59 % pour le collège État¹⁸. Les raisons de ces difficultés d'implication évoquées sont :

- la taille importante du bassin,
- des débats perçus comme trop techniques,
- une désignation des élus ne tenant pas compte de leur motivation.

En outre, les élus locaux, hormis dans certains Sage où il y a quelques élus mobilisés de longue date sur ces questions, ne sont pas très au fait des enjeux de l'eau et se mobilisent essentiellement au regard des enjeux de développement local. Or, les sujets sont présentés de façon de plus en plus technique, ce qui rend complexe leur compréhension et leur appropriation par les membres non spécialistes. Certains élus n'interviennent jamais en CLE, en partie du fait des difficultés qu'ils ont à suivre tous les débats techniques pointus. Le risque est qu'il y ait beaucoup de débats d'experts et qu'ils soient monopolisés par certains membres de CLE, notamment les acteurs économiques, qui bénéficient pour la plupart de services techniques. La diffusion de documents écrits apparaît insuffisante car les documents produits et mis en ligne sont peu consultés par les membres de la CLE. Outre la technicité des débats, les animateurs ayant répondu au questionnaire indiquent que cette faible mobilisation est à relier avec le fait que certains : « *ne perçoivent pas l'utilité du Sage* », « *ne sont pas convaincus de l'intérêt de l'outil, qui ne sert à rien, rajoute des contraintes et n'apporte rien de concret* ». Il existe une vraie difficulté à faire en sorte que les acteurs locaux voient la portée opérationnelle du Sage. D'autant plus que « *la longueur de la phase d'élaboration et de validation est source de démotivation des acteurs* ».

De façon plus pragmatique, certaines contraintes liées aux élections locales ou aux horaires de réunions ne facilitent pas la participation ou l'implication. Les élections locales posent le problème des temps de rupture avec :

- (i) la période de réserve pendant laquelle la CLE ne peut ni débattre ni prendre de décision,
- (ii) le temps pour publier le nouvel arrêté de composition de la CLE,

¹⁷ Le contrat de Sage est un outil de financement de l'animation des Sage développé par la Région Bretagne. Cet outil de financement n'existe plus. Il a été arrêté à la suite d'une évaluation des politiques publiques qui a conduit à réfléchir à la création des « projets de territoire pour l'eau ».

¹⁸ Cette évaluation compare le taux de participation des élus et des usagers avec d'autres bassins versants bretons, et montre la variabilité interbassins versants du niveau d'implication. Sur les bassins versants de l'Odet et de la Rance, la participation des élus (Odet : 72 % ; Rance : 61 %) est plus élevée que celle du collège des usagers (Odet : 58 % ; Rance : 57 %).

- (iii) le temps pour relancer une dynamique, informer et former les nouveaux membres sur l'historique.

« La CLE du Sage ne tient pas compte des horaires de marées (notamment des marées de coefficient supérieur à 80), ce qui ne permet pas aux activités en mer d'être présentes (conchyliculture) ».

« Dans les CLE, il y aurait des élus qui seraient intéressés pour s'impliquer dans la compréhension des enjeux de l'eau et assurer son plaidoyer dans les autres instances territoriales, mais cela demande des temps de transferts et des outils de communication dont ne dispose pas l'animation ».

« Sur ce Sage, le quorum de 50 % de participants n'a jamais été atteint. Cette faible participation constitue un frein à l'élaboration du Sage ». (Sources : Études de cas)

2. Les attentes et besoins des animateurs pour favoriser l'implication des membres

Les déficits en information/communication à destination des élus et du grand public sont clairement identifiés comme étant des lacunes à combler. Sur ce point, les techniques de communication sont rarement maîtrisées par les animateurs, qui ont des profils plutôt techniques et scientifiques.

Ainsi, interrogés sur leurs attentes :

- 17 animateurs expriment des attentes en matière d'outil de communication et de sensibilisation ;
- 25 animateurs expriment des besoins en matière de formation des membres de la CLE afin de favoriser leur appropriation des enjeux de l'eau et du Sage (voir Figure 31).

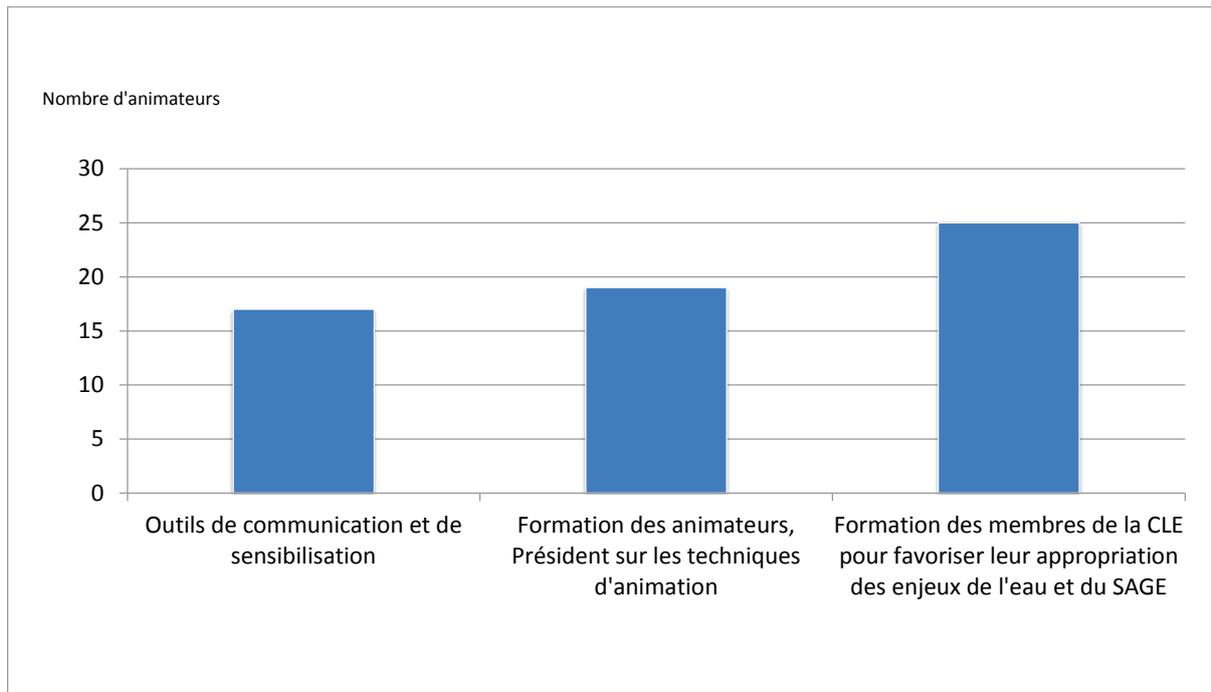


Figure 31 : Attentes des animateurs de Sage (sur 38 répondants au questionnaire)

Les attentes sont plus fortes concernant les formations que la fourniture d'outils.

L'agence de l'eau finance déjà la production d'outils de communication à l'échelle des Sage. Dans le cadre du 10^e programme, les aides consacrées à la communication sur le Sage sont grandissantes.

Cela reflète les efforts réalisés en phase de mise en œuvre pour porter à connaissance le Sage sur leur territoire. Produire des outils de communication et de sensibilisation nécessite souvent des compétences spécifiques (vulgarisation, reprographie). Ceci conduit les animateurs à faire appel à des prestataires externes ou à se doter de compétences spécifiques en interne. Actuellement, les aides consacrées à la communication (sans compter le temps passé par la cellule d'animation) représentent 5 % du montant total des aides.

Lors des enquêtes de la phase évaluative, plusieurs leviers ont été identifiés pour aider l'animateur dans sa mission de sensibilisation et de communication auprès des élus :

- **communiquer sur la valeur ajoutée de l'outil « Sage »** : l'objectif serait de bien préciser en amont aux acteurs ce que peut apporter un Sage et ce qu'il ne peut pas faire. Dans leur communication vers les élus, les animateurs soulignent régulièrement l'importance de pouvoir fournir des arguments qui montrent les plus-values d'un Sage sur un territoire. Par exemple montrer que le Sage permet de maintenir une dynamique, qu'il sert d'aiguillon pour avancer et mettre en œuvre les actions et qu'il contribue à apaiser les tensions, par les débats et échanges au sein de la CLE. La vidéo réalisée par l'EPL est citée en exemple, elle présente des exemples concrets sur le bassin versant concerné et s'appuie sur des témoignages.
- **organiser des formations/journées d'information** : les attentes exprimées en matière de formation des membres de CLE portent sur
 - le fonctionnement des instances de l'eau,
 - l'animation et la concertation, la politique de l'eau (Sdage, DCE),
 - les enjeux de l'eau et de la gestion intégrée, l'impact des usages de l'eau.

Plusieurs exemples de journées d'information et de formation des élus (notamment lors du renouvellement d'une CLE) ont été donnés. Certaines journées ont plutôt pris la forme d'un séminaire avec des informations illustrées par des exemples concrets. L'agence de l'eau participe régulièrement à ce type d'initiatives et les soutient financièrement. Les acteurs interrogés ont également mis en avant l'intérêt de journées de visite sur le territoire. Elles permettent aux membres de la CLE de mieux se connaître, favorisent les échanges informels et rendent les enjeux plus parlants et concrets (en montrant un seuil sur une rivière, un aménagement réalisé...).

« A chaque changement de CLE, l'animateur organise pour les élus une demi-journée de présentation sur le Sage, pour les acculturer ».

« Des formations à destination des membres de CLE sont déjà prévues dans le cadre du Sage : une journée a été organisée en juillet 2015 pour les nouveaux membres de la CLE sur la politique de l'eau en France et la « GEMAPI » notamment. L'agence est intervenue et a soutenu financièrement cette journée » (Sources: Études de cas)

- **favoriser les échanges d'expériences** : certains animateurs demandent de développer les échanges et les retours d'expériences entre territoires. Des illustrations concrètes sur un territoire avec des témoignages d'élus locaux seraient aussi utiles pour montrer les exemples qui marchent. Mais aussi pour avoir un effet d'entraînement auprès des élus des autres territoires. Certains territoires bénéficient déjà d'initiatives locales comme les échanges et les formations proposées par l'Assemblée Permanente des Présidents de CLE de Bretagne (APPCB) et l'Association des Techniciens de Bassins Versants Bretons, en Bretagne (ATBVB). L'intervention d'autorités reconnues dans le domaine technique fait progresser la prise en compte des problématiques : faire appel à des expériences hors Sage, hors bassin Loire-Bretagne, voire étrangères, peut être un plus.

« Pour cela il faut utiliser les méthodes de médiation : « faire avec sera plus efficace que la communication sur l'eau ». Ainsi, des journées sur le terrain, des journées pour aller voir ce qui se passe ailleurs sont utiles ». (Source: Étude de cas)

Ainsi, il semble important de renforcer les actions de formation à destination des membres de CLE et d'appuyer les animateurs dans leurs missions de communication et de sensibilisation. De nombreux outils sont déployés sur les territoires (voir Recommandation 4). Dans une perspective de valorisation des outils existants et d'optimisation des moyens, il serait intéressant de réfléchir aux moyens de mutualisation des efforts. Une réflexion sur l'échelle pertinente pour produire les outils de communication et de sensibilisation serait nécessaire tout en respectant la nécessité d'adaptation au contexte local. Fournir des éléments d'illustration locaux, parlants pour les acteurs du territoire, est primordial pour favoriser l'appropriation des enjeux de l'eau par les acteurs locaux.

5.2.3. Q2.3 : faut-il aider à structurer et/ou renforcer les maîtrises d'ouvrage au niveau local ? Dans quels cas ? Faut-il chercher à impliquer les CLE dans l'émergence et la structuration des maîtres d'ouvrage ? Faut-il faire évoluer les aides et comment maintenir la cohérence de bassin versant dans le contexte de la réforme territoriale ?

1. La réforme territoriale va conduire à une reconfiguration des maîtrises d'ouvrage

La réforme territoriale, liée à la loi NOTRe ou à la loi « MAPTAM », va conduire à une évolution d'un grand nombre de structures porteuses (voir paragraphe 3.2.1), et à une recomposition du paysage institutionnel en matière de maîtrise d'ouvrage sur les thématiques liées à l'eau (eau potable, assainissement, milieux aquatiques, inondations). L'existence de maîtres d'ouvrage, disposant d'une capacité financière, est un facteur clé pour pouvoir favoriser la déclinaison opérationnelle des actions préconisées par le Sage (voir Axe 3). La création de la compétence « GEMAPI » par la loi « MAPTAM » et son transfert aux communautés de communes constituent une opportunité pour favoriser la mise en place d'une maîtrise d'ouvrage, notamment sur les bassins orphelins. Néanmoins, cette évolution attendue soulève des craintes et des interrogations de la part des animateurs. Les interrogations portent sur la proximité des maîtres d'ouvrage et leur connaissance des acteurs et du contexte hydrographique, ainsi que sur leurs priorités au regard de la gestion de l'eau. Ils s'interrogent aussi sur la cohérence entre le périmètre d'action des nouvelles structures et le périmètre du Sage.

« La gestion de la Sèvre niortaise, à hauteur de la ville de Niort, est un exemple qui pointe le risque de voir la gestion confiée à deux structures, l'une en amont l'autre en aval de la ville, ce qui romprait la cohérence de bassin ».

« Comment respecter la logique de bassin versant ? Avec la GEMAPI, les acteurs craignent un éclatement/regroupement des EPCI avec des EPCI qui seront très partiellement sur le territoire ; le Sage est à cheval sur deux bassins versants et sur deux agences RM&C et LB, ce qui est plus compliqué, notamment avec les syndicats de production d'eau. Certains syndicats auront du mal à continuer à vivre, d'où leur absorption probable, mais avec un problème de cohérence de bassin versant ». (Source : Études de cas)

Dans le cadre de la réforme territoriale, c'est le préfet coordonnateur de bassin qui porte la réflexion sur la mise en place de la compétence « GEMAPI » sur le bassin Loire-Bretagne. Sur les territoires examinés lors des études de cas, les réflexions sont conduites soit sous l'égide du préfet de département, soit à une échelle plus locale, lorsque les CLE, ou les collectivités locales, se sont emparées de la question.

« Le préfet et la DDT conduisent une démarche pour identifier les porteurs de projet et voir les volontés des communautés de communes dans le cadre de la mise en œuvre GEMAPI ».

« Une étude sur la GEMAPI commune aux deux Sage voisins (Baie de Lannion et Argot-Trégor-Goëlo) a été proposée par le Pays de Saint-Brieuc. L'objectif est de faire un bilan pour chaque EPCI de son avancement par rapport à cette prise de compétence ». (Source : Études de cas)

2. Le rôle de l'agence de l'eau

Aujourd'hui, l'agence ne conseille pas les collectivités sur la prise de compétence. Elle intervient principalement par une aide financière à la conduite d'études, ou par le financement d'un poste pour favoriser l'émergence de maîtres d'ouvrage sur les territoires.

17 territoires de Sage ont bénéficié de cette aide dans le cadre du 10^e programme. Pour les animateurs concernés, ayant répondu aux questionnaires, les études conduites ont permis de réfléchir à l'évolution de la structure porteuse et/ou d'étudier la gouvernance de l'eau à l'échelle de sous-bassins versants.

Les avis recueillis à travers les études de cas ou les questionnaires, reflètent des attentes très diverses en ce qui concerne le rôle de l'agence de l'eau. Les principaux éléments à retenir sont les suivants :

- l'aide apportée pour les études d'émergence de maîtrise d'ouvrage est très appréciée,
- pour certains, l'agence de l'eau ne doit pas s'investir plus sur cette question, et il y a un risque d'ingérence à ce qu'elle se positionne sur ces dossiers :

« Il n'y a pas d'autres attentes vis-à-vis de l'agence sur ce sujet. C'est au territoire de s'organiser. Il va déjà y avoir beaucoup d'acteurs qui vont avoir leur idée sur l'organisation du territoire (Région, préfet et mission d'appui) ; mais les responsabilités financières et juridiques reviendront aux collectivités ! » (Source : Étude de cas)

- à l'inverse certains animateurs estiment que l'agence de l'eau, en tant que financeur, doit se positionner. Pour les animateurs qui se sont exprimés en ce sens, l'agence de l'eau a un rôle à jouer pour favoriser l'émergence de maîtres d'ouvrage. Dans le cadre de la GEMAPI, elle a un rôle d'information sur la cohérence des découpages. Elle devrait aussi exprimer une position sur l'organisation des maîtrises d'ouvrage au regard de la cohérence de bassin et de la capacité à décliner les objectifs du Sdage.

« L'agence a aidé indirectement la structure porteuse en identifiant des nouveaux périmètres nécessitant la mise en œuvre de contrats territoriaux (CT). Cela a permis localement d'ouvrir les yeux de la maîtrise d'ouvrage sur l'importance d'agir sur leur territoire, et de donner des « cartes » à la structure porteuse pour mobiliser les acteurs ». (Source : Enquête téléphonique)

- peu de personnes ont évoqué le levier financier (conditionnalité des aides par exemple) pour garantir la cohérence de bassin versant. Le passage « obligé » par l'outil contrat territorial pour bénéficier de la plupart des aides de l'agence apparaît déjà comme un moyen de maintenir la cohérence de bassin versant.

3. Le rôle de la CLE

Plusieurs CLE se sont saisies de la question de l'organisation de la maîtrise d'ouvrage sur le territoire du Sage. Les CLE apparaissent légitimes pour aborder ces questions, dans la perspective de la mise en place des actions opérationnelles.

« Le Sage définit une feuille de route par territoire et une structure référente pour la mise en œuvre du Sage : au stade de l'élaboration du Sage, il y a donc eu un appui pour faire évoluer des statuts, établir des conventions entre collectivités, etc. ».

« C'est bien évidemment du rôle de la CLE, il ne peut y avoir d'action efficace sans une bonne gouvernance ».

« Le conseil départemental des Deux-Sèvres a organisé une étude d'émergence de maîtrise d'ouvrage pour la Sèvre niortaise pour la partie amont : il y a un enjeu politique pour définir

le découpage amont/aval au niveau de la ville de Niort. Ce sont des sujets qui vont être abordés en CLE ; il a déjà été abordé par la préfète dans le cadre de la structuration de l'EPMP (Etablissement Public du Marais Poitevin) qu'elle préside ». (Source : Études de cas)

Dans le cadre de la mise en place de la compétence « GEMAPI », plusieurs CLE ont porté des études de gouvernance à l'échelle des bassins versants. L'aide financière apportée par l'agence de l'eau pour conduire des études constitue un véritable levier. Elle permet aussi de fournir des éléments d'aide à la décision aux EPCI à fiscalité propre qui devront se positionner sur l'exercice de cette compétence d'ici le 1^{er} janvier 2018.

« Une étude de gouvernance (sur le grand cycle de l'eau uniquement, prise en compte de la nouvelle compétence GEMAPI) est en cours sur le territoire du Sage : elle est menée sur le budget de fonctionnement du Sage. Elle intègre la proposition de plusieurs scénarios d'organisation à la fois sur la planification (portage du Sage) et sur l'opérationnel (contrats de bassin versant). Le groupe de travail créé pour le suivi de cette étude est constitué des partenaires habituels du Sage, mais surtout des EPCI à fiscalité propre du territoire : c'est eux qui doivent se positionner par rapport au scénario (délibération au sein du conseil communautaire). La CLE s'est saisie du sujet en portant l'étude, en restant informée, mais la décision politique est bien prise par les EPCI à fiscalité propre qui seront chargés de la nouvelle compétence GEMAPI ». (Source : Étude de cas)

La création de la compétence GEMAPI et son transfert aux communautés de communes constituent une opportunité pour favoriser la mise en place d'une maîtrise d'ouvrage efficace. L'agence a un rôle à jouer sur cette prise de compétence, notamment en apportant un appui à la CLE pour favoriser une organisation territoriale cohérente.

5.3. AXE 3 : ACCOMPAGNEMENT DE L'AGENCE DE L'EAU ET DÉCLINAISON OPÉRATIONNELLE DES SAGE

5.3.1. Q3.1: comment l'agence de l'eau peut-elle accompagner les Sage pour favoriser leur déclinaison opérationnelle ? Doit-elle proposer d'autres outils opérationnels du type des contrats territoriaux ? Doit-elle aider à renforcer les compétences des membres de la CLE par des aides à la communication/sensibilisation et/ou doit-elle aider à renforcer les compétences de l'animateur du Sage ?¹⁹

Le processus de Sage est un cycle long depuis l'émergence, l'élaboration jusqu'à l'approbation. Le bilan des Sage réalisé dans le cadre de cette étude d'évaluation a montré que l'élaboration d'un Sage sur le bassin Loire-Bretagne dure entre 5 à 10 ans en moyenne. Le moment du passage à l'action et de la traduction opérationnelle peut donc arriver 10 ans après l'émergence du projet de Sage. Le terme « déclinaison opérationnelle » désigne la déclinaison des objectifs du Sage en un programme d'actions, précis, dimensionné et financé. Ce terme peut aussi désigner la réalisation de travaux, ce qui impose l'existence de maîtres d'ouvrage. La rédaction du 9^e programme proposait que le Sage définisse des actions prioritaires. Mais l'orientation définie dans le Sdage 2016-2021 affirme clairement la séparation entre le rôle de planification territoriale du Sage et celui de programmation, notamment financière, des actions mises en œuvre. Dans ce contexte, le Sage ne formule que des orientations. Il définit des priorités en termes d'objectifs ou de zones prioritaires. En effet, le 10^e programme préconise que le Plan d'aménagement et de gestion durable (PAGD) et le règlement du Sage précisent les priorités en termes d'objectifs et de territoires pour orienter l'action opérationnelle.

1. Les outils de déclinaison opérationnelle existants

Le contrat territorial est l'un des principaux outils d'intervention de l'agence mais ce n'est pas le seul. Globalement pour les animateurs de Sage, les outils existent pour la mise en œuvre opérationnelle du Sage. Le contrat territorial, devenu l'outil privilégié pour bénéficier d'aides de l'agence de l'eau concernant les milieux aquatiques et les pollutions diffuses, est cité par 100 % des animateurs interrogés. Les autres outils évoqués par les animateurs, pour mettre en œuvre les actions du Sage sont :

- des outils de type contractuel : « contrat régional de bassin versant » (Région Pays de la Loire), « contrats départementaux » ;
- des opérations type Breizh Bocage (le financement du programme est réalisé par le fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), l'agence de l'eau Loire-Bretagne, le conseil régional et les conseils départementaux de Bretagne) ;
- d'autres aides de l'agence de l'eau en faveur de l'assainissement, de l'eau potable ;
- SCoT, Natura 2000, et charte « algues vertes » sont également des outils cités une fois.

Pour certains, la mise en œuvre du Sage se fait aussi par l'action de la structure porteuse et des missions qu'elle développe :

« Ce ne sont pas les contrats territoriaux qui font vivre les objectifs des Sage. C'est notamment la structure support qui fait les inventaires des zones humides. C'est la structure porteuse (et ses chargés de mission thématiques notamment) qui met en œuvre le Sage ». (Source: Étude de cas)

Pour 44 % des animateurs interrogés via le questionnaire, les outils existants sont perçus comme suffisants pour mettre en œuvre les actions opérationnelles.

¹⁹ Cette question a été traitée au sein des Axes 2 et 4

L'insuffisance d'outils de mise en œuvre opérationnelle est soulignée pour certaines thématiques (soit par manque d'outils, soit du fait de la capacité financière des maîtres d'ouvrage) :

- renouvellement des réseaux AEP, l'assainissement ;
- gestion des eaux pluviales ;
- recherche des micropolluants ;
- lutte contre les pollutions diffuses, lutte contre l'érosion ;
- actions visant à limiter les effets des crues, à agir sur les inondations (gestion des écoulements au droit de secteurs habités). Sur cette thématique, d'autres soulignent que les outils de type « PAPI » existent.

Parfois, le contrat territorial est perçu par les animateurs comme l'outil principal, voire unique de mise en œuvre opérationnelle du Sage. Ainsi, plusieurs animateurs de Sage et les structures porteuses de Sage s'interrogent sur les espaces ne bénéficiant pas d'outil de type « contrat » et sur le dispositif qui peut être envisagé pour traiter des sujets prioritaires du Sage.

« Sur certains territoires, les contrats territoriaux ne couvrent qu'une partie du territoire et sont partiels (ne traitent que certaines thématiques) alors que dans le cadre de la mise en œuvre du Sage, les territoires devraient traiter l'ensemble des enjeux identifiés par le Sage ». (Source : Enquête téléphonique).

Certains acteurs, lors des études de cas, émettent des critiques sur les outils de type « contrats » et sollicitent plus de souplesse²⁰.

« On observe une certaine « rigidité » de l'outil « contrat » (CTMA) qui devient rédhitoire (dispatcher les actions entre végétation/lits, gérer les décalages parfois impondérables d'une année sur l'autre) ». (Source : Étude de cas)

En outre 53 % des animateurs interrogés, pensent que pour favoriser la déclinaison opérationnelle des Sage, il serait nécessaire de faire évoluer les règles d'accompagnement financier notamment par de la bonification d'actions (voir paragraphe 5.5.2).

2. Les freins à la mise en œuvre opérationnelle

Les freins observés pour la mise en œuvre des actions sur la question des milieux aquatiques (et des inondations) sont d'ordre budgétaire, parfois en lien avec la structuration de la maîtrise d'ouvrage.

« Ce n'est pas dû à un manque de financement de l'agence mais à l'autofinancement des maîtres d'ouvrage locaux qui est limitant. Il reste difficile de négocier les cotisations auprès des élus et le portage politique et la sensibilisation sont des éléments clés ».

« Les objectifs du Sage sont en effet pris en compte dans les contrats : des difficultés apparaissent tout de même du fait qu'au final il faut faire des choix (économiques ou de faisabilité) ».

« Le rythme des travaux possible est de 4 à 5 ouvrages par an ce qui est insuffisant par rapport aux obligations des listes 2 ».

« Les CT sont portés par les syndicats mixtes, les syndicats de rivière qui ont parfois des moyens limités (80 000 euros/an). Actuellement les syndicats sont à l'échelle de chaque contrat territorial milieux aquatiques, alors qu'il faudrait un grand syndicat ; cela représente

²⁰ L'analyse de l'outil « contrat » ne fait pas partie du champ de l'évaluation. Ce point a été traité dans le cadre de l'Évaluation du contrat territorial par l'agence de l'eau (Epices, ASca, novembre 2015)

une somme de 36 petites structures à gérer qui ont un trop petit budget. Les structures fonctionnent avec un technicien à temps partiel et pas de secrétariat : rien n'avance et comme les salaires sont faibles le turn-over est fort : les gens sont perdus seuls sur leur territoire. Le rôle de l'agence reste assez limité à partir du moment où il y a une structure qui porte un contrat, l'agence n'intervient pas pour « remettre en question la pertinence de cette maîtrise d'ouvrage ». Or ceci est parfois une faiblesse pour le territoire pour lequel nombre de maîtres d'ouvrage sont des petites structures qui restent précaires (syndicats) et dont les moyens limités font que leurs actions sont limitées ».

« Il y a un problème de pérennisation des postes, notamment au sein des structures de bassin versant, ce qui ne permet pas un suivi dans le temps des actions et des méthodologies : c'est une limite importante de la coordination à l'échelle des Sage. La structure porteuse du Sage n'a pas d'influence sur les ressources humaines des structures porteuses des contrats ».

(Sources : Études de cas, enquête téléphonique)

Ponctuellement, certains acteurs évoquent que la portée réglementaire des Sage est parfois limitée (voir exemple lié à la délimitation des zones humides ci-dessous).

« La loi relative au Développement des Territoires Ruraux (DTR) introduit les notions de zones humides d'intérêt environnemental particulier (ZHIEP) et zones humides stratégiques pour la gestion de l'eau (ZSGE). A ce jour, aucun arrêté préfectoral n'a délimité de telles zones et les acteurs locaux, en charge d'inventaires et de gestion des zones humides, s'interrogent sur leur mise en place. La difficulté se retrouve pour faire appliquer le Sage sur le volet des zones humides : ZHIEP et ZSGE n'étant pas validées par le préfet, cela contrarie la mise en œuvre du PAGD. Cela interroge sur la plus-value réglementaire de l'outil Sage ». (Source : Étude de cas)

3. Manque d'information de la CLE sur les actions engagées sur les territoires

Seuls les contrats territoriaux sont examinés en CLE. Les autres projets sur le territoire (assainissement, interconnexion, etc.), n'y sont pas systématiquement évoqués ou présentés. Certains acteurs soulignent qu'il serait intéressant que la CLE soit informée des autres actions.

« Que la CLE soit informée des projets en matière d'eau potable serait intéressant. En effet, cela permettrait des cohérences (en matière d'interconnexion par exemple, etc.). Mais globalement il y a des réticences des élus et techniciens des syndicats d'eau et par exemple sur l'assainissement, est-ce que c'est à la CLE de se positionner sur les projets d'assainissement, alors que c'était une politique départementale ? »

« Il serait intéressant d'avoir un compte rendu des financements accordés par l'agence à l'échelle du territoire du Sage, notamment dans le cadre des contrats. Cela pourrait participer à l'objectif affiché dans le Sdage de « renforcement de l'autorité de la CLE »

(Source: Études de cas)

En conclusion, il apparaît dans le cadre de cette analyse évaluative, que le questionnement sur l'existence d'outils de déclinaison opérationnelle a souvent été compris de manière

« restrictive » comme étant un questionnement sur l'existence de contrats territoriaux. Ceci est certainement dû à un double facteur :

- **un manque d'identification et de suivi par les animateurs et par les CLE des différents leviers nécessaires à la déclinaison opérationnelle des Sage.** Les CLE sont rarement informées des autres actions engagées sur le territoire. Il apparaît qu'elles suivent essentiellement les actions engagées par la structure porteuse et celles engagées dans le cadre des contrats territoriaux. Les autres outils opérationnels sont peu utilisés ou méconnus du fait qu'ils relèvent de la responsabilité d'acteurs peu en contact avec la CLE.

« Pour la CLE, les enjeux de mise en œuvre opérationnelle du Sage ne sont pas clairs et pour eux cela semble centré sur l'action de la cellule ASTER (qui fait partie de la cellule d'animation du Sage et apporte un appui aux structures en charge des contrats) » (Source : Étude de cas).

- **un manque de précision dans les questionnaires d'enquêtes pour identifier les différents outils ou leviers utilisés autres que les contrats.**

Les freins identifiés à la mise en œuvre opérationnelle portent essentiellement sur le manque d'outils opérationnels sur certaines thématiques et sur la capacité des maîtres d'ouvrage à engager des travaux.

Ainsi l'agence peut agir de différentes manières :

- inciter les CLE à s'interroger sur la maîtrise d'ouvrage présente sur le périmètre de Sage et ses capacités à décliner les objectifs qu'elle a définis ;
- en cas de lacune ou de difficulté liée aux outils d'accompagnement, l'agence de l'eau peut étudier la pertinence et la faisabilité de nouvelles aides pour favoriser l'atteinte des objectifs environnementaux ;
- favoriser l'implication des CLE dans le suivi des actions menées sur le territoire en les informant des actions financées.

Au regard de notre analyse, ce n'est pas l'existence d'outils qui est limitante pour la mise en œuvre opérationnelle. Ainsi, il ne s'agit pas de proposer un nouvel outil du type « contrat » : l'agence de l'eau doit plus s'assurer de la capacité du territoire à mettre en œuvre les actions : existence de structures porteuses et de maîtres d'ouvrage compétents, qui disposent d'une capacité financière suffisante (voir Axe 2, paragraphe 5.2.3).

5.3.2. Q3.2 : est-ce que les procédures d'instructions préconisées pour favoriser l'articulation entre Sage et CT sont suffisantes ?

L'agence de l'eau a formulé dans son 10^e programme, des conditions d'éligibilité pour l'accès aux aides pour l'élaboration et la mise en œuvre des Sage. Elles portent notamment sur l'articulation des Sage et des CT :

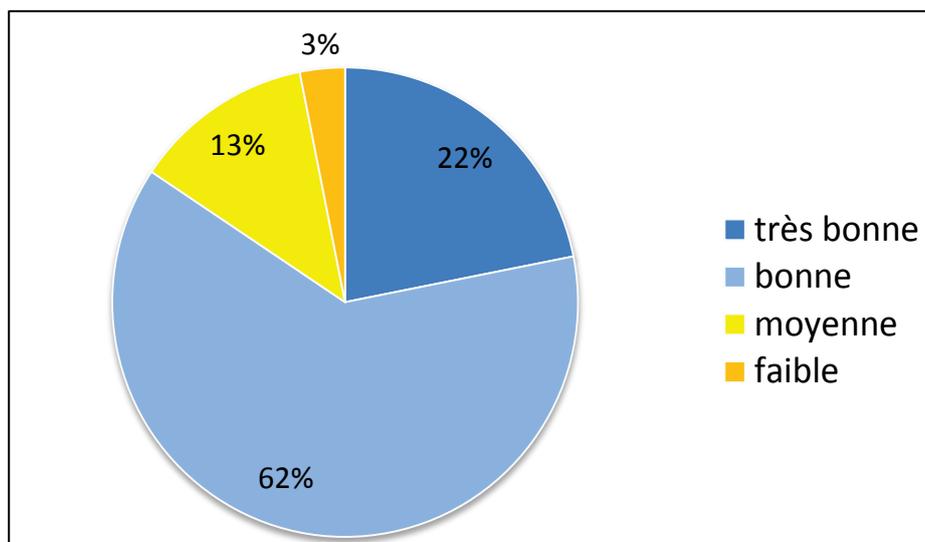
- « afin de renforcer l'articulation entre les Sage et les contrats territoriaux (CT), il est demandé un avis motivé de la CLE (ou du bureau) sur les projets de contrats avant leur présentation au conseil d'administration. A travers cet exercice, la CLE doit émettre un avis sur la compatibilité du programme d'actions du CT avec les dispositions et règles du Sage (en aucun cas la CLE ne peut émettre un avis sur l'opportunité du CT) » ;
- « pour les Sage en cours d'élaboration, à défaut de pouvoir émettre un avis motivé sur le projet de programme d'action du CT, il est important que la CLE soit informée de ce dernier ».

- « la participation de la CLE au comité de pilotage du CT est également fortement recommandée ».

La question évaluative vise à évaluer si ces règles de fonctionnement, imposées par l'agence sont suffisantes d'une part à garantir une bonne cohérence entre les Sage et les CT. D'autre part elles visent à traiter les priorités définies par le Sage.

1. La bonne cohérence entre les Sage et les contrats territoriaux repose essentiellement sur le lien entre animateur de Sage et animateur de contrat

Pour 84 % des animateurs de Sage enquêtés, la cohérence entre Sage et contrats est bonne voire très bonne.



Source : questionnaire en ligne

Figure 32: appréciation de la cohérence entre contrats territoriaux et Sage d'après les animateurs de Sage

La mise en place d'un nouveau contrat doit prendre en compte les orientations du Sage (d'après les conditions d'éligibilité présentées au 10^e programme). Le projet de mise en place d'un contrat sur un périmètre de Sage doit désormais être soumis à la CLE qui formule un avis motivé. **Cette procédure d'instruction est un des éléments du dispositif qui favorise bien la cohérence et la complémentarité entre Sage et contrats territoriaux.**

En effet, cette procédure confère indirectement la légitimité à la CLE de suivre les projets et la mise en œuvre des contrats territoriaux.

Dans la pratique, cette procédure d'instruction en tant que telle n'est pas suffisante du fait que certains contrats sont antérieurs à l'élaboration des Sage. De plus si l'élaboration du Sage s'étale sur une très longue période (10 ans soit la durée de 2 cycles de contrat), les nouvelles priorités retenues dans le Sage ne sont peut-être plus les mêmes que celles qui ont prévalu à l'origine du contrat. Ainsi, la mise en cohérence est permise surtout par **des échanges d'information réguliers entre Sage et contrats territoriaux.**

Un des éléments qui favorise ces échanges est l'incitation par l'agence de l'eau à ce que l'animateur de CT soit invité aux réunions de CLE ou aux commissions géographiques qui le concernent. Inversement, que l'animateur de Sage ou le président de CLE soit invité aux réunions de comité de pilotage du CT (a minima pour les réunions de bilan annuel). Ceci permet une information mutuelle et favorise la mise en cohérence.

« Le Sage est présent dans les COPIL du CT, les comités techniques, où sont invités l'animateur et le vice-président, élu sur le territoire et représentant une commission géographique au sein du Sage ». (Source: Étude de cas)

« Le syndicat mixte est membre du Sage et l'animatrice du CT est invitée aux réunions thématiques du Sage qui concernent son territoire; elle est invitée à la CLE mais ne dispose pas du droit de vote ». (Source : Étude de cas)

La cohérence avec les contrats dépend beaucoup du lien entre animateur de Sage et animateur de contrat. Cela s'explique par les calendriers des procédures pas forcément cohérents. Ce lien est facilité lorsque la structure porteuse de Sage est aussi la structure porteuse des contrats mais ce n'est pas toujours le cas. En cas d'antériorité des contrats par rapport au Sage, le lien entre animateurs est primordial pour favoriser la mise en cohérence progressive. Les réponses au questionnaire montrent que :

- pour 56 % des animateurs de Sage, les échanges avec les animateurs de contrats territoriaux sont très réguliers,
- pour 29 % des animateurs, ces échanges sont fréquents,
- pour 15 % d'entre eux, ces échanges sont occasionnels.

Dans le cas où le contrat est antérieur au Sage, l'animateur de contrat bénéficie d'une plus forte légitimité auprès des acteurs locaux, d'une part parce qu'il a l'antériorité et d'autre part parce qu'il exerce des missions perçues comme plus opérationnelles. Dans ce cas, il peut y voir un risque de friction si l'animateur du contrat exprime le sentiment que le Sage ne fait qu'entériner ce qui est en œuvre sur le territoire et ce qui relève de l'initiative du contrat.

Pour les acteurs interrogés, **le rôle de l'agence de l'eau est important et il appartient aux délégations de l'agence de l'eau de s'assurer que les informations circulent bien entre les animateurs de Sage et de contrats.**

La mise en cohérence est aussi facilitée par la communication en interne entre les chargés d'intervention qui suivent les Sage et ceux qui suivent les contrats territoriaux. Le regroupement du suivi de ces dossiers au sein de mêmes services (exemple des services « actions territoriales » et « espaces ruraux » de certaines délégations), est un facteur qui facilite les échanges. Une vigilance est cependant à avoir dans le cas où le suivi des contrats, des autres interventions de l'agence et des Sage n'est pas réalisé par les mêmes agents au sein de l'agence.

Les cas étudiés montrent une bonne cohérence interne et une bonne communication entre les différentes personnes qui suivent les contrats et les Sage à l'agence de l'eau. Ce constat est aussi valable entre les chargés d'intervention qui suivent les contrats, et ceux qui suivent la thématique des milieux aquatiques.

L'information transmise aux animateurs peut cependant être améliorée. Il est important d'associer, le plus en amont possible et systématiquement, la cellule d'animation aux réflexions préalables des contrats territoriaux. Une étude de cas a montré que l'animateur peut apprendre sur le tard de manière informelle ou indirecte le lancement d'un contrat (cas des contrats qui sont gérés par des personnes différentes de celle du Sage sur un même territoire).

Le rôle de l'agence de l'eau pour assurer la cohérence et informer les acteurs est primordial :

« On n'entend jamais parler de Sage dans les contrats de rivières : sauf l'agence qui de temps en temps rappelle qu'il y a un Sage ». (Source : Étude de cas)

Pour certains, l'agence de l'eau peut avoir un rôle à jouer dans la gestion des éventuels conflits entre animateur de Sage et animateur de contrat territorial dans la mesure où elle finance les deux outils.

Le maintien **des actions de communication** est de plus un levier important, car l'information sur le Sage est un élément clé.

« Pour favoriser l'articulation entre le Sage et les contrats, une campagne d'information sur le contenu du Sage a été réalisée en 2013-2014 par catégorie d'usages. Les techniciens ont ainsi pu bénéficier d'une information sur les règles et dispositions du Sage, qui concernaient plus particulièrement leur territoire ». (Source : Étude de cas)

2. Il existe un écart entre le niveau d'ambition fixé par les Sage et la mise en œuvre opérationnelle

Même si le dispositif garantit une bonne cohérence, entre le Sage et les contrats, il ne garantit pas la déclinaison opérationnelle des priorités définies par les Sage. Sur 20 animateurs de Sage en cours de mise en œuvre ayant répondu au questionnaire, 16 (soit 80 %) estiment que le Sage a défini des priorités :

- sous la forme d'actions prioritaires pour 13 d'entre eux,
- sous la forme de zones prioritaires pour 14 d'entre eux,
- sous la forme d'objectifs prioritaires pour 10 d'entre eux.

Par ailleurs, selon ces animateurs, les priorités, en termes d'actions ou de zones, définies par les Sage ne sont qu'en partie prises en compte. Elles sont prises en compte « partiellement » pour 7 d'entre eux, « totalement » pour 5 d'entre eux.

Pour les délégations de l'agence de l'eau, les Sage sont généralement ambitieux mais un frein est plutôt observé lors du passage à l'opérationnel, sur les contrats où les ambitions se confrontent aux moyens des collectivités. Ceci est conforté par des dires d'acteurs, rencontrés lors des études de cas (voir paragraphe 5.3.1). Les questions de faisabilité sont traitées plutôt lors du montage des contrats territoriaux qu'au niveau des Sage.

Dans ce contexte émerge un débat sur la meilleure stratégie à adopter. Le débat porte sur deux options possibles :

- doit-on dimensionner les objectifs du Sage en fonction des moyens (notamment financiers) dont dispose le territoire ? Ce qui ramène à un certain réalisme sur la capacité à mettre en œuvre ensuite et la définition de l'objectif à atteindre ;
- ou doit-on définir un objectif dans le Sage en toute indépendance des contraintes de mise en œuvre et des ressources potentielles du territoire ? Et du coup renvoyer la question de sa mise en œuvre dans un deuxième temps, avec le risque de remise en cause de l'objectif qui peut apparaître non atteignable.

Sur le terrain, les opinions des animateurs et les opinions des délégations divergent. Certains affirment qu'il faut s'affranchir des contingences du territoire (sinon on n'apporte aucune ambition dans le Sage et le territoire n'avance pas). Pour d'autres, un Sage déconnecté de la réalité et des limites du territoire perd sa crédibilité dans sa phase de mise en œuvre lorsque les objectifs apparaissent comme disproportionnés au regard du contexte du territoire.

Tous les territoires n'ont cependant pas la même vision du niveau de cohérence à attendre d'un contrat par rapport aux orientations du Sage. Sur ce point, il existe une limite en termes de gouvernance. En effet, si la CLE définit des objectifs et des actions prioritaires, la responsabilité de portage du contrat territorial incombe à une structure porteuse (parfois différente de la structure

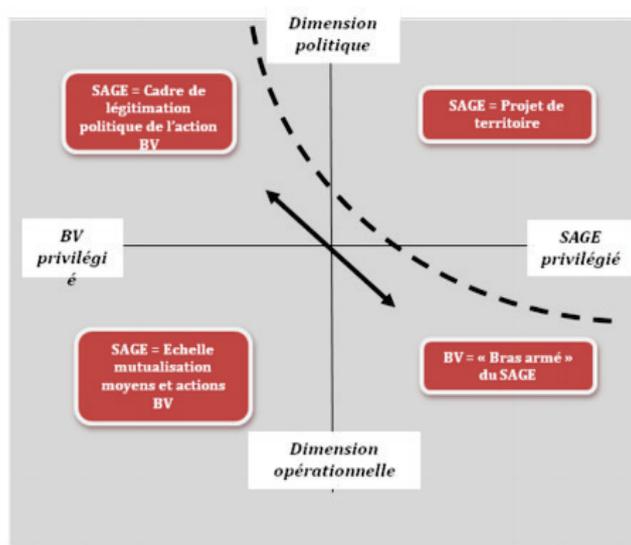
porteuse du Sage²¹). Cette structure est amenée à construire un programme avec différents acteurs locaux et maîtres d'ouvrage. L'avis de plusieurs élus rencontrés traduit cette idée que les structures à l'origine des contrats doivent avoir la liberté dans la construction du contrat, qu'elles puissent rester « maîtres de leurs choix » et que tout ne soit pas cadré par le Sage.

« La CLE ne doit pas se positionner pour orienter/valider le programme d'actions des maîtres d'ouvrage ; elle peut éventuellement se positionner pour donner un avis de conformité au Sage. Il est important que la CLE puisse être informée ». (Source : Étude de cas)

Ainsi, une intégration complète du Sage dans les contrats ne doit pas être systématiquement exigée. D'autant plus que les CLE n'intègrent que rarement les questions de faisabilité (notamment financière) dans leurs choix. Restreindre les ambitions d'un Sage du fait de questions de faisabilité ne semble pas être non plus le meilleur choix pour viser l'atteinte des objectifs environnementaux.

3. Une articulation entre Sage et contrats à préciser sur chaque territoire

Différents niveaux d'articulation entre Sage et contrats territoriaux existent au niveau local. L'évaluation du Grand Projet 5 du CPER Bretagne portant sur les contrats de Sage²² et les contrats territoriaux (EPICES/AScA/ADAGE/CONTRECHAMP) montre qu'il y a de toute évidence des articulations possibles permettant de valoriser ces deux échelles autour de fonctions complémentaires (voir le graphique suivant extrait de l'évaluation du Sage Argoat-Trégor-Goëlo qui illustre des familles de positionnements possibles entre postures des Sage et celles des contrats territoriaux en référence aux contextes locaux et aux projets partagés par les acteurs).



Ainsi, il est primordial que la question de l'articulation de ces outils soit posée sur les territoires.

En effet, en cas d'antériorité des contrats par rapport aux Sage, l'articulation n'est pas évidente et mérite d'être clarifiée. Ceci est nécessaire parfois pour conforter la légitimité du Sage dans des contextes où la plus-value de cet outil n'est pas clairement perçue par les acteurs.

²¹ Selon l'état des lieux réalisé avec les délégations, 40 % des structures porteuses de Sage ne portent pas de contrat

²² Le contrat de Sage est un outil de financement développé par la Région Bretagne, visant le financement de l'animation des Sage. Cet outil de financement n'existe plus. Il a été arrêté à la suite d'une évaluation des politiques publiques qui a conduit à réfléchir à la création des « projets de territoire pour l'eau ».

« L'existence de contrats n'a pas permis de dynamiser le Sage. Selon les services de l'État dans des modes de gouvernance qui fonctionnent bien, les CLE traitent aussi des questions opérationnelles ce qui permet de dynamiser, ce qui n'était pas le cas sur ce territoire. Au final en 2015, pour certains élus, au vu des enjeux restants sur le territoire, la plus-value d'un Sage par rapport aux contrats en place n'est pas apparue clairement ». (Source : Étude de cas)

L'existence d'un Sage est un gage de cohérence des contrats territoriaux.

« La délégation Poitou-Limousin a donné l'exemple d'un bassin versant sur lequel il y a 4 contrats territoriaux mais pas de Sage. Il est difficile pour l'agence de mettre en cohérence ces outils, de pousser les comités de pilotage à se parler entre eux. L'obligation pour les contrats territoriaux de passer en CLE quand il y en a une est vraiment une garantie de cohérence ». (Source : Enquête auprès des délégations)

« Les contrats territoriaux zones humides et milieux aquatiques étaient antérieurs au Sage : le Sage a obligé à une cohérence de bassin. Les contrats territoriaux « Gestion Quantitative » sont eux directement issus du Sage (pour réduction des volumes prélevables de 50 %) ». (Source : Études de cas)

Les modes d'articulation peuvent être multiples :

- certains Sage se sont positionnés en complémentarité des actions conduites par les contrats territoriaux déjà en place. La cohérence entre les priorités du Sage et les actions mises en œuvre se traduit par une volonté de pallier les manques sur le territoire en mettant en place des orientations complémentaires aux contrats en place.

« Certaines études portées par le Sage sont intéressantes pour les porteurs de contrats : ils n'auraient pas eu la légitimité pour les porter sans le cadre d'un Sage et d'une CLE. Certains animateurs de bassin versant peuvent être mis en porte-à-faux par rapport à leurs élus sur certains sujets délicats (par exemple, les zones humides). Certaines questions et certaines ambitions sont plus faciles à porter par un Sage ». (Source : Étude de cas)

« Le Sage est allé là où les contrats de rivière n'agissaient pas, et de fait les contrats de rivière ne pourront pas nourrir de leur expérience une future révision du Sage ». (Source : Étude de cas)

- sur certains territoires, la CLE a parfois décidé de se saisir de la déclinaison locale des objectifs et a défini dans le PAGD une feuille de route par bassin versant.
- pour certains, la démarche d'élaboration des Sage est une démarche de co-construction en lien avec les maîtres d'ouvrages et structures porteuses de contrat.

« De façon générale, un agent du Sage est souvent présent aux réunions des contrats de bassin versant. Il semble écouté et les idées passent. Cette coopération, qui se renforce au quotidien par le développement de l'assistance aux porteurs locaux, est aujourd'hui parfaitement rentrée dans les mœurs. Ainsi, alors qu'au début le Sage pouvait être perçu comme une démarche descendante, il est aujourd'hui pleinement apprécié pour ce qu'il est, à savoir une démarche de co-construction²³ ». (Source : Étude de cas)

En fonction des situations, la structure porteuse de Sage tend parfois à se positionner comme structure « coordinatrice ».

²³ Source : étude régionale d'état des lieux et d'analyse de l'organisation des ressources techniques mobilisées en Bretagne pour la gestion des eaux et des milieux aquatiques, Région Bretagne

« Sur le Sage, l'équipe d'animation est complétée d'un poste « ASTER »²⁴ qui fournit un appui technique aux structures coordinatrices de bassin ».

« La structure porteuse s'est dotée d'une cellule technique dédiée à la coordination territoriale (2 agents) qui sont à l'interface avec les autres experts (cellule d'appui). La structure porteuse organise des formations techniques à l'attention des agents des structures porteuses de contrats territoriaux. Cela permet une homogénéisation des méthodes par exemple sur l'inventaire des cours d'eau. La grande taille du périmètre du Sage et sa cohérence hydrographique permettent des retours d'expériences utiles entre territoires ».

« L'animateur du Sage a fait office de « référent technique » dans le département (absence de cellule ASTER) et d'aiguillon pour réunir les financeurs, délimiter le périmètre, monter le dossier pour la candidature pour le contrat territorial ».

(Sources : Étude de cas)

Au regard des études de cas réalisées, le fait que la structure porteuse du Sage se dote de postes de chargés de mission territoriaux pour faire le lien avec les contrats territoriaux est un atout pour établir une relation de partenariat, assurer une cohérence et mutualiser les moyens en matière d'ingénierie. A l'inverse, selon un animateur, le "manque de reconnaissance de l'action des animateurs de Sage comme coordonnateur des contrats de bassin versant" est parfois un des freins à la déclinaison opérationnelle des Sage.

Ainsi, la clarté de l'articulation des deux outils est primordiale et ce d'autant plus que la bonne cohérence entre les outils dépend essentiellement des liens existant entre animateurs de Sage et animateurs de contrats.

4. La mise en cohérence des politiques dépasse les contrats territoriaux

Les acteurs soulignent qu'en tant que financeur, l'agence de l'eau a un rôle à jouer pour assurer la cohérence des outils qu'elle accompagne.

« L'agence de l'eau devrait avoir un rôle de mise en cohérence en tant que financeur de plusieurs volets d'une même collectivité. L'agence devrait vérifier que le contrat est « compatible » au Sage, qu'il prend en compte toujours les enjeux ».

« L'agence devrait avoir des attentes plus fortes envers les porteurs de contrats territoriaux pour assurer une cohérence globale (vérifier que le contrat est « conforme » au Sage, qu'il prend en compte tous les enjeux). Un technicien souligne également le renforcement possible de l'action de l'agence pour vérifier l'articulation entre les orientations globales et les actions inscrites dans les programmes, vérifier la mise en œuvre des actions ».

(Sources : Étude de cas)

Certains acteurs interrogent plus globalement la cohérence des différentes politiques de l'agence de l'eau. La difficulté évoquée par les acteurs porte sur le financement des retenues de substitution pour les agriculteurs en parallèle de mesures de réduction des volumes prélevables. Cette action a selon certains acteurs des impacts négatifs sur la qualité de la ressource en eau. Cela en soutenant indirectement certaines productions alors que la lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole fait partie des objectifs du Sage.

« Les 2 contrats territoriaux Gestion Qualité et quantité sont contradictoires et ne montrent pas une politique cohérente et adaptée au territoire et en lien avec la stratégie locale d'AEP

²⁴Cellule d'Animation et de Suivi des Travaux En Rivières et milieux aquatiques.

où 2/3 des captages sont sur le bassin versant du Sage. Il y a une bonne volonté évidente de l'agence de l'eau pour voir la mise en œuvre de solutions pour les 2 aspects, et pour faire en sorte qu'il y ait des programmes visant à limiter les impacts nouveaux et complémentaires de pollutions diffuses. La position de l'agence n'est pas simple et pas à la hauteur des enjeux. Elle n'a pas hiérarchisé les priorités. Elle (tout comme les services de l'État) accompagne de façon consensuelle l'ensemble des politiques sans faire le tri pour ne pas faire d'ingérence sur le territoire, mais de fait sans cohérence globale et sans efficacité des actions au regard des enjeux environnementaux. Car en effet sur les bassins prioritaires, des programmes régionaux (lutte contre les pesticides) sont mis en œuvre : si on développe des retenues de substitution, avec les financements de l'agence, on va augmenter l'irrigation et la lutte contre les pollutions diffuses ne va pas s'améliorer ».

En conclusion, il apparaît que l'agence de l'eau a eu un rôle fort pour favoriser la cohérence entre les contrats territoriaux et les Sage. En effet, les dispositifs qu'elle a mis en place :

- la demande d'avis motivé de la CLE sur les projets de CT,
- l'incitation à inviter les animateurs de Sage aux comités de pilotage des contrats et inversement,
- le financement de postes d'appui (du type ASTER, ou de chargés de missions sur les territoires),

ont fortement contribué à la cohérence entre contrats et Sage, à la collaboration entre structures porteuses et à la légitimité des structures porteuses de Sage dans un rôle d'appui technique, de coordination et de mutualisation. L'articulation des procédures entre elles et les rôles respectifs des animateurs de Sage et animateurs de contrats est cependant à clarifier sur chacun des territoires au regard de la gouvernance en place.

5.3.3. Synthèse

Les points faibles identifiés en matière de traduction opérationnelle des objectifs du Sage portent sur le traitement des priorités définies par les Sage du fait que :

- les CLE se saisissent peu de cette question. Elles ne sont pas informées et suivent très peu les actions mises en œuvre sur les territoires, autres que les contrats territoriaux,
- la mise en œuvre opérationnelle se heurte à des questions de faisabilité. Ceci nécessite de s'assurer de la capacité du territoire à porter ces actions (voir paragraphe 5.2.3),
- l'organisation des délégations de l'agence ne permet pas aisément les échanges entre agents qui suivent les Sage et ceux qui suivent d'autres interventions. C'est le cas notamment du petit cycle de l'eau. Ceci ne permet ni de favoriser l'émergence des actions sur le territoire, ni de cibler l'intervention de l'agence sur les priorités, thématiques ou géographiques, identifiées par les Sage.

5.4. AXE 4 : ACCOMPAGNEMENT DE L'AGENCE DE L'EAU ET POLITIQUES TERRITORIALES

5.4.1. Q4.1 : dans quel contexte l'agence et ses partenaires doivent-ils favoriser l'implication des CLE et/ou des structures porteuses dans les politiques territoriales et lesquelles (urbanisme, développement économique) ?

Au sein des politiques territoriales, l'évaluation a traité essentiellement des questions d'aménagement du territoire, d'urbanisme et de développement économique. Au regard des enjeux en présence sur le bassin Loire-Bretagne et de l'importance des enjeux de pollutions diffuses, l'accent a surtout été mis

sur les politiques agricoles. La réponse à la question évaluative est donc présentée en deux sous-parties : les politiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme d'une part et les politiques agricoles d'autre part.

1 - Politiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme :

1A. Les commissions locales de l'eau ont un rôle à jouer pour renforcer la cohérence des politiques publiques

Sur l'ensemble du bassin Loire-Bretagne, il est nécessaire de favoriser la cohérence des politiques publiques et l'intégration des politiques de gestion de l'eau dans le cadre plus large de l'aménagement du territoire. Assurer la prise en compte de la politique de l'eau dans les politiques d'aménagement et d'urbanisme est un point clé pour l'atteinte des objectifs environnementaux et pour l'efficacité de l'intervention de l'agence.

Le chapitre 12 du Sdage 2016-2021 fixe comme objectif de « *faciliter la gouvernance locale et de renforcer la cohérence des territoires et des politiques publiques* ». Pour cela, il préconise dans la partie 12C un travail en commun des acteurs de l'eau et des acteurs de l'aménagement du territoire, qui nécessite au préalable, « *une information mutuelle régulière sur les procédures et sur les contenus des documents de planification et une prise en compte des usages économiques de l'eau. Les outils d'aménagement et d'urbanisme, [...] sont des relais indispensables des actions de gestion de la ressource en eau. Lorsqu'elle existe, la commission locale de l'eau est un des lieux pertinents pour réaliser ce travail de mutualisation* ». Pour cela la disposition 12C1 fixe les modalités de travail en commun « *Dans un objectif de mise en cohérence des politiques publiques, il est recommandé d'associer la CLE à l'élaboration et à la révision des documents d'urbanisme ainsi que des outils de gestion spécifiques tel que documents d'objectifs (DOCOB), plan de gestion des parcs... Réciproquement, il est recommandé d'associer les membres des instances en charge d'élaborer ces documents aux travaux des CLE (lors des commissions de travail thématique par exemple) pour l'élaboration et la révision des Sage* ».

Ainsi, le Sdage recommande que :

- les CLE deviennent des espaces de dialogue et d'échange avec les membres des instances de suivi des politiques d'aménagement des territoires et d'urbanisme,
« Certains maires se sont servis du Sage comme caution pour expliquer aux habitants qu'il fallait limiter l'urbanisation ». (Source : Étude de cas)
- les CLE s'investissent dans l'élaboration et la révision des documents d'urbanisme.

Le rôle de la CLE est cependant complémentaire de celui de l'État et il ne lui appartient pas juridiquement de formuler un avis sur les projets des documents.

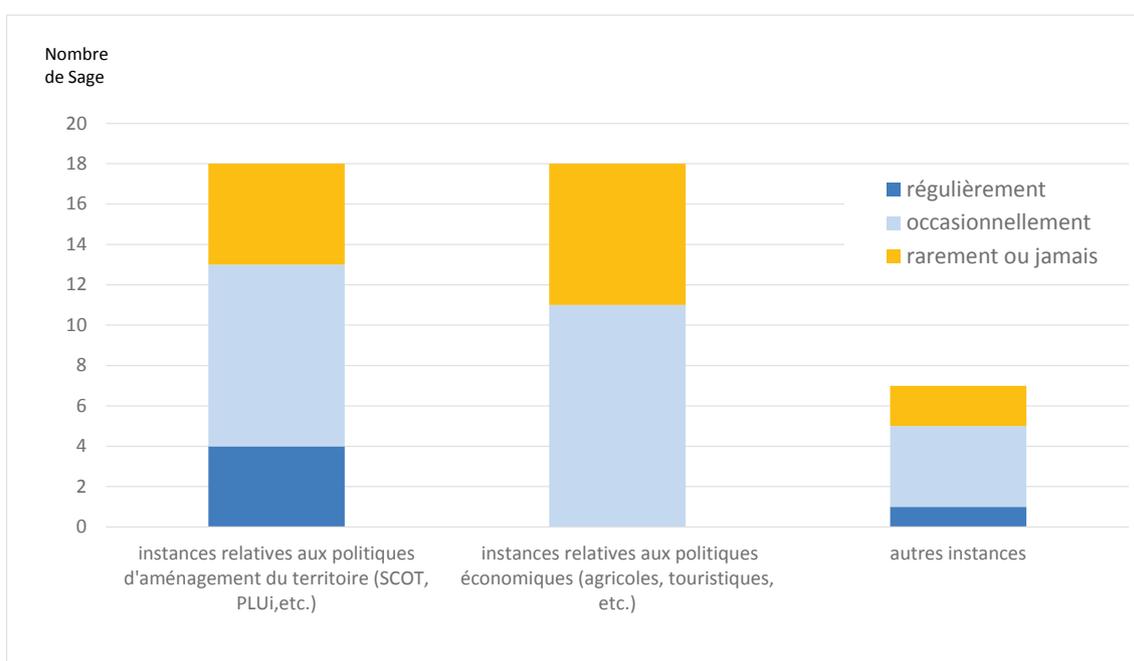
En effet, il appartient aux services de l'État d'assurer la compatibilité des documents entre eux, à savoir la compatibilité des schémas de cohérence territoriaux (SCoT) et des plans locaux d'urbanisme (PLU), avec les Sage. L'analyse évaluative a montré que ce dispositif est plus ou moins efficace selon les départements et l'organisation des services au sein des DDT (le rapprochement organisationnel des services « urbanisme » et « environnement » est un atout pour exercer cette mission).

La CLE n'est pas une « personne publique associée » (PPA) dans le cadre de la consultation obligatoire pour les PLU ou les SCoT et autres documents d'urbanisme. Ainsi, certains porteurs de SCoT estiment que l'animateur n'est pas légitime pour intervenir.

« Concernant les SCoT, hormis pour la fourniture de données, l'animatrice et la CLE ne sont pas sollicités pour fournir un avis. Les structures portant les SCoT, dans la majorité des cas ne consultent donc pas le Sage ; le document n'est pas forcément pris en compte dans les études. La CLE n'étant pas une personne publique associée et du fait que d'un point de vue juridique l'intervention du Sdage est limitée, les moyens d'intervention pour le Sage sont limités. En principe, c'est la DDT qui est responsable de la compatibilité des SCoT avec le Sage ; néanmoins il existe encore un cloisonnement entre services qui limite les échanges entre les services de la police de l'eau et les services de l'urbanisme. Ceci renvoie tout de même au questionnement suivant : « Est-ce que la compatibilité des SCoT avec le Sage doit rester du rôle de l'État ? ». (Source : Étude de cas)

1B. La mobilisation des CLE et des structures porteuses dans les instances d'élaboration des politiques d'aménagement du territoire n'est pas toujours effective

La CLE n'est sollicitée régulièrement pour participer aux instances de politiques territoriales que sur 4 Sage sur 18 Sage en phase de mise en œuvre ayant répondu au questionnaire (voir Figure 33).



Source : Questionnaire en ligne (sur 18 Sage en phase de mise en œuvre ayant répondu au questionnaire)

Figure 33 : Participation de la CLE à d'autres instances du territoire.

Sur les 18 Sage en phase de mise en œuvre ayant répondu au questionnaire, la CLE a été sollicitée à l'occasion de :

- demande de données (pour 80 % d'entre eux)
- demande d'avis sur un dossier, sur un projet (pour 80 % d'entre eux)
- demande d'explication sur les orientations du Sage (71 % d'entre eux)
- complémentarité des démarches (1 Sage sur les 18 Sage ayant répondu).

« Sur la thématique du lien avec les documents d'urbanisme, il apparaît que la cellule d'animation est consultée essentiellement sur les PLU. Concernant les SCoT, hormis pour la fourniture de données, l'animatrice et la CLE ne sont pas sollicités pour fournir un avis. Les structures portant les SCoT, dans la majorité des cas ne consultent donc pas le Sage ; le document n'est pas forcément pris en compte dans les études ». (Source : Étude de cas)

L'implication des CLE et/ou des structures porteuses dans les politiques territoriales est très variable selon les contextes.

Dans certains cas ponctuels, les structures porteuses possèdent des compétences en matière de SCoT ou d'équipement et de distribution de réseaux d'eau potable, par exemple, ce qui agit dans le sens d'un décloisonnement des politiques. Soulignons le cas particulier du Sage de Baie de Saint-Brieuc, dont la structure porteuse (le Pays de Saint-Brieuc) porte à la fois Sage et SCoT ce qui a permis un lien étroit entre les deux démarches et entre les deux chargés de mission.

« Ainsi, l'avis du SCoT sur le PLU sera négatif si les données intégrées dans le PLU ne sont pas les mêmes que celles transmises dans le cadre du référentiel hydrographique, qui comprend notamment un inventaire détaillé des zones humides ». (Source : Étude de cas).

Du fait que la CLE n'est pas une personne publique associée dans le cadre de la consultation obligatoire pour les PLU ou les SCoT, **l'association des CLE à ces démarches repose sur trois facteurs importants :**

- l'ambition du Sage au regard du lien avec les politiques territoriales,
- le temps disponible au sein de la cellule d'animation pour porter-à-connaissance le Sage auprès des structures impliquées dans l'aménagement du territoire,
- la volonté des élus de porter la voix du Sage en-dehors de la CLE.

1C. L'importance du contenu du document de Sage

La prise en compte des Sage dans les politiques d'aménagement du territoire est essentiellement concentrée aujourd'hui sur la prise en compte de l'enjeu « zones humides » dans les PLU et les SCoT.

Sur certains territoires, le Sage a servi aux services de l'État pour faire avancer le territoire en favorisant l'insertion dans les politiques PLU, SCoT de l'enjeu « zones humides ».

« L'inventaire des zones humides réalisé dans le cadre du Sage a été utile. Cet enjeu a par exemple été intégré dans le SCoT avec la prescription de réaliser des inventaires précis dans les documents d'urbanisme. Pour cela la proximité au sein d'une même unité de la DDT, des personnes en charge des documents d'urbanisme et de l'environnement a été un atout. Il a donc été possible de formuler un avis très tôt dans la démarche de SCoT ». (Source : Services de l'État lors d'une étude de cas)

« Il y a eu une tentative de travailler avec un SCoT : la délégation de l'agence est venue présenter les aides de l'agence sur le volet zones humides qui posait question au SCoT. Dans le cadre de la révision du SCoT, le sujet va être pris en compte; cela a valeur d'un bon exemple de coordination entre Sage et SCoT; et cela est à mettre au crédit d'une impulsion de l'agence qui est venue présenter ce qu'elle finançait ». (Source : Étude de cas)

« L'animateur vient dans les réunions de communautés de communes pour présenter les enjeux des zones humides : il peut constater par exemple que les communes qui sont juste au-dessus d'un captage ne sont pas au courant du plan d'action du captage; c'est pour cela que le Sage a produit une plaquette pour informer les élus. Il y a une initiative pour aller présenter le Sage dans les communautés de communes. On insiste pour que les inventaires zones humides soient pris en compte dans les documents d'urbanisme et si ces documents ne portent pas la mention des zones humides, c'est l'État qui les bloque : donc c'est très efficace. On s'est servi des inventaires zones humides pour récupérer des infos sur les lignes d'écoulement d'eau, des zones où l'eau stagne de façon épisodique, et on sensibilise les élus sur ces éléments dans leur urbanisme, bien que rien ne soit écrit dans le Sage ». (Source : Étude de cas)

Les animateurs, soulignent qu'au-delà de cet enjeu de préservation des zones humides, le Sage ne peut pas être forcément très ambitieux.

« Il n'est pas possible d'aller très loin dans la déclinaison du Sage par les documents d'urbanisme : la CLE n'est pas légitime pour imposer telle ou telle règle dans les documents (elle ne peut qu'inviter, guider). Il n'y a pas de conformité absolue imposée, seulement une obligation de compatibilité avec les objectifs du Sage ». (Source : Étude de cas)

Ce constat renvoie aux questionnements suivants :

- *« quelle est la portée du Sage par rapport à l'urbanisme ? ». Le Sage ne peut concerner que l'urbanisation future : comment peut-on avoir un effet sur l'urbanisation actuelle, ou le renouvellement urbain au regard des impacts sur la ressource ? ». (Source : Étude de cas);*
- *« les SCoT reprennent des éléments du Sage mais cela amène-t-il réellement des éléments contraignants pour le SCoT ? Que doit-on écrire dans un Sage pour que cela amène des éléments contraignants pour les documents d'urbanisme ? ». (Source : Étude de cas) ;*
- *« qu'est-ce que l'on peut écrire dans un Sage qui ferait mieux le lien avec l'urbanisme ? ». (Source : Étude de cas).*

Dans certains cas, des règlements de Sage contraignants ont été rédigés :

« Sur le territoire du Sage un projet de centrale à gaz a dû être abandonné à cause de l'enjeu sur les zones humides. Cela a permis ensuite un poids beaucoup plus important du Sage dans les négociations sur les autres projets par la suite ». (Source : Études de cas)

Cependant, ces exemples sont relativement rares, et certains Sage ont également été modifiés par les préfets au moment de leur approbation pour ne pas entraver des projets d'intérêt national ou régional (projet d'infrastructures notamment).

1D. Les limites de temps et de compétence sont des freins à l'implication de la cellule d'animation

Les animateurs de certains Sage sont bien identifiés pour les enjeux locaux de l'eau sur le territoire et sont consultés dans le cadre des politiques d'urbanisme, notamment par les chargés de mission schéma de cohérence territoriale (SCoT).

Selon la superficie du périmètre du Sage et le nombre de communes concernées, il peut être difficile pour l'animateur de suivre et d'intervenir si nécessaire (et si convié) dans toutes les commissions relatives à l'urbanisme.

« Etant donné que le Sage couvre plus de 200 communes, l'animatrice n'est pas associée systématiquement aux réunions relatives aux PLU mais elle reçoit les informations. Par contre, elle essaye d'aller aux COPIL de SCoT. Il n'y a pas d'attente sur un appui éventuel de l'agence, la principale limite est le manque de disponibilité de l'animatrice ». (Source : Enquête téléphonique)

En outre, il a été constaté que sa présence le plus en amont possible est importante dans la réflexion sur l'urbanisme car lorsque le projet est avancé, il devient plus difficile de justifier par des arguments sur la politique de l'eau de revoir tout ou partie des aménagements. Une des difficultés qui se pose est le manque de connaissance par les animateurs de ces démarches. Ainsi, il leur est difficile de participer aux réunions de manière ciblée en visant le stade le plus opportun pour intervenir.

Il serait nécessaire de réfléchir aux possibilités de renforcement des moyens et des capacités de la cellule d'animation.

1E. Difficulté de représentation de la CLE dans les instances externes

Selon les animateurs interrogés, les élus membres de CLE ont pour la plupart une grande difficulté à porter les messages de la politique locale de l'eau et du Sage dans les autres espaces de décision locale.

D'une part, il n'est pas toujours aisé pour un élu de « représenter la CLE », alors qu'il est invité au titre de représentant d'une collectivité, EPCI ou syndicat du territoire, et peut avoir d'autres « enjeux » à défendre à ce titre.

D'autre part, les membres de CLE ne sont pas toujours à même de présenter le Sage et ses enjeux. Cela s'explique par un manque d'appropriation et de compréhension des enjeux de l'eau et des liens possibles entre les démarches.

« Un élu dans une CLE ne va pas faire le lien avec l'urbanisme de sa commune, et il ne siège pas forcément dans la commission qui gère le PLU dans sa commune pour pouvoir intervenir sur le volet politique de l'eau. Il y a des élus de communes qui sont dans les syndicats d'eau, mais ils ne sont pas forcément en capacité de faire remonter les enjeux de l'eau au maire ou à la commission « Eau » ou en PLU ». (Source : Étude de cas)

Pour envisager que les élus membres de CLE puissent évoquer le Sage dans les autres instances où ils siègent, il est nécessaire qu'ils se sentent en capacité de présenter un discours et son argumentation.

« Le Sage, bien que reconnu comme un espace de concertation et de décision, ne règle pas les problèmes de fonds de la compréhension du cycle de l'eau, et des enjeux liés aux zones humides et à l'urbanisme. Les élus ont tendance à estimer qu'il faut les laisser faire ce qu'ils veulent pour leur développement local et ne sont pas toujours enclins à écouter les mises en garde des autres acteurs du Sage relatifs aux enjeux de l'eau. Les enjeux de développement local, l'intensification de l'agriculture avec la création de retenues de substitution, le développement économique local, sont donc largement abordés ». (Source : Étude de cas)

« Dans les CLE, il y aurait des élus qui seraient intéressés pour s'impliquer dans la compréhension des enjeux de l'eau et son plaidoyer dans les autres instances territoriales mais cela demande des temps de transferts et des outils de communication dont ne dispose pas l'animation ». (Source : Études de cas).

Il ressort de cette analyse un besoin de renforcement de la connaissance et de la compréhension par les membres de la CLE (notamment les élus) des enjeux de la gestion de l'eau :

- grand cycle et petit cycle de l'eau,
- les interactions entre les deux cycles,
- les interactions avec les politiques de territoire ou les politiques sectorielles sur le territoire.

Conclusion

Le rôle des CLE pour favoriser l'intégration de la politique de l'eau au sein des politiques d'aménagement et d'urbanisme est primordial. Les dispositifs qui existent à ce jour suffisent probablement à assurer une compatibilité des démarches entre elles. Néanmoins ces dispositifs sont certainement trop limités pour permettre une prise en compte ambitieuse (réorientation en amont des projets, recherche d'alternatives, évitement des dommages, etc.). En fonction des ambitions de la CLE et du Sage dans ce domaine, un renforcement du dispositif peut sembler nécessaire.

Il ressort de l'analyse évaluative que l'agence de l'eau n'a pas un rôle direct à jouer d'accompagnement technique pour favoriser l'intégration des politiques de l'eau dans ces politiques d'aménagement. En effet, cette mission relève plus des services de l'État (DDT, DREAL) ou des régions. Les services des 3 régions interrogées évoquent d'ailleurs le futur schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) comme outil de mise en cohérence et d'intégration des politiques.

Le rôle de l'agence de l'eau est donc indirect, dans l'appui à la CLE et à l'animateur.

2 - Politiques agricoles :

2A. La CLE est principalement un lieu de débat

Concernant la politique agricole, le rôle des Sage et des CLE est limité :

- premièrement, les Sage ont très peu de levier d'action d'un point de vue réglementaire, et la plus-value de cet outil de planification, au regard de la réglementation existante est limitée.
- deuxièmement, la CLE n'est pas sollicitée sur tous les projets : par exemple, la CLE n'est pas systématiquement sollicitée sur les procédures Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE).

« La CLE est sollicitée sur tous les dossiers loi sur l'eau et est amenée à exprimer son avis sur les projets dans ce cadre. Cette sollicitation est donc globalement « tardive » par rapport à l'avancée du projet. Il est plus rare que la CLE soit informée d'autres projets sur le territoire (dossiers ICPE, etc.) : c'est le préfet qui décide du type de dossiers soumis pour avis à la CLE ». (Source : Étude de cas)

« Les associations de protection de l'environnement soulignent sur le Sage que la CLE n'est sollicitée que sur les dossiers loi sur l'eau, alors que certains Sage sont sollicités sur des dossiers plus nombreux ». (Source : Étude de cas)

A l'heure actuelle, les CLE sont peu sollicitées pour participer aux instances de suivi des politiques économiques (agricoles, touristiques). La CLE est sollicitée occasionnellement pour 11 des 18 Sage en phase de mise en œuvre ayant répondu au questionnaire (voir *Figure 33*).

Lorsque l'animateur du Sage est amené à participer, il est amené à apporter de l'information sur le Sage ; mais ni lui ni la CLE, ne sont invités à participer à des réflexions stratégiques en matière de développement économique.

Pour l'ensemble des acteurs rencontrés, la CLE n'a pas vocation à se positionner sur les politiques économiques ; les CLE ne sont pas légitimes pour débattre ou proposer des orientations sur les modèles agricoles.

« La CLE est uniquement légitime pour pointer les enjeux de l'eau et souligner les impacts potentiels sur l'eau ; ce n'est pas à la CLE de décider quel modèle économique agricole il faut développer sur un territoire. Ce n'est pas au Sage d'interdire l'irrigation ou de juger du bien-fondé d'un mode de production. L'eau est un enjeu très intégrateur, mais ce n'est pas pour cela qu'il faut déborder sur les autres politiques ». (Source : Étude de cas)

Pour les organismes agricoles interrogés, ce champ d'intervention relève de leurs organismes : le lien entre agriculture et eau est fait en interne dans leurs instances (entre les commissions environnement et économie) mais principalement dans une optique de « défense de l'agriculture ».

« Les acteurs agricoles soulignent que le Sdage cadre trop, notamment sur la gestion quantitative, et de leur point de vue, ils n'ont aucune marge de manœuvre pour réfléchir sur

des nouvelles voies, comme par exemple le développement des filières maraîchères qui ont des besoins en eau importants ». (Source : Étude de cas)

La CLE en tant que « parlement de l'eau » peut être cependant le lieu d'échanges, de mise en débat et d'examen des impacts des productions ou modes de production sur la ressource en eau.

2B. L'utilisation de l'analyse économique dans les Sage

La phase de mise en œuvre des Sage centrée sur l'examen des dossiers réglementaires (les membres des CLE sur ces sujets adoptent parfois des positions « de posture ») ainsi que le contexte actuel national de difficulté économique conduit à l'apparition ou au renforcement d'une opposition entre « économie » et « environnement » au sein des CLE.

Les membres des CLE, représentants des acteurs économiques, militent pour une plus grande prise en compte de l'impact économique des choix faits dans le Sage. Les acteurs agricoles notamment critiquent les mesures « *qui leur imposent des contraintes supplémentaires* ». Ils soulignent aussi le manque d'analyse des impacts de la mise en œuvre du Sage sur leur activité.

Pour leur part, les associations de protection de la nature regrettent « *que la question des coûts « co-latéraux* » des projets d'aménagement ne soit pas abordée. Ils souhaitent que dans l'étude des projets, les incidences économiques indirectes soient analysées (coût d'une destruction des zones humides, coût de dépollution, etc.). Pour eux, il est important que les questions de coût à long terme soient abordées, alors qu'aujourd'hui si un calcul de coût est réalisé, il n'aborde que les incidences à court terme.

Le Sdage 2016-2021 indique que le Sage peut s'appuyer sur l'analyse économique en tant qu'outil d'aide à la décision, tout au long de son processus d'élaboration et de mise en œuvre.

Conclusion

En tant que parlement de l'eau sur le territoire, les CLE sont légitimes pour questionner l'impact des pratiques agricoles et s'interroger sur les alternatives aux systèmes de production sur le territoire. Au regard de l'importance de l'enjeu des pollutions diffuses sur le bassin Loire-Bretagne, il est pertinent qu'elles se saisissent de ces questions pour rechercher des solutions. Néanmoins il n'appartient pas aux CLE de se prononcer sur des orientations en matière de politiques agricoles. Il est nécessaire que la mise en débat en CLE porte uniquement sur le lien entre ces politiques et les enjeux de l'eau, dans la perspective de faire émerger des solutions.

Ces enseignements sont extrapolables aux autres secteurs économiques.

L'agence de l'eau a un rôle à jouer auprès de la CLE et de l'animateur pour apporter les éléments nécessaires à la mise en débat, en termes d'expertise en interne ou en externe et pour accompagner les pistes d'actions issues du consensus.

L'analyse économique peut être un outil d'aide à la mise en débat au sein des CLE. L'agence de l'eau doit accompagner la mise en œuvre de cet outil, afin qu'il puisse servir d'outil d'aide à la décision pour les CLE.

5.4.2. Q4.2 : comment le programme d'intervention de l'agence peut-il favoriser cette implication ? Quelles en sont les conséquences sur l'accompagnement technique et financier de l'agence de l'eau ?

En ce qui concerne le lien avec les procédures d'aménagement du territoire, l'agence de l'eau doit s'attacher à renforcer le rôle des CLE, des membres élus des CLE et des animateurs de Sage notamment via :

- le renforcement des moyens de l'animation sur ce volet en identifiant clairement cette mission et le temps à y consacrer,
- le renforcement des capacités de l'animateur sur cette thématique par la fourniture d'outils (exemples de guides pour comprendre les liens entre SCoT et le Sage, lien avec les trames verte et bleue, « comment faire croiser les dispositions du Sage et du SCoT ? »,...),
- le renforcement des capacités des membres de la CLE (voir paragraphe 5.2.2),
- la mutualisation et les retours d'expériences sur des exemples de rédaction de Sage par rapport aux outils déployés (voir paragraphe 5.1.1).

Les incidences sur l'accompagnement technique et financier sont les suivantes :

- concernant les moyens d'animation sur le lien avec les politiques territoriales :

En matière d'accompagnement des Sage, les aides accordées par l'agence de l'eau permettent de financer un à deux postes d'animation et jusqu'à deux postes d'appui. Les missions de porter-à-connaissance auprès des structures porteuses de SCoT et de PLUi, sont donc finançables dans le cadre des règles de financement du 10^e programme. Une réflexion doit être menée pour bien définir et clarifier les différentes missions des personnes de la cellule d'animation ;

- concernant le renforcement des capacités de l'animateur et de celles des membres de la CLE :
 - cela nécessite de réfléchir en termes d'accompagnement financier à la possibilité de financer des formations de membres de CLE ou des animateurs,
 - cela nécessite en termes d'accompagnement technique, de réfléchir aux moyens de capitaliser des expériences et des outils et de les diffuser aux autres Sage. Il faut aussi tenir compte des faibles disponibilités des agents qui suivent les Sage dans certaines délégations.

Pour favoriser le lien entre politique de l'eau et politiques économiques et d'aménagement du territoire, il apparaît nécessaire de réfléchir à d'autres outils d'intervention. En effet, d'une part il a été mis en évidence le manque d'outils pour accompagner certaines actions (voir paragraphe 5.3.1), parfois sur des thématiques entre protection de la ressource et aménagement (érosion, plantation de haies, aménagement foncier rural). D'autre part, il a été souligné le rôle fondamental de l'agence de l'eau lorsqu'elle peut proposer un outil d'accompagnement et un levier (financement d'inventaire de zones humides par exemple) ce qui a un effet incitatif. Alors que les débats en CLE contribuent à opposer « économie » et « environnement », proposer des pistes d'action qui permettent une mise en synergie des acteurs serait intéressant. Cette demande a été formulée notamment par les acteurs économiques : *« l'agence de l'eau devrait avoir pour rôle de porter la voix du développement durable »*. Ils pensent qu'il pourrait être du rôle de l'agence de l'eau de *« soutenir la mise en place de projets permettant la mise en place de solutions durables, créatrices d'emplois mais nécessitant un accompagnement de projets importants et la mise en lien de plusieurs acteurs »*. Pour eux, la présence d'un organisme externe tel que l'agence, *« garant de ce qui va se passer sur le territoire, avec une approche objective des choses et une vision stable et pérenne serait importante pour soutenir ces projets »*.

Une des opportunités identifiées sur le bassin est l'émergence de « projets de territoire pour l'eau ». Cet outil initié et développé par la Région Bretagne vise à améliorer la transversalité entre les différentes politiques territoriales. Un des objectifs de ces projets est de sortir d'une logique sectorielle de l'eau en intégrant l'ensemble des enjeux d'un territoire, notamment celui de l'aménagement.

« La Région souhaite développer ces projets à la bonne échelle, l'échelle des Sage étant idéale. La Région souhaiterait un soutien de ce dispositif par l'agence de l'eau dans les réunions locales ». (Source : Enquête téléphonique)

Une réflexion peut ainsi être engagée sur les outils d'accompagnement financier de ces projets de territoire et des actions qui en seraient issues. Les incidences sur l'accompagnement financier s'exerceront donc à long terme. A court terme, cela a surtout des incidences sur l'accompagnement technique. En effet, cela nécessite une veille de la part des agents qui suivent les Sage pour identifier les pistes d'actions intéressantes, non finançables dans le cadre des interventions actuelles et transmettre cette information au siège.

5.4.3. Q4.3 : comment améliorer la circulation de l'information auprès de l'ensemble des partenaires (agence, collectivités et État) vers la CLE sur les actions menées ?

Les CLE peuvent être a minima un lieu pertinent d'échange et de partage des informations sur les différentes politiques en œuvre sur un territoire, et sur les projets prévus. Cela peut permettre d'alimenter le débat, d'interroger l'impact des politiques territoriales et de réfléchir à l'intégration des questions de l'eau dans ces politiques.

Pour cela le principal levier identifié a été d'informer la CLE des actions financées par l'agence de l'eau sur le territoire.

Pour deux animateurs, ayant répondu au questionnaire :

- « à l'heure actuelle, il est très compliqué pour la structure porteuse du contrat de suivre l'avancement des opérations (les porteurs passent directement par l'agence et nous ne sommes pas informés) »,
- « information systématique par l'agence en cas de dépôt d'un dossier, d'une demande de solde, ... des actions inscrites au contrat ; ceci faciliterait beaucoup le suivi ».

L'information sur les actions financées par l'agence de l'eau est disponible depuis peu sur le site Internet de l'agence de l'eau. Ce système pourrait être amélioré en permettant une identification par territoire de Sage.

Les autres vecteurs d'information identifiés sont :

- l'information par les collectivités présentes en CLE de leur projet. Ainsi il est intéressant que la composition de la CLE soit réfléchie pour intégrer des collectivités impliquées dans des démarches d'aménagement du territoire, ou maîtres d'ouvrage d'actions dans le domaine de l'eau, tout comme les structures porteuses des contrats territoriaux (voir paragraphe 5.3.2). A défaut, ces collectivités peuvent être associées au sein de commissions thématiques ;
- la communication par les élus, membres de CLE, des projets dont ils ont connaissance. Ceci nécessite une compréhension des interrelations entre les politiques (voir paragraphe 5.4.1). Les moyens évoqués rejoignent ceux évoqués pour favoriser l'implication des membres de CLE (voir paragraphe 5.2.2). Parmi eux, des outils de communication pédagogiques pour faire comprendre les liens entre les enjeux de l'eau et les politiques territoriales seraient nécessaires (production de vidéos, de diaporamas types) ;
- la sollicitation directe de la cellule d'animation par les porteurs de projets. Ceci nécessite au préalable des moyens suffisants en termes de temps et de communication, pour assurer le porter-à-connaissance du Sage et faire connaître la cellule d'animation.

5.5. AXE 5 : ACCOMPAGNEMENT DE L'AGENCE DE L'EAU ET ATTEINTE DES OBJECTIFS ENVIRONNEMENTAUX DU SDAGE

Lors de la réunion de lancement de cette étude, le comité de pilotage a insisté sur la nécessité d'évaluer l'action de l'agence au regard de l'atteinte des objectifs environnementaux et pas uniquement au regard de l'atteinte de l'objectif du bon état écologique.

La directive cadre impose quatre objectifs environnementaux majeurs :

- la non détérioration des ressources en eau ;
- l'atteinte du "bon état" en 2015 ;
- la réduction ou la suppression de la pollution par les substances prioritaires ;
- dans les zones protégées (conchylicoles, zones de baignade, captages d'eau potable...), le respect de toutes les normes d'ici 2015.

5.5.1. Q5.1. Dans quelle mesure l'accompagnement des Sage contribue-t-il efficacement à la politique de l'agence et à l'atteinte du bon état ? Comment joue le positionnement de l'agence de l'eau en général, au sein de la CLE et dans ses autres politiques d'intervention ? Comment l'agence accompagne la cellule d'animation et la CLE dans la définition de la plus-value d'un Sage sur le territoire ? Quelle articulation existe entre le Sage (la CLE) et le Sdage (le comité de bassin) ?

La réponse à cette question évaluative se heurte à une difficulté méthodologique. En effet 84 % du territoire étant couvert par des Sage, il apparaît difficile de comparer les territoires de Sage avec les territoires sans Sage. De plus, outre l'existence ou non d'un Sage, de multiples facteurs peuvent intervenir pour déterminer l'état écologique des masses d'eau parmi lesquels : l'importance et l'évolution des pressions sous l'influence de forces motrices non contrôlées à travers le Sage ; les mentalités et dynamiques locales existantes ; la traduction ou non du Sage en démarches opérationnelles, etc. Il est donc très difficile, voire impossible, d'isoler l'action propre du Sage parmi les autres facteurs impactant l'évolution de l'état écologique, et plus encore d'apprécier l'influence de l'action de l'agence sur ces résultats.

L'analyse évaluative a donc plutôt porté sur **l'analyse de la plus-value de l'accompagnement** apporté par les chargés d'intervention aux animateurs, ou au sein des CLE.

1. Des Sage plus ou moins ambitieux, fruits d'un consensus local

Les Sage contribuent à l'atteinte du bon état à travers le processus de décision en CLE. En effet, celui-ci permet l'affichage d'une ambition et d'objectifs, et leur partage entre les acteurs du territoire. Le niveau d'ambition résulte du jeu d'acteurs et des forces en présence au sein de cette assemblée.

Les animateurs de Sage, interrogés via le questionnaire, ont été questionnés sur le niveau d'ambition au regard du Sdage « Comment se positionne votre Sage par rapport aux objectifs visés par le Sdage : Conforme/Ambitieux sur certains sujets/ Plus ambitieux ? (une seule réponse possible) ? ».

Pour les 29 répondants à cette question, les résultats sont les suivants :

- aucun n'a jugé le Sage comme globalement plus ambitieux que le Sdage en termes d'objectifs visés,
- **41 % estiment que le Sage est ambitieux sur certains sujets par rapport aux objectifs visés par le Sdage,**
- 59 % affirment que le Sage est conforme aux objectifs visés par le Sdage.

Ainsi, les Sage du bassin Loire-Bretagne sont considérés comme globalement ambitieux.

Il est nécessaire de rappeler que les objectifs fixés dans un Sage sont le résultat d'un consensus entre acteurs, aux visions parfois divergentes. Ainsi, le niveau d'ambition est la résultante de la concertation mise en place, de la qualité des débats et du poids de chacun des acteurs. Dans certains cas, les consensus ont été obtenus avec difficulté et suite à négociation avec les acteurs. Les études de cas montrent que si certains Sage sont ambitieux, ils le sont sur des objectifs ciblés :

- inventaire des zones humides,
- qualité d'eau,
- lutte contre les algues vertes,
- niveau de qualité et délai pour l'atteinte de l'objectif,
- thématiques de l'azote et de la bactériologie.

En effet, au regard de l'importance des rôles confiés aux Sage par le Sdage, il est évident qu'un choix d'enjeux prioritaires sur lesquels il s'agit de mettre l'accent doit être fait.

« Chaque participant reste sur des positions de principes qui n'évoluent pas beaucoup ; ce qui peut conduire à un consensus minimaliste (le plus petit dénominateur commun) et donc à un faible niveau d'ambition ».

« Le Sage est qualifié d'ambitieux en termes d'objectif de niveau de qualité des masses d'eau et d'échéance. Son approbation a nécessité 3 réunions de CLE et la validation s'est faite avec l'intervention du préfet.

(Sources : Études de cas)

Les consensus obtenus lors de cette « première génération » de Sage représentent une première étape réussie d'appropriation par les acteurs locaux du Sdage et plus largement des enjeux et de la DCE. Pour certains animateurs de Sage, grâce à l'expérience acquise et à l'appropriation par tous de l'outil, la révision des Sage permettra peut-être d'atteindre un niveau d'ambition plus important.

« On ne pouvait pas ne pas conclure sur ce premier Sage, qui déjà en l'état n'a pas été voté par tous les acteurs. Il faudra être plus ambitieux pour le second ».

« Pour la révision du Sage, l'objectif n'est pas d'être exhaustif mais de se démarquer des politiques déjà existantes : l'approche se précise par rapport au premier Sage. L'objectif est d'avoir un Sage plus ciblé et plus efficace ».

(Sources : Études de cas)

Au final, les Sage fixent des objectifs et des orientations plus ou moins ambitieux qui contribuent par l'adhésion et le partage local à l'atteinte des objectifs environnementaux. Les freins à l'atteinte des objectifs environnementaux apparaissent principalement dans la mise en œuvre concrète des orientations sur le territoire (voir paragraphe 5.3.2).

« Le Sage est ambitieux car il est multi-problématique ; c'est comme cela que l'on crée une gouvernance parce que l'on parle de tout. Ensuite les sujets sont hiérarchisés, pour les traiter dans le temps, et pour la mise en œuvre, tous les maîtres d'ouvrage sont concernés, et contribuent à mobiliser et fédérer les gens ». (Source : Étude de cas)

2. Une contribution forte de l'agence de l'eau à ce niveau d'ambition

76 % des animateurs de Sage ayant répondu à l'enquête estiment que l'agence de l'eau a joué un rôle fort pour l'atteinte du niveau d'ambition du Sage.

Pour les autres, l'agence de l'eau :

- a un rôle limité (5 Sage, soit 20 % des répondants),
- était peu présente (1 Sage, soit 4 % des répondants).

Les animateurs de Sage attendent de l'agence, qu'elle porte les enjeux du Sdage dans l'élaboration du Sage. Cet appui doit être continu jusqu'à la finalisation pour garantir que les objectifs du Sage intègrent bien ces enjeux.

« Sur le Sage, la position du CIS a été très combative pour soutenir le volet milieux aquatiques. C'est de fait le seul enjeu du Sage sur lequel l'agence pense pouvoir apporter une plus-value par rapport à la loi sur la continuité écologique, en travaillant sur d'autres aspects : taux d'étagement, date d'ouverture des barrages, nombre de passes à poissons ».

« Dans le cadre du Sage, l'agence a vraiment joué un rôle très important, en « incarnant le Sdage », en allant « au combat » ».

« Le rôle de l'agence de l'eau est véritablement de porter l'enjeu sur le bon état des cours d'eau, notamment en phase d'élaboration des Sage. Si, dans sa rédaction et ses recommandations le Sage n'est pas assez axé sur le bon état des « masses d'eau », il devient difficile ensuite d'avoir les arguments pour défendre ce point ».

« L'agence pourrait être plus présente et plus active dans la phase finale du Sage, pour valider que l'on prenne bien en compte les enjeux DCE, car elle reste in fine le seul acteur à défendre les enjeux de l'eau sur le territoire ».

« Pour certains membres de la profession agricole, l'agence de l'eau est un peu « dure dans ses exigences ». Par exemple, les objectifs souhaités par l'agence de l'eau sur la question des nitrates et du phosphore étaient plus ambitieux. La profession agricole les jugeait inatteignables et souhaitait plus de temps pour les mettre en œuvre ».

(Sources : Études de cas).

L'accompagnement fourni par l'agence de l'eau permet d'obtenir une bonne compatibilité des Sage avec le Sdage. Sur ce point, l'avis du comité de bassin est généralement favorable. Dans seulement deux cas, sur les 34 avis formulés, le comité de bassin a demandé à la CLE de présenter un bilan de la manière dont ont été prises en compte les réserves qu'il avait formulées. Sur un cas supplémentaire, il y a eu report du passage en comité de bassin pour permettre à la CLE d'apporter des compléments et éviter un avis défavorable. L'appui technique des agents en délégations et de la chargée de mission au siège lors de l'élaboration du Sage, avant la présentation au comité de bassin, afin d'assurer une compatibilité des Sage au Sdage, est donc satisfaisant.

5.5.2. Q5.2. L'agence doit-elle moduler son accompagnement (technique et financier) des Sage pour renforcer l'efficacité des Sage au regard de leur contribution à l'atteinte des objectifs environnementaux ? Faut-il que l'agence demande de préciser les objectifs et les indicateurs de résultats en adéquation avec le Sdage ?

Le terme de modulation des aides tel qu'il apparaît dans le référentiel d'évaluation recouvre les notions de sélectivité (éligibilité aux aides), de bonification de certaines aides, de dégressivité des taux d'aide.

1. La sélectivité des territoires pour les aides accordées aux « Sage » n'est pas pertinente

Une des interrogations issue du questionnement évaluatif porte sur l'intérêt de continuer à aider les territoires sur lesquels le bon état des eaux est atteint.

La situation des Sage au regard du critère de bon état des masses d'eau est très variable (voir Annexe 6). A titre indicatif, concernant les masses d'eau superficielles, il apparaît que 8 Sage (14 % des Sage du bassin Loire-Bretagne) ont plus de 75 % de leur linéaire de masses d'eau superficielles en bon état ou très bon état et 3 d'entre eux ayant la totalité de leur linéaire en bon état.

Parmi ces 3 Sage, sur lesquels les masses d'eau sont en bon état :

- 2 Sage sont en phase de mise en œuvre²⁵,
- le troisième Sage est en cours d'élaboration depuis 2012, il s'agit d'un Sage désigné comme « nécessaire » par le Sdage 2016-2021.

Les 5 autres Sage qui ont plus de 75 % du linéaire en bon état sont en phase d'élaboration (la désignation de la CLE a eu lieu entre 2007 et 2012). Parmi eux, 2 sont désignés comme nécessaires au titre du Sdage 2010-2015 ou 2016-2021.

Les masses d'eau sur ces territoires sont globalement en bon état, même avant élaboration des Sage . Mais, ces Sage sont concernés par d'autres enjeux :

- enjeux littoraux (enjeux sanitaires sur les zones conchylicoles, enjeu de qualité bactériologique en zones de baignade, ou enjeu « algues vertes », etc.),
- enjeux de restauration des populations de migrateurs par exemple.

Le comité de pilotage a indiqué qu'introduire une sélectivité des territoires pour les aides "Sage", en fonction de l'état des masses d'eau, ne paraît pas pertinent au regard de la finalité qui est l'atteinte des objectifs environnementaux.

En effet, la réflexion menée en comité de pilotage a souligné que l'atteinte des objectifs environnementaux repose tant sur la reconquête des masses d'eau dégradées que sur la préservation des masses d'eau en bon état. De plus cette préservation requiert aussi une animation et une action de terrain. Pour ce faire, il apparaît nettement que le Sage est l'outil le plus performant. En effet il a une fonction de planification et est à même d'accompagner ou d'orienter le développement d'un territoire, en imposant de tenir compte des contraintes naturelles, de la sensibilité de certains espaces, etc.

Ainsi, l'animation des Sage se justifie pleinement sur les territoires où il s'agit de maintenir le bon état. Il permet que d'autres outils, tels que les SCoT, PLU, PAPI, Plans climats..., qui influencent l'aménagement et le développement des territoires, prennent pleinement en compte les enjeux de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques.

Les moyens d'agir pour la préservation du bon état reposent en effet sur des mesures réglementaires, de sensibilisation, d'animation en lien avec les politiques territoriales. Ces mesures peuvent être financées en grande partie via l'accompagnement du Sage. Ainsi sur ces territoires où les masses d'eau sont en bon état, le porter-à-connaissance du Sage au sein des processus d'élaboration des politiques territoriales devient une des missions prioritaires de l'animation.

En outre, le critère d'état des masses d'eau ne peut pas être utilisé comme critère d'éligibilité à des aides :

²⁵ Pour l'un de ces Sage, l'état des masses d'eau n'était pas bon sur l'ensemble du linéaire lors de son élaboration.

- il est difficilement utilisable au vu de la forte variabilité de cet état sur les territoires (voir Annexe 6) et au vu de la fluctuation interannuelle possible,
- il n'est pas pertinent au regard des finalités visées qui nécessitent d'encourager l'ensemble des acteurs à agir en faveur de l'atteinte de cet objectif (il constituerait alors à la fois un indicateur d'atteinte des objectifs et d'accès aux aides de l'agence).

2. Les missions des cellules d'animation sont à adapter en fonction des enjeux du territoire

Sur les territoires où les masses d'eau sont en bon état, il est nécessaire de bien dimensionner les efforts consentis pour impulser des actions de reconquête de la qualité des milieux aquatiques. En effet, dans le cadre des contrats territoriaux, les conditions d'aide sont modifiées dès lors que les objectifs environnementaux sont atteints : *« Une fois les objectifs environnementaux du Sdage, voire du Sage, atteints sur un territoire ayant bénéficié d'un ou plusieurs contrats, l'agence propose de maintenir une 'veille' pendant 5 ans maximum. Cette veille comprend le maintien d'une animation (maximum 1 ETP) pour permettre une certaine 'vigilance territoriale' étayée par un suivi de la qualité de l'eau et des milieux »*. Aussi, il ne serait pas cohérent que la création de postes sur les Sage permettent de contourner, sans justification cette disposition.

Il est donc nécessaire de réfléchir aux missions de la cellule d'animation au regard des enjeux existants (qui sont parfois complémentaires aux enjeux de bon état écologique, voir paragraphe ci-dessus) et de la dimensionner en conséquence. Il est possible d'envisager un plafonnement des moyens sur ce type de territoires ou éventuellement de limiter la durée de certaines missions, en visant à terme l'intégration des politiques entre-elles.

3. La question de la modulation des aides se pose donc plus au niveau opérationnel

L'évaluation de l'outil « contrat territorial », réalisée en 2015 par les bureaux d'études Epices et Asca, met en évidence qu'il serait nécessaire que l'outil soit plus sélectif dans son contenu et la nature des opérations financées : *« À l'image des orientations actuelles, il s'agirait de situer le contrat territorial comme un instrument au service d'actions et opérations prioritaires DCE/Sdage, et non comme un outil de financement d'actions ou de missions courantes »*.

D'autre part, 19 animateurs (soit 53 % des répondants au questionnaire) pensent qu'il serait intéressant de faire évoluer les règles d'accompagnement financier de l'agence de l'eau pour faciliter la déclinaison opérationnelle des Sage. Cela permettrait aussi de renforcer le lien entre les contrats territoriaux et le Sage concerné (voir Axe 3). Leurs propositions portent sur la prise en compte des priorités du Sage et sur un dispositif de bonification :

- orienter le financement vers les priorités du Sage :
 - *« les règles de l'agence de l'eau devraient prendre en compte les priorités des Sage et apporter un plus grand financement aux actions stratégiques pour l'atteinte des objectifs du Sage, que ce soit pour la structure porteuse, les collectivités, les privés »*. (Source : Questionnaire en ligne)
- moduler les aides accordées :
 - *« mettre en place des aides avec des taux et plafonds de financement supérieurs lorsque les élus s'engagent dans des travaux (notamment assainissement) »* (Source : Questionnaire en ligne) ;
 - *« accompagner les thématiques suivantes : reconquête de l'espace de mobilité (achat de foncier, aide financière spécifique), actions sur les zones stratégiques comme les têtes de*

bassins versants et les zones humides (comme demandé par le Sdage), inondations, lutte contre l'érosion des sols (travaux sur le bocage, conseils agricoles, matériels...) ».
(Source : Questionnaire en ligne) ;

- favoriser la souplesse de l'outil contrat et le financement dans la durée (voir Axe 3).

L'instauration d'un bonus pour les actions prioritaires du Sage est une règle d'intervention qui a déjà été mise en place au cours du 8^e programme (voir paragraphe 4.1.1). Elle n'a pas été maintenue pour le 9^e programme, dans la mesure où elle s'avérait assez complexe à mettre en œuvre et où les démarches de Sage devaient à terme couvrir l'ensemble du bassin. La complexité de ce dispositif le rend donc peu pertinent, tous les acteurs souhaitant aller vers une simplification des outils de financement.

Le renforcement du traitement des priorités est par contre une piste de travail présente dans l'évaluation du contrat territorial. Celle-ci recommande que :

- *« l'agence de l'eau soit plus exigeante sur le contenu des contrats territoriaux et qu'elle oriente les porteurs de projets sur les priorités d'intervention. L'évaluation propose de travailler à l'élaboration et à la valorisation d'un référentiel des priorités territoriales unifié à l'échelle du bassin Loire-Bretagne²⁶ - le programme de mesures décliné à l'échelle de chaque délégation de façon à rendre possible le pilotage des contrats autour de priorités et d'enjeux autres que les seuls objectifs généraux du Sdage et de la DCE ».*

Certaines agences de l'eau ont introduit d'autres systèmes de modulation. Ainsi, l'agence de l'eau Adour-Garonne a introduit une dégressivité des aides à l'animation en cas de non-engagement des actions concrètes suite à la validation du Sage. Ce dispositif ne paraît pas adapté à l'agence de l'eau Loire-Bretagne, car le rôle des Sage dans le cadre du 10^e programme a été recentré sur une vocation de planification. Le 10^e programme demande aux Sage de définir des objectifs et des zones prioritaires. Par conséquent les Sage ne définissent pas toujours des actions prioritaires. De plus, le lien entre Sage et actions opérationnelles, au sein des contrats et hors contrats, est un des points à améliorer (voir paragraphe 5.3.2) avant d'envisager d'instaurer un système de « pénalité » pour non mise en place des actions.

5.5.3. Q5.3 : quel équilibre faut-il trouver dans l'accompagnement de l'agence pour à la fois permettre l'atteinte des objectifs environnementaux fixés par le Sdage et une bonne appropriation du Sage par les acteurs locaux ?

1. Le positionnement de l'agence facilite la prise en compte des objectifs fixés par le Sdage et l'appropriation du Sage par les acteurs locaux

Comme vu ci-dessus, selon les animateurs, l'agence de l'eau joue un rôle fort dans le niveau d'ambition du Sage. De plus, son positionnement, visant à porter la « voix » des enjeux de l'eau et des milieux aquatiques au sein des CLE et des autres instances du Sage est globalement apprécié par les animateurs qui souhaitent que cet appui technique de l'agence soit maintenu (voir Axe 2).

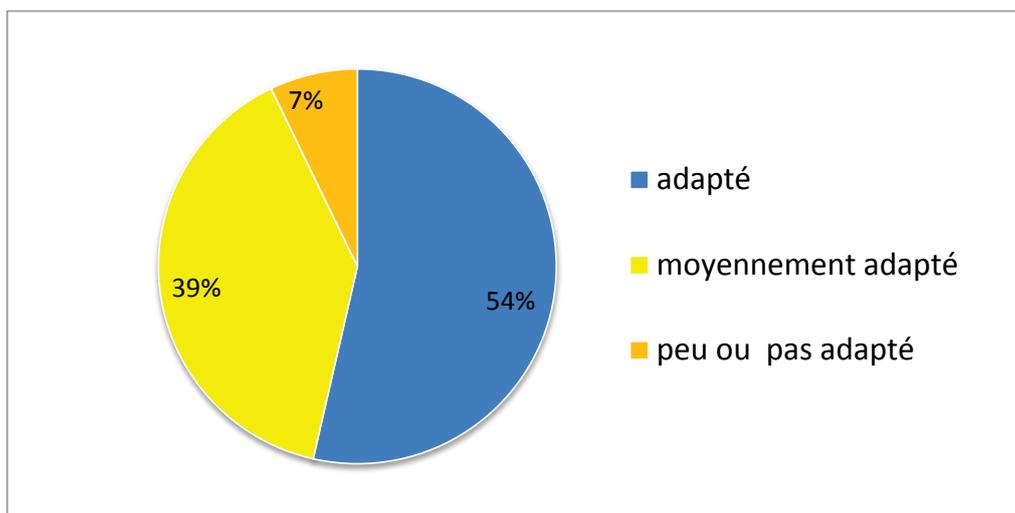
Les acteurs apprécient, par ailleurs, que l'agence reste dans son rôle de rappel du cadre du Sdage et de la DCE, et laisse la démocratie locale s'appliquer en laissant la CLE décider du niveau d'ambition du Sage.

²⁶ Complémentaire au programme d'intervention de l'agence

« L'agence rappelle les problématiques importantes du Sdage quand c'est nécessaire. Pour l'instant, le rôle de l'agence paraît équilibré : elle rappelle des points importants du Sdage, mais laisse la CLE s'organiser pour la priorisation, pour l'adaptation au territoire. L'agence ne pourrait pas orienter à elle seule le Sage : les membres de la CLE sont nombreux, la composition est hétérogène ! » (Source : Étude de cas)

« Les représentants de l'agence qui siègent en CLE, accompagnent, facilitent et sont pédagogues et ne portent pas une opinion ferme et arrêtée ; c'est une position appréciée ». (Source : Étude de cas).

54 % des animateurs considèrent que l'appui de l'agence est adapté et contribue à une déclinaison locale des objectifs du Sdage.



Source : Questionnaire en ligne

Figure 34 : Réponse à la question « Considérez-vous que l'appui de l'agence est adapté pour contribuer à une déclinaison locale des objectifs du Sdage ? »

Les critiques formulées dans les réponses au questionnaire soulignent l'importance qu'il y a à laisser une marge de décision et d'adaptation au territoire :

« Il faudrait écouter et tenir compte des volontés locales exprimées dans le Sage. S'ils ne sont pas écoutés sur ce qu'ils ont à dire par rapport à des problématiques locales, alors les acteurs locaux n'écoutent plus ce qui vient 'd'en haut'. Le Sdage est par exemple mal perçu »,

« Ne pas laisser entendre que seuls comptent les objectifs du Sdage et encourager les acteurs locaux quand ils souhaitent aller plus loin que le Sdage ».

Ceci est à relier avec le fait que le Sdage Loire-Bretagne s'appuie fortement sur les Sage et guide le travail à réaliser dans les CLE. D'autres voix s'expriment en effet pour souligner que le Sdage représente déjà un cadre ambitieux et qu'il est difficile de viser un objectif plus ambitieux, alors que les consensus ont parfois été difficiles à obtenir.

« La CLE considère que le Sdage cadre trop les Sage, le Sdage vient s'imposer malgré les attentes locales. Il y a une attente forte concernant la prise en compte des attentes des acteurs du territoire dans l'élaboration du Sdage ». (Source : Étude de cas)

« Lorsque le comité de bassin remet des sujets en débat, alors qu'ils ont été très difficiles à introduire dans le Sage, cela fait polémique et généralement le sujet est supprimé ». (Source : Étude de cas)

« La logique semble plutôt descendante, certains dispositifs sont imposés. Certains sujets sont « passés en force », sous couvert de recherche du consensus et du compromis. Certaines choses s'imposent à partir du Sdage et ne sont pas forcément adaptées au territoire ». (Sources : Étude de cas)

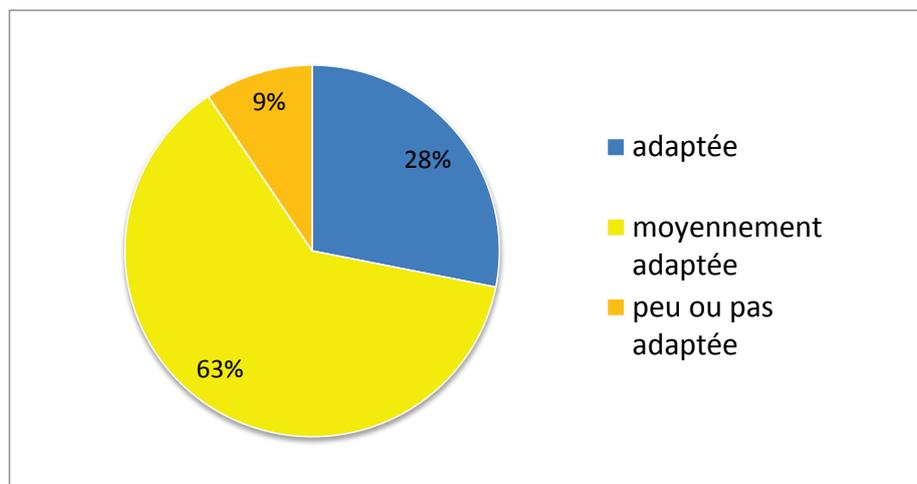
« Le Sdage "trop précis" fait que la CLE se demande pourquoi un Sage. L'accompagnement doit permettre de bien différencier ces deux outils de planification ». (Source : Questionnaire en ligne).

Dans ce cadre, l'agence de l'eau doit donc maintenir une position de pédagogue au regard des enjeux de l'eau et du Sdage, de défense de ces enjeux, tout en restant à l'écoute des autres parties prenantes. Au vu de la multiplicité des enjeux à traiter dans les Sage, l'agence de l'eau ne peut avoir une position exigeante sur tous les plans, au risque de « laisser peu de marge de manœuvre aux Sage ».

Il serait en conséquence nécessaire que l'agence de l'eau hiérarchise ses priorités pour avoir un accompagnement et des exigences proportionnées aux enjeux (voir paragraphe 3.3) et qu'elle signale les points de vigilance importants au regard du Sdage et du contexte local.

2. La communication sur le Sdage nécessite d'être améliorée pour en favoriser l'appropriation locale

Globalement la communication sur le Sdage ne paraît pas adaptée. Pour 63 % des animateurs ayant répondu au questionnaire en ligne, la communication est moyennement adaptée, et 9 % des animateurs perçoivent cette communication comme peu ou pas adaptée.



Source : Questionnaire en ligne

Figure 35 : Perception de la communication sur les enjeux du Sdage pour favoriser leur compréhension et leur appropriation par les acteurs locaux

Les chargés d'intervention spécialisés présentent bien en CLE les documents du Sdage. Néanmoins, pour les animateurs ayant répondu au questionnaire en ligne, **il faut donner plus de sens aux objectifs environnementaux en s'appuyant sur les enjeux locaux**. L'information sur les enjeux du Sdage et leur déclinaison dans le Sage à destination des élus locaux pourrait donc être améliorée. Notamment en illustrant les propos par des exemples concrets en lien avec les spécificités du territoire.

Cette piste d'amélioration pourrait être co-portée par l'animateur et par l'agence de l'eau. Pour cela, il faut que l'animateur, appuyé par les chargés d'intervention spécialisés de l'agence, puisse se saisir des enjeux du Sdage pour les interpréter au regard du territoire.

Certains animateurs ont des **attentes concernant le Sdage 2016-2021** et souhaitent que l'esprit des orientations leur soit expliqué. Les éléments nouveaux liés aux aspects marins, côtiers, estuariens, qui deviennent très présents dans le nouveau Sdage, suscitent des questionnements techniques :

« Les marais et l'exutoire reçoivent une somme de polluants qui font un effet cocktail générant des contraintes supérieures à la somme des effets de chaque type de pression/pollution présent dans les normes DCE. La prise en compte du milieu côtier, renforcée dans le futur Sdage, va obliger à revoir cette façon de suivre les normes de façon indépendante entre elles ; Le lien terre/mer est très important car l'exutoire subit le cumul des assauts sur les deux milieux; en ce sens cette partie du territoire est particulièrement sensible et peut jouer un rôle de sentinelle ». (Source : Étude de cas)

Les fiches de lecture du Sdage 2010-2015 ont été très appréciées par les chargés d'intervention et les animateurs de Sage. Le renouvellement de ces fiches pour le Sdage 2016-2021 apparaît primordial.

« Sur le Sage, l'appui apprécié du délégué (à l'animatrice et son président) a servi pour expliquer certains chapitres du nouveau Sdage et l'esprit du document ». (Source : Étude de cas)

Pour illustrer par des exemples concrets, des réunions permettant le retour d'expériences seraient intéressantes : *« Il pourrait y avoir des réunions de brainstorming sur ce que demande le Sdage et comment le mettre en œuvre : par exemple les plans de gestion des têtes de bassins ; que peut-on faire ? que peut-on mettre dans le Sage ? Notamment lors des réunions du réseau des animateurs ; qu'est-ce que l'on peut rajouter dans le Sage pour apporter une plus-value locale ? ». (Source : Études de cas)*

Ceci pourrait ensuite faire l'objet d'un travail de capitalisation qui serait ensuite diffusé vers les animateurs de Sage, avec un appui des délégations pour comprendre et adapter au contexte du Sage.

6. PRÉSENTATION DES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

6.1. CONCLUSIONS DE L'ANALYSE ÉVALUATIVE

La présente évaluation porte sur l'accompagnement technique et financier que l'agence de l'eau Loire-Bretagne apporte aux Sage du bassin.

Elle a montré la très grande variabilité des situations rencontrées en termes de moyens mobilisés par les structures porteuses et en termes de besoins d'appui formulés par les animateurs. Les modalités d'accompagnement technique diffèrent entre délégations au regard du temps dont disposent les agents et des outils de communication et d'échanges d'information utilisés en interne. Pour autant, à des degrés divers, l'accompagnement par l'agence de l'eau, tant sur le plan technique que financier, a eu une véritable plus-value. Il est reconnu à l'agence de l'eau une place importante dans les démarches de Sage, et son appui auprès des animateurs, des structures porteuses et des CLE, est apprécié. Aussi, les attentes des différents acteurs envers l'agence de l'eau sont fortes. Pour autant, l'évaluation s'est attachée à distinguer ce qui relève de l'agence de ce qui relève des autres acteurs. Au-delà des points-forts, dominants, l'évaluation a aussi permis de mettre en évidence les points faibles et les marges de progrès en s'inspirant des territoires les plus avancés.

Par son soutien à la structure porteuse et au fonctionnement de la CLE, l'agence de l'eau permet la mise en œuvre de la démocratie locale de l'eau.

Grâce à son aide à la structure porteuse, un véritable travail de concertation multi-partenariale entre les acteurs du territoire, est mis en place. Il aboutit à la définition d'objectifs communs en faveur de la gestion de la ressource et des milieux aquatiques. Le taux important (80 % d'aide depuis la révision du 10^e programme) et les conditions d'aides s'inscrivent en totale cohérence avec le Sdage qui s'appuie fortement sur les Sage pour décliner et ajuster localement ses orientations. Cette modalité d'intervention est particulièrement opportune au regard des incertitudes actuelles liées à la réforme territoriale. Les politiques de financement des régions et des départements, qui étaient jusqu'à maintenant des partenaires importants de la politique de l'eau et particulièrement du soutien au Sage, ne sont plus assurées, lorsqu'elles ne sont pas remises en cause. Le taux d'aide élevé permet ainsi d'assurer la continuité de l'animation des Sage jusqu'en 2018, date à laquelle le devenir des structures porteuses et l'implication des collectivités seront connus.

Ce taux d'aide important se justifie aussi au regard des capacités financières actuelles de certaines structures porteuses. En effet, les moyens engagés par ces structures sont limités, parfois insuffisants au vu de la taille du territoire. De plus les animateurs doivent conduire les actions souhaitées par la CLE dans un cadre budgétaire extrêmement contraint. Toutefois, les tensions financières (qui n'ont pas été estimées avec précision dans le cadre de cette mission) n'expliquent pas à elles seules ces contraintes. Elles traduisent aussi la difficile appropriation de l'outil Sage par les structures porteuses, et plus généralement par les élus. La plus-value et l'intérêt de cet outil ne sont pas toujours compris et perçus, ce qui explique que cette mission d'accompagnement des Sage n'apparaisse pas prioritaire au regard d'autres interventions.

L'agence de l'eau joue un rôle clé pour favoriser la prise en compte des objectifs environnementaux lors des phases d'élaboration et de révision des Sage.

La plus-value de l'accompagnement technique réalisé par l'agence réside essentiellement dans la présence fréquente d'un chargé d'intervention spécialisé (ou d'un chargé d'intervention) aux réunions de la CLE et de son bureau. L'agent apporte aussi un appui à l'animateur pour préparer les réunions, pour lui fournir les ressources techniques nécessaires. C'est cette présence tout au long de

l'élaboration du Sage qui garantit la prise en compte des objectifs environnementaux par la CLE. D'autant que le financement de l'agence est indispensable à la poursuite de la démarche. Il est donc primordial de maintenir cette forte participation jusqu'à l'approbation du Sage, et durant les phases de révision.

Le dispositif ne garantit pas la mise en œuvre opérationnelle des orientations et des priorités du Sage.

Le point faible de l'accompagnement technique réside dans son effet sur la traduction opérationnelle des actions préconisées par les Sage et la prise en compte de ces derniers dans les politiques territoriales. L'agence de l'eau, par ses règles d'intervention, a eu un rôle fort pour la mise en cohérence des contrats territoriaux avec les Sage. La cohérence des Sage et des contrats territoriaux est garantie notamment par le lien entre les animateurs de Sage et de contrats, qu'a instauré l'agence. Ce lien est nettement facilité lorsqu'un animateur au sein de la cellule d'animation, est en charge de missions d'appui aux contrats territoriaux, de coordination ou de mutualisation.

Par contre le dispositif ne garantit pas :

- le traitement des priorités des Sage ;
- la faisabilité des actions préconisées par les Sage ;
- la mise en œuvre effective des actions (hors contrat).

Pour que les priorités soient traitées, la communication et les relations entre la CLE et les structures porteuses des contrats territoriaux, ou les maîtres d'ouvrages, doivent être renforcées. Ainsi, l'agence doit pouvoir inciter les animateurs à rechercher et à trouver les moyens d'associer, au sein de commissions de travail par exemple, les acteurs importants pour la mise en œuvre opérationnelle des actions, ou les collectivités et les organismes compétents en matière d'aménagement du territoire.

Les CLE ont peu réfléchi aux leviers nécessaires pour le passage à l'opérationnel et ne sont pas informées des actions menées sur le territoire hors contrats territoriaux. Le renforcement du rôle des CLE sur ces deux plans est important pour favoriser la mobilisation des membres de CLE en phase de mise en œuvre.

A travers son accompagnement technique, l'agence de l'eau peut clarifier le rôle et les missions de la cellule d'animation, en lien avec les autres acteurs.

Enfin, l'agence de l'eau, en tant que financeur de certaines actions du petit cycle et grand cycle de l'eau, doit contribuer à initier la mise en œuvre des actions en sensibilisant l'ensemble des agents des délégations qui interviennent sur les territoires.

La faible appropriation des enjeux de la gestion intégrée des ressources en eau par les acteurs du territoire est un frein à la prise en compte des orientations du Sage dans les autres politiques territoriales.

La complexité des sujets techniques, la phase d'élaboration nécessairement longue et les fréquents renouvellements de CLE ne facilitent pas l'appropriation des enjeux de la gestion intégrée des ressources en eau par les membres de CLE. Des efforts doivent être déployés pour améliorer la compréhension de l'intérêt des démarches de Sage et du lien entre gestion des ressources en eau et politiques territoriales. Cette étape est un prérequis pour permettre aux élus de la CLE de porter « la voix du Sage » dans d'autres instances externes à la CLE.

La constante augmentation des aides attribuées à l'animation nécessite de s'interroger sur les missions déployées sur les territoires.

Les aides de l'agence de l'eau consacrées à l'accompagnement des Sage ont représenté 22 millions d'euros, soit 1 % du 9^e programme et vont augmenter au cours du 10^e programme. Lors du 9^e

programme, ce sont 744 dossiers liés aux Sage qui ont été financés, soit 2,3 % de l'ensemble des dossiers aidés par ce programme. Au regard de l'importance des moyens consacrés, l'agence de l'eau doit pouvoir s'assurer des effets de ces aides en encourageant notamment les CLE à s'assurer de la mise en œuvre opérationnelle des orientations du Sage. Les aides consacrées par l'agence de l'eau font partie d'une enveloppe globale, fortement contrainte, qui inclut notamment les actions de connaissance et le fonctionnement de l'agence de l'eau. Ceci impose d'éviter tout gaspillage en définissant précisément les missions financées et en vérifiant la bonne complémentarité avec les moyens déployés sur les contrats territoriaux.

Des initiatives intéressantes sur certains Sage et au sein des délégations restent sous-valorisées.

De nombreuses initiatives intéressantes ont été identifiées sur certains Sage et au sein des délégations, en matière :

- d'articulation et de coordination entre Sage et contrats,
- d'outils de pilotage interne,
- d'outils de sensibilisation et de communication.

Ces expériences restent sous-valorisées par manque de partage et de retour d'expériences. La mutualisation peut être une source d'économie de moyens, en s'assurant qu'elle passe par des outils simples et peu consommateurs de temps pour les agents qui suivent les Sage. Le retour d'expériences peut aussi permettre de montrer la plus-value d'un Sage et valoriser cet outil auprès des acteurs locaux.

Les recommandations formulées ci-dessous s'inscrivent donc dans la continuité de l'action actuelle de l'agence. Elles visent à améliorer l'efficacité et l'efficacités du dispositif, en s'appuyant sur les exemples intéressants et performants observés sur le bassin Loire-Bretagne.

6.2. PRÉSENTATION DES RECOMMANDATIONS

L'analyse conduite selon les 5 axes évaluatifs aboutit à la formulation de 12 recommandations organisées selon 4 orientations :

- **Orientation 1** : poursuivre l'appui technique et financier aux structures porteuses, aux animateurs et aux CLE ;
- **Orientation 2** : améliorer la gouvernance de l'eau en renforçant les capacités des membres de la CLE et de l'animateur ;
- **Orientation 3** : favoriser le déploiement sur le territoire des actions préconisées par le Sage ;
- **Orientation 4** : favoriser l'atteinte des objectifs environnementaux.

Chaque recommandation est présentée en rappelant les résultats de l'analyse évaluative qui justifient la formulation de cette recommandation. Puis le détail de cette recommandation est présenté, en indiquant les leviers d'action, les outils existants ou à construire qui faciliteront sa mise en œuvre.

Tableau 10 : Présentation des 4 orientations et 12 recommandations

Orientation 1	Poursuivre l'appui aux structures, aux animateurs et aux CLE
Recommandation 1	Maintenir les aides actuelles en maîtrisant les dépenses
Recommandation 2	Améliorer l'organisation des délégations de manière à dégager un temps de suivi suffisant
Recommandation 3	Améliorer l'échange d'information au sein de l'agence pour améliorer le pilotage et l'accompagnement sur les priorités du Sage
Orientation 2	Améliorer la gouvernance de l'eau en renforçant les capacités des animateurs et des membres de la CLE
Recommandation 4	Renforcer les capacités des animateurs
Recommandation 5	Renforcer les capacités des membres de la CLE afin de favoriser leur implication, et de faciliter leur mission de relais dans les autres espaces de décision publique
Recommandation 6	Renforcer le rôle de la CLE
Recommandation 7	Améliorer l'accès aux données
Orientation 3	Favoriser le déploiement sur le territoire des actions préconisées par le Sage
Recommandation 8	Réétudier les moyens et les rôles de la cellule d'animation au regard de l'organisation du territoire
Recommandation 9	Favoriser le lien entre les questions économiques et environnementales
Orientation 4	Favoriser l'atteinte des objectifs environnementaux
Recommandation 10	Améliorer la communication autour du Sdage, sur la politique de l'eau
Recommandation 11	Préciser la feuille de route de l'agence sur le territoire du Sage en lien avec les PAOT
Recommandation 12	Mieux définir et expliciter la démarche que le Sage souhaite conduire pour favoriser la déclinaison opérationnelle du Sage

6.3. ORIENTATION 1 : POURSUIVRE L'APPUI AUX STRUCTURES, AUX ANIMATEURS ET AUX CLE

6.3.1. Recommandation 1 : maintenir les aides actuelles en maîtrisant les dépenses

Rappel des constats

Le financement apporté par l'agence de l'eau pour aider à l'élaboration et à la mise en œuvre des Sage est essentiel pour assurer la viabilité de ces démarches. Le taux de subvention important et croissant accordé en la matière (il est passé de 70 à 80 % lors de la révision du 10^e programme), s'inscrit en totale cohérence avec l'objectif de couverture affiché dès le 9^e programme - « 90 % du territoire du bassin Loire-Bretagne couvert par des Sage », et l'objectif du Sdage 2010-2015 visant à « mettre en place des Sage partout là où c'est nécessaire ». De plus, le contexte budgétaire actuel se caractérise par une incertitude sur le devenir des co-financements apportés aujourd'hui par les régions et les départements.

La part d'autofinancement, bien que relativement réduite (au maximum de 30 %²⁷, souvent moins), semble constituer le taux maximal acceptable par les structures porteuses²⁸. Certaines de ces structures soulignent qu'il est parfois difficile de financer les fonctions d'appui (suivi des marchés...) et les actions de communication. Toutefois, une part d'autofinancement, même faible, doit être maintenue pour traduire la mobilisation et l'implication des structures porteuses.

La simplicité du système de remboursement au forfait des frais de fonctionnement est à maintenir. Néanmoins, le fait que le forfait soit proportionnel au nombre d'ETP peut conduire dans certains cas au remboursement d'un montant supérieur aux dépenses engagées.

Une hausse importante des aides dédiées à la cellule d'animation est observée entre le 9^e et 10^e programme. Principalement du fait de la hausse des taux d'aides (de 50 % au cours du 9^e programme, à 70, puis 80 %, au cours du 10^e programme) et d'une légère augmentation du nombre de missions financées. Au terme du 10^e programme, cela pourrait se traduire par un doublement des aides à l'animation entre le 9^e et le 10^e programme.

En parallèle, le montant des aides accordées aux études devrait se maintenir, voire baisser, dans la mesure où les Sage sont, en majorité, passés en phase de mise en œuvre et que, de ce fait, ils conduisent moins d'études qu'en phase d'élaboration.

Au global les aides accordées au Sage dans le 10^e programme seront supérieures à celles accordées dans le 9^e. Ces aides font partie du domaine 1 (qui regroupe aussi les actions de connaissance et de fonctionnement de l'agence de l'eau) sur lequel repose une contrainte budgétaire. Cela nécessite d'engager une réflexion sur la maîtrise des dépenses.

Le comité de pilotage a souligné que l'atteinte des objectifs environnementaux repose à la fois sur la reconquête des masses d'eau dégradées et sur la préservation des masses d'eau en bon état. Il apparaît ainsi nettement que **les Sage sont pleinement justifiés sur les territoires où il s'agit de maintenir le bon état**, et que la sensibilisation et l'animation sont des missions importantes, notamment pour faire le lien avec les politiques territoriales.

²⁷ Lors des enquêtes menées pour la phase évaluative, le taux de subvention pour l'animation des Sage était de 70 % (aide du début du 10^e programme)

²⁸ Dans les réponses au questionnaire envoyé aux animateurs, la majorité d'entre eux considère que le taux d'autofinancement acceptable est de 20 %.

Détail des recommandations

Au vu de ces constats, la Recommandation 1 est de **Maintenir les aides actuelles en maîtrisant les dépenses**. Elle se décline de la manière suivante :

- **Maintenir l'éligibilité avec le même taux d'aide pour tous les Sage, quel que soit l'état des masses d'eau.**
- **Maintenir le taux d'aide à 80 % sur le volet animation pour garantir la viabilité des Sage, mais ne pas aller au-delà.**
- **Maintenir le plafonnement actuel du nombre de postes pour l'animation, et chercher à optimiser les ressources sur le territoire. Pour cela il faut mobiliser les outils et les leviers d'action suivants :**
 - construire une grille de dimensionnement de la cellule d'animation qui précise, par Sage, les besoins d'animation et les missions, obligatoires et complémentaires (voir Recommandation 8, qui porte sur la définition des missions). Cette grille de dimensionnement devra tenir compte de l'animation déjà existante sur le territoire, de manière globale (incluant Sage et contrats territoriaux), et proposer une articulation des postes entre eux. Elle précisera le type et le nombre de postes ;
 - réfléchir à un plafonnement des moyens de la cellule d'animation : moyens qui doivent être adaptés sur les territoires en bon état pour tenir compte des missions nécessaires et être cohérents avec ceux accordées aux contrats ;
 - expérimenter des voies de mutualisation des fonctions d'appui (secrétariat, SIG, communication...) via une structure porteuse commune, (i) soit dans une optique de regroupement de Sage, (ii) soit pour de très petits Sage qui pourraient être appuyés par la structure porteuse d'un autre Sage à proximité.
- **Maintenir le système de remboursement forfaitaire (simple à gérer) et envisager une dégressivité au-delà d'un seuil** (montant ou nombre d'ETP).

6.3.2. **Recommandation 2 : améliorer l'organisation des délégations de manière à dégager un temps de suivi suffisant**

Rappel des constats

Les modes d'organisation comme les ressources dédiées au suivi des Sage sont variables selon les délégations. 24 agents sur l'ensemble des délégations ont la mission d'accompagner un ou plusieurs Sage, ce qui représente, en termes de temps passé, une ressource totale de 4 à 6 ETP. Le temps dédié à chaque Sage est vécu comme insuffisant par certains agents (délégations Allier-Loire amont et Centre-Loire) qui consacrent environ 10 jours par Sage et par an, parfois moins. L'investissement ponctuel des directeurs de délégation est apprécié et souligné comme ayant une vraie plus-value lors des étapes stratégiques. Les échanges en interne à l'agence afin de partager les multiples enjeux des Sage sont jugés trop limités. Soit le temps qui leur est dédié est trop limité soit l'organisation de la délégation ne facilite pas ces échanges.

La présence en CLE des représentants de l'agence est très importante pour porter les enjeux de l'eau dans les débats, notamment dans les phases d'élaboration et de révision.

Détail des recommandations

Au vu de ces constats, la Recommandation 2 est **d'envisager une organisation des délégations qui permette de dégager un temps de suivi suffisant et qui améliore l'échange d'information en interne dans l'agence.**

Il est en effet nécessaire de :

- **Garantir un temps de suivi et d'accompagnement par les agents suffisant, adapté selon les Sage et la phase concernée** : consacrer plus de temps pour les phases d'élaboration et de révision, et privilégier la présence des agents dans les réunions de bureau de CLE au cours desquelles les réflexions et débats sont plus poussés (notamment en phase d'élaboration).

Pour cela, il convient de :

- à minima, maintenir la présence des chargés d'intervention et des chargés d'intervention spécialisés, ainsi que les temps qu'ils consacrent aux Sage, voire, pour certaines délégations, renforcer cette présence et le temps alloué au Sage.

Un temps d'appui minimum est requis, de l'ordre de :

- 20 à 30 jours/an/Sage lors des phases d'élaboration (finalisation des documents) et de révision ;
- 10 jours/an/Sage lors des phases de mise en œuvre.

au vu de cette estimation, il est nécessaire de dégager du temps supplémentaire pour suivre les Sage sur les délégations Allier-Loire amont et Centre-Loire (respectivement +0,5 ETP et +0,3 ETP au total).

- cibler prioritairement l'intervention des agents qui suivent les Sage sur les phases d'élaboration et de révision, car ces phases sont les plus stratégiques au regard de la finalité d'atteinte des objectifs de la DCE. Durant ces phases, la présence en bureau de CLE est la plus importante. En phase de mise en œuvre, en fonction des ordres du jour, la priorité peut être donnée aux CLE. La présence en commissions de travail est secondaire ou peut être l'occasion de faire participer d'autres personnes de la délégation, en fonction des thématiques traitées.
- **Penser l'organisation de la délégation pour favoriser les échanges** (en lien avec la Recommandation 3 relative à l'échange d'informations au sein de l'agence) et prévoir l'intervention ponctuelle des délégués et des chefs de service à des étapes-clés. Ils peuvent ainsi apporter une dimension stratégique ou leur expérience dans la résolution de difficultés et la levée de points de blocage.

6.3.3. Recommandation 3 : Améliorer l'échange d'information au sein de l'agence pour améliorer le pilotage et l'accompagnement sur les priorités du Sage

Rappel des constats

Finançant les Sage, les CT et les autres actions sur le territoire, l'agence de l'eau a aussi le rôle d'assurer une cohérence entre les priorités du Sage et les actions sur le bassin versant afin d'atteindre les objectifs environnementaux du Sdage. Cette mise en cohérence est facilitée par la communication en interne entre les chargés d'intervention qui suivent les différents dossiers. Le mode d'organisation que l'on trouve dans certaines délégations favorise les échanges entre Sage et contrats territoriaux (Armor-Finistère, Ouest atlantique, Poitou-Limousin). Cependant, globalement l'organisation des délégations ne facilite pas le lien entre les agents qui suivent les politiques territoriales et ceux qui gèrent les interventions relatives au petit cycle de l'eau. Pour renforcer le traitement des priorités du Sage, une meilleure communication entre chargés d'intervention et information sur les Sage au sein

de l'agence sont à prévoir. Des outils de partage d'informations existent dans certaines délégations (Armor-Finistère).

D'autres favorisent les échanges d'expériences entre Sage (Anjou-Maine). Mais, les échanges entre délégations sont limités, alors qu'il y a un besoin de mutualisation des expériences. L'expérience des Sage au stade le plus avancé (notamment à l'Ouest du bassin Loire-Bretagne) permettrait de bénéficier aux autres Sage, et de faciliter leur mise en œuvre et leur révision. Les animateurs expriment aussi un besoin de capitaliser et de communiquer sur ce que le Sage « peut faire », en l'illustrant par des exemples, afin de favoriser l'implication des membres de la CLE.

Détail des recommandations

Au vu de ces constats, la Recommandation 2 est **d'améliorer l'échange d'information au sein de l'agence pour améliorer le pilotage et l'accompagnement sur les priorités du Sage.**

La mise en œuvre de cette recommandation repose sur l'organisation et les moyens propres des délégations, mais également sur les relations entre délégations et au sein de l'agence.

Ainsi, il s'agit :

- **D'organiser une réunion en délégation par territoire de Sage, à une fréquence annuelle, afin de construire une vision stratégique partagée de l'accompagnement de l'agence, entre la planification et l'opérationnel** : cette réunion devra éventuellement être élargie aux agents d'autres délégations (pour les Sage situés sur deux délégations). Elle doit permettre de faire état des actions financées par l'agence de l'eau ; elle peut permettre d'identifier les questions qui se posent en matière de maîtrise d'ouvrage ou de leviers d'action à privilégier, et d'échanger sur les recommandations du Sage, sur les priorités et stratégies à défendre... Le temps nécessaire à la tenue de ces réunions peut être estimé à un équivalent de 60 jours de travail au total pour l'ensemble de l'agence de l'eau, en considérant que 4 agents en moyenne sont concernés par chacun des Sage et qu'il y a une quinzaine de Sage par délégation ;
- **De se doter d'outils d'échanges d'information en interne** ou généraliser des pratiques et outils qui existent dans certaines délégations, afin de partager l'information en matière d'accompagnement sur les territoires de Sage. Par exemple, la délégation Armor-Finistère a mis en place deux outils internes qui pourraient être déployés plus largement au sein des délégations :
 - un outil de suivi des réunions sur le territoire : ce document partagé par l'ensemble des personnes qui interviennent sur le territoire du Sage permet, après chaque réunion organisée sur le territoire, de synthétiser les sujets abordés, les questions posées, les décisions prises ;
 - une fiche de synthèse par Sage : cette fiche permet de présenter les priorités définies par le Sage après la finalisation de l'élaboration ; afin d'éviter la multiplication des outils, elle peut être intégrée à la feuille de route interne proposée dans la Recommandation 11 (voir paragraphe 6.6.2) ;
- **De favoriser la capitalisation et le partage d'expériences à l'échelle des délégations** : cela pourrait se traduire par l'organisation d'une réunion annuelle de mutualisation des expériences avec les Sage par délégation. Un équivalent de 16 jours de travail au total pour l'agence de l'eau est à prévoir pour l'ensemble des CI/CIS qui suivent des Sage. Pour capitaliser des expériences, un temps de travail supplémentaire est certainement à prévoir pour les CI/CIS. Néanmoins, d'une part, dans certaines délégations, ce temps est déjà consacré au moins en partie. D'autre part, il est possible de mettre en place des outils qui simplifient la mise en commun des documents. Ce travail d'identification des outils et des documents peut être réalisé lors de la mission de suivi du Sage, en y consacrant un temps limité. La sélection et les moyens de valorisation de ces outils pourront être réalisés lors des réunions de capitalisation et de partage au sein des délégations ou entre délégations ;

- **De renforcer les échanges entre les référents de Sage des délégations ;**
- **De diffuser auprès des animateurs de Sage l'information issue de cette capitalisation d'expérience au sein des délégations et entre délégations** (en lien avec la recommandation 4 relative au renforcement des capacités des animateurs).

6.4. ORIENTATION 2 : AMÉLIORER LA GOUVERNANCE DE L'EAU EN RENFORÇANT LES CAPACITÉS DES MEMBRES DE LA CLE ET DE L'ANIMATEUR

6.4.1. Recommandation 4 : Renforcer les capacités des animateurs

Rappel des constats

Les animateurs ont besoin d'un renforcement de compétences en matière de médiation environnementale et d'animation (compréhension des jeux d'acteurs, diplomatie, dialogue territorial avec des élus), ainsi que de communication (voir Recommandation 5 sur le renforcement des capacités des membres de la CLE). Du côté des structures porteuses, il y a aussi dans certains cas, comme celui des structures aux équipes réduites, pour lesquelles l'élaboration d'un Sage constitue une nouvelle mission, une faiblesse de l'encadrement des animateurs. Les agents de l'agence de l'eau s'investissent clairement dans une mission d'appui et de conseil aux animateurs, notamment par un appui au travail de préparation en amont des réunions (CLE, bureaux, etc.). Outre l'appui en matière d'animation, les animateurs soulignent l'importance de l'appui technique de l'agence de l'eau (siège et délégation), et font notamment remonter de nouveaux besoins sur les questions économiques (voir Recommandation 9 au paragraphe 6.5.2), les pollutions diffuses, ainsi que sur les référentiels de qualité d'eau et l'interprétation des analyses (voir Recommandation 7, Améliorer l'accès aux données, au paragraphe 6.4.4).

Détail des recommandations

Au vu de ces constats, la Recommandation 4 est de **renforcer la capacité des animateurs** :

- **Apporter un appui aux structures porteuses dans le recrutement des animateurs.** Il s'agit d'aider à décliner les compétences « métier » pour élaborer la fiche de poste de l'animateur. En effet les missions de l'animateur évoluent avec l'avancement des Sage (de l'élaboration à la mise en œuvre) et l'agence de l'eau peut aider à définir les besoins et à pondérer les temps respectifs à consacrer à chaque tâche. Un temps minimum sera à prévoir en matière d'animation locale, de rencontres des acteurs locaux notamment. Certaines structures, notamment celles pour lesquelles il s'agit d'une première mission de portage de Sage, sollicitent un appui plus important. Dans ce cas, l'agence de l'eau peut apporter un conseil sur les profils les plus adaptés, au regard des candidatures reçues, en fonction des compétences « métier » nécessaires. L'appui peut aller jusqu'à mentionner les points forts et points faibles des candidats retenus afin d'aider la structure porteuse à finaliser sa sélection ;
- **Appuyer la structure porteuse dans la définition et le suivi des missions de l'animateur grâce à une rencontre annuelle entre l'agence, l'animateur, le président de la CLE et la structure porteuse.** Cette rencontre a pour objectif de faire le bilan sur les missions conduites dans l'année, les difficultés rencontrées éventuellement sur certains volets afin de les partager collégialement et de rechercher des solutions, de s'assurer que le temps est consacré aux tâches identifiées comme prioritaires au regard des souhaits de la CLE et de l'agence de l'eau. Cette rencontre doit se faire indépendamment de l'entretien d'évaluation annuel de l'animateur, qui est de la responsabilité de la seule structure porteuse et dont l'objectif est différent. Cette rencontre sera aussi un moyen de

favoriser l'implication de la structure porteuse dans la mission d'animation du Sage. Pour cette rencontre, il sera possible de s'appuyer sur les fiches « missions » (voir Recommandation 8 au paragraphe 6.5.1) et sur le rapport d'activité de la CLE (voir Recommandation 6 au paragraphe 6.4.3). Le temps consacré à cette réunion peut permettre d'améliorer l'efficacité de l'accompagnement de l'agence et de réaliser ensuite des économies de temps dans le suivi exercé par l'agence de l'eau tout au long de l'année ;

- **Renforcer les capacités des animateurs** dans les volets d'animation, de médiation environnementale et de communication soit par des formations en lien avec les besoins recensés au niveau national, soit par des appuis à la structure porteuse (financement d'expertise, réalisation de supports...). Par ailleurs, l'agence de l'eau peut apporter un appui pour favoriser la concertation et la médiation territoriale. Par exemple l'agence de l'eau finance pour certaines CLE l'intervention d'un prestataire externe (spécialisé en pédagogie de l'environnement ou en concertation). Il s'agit de maintenir ce type d'appui ;

Les représentants de l'agence de l'eau au sein du comité de pilotage ont fait valoir que l'agence de l'eau n'a pas un rôle de formateur. Elle ne peut ni financer les formations des animateurs ni réaliser des supports de formation ou assurer les formations ;

- **Maintenir l'animation technique du réseau des animateurs de Sage par le siège et l'appui technique des délégations voire le renforcer sur certaines thématiques** (voir Recommandation 7 relative à l'accès aux données et Recommandation 9 relative aux liens avec les questions économiques). Sur ce point, les animateurs soulignent l'utilité des réunions entre animateurs (à l'échelle des délégations ou du bassin), qui permettent de former des réseaux pour échanger de l'information, et de maintenir de l'entraide entre animateurs. « *Cela donne des bouffées d'air 1 à 2 fois par an, cela oxygène ceux qui sont 'piégés' dans leur territoire* ». Ces journées peuvent être l'occasion de diffuser de l'information technique sur certaines thématiques (voir Recommandation 7 et Recommandation 9). Il est clair qu'au regard de la charge de travail des animateurs, la multiplication de ces temps de rencontre entre animateurs est difficile. Cependant les animateurs soulignent qu'au-delà des réunions formelles, un lien s'installe entre eux et beaucoup d'informations passent entre les animateurs sans remonter par l'animatrice du réseau ;

- **Inciter les animateurs à alimenter leur plateforme nationale d'échange Gest'eau :**

- en outils de communication (vidéos, plaquettes),
- en exemples de rédaction de documents de Sage,
- en références sur les méthodes de travail (cahier des charges),
- sur les experts (en lien avec Recommandation 3 Améliorer l'échange d'informations en interne de l'agence) ;

- **Favoriser la mutualisation des supports de communication existants.** Le recensement des supports de communication existants (diaporamas/vidéos) est un préalable à la conception de nouveaux outils. À titre d'exemples voici quelques outils qui ont été identifiés lors de l'analyse évaluative et qui pourraient être mutualisés :

- sur le Sage Yèvre-Auron : guide concernant la compatibilité entre le Sage et les documents d'urbanisme (initiative EPL),
- sur le Sage Estuaire de la Loire : guide pratique à destination des élus « Le Sage Estuaire de la Loire en 26 actions »,
- sur le Sage Nappe de Beauce et sur le Sage Sèvre Niortaise et Marais poitevin : initiative des structures porteuses pour produire des documents de communication sur les politiques de l'eau et le Sage à destination notamment des bureaux d'études,
- pour l'Établissement public Loire : production de vidéos présentant le Sage et ses plus-values au travers des témoignages des différents acteurs et parties prenantes,
- sur le Sage Cher aval : édition d'une plaquette formulant la stratégie du Sage et soulignant les enjeux « eau » pour le territoire,

- sur le Sage Loire en Rhône-Alpes par le Syndicat mixte de la Coise : « Agriculture et techniques » document de sensibilisation sur la qualité des eaux superficielles du bassin de la Coise,
- organisation de visites de terrain au travers de journées annuelles de la CLE (aménagements réalisés, illustration d'un enjeu spécifique du Sage) afin de rendre les sujets plus concrets, de mieux assimiler les problématiques et enjeux de la gestion locale de l'eau. Cela permettrait aussi aux membres d'échanger entre eux et de mieux comprendre les positions de chacun, dans le but de faciliter ensuite le processus de décision (gouvernance).

A partir de ces exemples et éventuellement à partir d'outils produits à l'échelle du bassin, l'agence de l'eau peut diffuser de l'information aux animateurs. Une lettre électronique pourrait capitaliser certains échanges, rappeler des fondamentaux aux animateurs nouvellement en poste, et les informer sur les sources d'information et les outils à leur disposition. Les informations qui pourraient être diffusées sont les suivantes :

- une base de données d'exemples, utilisables par les animateurs,
 - des vidéos ou de « clips » qui illustreraient les enjeux de l'eau sur les autres politiques,
 - des diaporamas types, qui peuvent ensuite être adaptés à l'échelle locale.
- **Produire à l'échelle du bassin des documents de communication/des fonds documentaires et cartographiques adaptables à la situation locale** lorsque des lacunes apparaissent. En réalisant elle-même ces outils à l'échelle du bassin ou en subventionnant un Sage qui les partagerait ensuite avec les autres, l'agence de l'eau peut réaliser des économies d'échelle sous réserve que les outils sont ensuite adaptables. Cette recommandation ne doit pas conduire à répondre de manière exhaustive à tous les souhaits formulés par les animateurs, mais peut être réalisée de manière ciblée sur les enjeux importants pour l'agence de l'eau. Au regard des éléments identifiés lors de l'évaluation, deux sujets nous paraissent importants :
 - la communication sur les bénéfices que l'on peut attendre de l'atteinte du bon état, en lien avec la plus-value que peut avoir un Sage sur le territoire ;
 - la compréhension du lien entre les enjeux de l'eau et les politiques territoriales, en mettant en avant aussi les plus-values pour les territoires et pas seulement ce qui peut être vécu comme une contrainte.

6.4.2. **Recommandation 5 : renforcer les capacités des membres de la CLE afin de favoriser leur implication et de faciliter leur mission de relais dans les autres espaces de décision publique**

Rappel des constats

L'analyse évaluative montre un manque d'implication et de mobilisation des élus au sein des CLE. Il s'agit donc de développer des outils pour renforcer leur intérêt pour le Sage et pour faciliter leur appropriation des enjeux, qui sont complexes. Cette faible implication se traduit par une difficulté pour les élus à porter les messages de la politique locale de l'eau et du Sage dans les autres espaces de décision locale. En préalable, il est nécessaire qu'ils se sentent en capacité de présenter un discours et son argumentation. Il en ressort un besoin de renforcement de la compréhension des enjeux de la gestion de l'eau : grand cycle et petit cycle de l'eau, interactions entre les deux cycles, et interactions avec les politiques de territoire ou les politiques sectorielles sur le territoire.

Détail des recommandations

Au vu de ces constats, la recommandation formulée est de **renforcer la capacité des membres de la CLE** dans le but de favoriser leur implication. Cette recommandation se décline de la manière suivante :

- **Mettre en évidence ce que le Sage « peut faire » notamment pour mieux lier gestion de la ressource en eau et développement local durable.** Cela permet de combattre l'opposition faite entre « contraintes environnementales » et développement économique, et montrer les effets bénéfiques sur le territoire. La qualité de la ressource en eau peut en effet constituer un atout économique à plus d'un titre pour les acteurs locaux (pour le tourisme souvent cité comme premier levier économique, mais également pour les agriculteurs ou les industriels qui réduisent les traitements nécessaires et donc économisent des intrants). L'agence doit pouvoir contribuer à illustrer l'ensemble des plus-values du Sage pour le territoire. Ceci peut se faire par un retour d'expériences entre Sage qui servira à donner des exemples sur la manière dont les Sage ont, de par leurs orientations, établi un lien avec les politiques territoriales. Actuellement, les animateurs de Sage qui interagissent avec les politiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme sont ceux pour lesquels le Sage a formulé des préconisations. Celles-ci sont souvent centrées sur la question de la prise en compte des zones humides. Il serait intéressant que les « Sage » mutualisent leurs expériences concernant les questions d'adduction d'eau potable, d'eaux pluviales, d'aménagement foncier etc. Cette capitalisation d'expériences est nécessaire pour « ouvrir le champ des possibles » et valoriser la plus-value du Sage. Communiquer sur ces expériences permettra de favoriser l'implication des élus dans cette démarche ;
- **Apporter un appui à la formation des membres de la CLE sur la connaissance et la compréhension des enjeux de l'eau au regard de leur territoire et des politiques qui y sont menées.** En fonction des questions soulevées par les membres de la CLE, l'animateur peut aider à identifier les besoins de connaissance et de compréhension et à définir les besoins en termes d'apports pédagogiques en conséquence. Le réseau d'animateur qu'anime l'agence peut aider à concevoir des formations à destination des membres de la CLE (rôles et missions des acteurs de l'eau et acteurs publics impliqués, politique de l'eau, rôle de la CLE et plus-value du Sage). Il peut également aider à la rédaction de cahiers des charges pour des formations, mettre à disposition une liste d'intervenants potentiels, établir une assistance à maîtrise d'ouvrage en matière de formation à l'échelle du bassin, en lien avec les démarches engagées au niveau national. Il œuvrera ainsi à orienter la formation sur de la formation-action par la mise en application sur le territoire du Sage : « sur notre territoire cela veut dire que.... ».

Les représentants de l'agence de l'eau au sein du comité de pilotage ont fait valoir que l'agence de l'eau n'a pas un rôle de formateur. Elle ne peut ni financer les formations des membres de CLE ni réaliser des supports de formation.

La formation des membres de la CLE doit aussi passer par des visites de terrain (aménagements réalisés, lieux où l'on retrouve une problématique particulière du Sage, etc.). Ces visites réalisées à un rythme annuel répondent à plusieurs objectifs. Tout d'abord rendre les enjeux plus concrets, et donc mieux assimiler les problématiques du Sage mais aussi permettre aux membres de la CLE d'échanger entre eux et de mieux se connaître. Cela facilitera ensuite le processus de décision. Elles existent déjà sur de nombreux Sage et peuvent faire partie des expériences à mutualiser. L'agence de l'eau peut inciter les animateurs à les mettre en place, en faisant échanger les expériences réussies à travers le réseau d'échanges entre animateurs ;

- **Aider à produire des outils de communication sur le Sage à l'usage des acteurs du territoire** (en lien avec la Recommandation 4) ;

- **Aider à mobiliser des expertises extérieures en matière de gestion de l'eau (quantité, qualité, écoulement).** Cela peut permettre aux membres de CLE de bénéficier de regards extérieurs et de se forger un avis sur ces questions. Cette intervention d'expertises extérieures est finançable grâce au forfait de fonctionnement de la CLE.

6.4.3. **Recommandation 6 - Renforcer le rôle de la CLE**

Rappel des constats

La CLE, pilier de la démocratie locale de l'eau, est un lieu de mise en débat des enjeux importants sur le territoire. La qualité des débats au sein de cette instance est satisfaisante. Il existe un véritable apprentissage de la démocratie locale de l'eau au cours de l'élaboration du Sage. Malgré cela, peu de CLE se sont interrogées sur les leviers pour mettre en œuvre les orientations des Sage. De plus rares sont celles qui suivent les actions mises en œuvre sur le territoire, hors contrats territoriaux. Certaines CLE se sont saisies des questions d'organisation de la maîtrise d'ouvrage. C'est un facteur essentiel pour faciliter la mise en œuvre des actions opérationnelles sur le territoire, notamment au regard de l'atteinte des objectifs environnementaux (voir Orientation 4 sur l'atteinte des objectifs environnementaux). Pour favoriser la déclinaison opérationnelle et la prise en compte des enjeux de l'eau dans les questions d'aménagement du territoire, il est important que les membres de CLE perçoivent de quelle manière le Sage peut interagir avec le territoire et les actions ou projets qui y sont menés.

Détail des recommandations

Pour favoriser la déclinaison opérationnelle du Sage et aussi renforcer la mobilisation et l'implication des élus membres de CLE en phase de mise en œuvre, il convient de renforcer le rôle de la CLE. Cela peut se faire à trois niveaux :

- **Renforcer le suivi des Sage par les CLE :** sensibiliser la CLE (et son président) à élaborer de manière participative le rapport annuel d'activité de la CLE pour en faire un outil de pilotage et d'auto-évaluation, le valoriser comme outil de communication interne et externe à la CLE. Il convient que la CLE s'implique pleinement dans la formulation de ce rapport et s'en saisisse comme d'un véritable temps de prise de recul et de bilan sur la stratégie conduite au travers du Sage. Il ne s'agit pas que le rapport soit un exercice contraignant et purement administratif pour obtenir les financements de l'année suivante, et qu'il soit, dans ce cas, considéré par l'animateur, comme une procédure administrative et technique. Il convient de renforcer la pertinence de cet outil par une élaboration plus participative et engagée des membres de CLE, et par une meilleure diffusion et appropriation au sein de la CLE (pour en tirer des enseignements au-delà de l'exercice obligatoire). Cela obligerait en outre les élus de la CLE à se replonger pleinement dans les différentes productions réalisées tout au long de l'année ;
- **Inciter les animateurs à dresser des bilans thématiques des actions menées sur le territoire à l'échelle du Sage :** partager les bilans de mise en œuvre de contrats territoriaux, les actions financées sur le territoire. L'objectif est de partager le bilan des actions des maîtres d'ouvrage et d'en tirer des enseignements sur le rôle de la CLE pour mieux accompagner son territoire. En phase d'élaboration, de mise en œuvre ou de révision, l'information de la CLE sur les actions menées sur le territoire ou les projets est importante. Cette information peut permettre d'améliorer la prise en compte des projets du territoire lors de la rédaction des orientations du Sage, de faciliter la prise en compte des orientations du Sage dans l'ensemble des actions territoriales, et enfin de faire éventuellement remonter les difficultés de mise en œuvre locale (en lien avec la Recommandation 12 au paragraphe 6.6.3). Cette présentation

peut être combinée à la séance permettant de rédiger le rapport d'activité de la CLE, qui demande d'évaluer notamment le niveau de mise en œuvre des préconisations du Sage. L'information des membres des CLE sur les projets ou actions menées sur le territoire est importante, et peut favoriser l'implication des membres de la CLE en phase de mise en œuvre du Sage. Pour alimenter la présentation par l'animateur de bilans thématiques sur les territoires, plusieurs outils sont possibles :

- partager le bilan financier des actions financées par l'agence sur le périmètre du Sage : la CLE pourrait suivre ces données et faire un bilan régulier (tous les 2 ou 3 ans et lors de la révision) pour vérifier que les parts relatives des financements des actions sont cohérentes avec les priorités fixées par les Sage, le programme de mesures (PDM) et sa déclinaison dans le plan d'action opérationnel territorialisé (PAOT). Ces données sont accessibles aux animateurs, auprès de la Misen. Les aides accordées par l'agence de l'eau sont communiquées sur le site Internet de l'agence de l'eau (un filtre par territoire de Sage peut être prévu).
 - au-delà de cette information sur les actions financées, l'agence de l'eau peut aussi informer l'animateur et la CLE sur les projets importants en cours sur le territoire dont l'agence de l'eau a connaissance en tant que financeur. Ceci est à mettre en lien avec la Recommandation 11. Pour cela, il est nécessaire qu'une bonne communication s'exerce entre agents de la délégation (voir Recommandation 3). Au regard des enjeux l'agence de l'eau en délégation peut arbitrer des dossiers à présenter pour information en CLE. À titre d'information, d'après les règles d'intervention de l'agence de l'eau, les projets de création de réserves de substitution de gros volume, sont soumis à avis de la CLE.
 - prévoir une remontée des informations annuelles sur les contrats territoriaux : un traitement et une synthèse par l'animateur de Sage est à prévoir pour faire ressortir les exemples intéressants et les difficultés rencontrées. Ceci est déjà fait sur certains Sage.
 - inciter la présence, au sein des commissions thématiques, des maîtres d'ouvrage (milieux aquatiques, eau potable, assainissement), des collectivités et des structures compétentes en matière d'aménagement du territoire non présents en CLE. Cela est déjà le cas dans un certain nombre de Sage.
 - inviter un représentant de CLE au sein des comités de pilotage de contrats territoriaux. L'agence de l'eau recommande déjà par ailleurs que les animateurs de Sage soient invités aux comités de pilotage des contrats territoriaux.
- **Inciter la CLE à se saisir des enjeux de gouvernance locale de l'eau en lien avec la réforme territoriale** (en lien avec la Recommandation 12 relative à la feuille de route de la CLE pour la déclinaison opérationnelle des Sage). L'agence peut inciter les CLE à se saisir de ce sujet dans le cadre de contrats de partenariat passés avec les structures porteuses de Sage. Un exemple, mis en place par la délégation Anjou-Maine pourrait être dupliqué sur d'autres territoires. Le contrat de partenariat prévoit notamment une mission d'animation dédiée à la structuration de la maîtrise d'ouvrage.

6.4.4. **Recommandation 7 : Améliorer l'accès aux données**

Rappel des constats

L'agent qui suit le Sage est une personne « ressource » pour les animateurs de Sage qui s'appuient beaucoup sur lui pour la transmission d'éléments techniques.

L'ergonomie du site Internet actuel de l'agence n'est pas simple pour un animateur de Sage (clé d'entrée par masse d'eau) ou un membre de la CLE. Certains animateurs et membres du comité de pilotage soulignent la difficulté de compréhension des données. Certains animateurs de Sage disent manquer de connaissances sur les pollutions diffuses, ou sur les référentiels de qualité d'eau.

Détail des recommandations

La recommandation **Améliorer l'accès aux données** se décline comme suit :

- **Améliorer l'accès aux données de l'agence de l'eau** : organiser les données en permettant une clé de tri par Sage, produire un sommaire ou un guide d'information sur la présentation des informations disponibles, leur mode d'accès et leur utilisation possible (comment exploiter telle donnée). Pour faciliter la diffusion aux animateurs des sources d'information possibles et des informations existantes, l'édition d'un bulletin régulier peut être envisagée (voir Recommandation 4) ;
- **Faciliter / Améliorer la bancarisation des données pour faciliter leur accessibilité, leur exploitation** : inciter les maîtres d'ouvrage à faire remonter les suivis qualité en les bancarisant dans le nouvel outil mis à disposition par l'agence (classeur Excel), afin de faciliter l'échange des données entre les Sage et avec l'agence de l'eau ;
- **Aider à l'interprétation des données** : cela passe par la mise à disposition des analyses faites à l'échelle du bassin, l'organisation de journées d'information sur des sujets ciblés et demandés (comme par exemple les molécules émergentes). Cela passe aussi par la proposition d'indicateurs permettant d'exploiter les données, ou enfin l'apport d'une compétence technique pour renforcer l'analyse sur certaines données techniques (en lien avec la Recommandation 9). Sur tous ces points, le réseau des animateurs est une plateforme d'échange à privilégier ;
- **Identifier et indiquer les sources d'information possibles** (par exemple les cellules régionales Ecophyto, groupes régionaux, DRAAF, FREDON²⁹, sur les questions liées aux produits phytosanitaires) : identifier un relais vers les autres sources d'information ; rappeler aux structures que l'agence subventionne, leur obligation de mettre à disposition les données pour la collecte desquelles elles ont bénéficié d'un financement de l'agence (directive INSPIRE / CNIL).

6.5. ORIENTATION 3 : FAVORISER LE DÉPLOIEMENT SUR LE TERRITOIRE DES ACTIONS PRÉCONISÉES PAR LE SAGE

6.5.1. Recommandation 8: réétudier les moyens et les rôles de la cellule d'animation au regard de l'organisation du territoire

Rappel des constats

L'analyse évaluative a montré que la cellule d'animation joue un rôle important pour favoriser la traduction opérationnelle du Sage dans les politiques territoriales ou en opérations de travaux. La qualité du lien entre les animateurs de Sage et ceux des contrats territoriaux est un des facteurs, en complément des règles d'instruction imposées par l'agence de l'eau, qui assure la cohérence entre Sage et contrats. En effet elle permet la transmission d'informations et la mise en cohérence, quelque soient les calendriers des deux démarches. Certaines cellules d'animation sur les Sage de taille importante comportent des postes de chargés de mission territoriaux ou d'appui technique, dédiés à la coordination ou à l'appui aux contrats. Ce dispositif est performant pour renforcer le lien entre Sage et

²⁹ Fédérations Régionales de Défense contre les Organismes Nuisibles

contrats et favoriser la mutualisation des moyens. De la même manière, on observe que les territoires où il y a une prise en compte du Sage dans les politiques territoriales, sont ceux où les cellules d'animation ont pu dégager du temps pour faire connaître le Sage auprès des porteurs de ces démarches.

Ainsi, il est très important, pour assurer la traduction opérationnelle des Sage sur les territoires, que ces missions au sein de la cellule d'animation soient bien identifiées et que du temps puisse y être consacré. Il est aussi très important que les rôles de chacun soient clairs et de veiller à une bonne articulation des outils entre eux. Les règles d'intervention actuelles permettent de financer ces missions grâce au financement du 2^e poste d'animateur sur les Sage de plus de 1000 km², aux postes d'appui, ou poste ASTER³⁰. Néanmoins actuellement, les missions finançables ne sont pas clairement définies dans les règles d'intervention. C'est à la structure porteuse de joindre une « fiche de missions » à sa demande de subvention.

En outre, il est primordial de s'assurer que les financements apportés à des structures porteuses, parfois différentes, ne conduisent pas un gaspillage des moyens, et au contraire permettent une mutualisation. Cela se justifie au regard de la hausse importante des aides consacrées à l'animation au 10^e programme et de la contrainte budgétaire qui s'impose à l'agence sur ce type de dépenses.

Détail des recommandations

Au vu de ces constats, afin de renforcer l'efficacité du dispositif et la cohérence des moyens déployés sur le territoire, la recommandation proposée est de **réétudier les moyens et les rôles de la cellule d'animation au regard de l'organisation du territoire.**

Cette recommandation implique différentes mesures :

- **Préciser les missions de la cellule d'animation en lien avec les missions des cellules d'animation des contrats** (voir Recommandation 1).

Une procédure existe déjà, elle consiste à demander aux structures porteuses de joindre à la demande de subvention des « fiches de mission » pour la cellule d'animation. Cette procédure est à systématiser si ce n'est pas déjà le cas. Des modèles existent et ont été centralisés par le référent Sage à la délégation Anjou-Maine. Il serait nécessaire de proposer un contenu type pour ces fiches, de proposer une désignation des tâches et le temps prévu à chacune des tâches (ceci n'est pas précisé dans la plupart des cas). Il est important de veiller à ce que les missions de la cellule d'animation du Sage s'articulent bien avec celles des contrats territoriaux et que le rôle de chacune soit clair, en évitant les « redondances » et en « favorisant la mutualisation ». Cette fiche de mission pourrait être actualisée annuellement pour intégrer les priorités de travail définies par la CLE, en lien avec le rapport d'activité de la CLE (voir Recommandation 6). Ceci pourrait faire l'objet d'un échange lors de la rencontre annuelle entre l'agence, l'animateur, la structure porteuse et le président de CLE (voir Recommandation 3) ;

³⁰ La structure porteuse de Sage peut être financée pour cette mission si elles sont strictement complémentaires aux cellules ASTER préexistantes notamment dans les départements.

- **Esquisser une grille d'analyse qui permette de dimensionner les besoins en animation (à partager entre agences et services de l'État) pour voir les missions à renforcer et adapter la cellule d'animation au regard du contexte lié à la recomposition des territoires, ou à l'état des masses d'eau (voir Recommandation 1).**

Pour esquisser une grille d'analyse qui permette de dimensionner les besoins en animation, plusieurs éléments sont nécessaires :

- bancariser dans l'outil de suivi des aides, le nombre de postes financés. Cette information n'est pas disponible dans SIGMA. Il serait intéressant de pouvoir suivre finement le nombre de postes financés sur les Sage et sur les contrats territoriaux à l'échelle d'un territoire ;
- mener une réflexion sur le type de postes nécessaires et le type de postes éligibles aux aides de l'agence. Cette réflexion s'accompagne au préalable d'une analyse de la gouvernance de l'eau, l'agence de l'eau doit réfléchir avec les structures porteuses de Sage et de contrats à la meilleure organisation et la meilleure articulation des procédures entre elles. Il peut être également nécessaire d'adapter la cellule d'animation au regard de la recomposition des territoires. À ce stade, plusieurs pistes ont été évoquées lors des réunions du comité technique et du comité de pilotage de l'évaluation :
 - les 2 ETP éligibles dans les modalités d'aide sur des missions d'appui peuvent être éventuellement redéployés sur des postes de chargés de mission en lien avec les contrats ou les politiques territoriales,
 - les besoins en termes d'action sont différents en fonction de l'état des masses d'eau sur le territoire, du stade du Sage, de l'ancienneté de la démarche et doivent être identifiés au préalable,
 - il serait intéressant d'identifier les missions remplies par les structures porteuses sur les territoires qui bénéficient de plusieurs animateurs et de plusieurs postes d'appui. En effet ces postes s'accompagnent de missions souvent nouvelles, et parfois utiles selon les membres du comité de pilotage,
 - il est nécessaire de réfléchir à la mutualisation des postes d'appui et de secrétariat à l'échelle de la structure porteuse, d'une structure voisine, etc.
- **Réorienter, créer un/des postes au sein de la cellule d'animation, en phase de mise en œuvre, pour structurer le lien avec le suivi des contrats (visant à renforcer les liens entre animateurs de Sage et de contrats sur le territoire), et pour faire le lien avec les politiques territoriales.** Cette recommandation sur les moyens est à lier à la Recommandation 1 relative au maintien d'un plafonnement global à l'échelle des Sage ou des territoires. Concernant la réorientation de postes ou la création de postes, les différentes missions identifiées sont les suivantes :
 - des missions de « chargés de mission territoriaux » dont le rôle est d'assurer un lien entre les animateurs de contrat et la commission locale de l'eau. Ils peuvent ainsi assurer un rôle de relais dans les deux sens : expliciter les orientations du Sage, faire remonter les difficultés locales,
 - des missions « d'appui technique » : conseils, cahier des charges et recommandations pour la réalisation d'inventaires par exemple, prise en compte de la trame verte et bleue, etc., mutualisation des moyens (tableau de bord, méthodologie de réalisation de suivi),
 - des missions de « porter-à-connaissance » du Sage auprès des structures porteuses de SCoT, ou de PLUi : établir des guides à l'intention des élus sur le Sage (explication des orientations, etc.), des notes d'enjeux à prendre en compte par territoire de SCoT ou de PLUi,

- des missions de chargé de mission « politiques territoriales » visant à participer à certaines réunions d'élaboration de SCoT (notamment aux commissions élargies de réflexion si elles existent au stade du diagnostic ou de réflexion sur les orientations). Certaines de ces missions peuvent avoir une vocation temporaire et évoluer au cours de la vie du Sage (exemple pour le porter-à-connaissance).

6.5.2. **Recommandation 9 : Favoriser le lien entre les questions économiques et environnementales**

Rappel des constats

La CLE est un lieu de démocratie locale de l'eau, capable de traiter des enjeux importants sur le territoire. La CLE n'est cependant pas légitime pour agir dans le domaine économique et proposer ou soutenir des systèmes économiques. Mais en tant que « parlement de l'eau », cette assemblée est légitime pour échanger sur les liens entre activité économique et gestion de la ressource en eau, sur les marges de progrès et les solutions possibles pour diminuer les impacts des activités. Il est en effet du rôle de la CLE de s'interroger sur les leviers possibles pour atteindre les objectifs (voir Recommandation 12). Face à ces questions, les animateurs de Sage soulignent leur manque de connaissances et d'outils, par exemple concernant les questions agricoles ou les pollutions diffuses, pour apporter des éléments à la mise en débat.

On observe récemment un renforcement dans les débats d'une opposition entre enjeux économiques et enjeux environnementaux. Des membres des CLE, représentants des acteurs économiques, militent pour une plus grande prise en compte de l'impact économique sur leurs activités et leur filière des choix pris dans le Sage. À l'inverse, des représentants d'associations environnementales soulignent la nécessité de prendre en compte les effets à long terme sur le territoire, notamment les bénéfices attendus. Une analyse fine des impacts du Sage ne peut cependant en effet être menée sans une analyse des effets macroéconomiques sur le territoire et une prise en compte des bénéfices, aujourd'hui souvent difficilement mesurables. Ainsi, si l'analyse économique peut être un outil d'aide à la décision pour les CLE, il est nécessaire d'accompagner les animateurs dans la mise en place de ces démarches.

Les membres de CLE soulignent que les actions liant développement économique et environnement sont peu nombreuses et complexes à monter. Un manque d'outils est souligné sur les questions liées à l'érosion, à la plantation de haies, à l'aménagement foncier, etc. Favoriser les démarches multi-partenariales, soutenant des solutions de développement durable peut permettre de sortir de l'opposition systématique et de rechercher des solutions partagées.

Détail des recommandations

Au vu de ces constats, le rôle de l'agence de l'eau peut être de favoriser le lien entre les questions économiques et environnementales. Pour cela, en tant que financeur, ou dans son rôle d'appui technique, l'agence de l'eau a un rôle à jouer, au sein du réseau d'animateurs de Sage et en tenant compte des initiatives nationales (plateforme Gest'eau) :

- **Recenser les besoins des animateurs dans les domaines de l'économie** (analyse économique, micro-économie agricole, macroéconomie), **de l'interprétation des données de qualité d'eau, des pollutions diffuses** (information/aide à la décision/formation) auprès des animateurs ;
- **Étudier la pertinence du développement ou du renforcement des moyens au siège de l'agence de l'eau sur ces thématiques**, au regard des ressources disponibles, de sa politique et du rôle confié aux Sage par le Sdage ;

- **Fournir aux CLE des préconisations et des éléments de méthode pour traiter des questions économiques** (construction de cahier des charges socio-économiques, compréhension des données socio-économiques, appui à la définition d'indicateurs, intérêt et limite des études économiques) ;
- **Capitaliser les utilisations faites des expertises économiques ;**
- **Aider à mobiliser des experts du siège ou des ressources externes ;**
- **Capitaliser les initiatives intéressantes pour favoriser le lien entre questions économiques et questions environnementales** : à titre d'exemple, un Sage vient de créer un groupe « eau et économie » ; cette expérience serait à analyser ;
- **Inciter aux partenariats locaux avec les acteurs du territoire** (acteurs économiques, associations,...) pour la réalisation des diagnostics et la mise en place d'actions par la CLE ;
- **Inciter les CLE à rechercher des solutions innovantes** :
 - communiquer sur l'aide de l'agence au développement de filières agricoles moins impactantes, capitaliser les expériences et les diffuser aux CLE pour les inciter à se saisir de ces questions. L'agence de l'eau a mis en place au 10^e programme une aide pour « inciter au développement de certaines productions plus favorables à la préservation de la ressource en eau par l'adaptation ou la création de filières ». Ceci constitue une démarche intéressante, permettant de sortir d'une logique sectorielle. Les opérations aidées sont les suivantes : l'agence finance des études socio-économiques analysant l'intérêt environnemental et l'opportunité du développement d'une filière, et peut financer des investissements spécifiques (décision soumise au conseil d'administration). La communication sur ce levier est peut-être à assurer plus largement au sein des CLE, lors des réflexions sur la stratégie à mettre en place (voir Recommandation 12),
 - favoriser les expériences transversales et multi partenariales de type projet de territoire,
 - recenser les besoins qui nécessiteraient de sortir du champ d'intervention habituel et réfléchir à de nouveaux outils (exercer une veille sur les actions qui émergeraient des « projets de territoire » en Bretagne). L'évaluation a permis de faire un recensement de certaines lacunes en termes d'intervention et de besoins, qu'il s'agit de préciser et de compléter : étude sur la ressource en eau portée par des structures porteuses de SCoT, aménagement foncier, lutte contre l'érosion, plantation de haies. Il est nécessaire en outre d'exercer une veille sur les projets qui pourraient émerger des territoires :
 - résultant de la démarche de « projets de territoire » (outil porté par la Région Bretagne),
 - ou proposés par des EPCI aux compétences élargies suite à la mise en œuvre de la réforme territoriale et à la prise de compétences « GEMAPI ».

6.6. ORIENTATION 4 : FAVORISER L'ATTEINTE DES OBJECTIFS ENVIRONNEMENTAUX

6.6.1. Recommandation 10 : Améliorer la communication autour du Sdage, sur la politique de l'eau

Rappel des constats

Les chargés d'intervention et chargés d'intervention spécialisés présentent en CLE le document du Sdage. Néanmoins, les animateurs de Sage estiment que la communication sur le Sdage est moyennement adaptée pour favoriser sa compréhension et son appropriation par les acteurs. Il s'agit d'un sujet technique, complexe, sur lequel il est nécessaire d'améliorer la communication pour favoriser l'implication des membres de la CLE. Il n'est pas certain que les effets positifs de l'atteinte du bon état des masses d'eau soient perçus et compris. C'est dommageable car cela peut être un facteur de compréhension des enjeux de la politique de l'eau.

Le secrétariat technique de bassin et les référents techniques produisent cependant déjà un guide d'aide à la mise en œuvre du Sdage sur le territoire Loire-Bretagne (fiches de lecture), qui est largement apprécié par les agents qui suivent les Sage et les animateurs de Sage. C'est un outil incontournable qui favorise la prise en compte des objectifs du Sdage dans les Sage.

Détail des recommandations

Au vu de ces constats, la recommandation proposée est d'**améliorer la communication autour du Sdage, sur la politique de l'eau**. Pour cela, il est nécessaire de :

- **Maintenir la communication actuelle en essayant d'améliorer la pédagogie.** Pour communiquer sur le Sdage, il existe des fiches de lecture du Sdage 2010-2015, qu'il s'agit de produire pour le Sdage 2016-2021, sous le pilotage du secrétariat technique de bassin ;
- **Développer dans les fiches de lecture des exemples concrets ;**
- **Produire des documents de communication sur le lien entre gestion de l'eau et développement local durable, pour illustrer et communiquer sur les bénéfices que peut apporter le bon état aux territoires ;**
- **Donner plus de sens aux objectifs environnementaux en s'appuyant sur des enjeux locaux, avec l'appui de l'animateur de Sage.** Pour ce faire, l'intervention de la personne en charge de la planification ou du délégué régional, impliqués dans l'élaboration du Sdage, est parfois sollicitée. Cette intervention peut être intéressante du fait de leur connaissance des débats et du sens des arbitrages qui ont été faits. Ils peuvent interpréter le Sdage sur le territoire local et apporter une dimension stratégique (vision globale, enjeux à long terme, anticipation des enjeux émergents...). En fonction de la thématique, l'animateur de la CLE peut aussi se tourner vers les membres de la Dreal qui ont aussi contribué à l'élaboration du Sdage.

6.6.2. Recommandation 11 : préciser la feuille de route de l'agence sur le territoire du Sage en lien avec les PAOT

Rappel des constats

La présence des agents de l'agence qui suivent les Sage en phase d'élaboration est très importante pour assurer la prise en compte des priorités de l'agence. La phase de mise en œuvre constitue la phase de traduction opérationnelle sur le territoire des orientations et des actions préconisées par le Sage. En tant que financeur des actions opérationnelles via les contrats territoriaux et ses autres interventions, l'agence a un rôle à jouer pour assurer la mise en œuvre des priorités. Pour renforcer la

prise en compte des priorités de l'agence, et notamment des objectifs environnementaux lors de la traduction opérationnelle du Sage sur le territoire, le dispositif existant mérite d'être amélioré. Il apparaît notamment nécessaire de clarifier les priorités de l'agence pour la phase de mise en œuvre du Sage et de partager ces priorités en interne.

Il existe un document de planification à l'échelle des départements : le PAOT (programme d'actions opérationnelles territorialisées) qui est une déclinaison territoriale du Programme de mesures. Cet outil, défini au sein des Mission interservices de l'Eau et de la Nature - MISEN (agence, DREAL, ONEMA, DDT), est en cours de construction pour le prochain cycle 2016-2021. Ce document est un document d'appui pour l'agence.

Une « feuille de route » par Sage existe en délégation Armor-Finistère. Cette feuille de route rappelle les enjeux liés à la DCE sur le territoire du Sage. Elle fixe la marche à suivre sur le territoire et donne les priorités sur lesquelles les différents agents qui interviennent sur le territoire doivent être vigilants (en matière de connaissance, d'émergence de démarches opérationnelles, par exemple).

Cet outil serait à faire évoluer en croisant avec le PAOT en cours d'élaboration et à déployer plus largement dans les délégations.

Détail des recommandations

Au vu des constats, la recommandation peut se décliner comme suit :

- **Établir une feuille de route, déclinaison du Programme de mesures et des PAOT par territoire de Sage, et la partager au sein des MISEN.** Elle permettra notamment d'indiquer les actions à réaliser en phase de mise en œuvre, les priorités définies par le Sage, le niveau d'ambition que l'on peut attendre, les thématiques prioritaires par zones. Elle aidera également à établir les rapports d'activité de la CLE (voir Recommandation 6). Le travail sur les PAOT au sein des MISEN, devra veiller à une cohérence à l'échelle des Sage ;
- **Décliner cette feuille de route en interne à l'agence pour orienter l'accompagnement technique et financier de l'agence.** Cette fiche constitue un support d'information et d'échange interne à l'agence autour du Sage (entre agents qui suivent les Sage et agents qui suivent les contrats territoriaux, et les autres interventions). Cette fiche indique les objectifs à atteindre à court ou moyen terme sur le territoire de Sage et les chantiers à engager. Elle a notamment pour objectif :
 - de bien définir les priorités de l'agence, d'aider à les exprimer en réunion de CLE, d'aider à la négociation avec des membres de la CLE en amont d'une réunion, ou avec les structures porteuses d'actions opérationnelles, ...
 - d'améliorer l'efficacité de l'accompagnement technique en aidant à la définition des moyens nécessaires pour dimensionner la cellule d'animation, ainsi qu'à la préparation de la réunion annuelle de suivi entre l'animateur, la structure porteuse et le président de CLE (voir Recommandation 3),
 - d'aider à la déclinaison opérationnelle du Sage en identifiant les leviers prioritaires à engager sur le territoire du Sage.

6.6.3. Recommandation 12 : mieux définir et expliciter la démarche que le Sage souhaite conduire pour favoriser la déclinaison opérationnelle du Sage

Rappel des constats

Les Sage sont reconnus dans la plupart des cas comme globalement ambitieux. Le niveau d'ambition fixé par les Sage est l'aboutissement du travail mené au sein de la CLE et dépend des forces en présence au sein de l'assemblée. Le principal point faible pour l'atteinte des objectifs environnementaux sur lequel l'agence de l'eau peut agir, est l'écart entre le niveau d'ambition des

Sage et le passage à l'opérationnel. Globalement, la traduction opérationnelle des priorités du Sage dépend de facteurs qui échappent aux Sage et aux CLE :

- les maîtres d'ouvrage et les structures porteuses des contrats territoriaux sont souvent différentes des structures porteuses des Sage, avec leur propre volonté et priorités,
- il n'existe pas toujours de maîtres d'ouvrage compétents sur les territoires, notamment sur la question des milieux aquatiques et ce avant la mise en place de la loi MAPTAM,
- la capacité financière des maîtres d'ouvrage est parfois limitée ce qui conduit à des arbitrages financiers et/ou un étalement de la programmation des actions dans le temps.

Pour éviter que les Sage ne se heurtent à des difficultés de mise en œuvre, il est nécessaire qu'une réflexion stratégique soit développée au sein des Sage afin d'anticiper sur les outils et leviers possibles, les moyens nécessaires à la mise en œuvre. Cela permettrait aussi de vérifier que les conditions sur le territoire sont propices à l'application des orientations.

Certains Sage, dont les structures porteuses se sont positionnées en tant que structures coordinatrices des contrats, ont décliné une feuille de route par sous-bassin versant qui fixe des priorités à prendre en compte dans les contrats. Ceci permet une déclinaison territoriale des objectifs du Sage et facilite la prise en compte dans les contrats territoriaux. En parallèle, certaines CLE se sont saisies des questions d'organisation de la maîtrise d'ouvrage, notamment grâce à l'aide de l'agence de l'eau en matière d'émergence à la maîtrise d'ouvrage. C'est un facteur essentiel pour faciliter la mise en œuvre des actions opérationnelles sur le territoire.

Détail des recommandations

Au vu de ces constats, la recommandation est de **mieux définir et de mieux expliciter la démarche du Sage pour favoriser la déclinaison opérationnelle**. Cette recommandation est du ressort de la CLE.

Il s'agit de renforcer le positionnement stratégique du Sage dans sa phase d'élaboration et au moment de sa révision (prenant en compte l'évolution du contexte). Cela en déclinant ses priorités par sous-bassin versant, en s'interrogeant sur les leviers à mobiliser pour favoriser la mise en place opérationnelle et en donnant une cohérence aux contrats territoriaux existants. Cette dimension stratégique est aussi une recommandation de l'évaluation du contrat territorial (EPICES, AsCA), qui souligne « *le manque d'investissement de la dimension stratégique de l'action collective dans les contrats territoriaux* ». Cette étude préconise que « *Pour cela, il est nécessaire que les Sage eux-mêmes soient incités par leurs partenaires – et notamment par l'agence - ...* » Il s'agit concrètement de leur demander explicitement, notamment lors de la phase d'élaboration de la stratégie du Sage ou lors de sa révision, de préciser leurs attentes vis-à-vis des contrats en ce qui concerne :

- (1) les objectifs spécifiques qui pourraient être retenus sur les territoires de contrats,
- (2) les logiques de changement que le Sage recommande pour atteindre ces objectifs (changement de pratiques / de systèmes agricoles, leviers techniques, fonciers, politiques mobilisables au-delà du domaine de l'eau, etc.),
- (3) le mode d'organisation qu'il promeut sur le plan de la structuration de la maîtrise d'ouvrage ».

Pour mettre en œuvre cette recommandation, il s'agit d'inciter la CLE à :

- **se saisir de la question de la maîtrise d'ouvrage dans le cadre des réformes territoriales (GEMAPI, loi NOTRe)** : inciter la CLE à porter des études sur la gouvernance et la maîtrise d'ouvrage en apportant une réflexion à une échelle bassin (vision distanciée et à plus long terme). Ces études sur l'évolution de la structure porteuse et l'organisation de la maîtrise d'ouvrage doivent analyser différents scénarios au regard de différents critères (capacité financière des maîtres d'ouvrage, cohérence et lien avec les politiques territoriales, cohérence de bassin versant) ;

- à s'interroger sur les leviers nécessaires (existants ou à créer) pour le passage à l'opérationnel ;
- à rechercher des solutions innovantes, pour l'atteinte des objectifs environnementaux (voir Recommandation 9). Ceci se fera plus aisément si l'agence de l'eau affiche une volonté de recenser les besoins et d'accompagner des démarches innovantes.

Cette recommandation utile pour les contrats territoriaux et les actions opérationnelles s'applique aussi concernant le lien avec les politiques territoriales. En effet, il est primordial qu'au regard des orientations du Sage, la CLE précise s'il est, selon elle, important de faire un lien avec les politiques territoriales et comment cela peut s'exercer.

Cette réflexion stratégique pourra être le support pour choisir les moyens à affecter au territoire en matière d'animation des Sage (voir Recommandation 8) :

- des moyens en matière d'animation et d'appui technique aux contrats territoriaux,
- des moyens pour favoriser le lien avec les autres politiques territoriales.

Le rôle de l'agent qui accompagne et suit le Sage est d'inciter la CLE à se saisir de ces questions. Sur la question des leviers pertinents, la mise en place de la Recommandation 3 permettra en échangeant avec les autres chargés d'intervention du territoire de recueillir de l'information. Ceci sera utile à l'identification des points forts et des points faibles sur le territoire (en matière de maîtrise d'ouvrage, de capacité financière, etc.) et des opportunités au regard des projets ou réflexions existantes sur le territoire.

6.7. CONCLUSION

Les recommandations formulées précédemment insistent sur **l'importance du maintien de l'appui financier de l'agence de l'eau, qui a eu un rôle fort dans le déploiement des Sage sur le bassin Loire-Bretagne**. Ainsi, nous recommandons au 11^e programme le maintien des règles d'intervention du 10^e programme en engageant une réflexion pour maîtriser les dépenses. Le 11^e programme pourra mieux définir les missions attendues de la part de la cellule d'animation par une typologie des missions de la cellule d'animation (voir Recommandations 1 et 8). Les ajustements à étudier portent sur :

- le dimensionnement de la cellule d'animation,
- l'ajustement du plafond des aides au fonctionnement,
- le rôle de l'agence dans le renforcement des capacités des animateurs et des membres de CLE, au regard des aides existantes en lien avec les acteurs tels que l'OIEau, l'ATBVB, et l'APPCB.

Outre les aides accordées aux Sage, les aides accordées à l'émergence de maîtrise d'ouvrages, ou au développement de filières innovantes sont à maintenir en veillant à ce que les CLE soient bien informées de ces aides. L'évaluation montre l'intérêt de pouvoir le cas échéant, encourager les expériences innovantes, en matière de développement durable sur les territoires. Pour cela une veille est à mettre en place par les agents en délégation pour identifier les initiatives intéressantes et les besoins sur les territoires, pour le cas échéant proposer de nouvelles aides.

En termes d'appui technique, les recommandations mettent **l'accent sur le maintien de l'accompagnement technique par les agents en délégations tel que réalisé actuellement**, en assurant une présence en réunion des agents, notamment en bureau de CLE lors des phases d'élaboration et de révision. Pour favoriser la déclinaison opérationnelle des actions sur le territoire, la présence en CLE lors des phases de mise en œuvre est aussi importante. Pour cela, les possibilités d'augmenter les disponibilités des agents qui suivent les Sage en délégations Centre-Loire et Allier-

Loire amont doivent être recherchées. Au total pour ces deux délégations, ce sont 0,8 ETP à consacrer en plus pour le suivi de l'ensemble des Sage de ces délégations.

La principale évolution à engager en termes d'accompagnement technique pour la fin du 10^e programme et le 11^e programme est de favoriser la déclinaison opérationnelle des Sage pour permettre l'atteinte des objectifs environnementaux. En effet, la très grande majorité des Sage sera en phase de mise en œuvre ou de révision au 11^e programme. La priorité sera donc de mettre en œuvre les orientations des Sage. Il est primordial que les CLE identifient et comprennent les réussites ou les difficultés rencontrées sur les territoires, afin d'enrichir les phases de révision des Sage et de renforcer la dimension stratégique des documents de Sage (voir Recommandation 12).

Cela passe par plusieurs leviers :

- le renforcement du rôle des commissions locales de l'eau, ce qui permettra aussi de mobiliser plus fortement les acteurs membres de CLE durant cette phase (voir Recommandation 6) ;
- une amélioration du pilotage des Sage, qui passe par :
 - le suivi des missions des animateurs et des cellules d'animation des Sage (voir Recommandations 4 et 8),
 - le partage des priorités au sein de l'agence (en lien avec les services de l'État) et l'amélioration d'échanges d'information entre les agents qui suivent les Sage, les contrats territoriaux et les autres interventions (Recommandation 11).

Face aux nombreuses attentes en termes d'appui technique formulées par les animateurs parfois « isolés », il est important de réfléchir aux moyens les plus efficaces d'y répondre. Ainsi, il est important de réfléchir aux moyens de capitaliser des expériences intéressantes et de les mutualiser, en s'appuyant sur les outils et les réseaux existants.

Le temps supplémentaire à dégager pour la capitalisation, mutualisation d'expériences et aux réunions d'échanges entre agents au sein des délégations est difficile à estimer, puisque certaines délégations investissent déjà du temps à ces missions. Une réunion par an et par Sage en délégation (avec l'ensemble des agents concernés) et une réunion par an entre les agents qui suivent les Sage de partage d'expériences peuvent représenter au total au minimum 70 à 100 jours de travail par an (soit 0,3 à 0,5 ETP). Ce temps est très variable en fonction du nombre d'agents concernés par les Sage. Au-delà de ces réunions incontournables, la capitalisation devra s'exercer en mettant en place des outils de stockage et de partage d'informations, permettant aux agents des gains de temps.

La capitalisation, mutualisation d'expériences suppose en interne à l'agence : une amélioration du pilotage des Sage, de l'échange d'information, et de l'organisation des délégations en réfléchissant aux outils et méthodes de travail adaptés à chaque organisation.

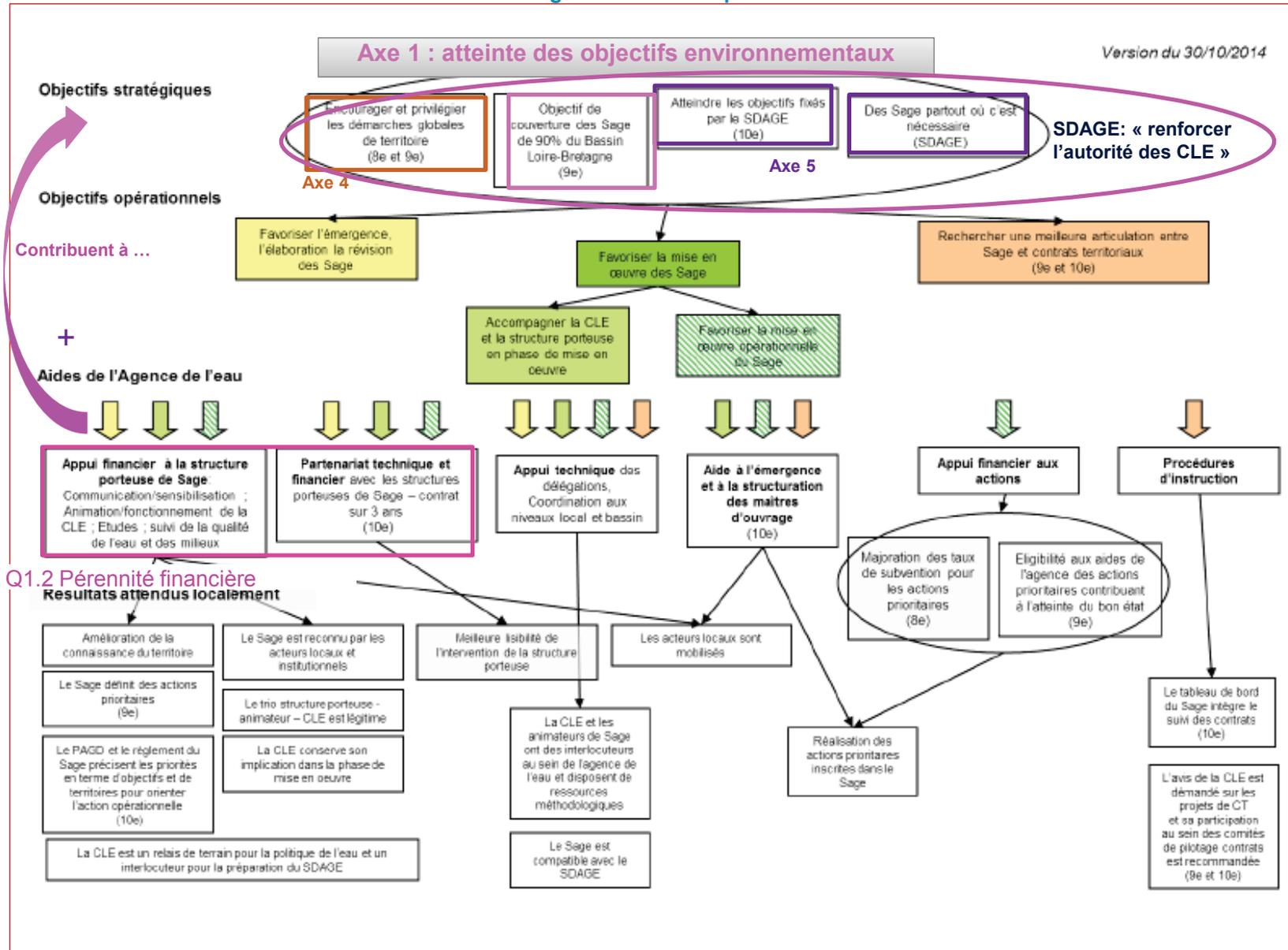
En termes de capitalisation et de développement d'outils de communication, l'agence de l'eau peut cibler son intervention sur ce qui est prioritaire au regard de son action :

- démontrer la plus-value des Sage pour renforcer l'adhésion à cette démarche,
- faire comprendre les enjeux de l'eau, leur lien avec les enjeux de territoire et l'intérêt d'atteindre le bon état pour les territoires,
- valoriser les expériences réussies en termes de prise en compte des objectifs environnementaux.

La mise à disposition des informations devra s'appuyer sur le réseau des animateurs du bassin ou sur le niveau national.

ANNEXES

Annexe 1 : Théorie d'action de l'agence de l'eau et positionnement des axes évaluatifs



Axe 2 : gouvernance de l'eau

Théorie d'action de l'agence de l'eau en matière d'accompagnement des Sage

Version du 30/10/2014

Objectifs stratégiques

Encourager et privilégier les démarches globales de territoire (9e et 9a)

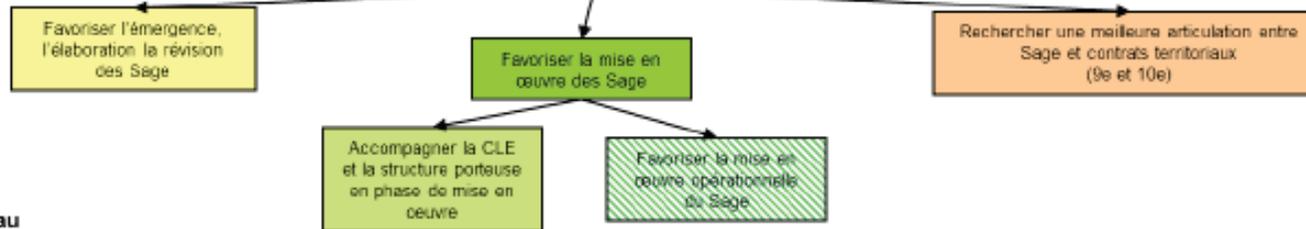
Objectif de couverture des Sage de 90% du Bassin Loire-Bretagne (9e)

Atteindre les objectifs fixés par le SDAGE (10e)

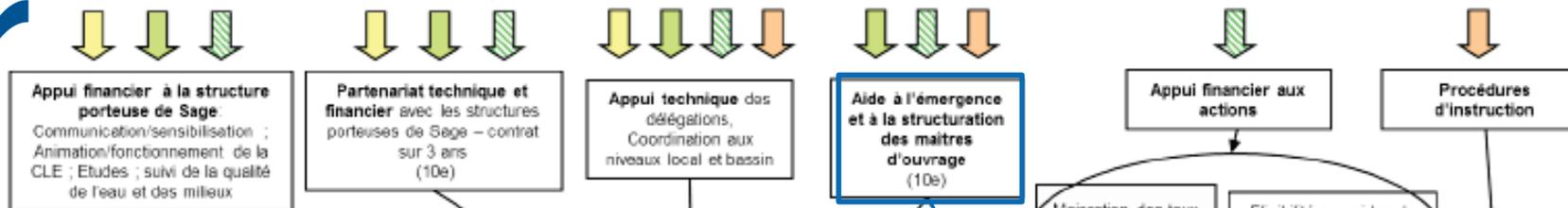
Des Sage partout où c'est nécessaire (SDAGE)

SDAGE: « renforcer l'autorité des CLE »

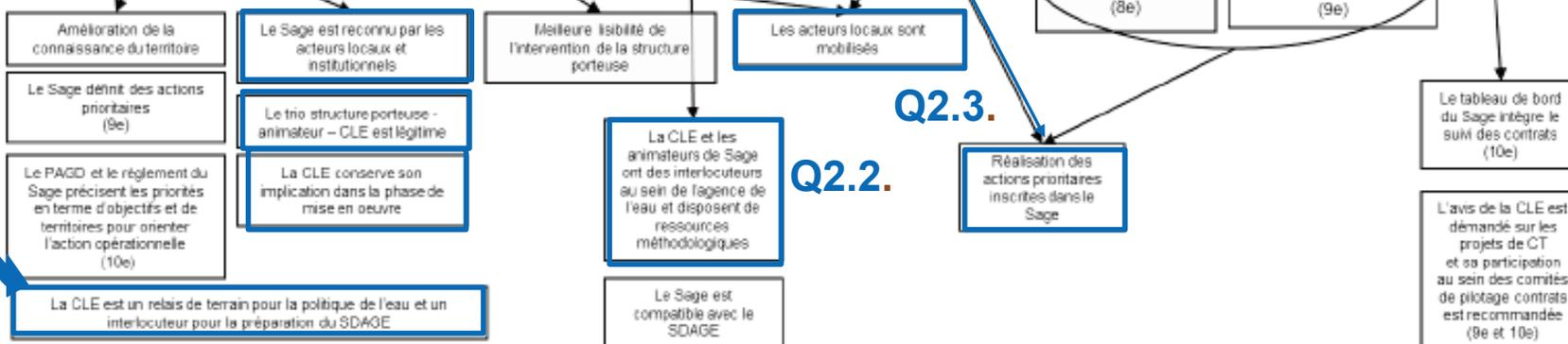
Objectifs opérationnels



Aides de l'Agence de l'eau



Résultats attendus localement



Q2.3.

Q2.2.

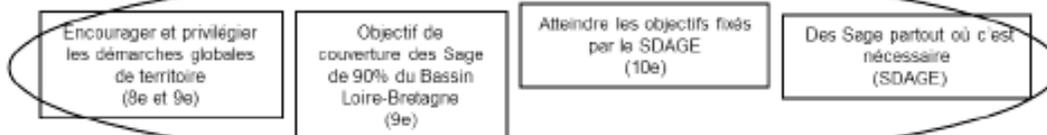
Réalisation des actions prioritaires inscrites dans le Sage

Axe 3: Déclinaison opérationnelle des SAGE

Théorie d'action de l'agence de l'eau en matière d'accompagnement des Sage

Version du 30/10/2014

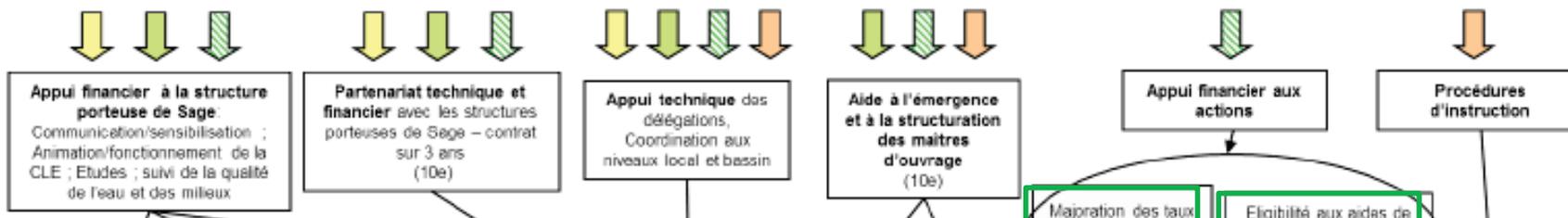
Objectifs stratégiques



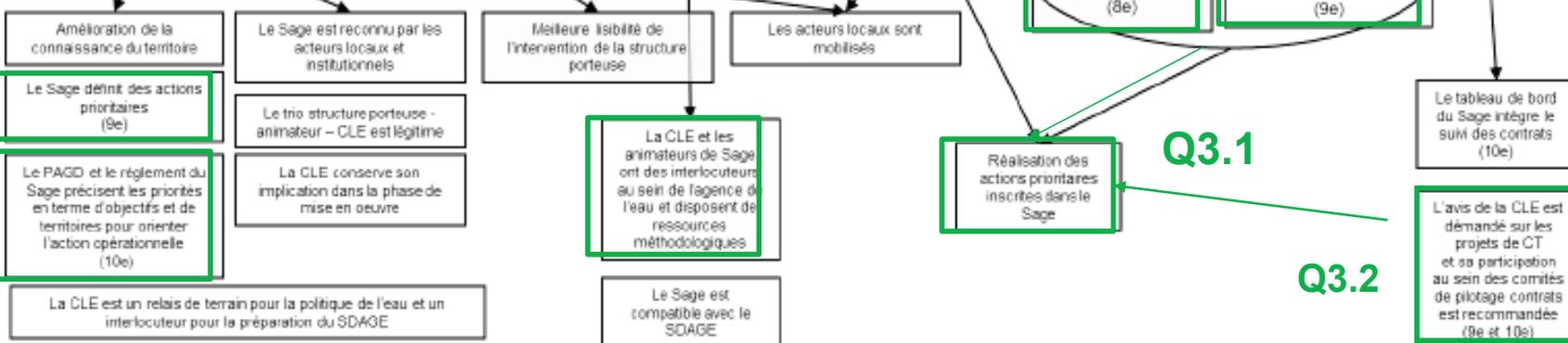
Objectifs opérationnels



Aides de l'Agence de l'eau



Résultats attendus localement



Q3.1

Q3.2

Axe 4 : politiques territoriales

Theorie d'action de l'agence de l'eau en matière d'accompagnement des Sage

Version du 30/10/2014

Objectifs stratégiques

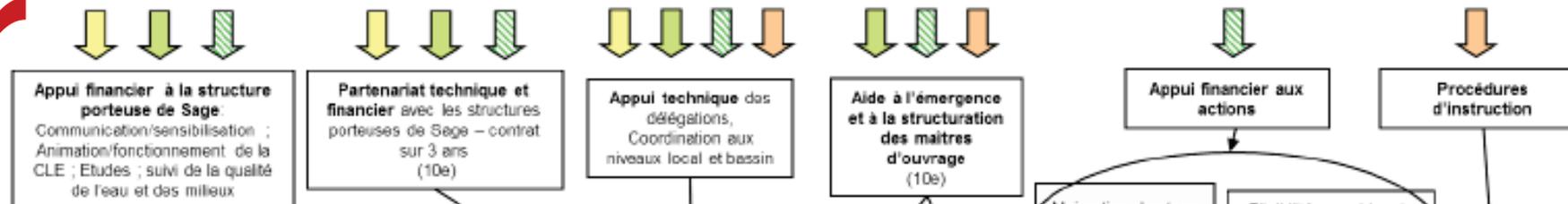


SDAGE: « renforcer l'autorité des CLE »

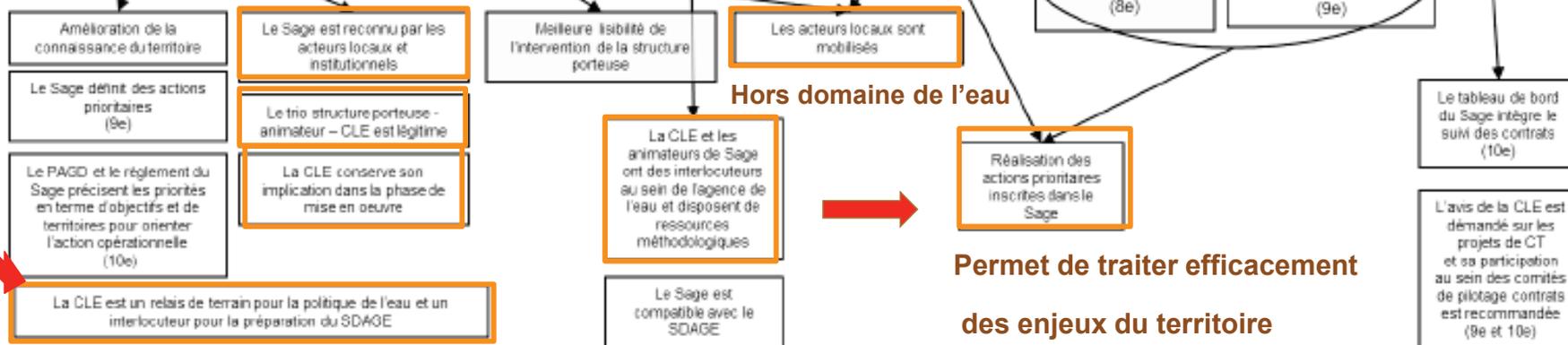
Objectifs opérationnels



Aides de l'Agence de l'eau



Résultats attendus localement



Axe 5 : atteinte des objectifs environnementaux

Version du 30/10/2014

Objectifs stratégiques

Encourager et privilégier les démarches globales de territoire (8e et 9e)

Objectif de couverture des Sage de 90% du Bassin Loire-Bretagne (9e)

Attendre les objectifs fixés par le SDAGE (10e)

Des Sage partout où c'est nécessaire (SDAGE)

Objectifs opérationnels

Favoriser l'émergence, l'élaboration la révision des Sage

Favoriser la mise en œuvre des Sage

Rechercher une meilleure articulation entre Sage et contrats territoriaux (9e et 10e)

Accompagner la CLE et la structure porteuse en phase de mise en œuvre

Favoriser la mise en œuvre opérationnelle du Sage

Aides de l'Agence de l'eau

Appui financier à la structure porteuse de Sage
Communication/sensibilisation ; Animation/fonctionnement de la CLE ; Etudes ; suivi de la qualité de l'eau et des milieux

Partenariat technique et financier avec les structures porteuses de Sage – contrat sur 3 ans (10e)

Appui technique des délégations, Coordination aux niveaux local et bassin

Aide à l'émergence et à la structuration des maîtres d'ouvrage (10e)

Appui financier aux actions

Procédures d'instruction

Majoration des taux de subvention pour les actions prioritaires (8e)
Eligibilité aux aides de l'agence des actions prioritaires contribuant à l'atteinte du bon état (9e) +

Résultats attendus localement

Amélioration de la connaissance du territoire

Le Sage est reconnu par les acteurs locaux et institutionnels

Mieux l'isibilité de l'intervention de la structure porteuse

Les acteurs locaux sont mobilisés

Le Sage définit des actions prioritaires (9e)

Le trio structure porteuse - animateur - CLE est légitime

La CLE et les animateurs de Sage ont des interlocuteurs au sein de l'agence de l'eau et disposent de ressources méthodologiques

Réalisation des actions prioritaires inscrites dans le Sage

Le PAGD et le règlement du Sage précisent les priorités en terme d'objectifs et de territoires pour orienter l'action opérationnelle (10e)

La CLE conserve son implication dans la phase de mise en œuvre

Le Sage est compatible avec le SDAGE

La CLE est un relais de terrain pour la politique de l'eau et un interlocuteur pour la préparation du SDAGE

Le tableau de bord du Sage intègre le suivi des contrats (10e)

L'avis de la CLE est demandé sur les projets de CT et sa participation au sein des comités de pilotage contrats est recommandée (9e et 10e)

Contribuent à ...

Annexe 2 : Politique d'intervention des autres agences de l'eau en matière d'accompagnement des Sage

L'agence de l'eau Adour-Garonne propose des taux de subvention proches de l'agence de l'eau Loire-Bretagne au niveau de la politique d'accompagnement des Sage. Elle accompagne plus fortement les 2 premières années d'élaboration du Sage en proposant une bonification de 10 % pour l'animation. Elle introduit par ailleurs une dégressivité annuelle de 10 % du taux de subvention pour l'animation, si aucun programme d'actions n'a été mis en place 2 ans après l'approbation du SAGE.

Pour les études, l'agence de l'eau Adour-Garonne distingue les études générales (taux de 50 %) des études juridiques et économiques liées à un SAGE ou visant à faire évoluer la gouvernance.

Les recommandations du rapport de juillet 2013 « *Evaluation de la politique 'Gestion territoriale' de l'agence de l'eau Adour-Garonne* » portant sur des choix d'évolution d'aides sont :

- La mesure « *Intégrer la dimension territoriale* » de l'axe « *Mettre en place une gouvernance adaptée aux enjeux de territoire* » souligne le besoin d'accompagner techniquement et financièrement « *la réalisation de diagnostics de territoires, incluant les enjeux économiques d'aménagement du territoire et contribuer à leur partage de manière à impliquer les acteurs sur des enjeux fédérateurs* » et « *la structuration de tous les territoires en matière de gestion intégrée de l'eau et notamment ceux qui ne revêtent pas d'enjeux prioritaires pour l'Agence* » ;
- La mesure « *Renforcer l'animation de territoire pour structurer un réseau de maîtres d'ouvrage* » de l'axe « *Améliorer la traduction opérationnelle des Sage* » met en évidence la nécessité de « *renforcer les effectifs d'animation (notamment sur les grands Sage) pour une présence sur le terrain plus importante* ». La mesure correspondante proposée dans le 10^{ème} programme est la « *possibilité de financer plusieurs animateurs pour un même outil de gestion intégrée lorsque les conditions le nécessitent* ».

L'agence de l'eau Artois-Picardie propose des taux de subvention du même ordre de grandeur que l'agence de l'eau Loire-Bretagne. Cependant, elle privilégie l'animation (taux de subvention de 70 %) plutôt que les études, la communication et la sensibilisation (taux de subvention de 50 %). Elle propose par ailleurs une subvention forfaitaire annuelle de 3 500 euros pour l'animation couvrant les dépenses d'équipement et de fonctionnement de l'animateur.

L'activité des SAGE semble être moins dynamique par rapport à d'autres bassins mais cela provient du fait que la moitié des SAGE sont passés en phase de mise en œuvre. Du coup, les demandes de participation financières ne sont pas centrées que sur de l'animation, des études ou des actions de sensibilisation mais plus sur les autres lignes d'intervention de l'agence (continuité écologique, restauration de zh, assainissement, eau potable, etc.). Le montant total affecté à la ligne SAGE pour le 9^e programme était de 3.244 millions €, ce qui représente 0.33 % du programme du 9^e programme. Les volumes financiers totaux versés par l'agence de l'eau Artois-Picardie au cours du 9^e programme s'élève à 968.7 millions € (interventions uniquement). En tenant compte des interventions et des dépenses courantes (personnel agence sur les SAGE etc.) le montant s'élève à 1088.3 millions €.

Les aides de **l'agence de l'eau Seine-Normandie** sont hétérogènes. Celle-ci finance au taux le plus élevé (80 %) les études établies en phase d'élaboration d'un Sage, les études de mise en œuvre et de suivi engagées au-delà de l'approbation d'un Sage et le suivi de la qualité de l'eau et des milieux. A côté de cela, le financement de l'animation en phases d'élaboration et de mise en œuvre d'un Sage est fixé à 50 %.

L'agence de l'eau Rhin-Meuse attribue un taux de subvention de 80 % à la plupart des opérations liées aux Sage. Néanmoins, l'acquisition et la bancarisation de données brutes sur les milieux aquatiques sont subventionnées à 50 %. L'agence de l'eau Rhin-Meuse propose pour l'animation, en plus d'un taux de subvention de 80 %, des subventions forfaitaires annuelles de 5 000 euros/ETP.

Concernant le 9^e programme de l'AERM :

- 1 386 350 € ont été dépensés pour l'animation des SAGE + 353 280 € pour les études liées aux SAGE (soit 1 739 630 € au total)
- Le montant total du P9 représente 969 M€ environ (ensemble du budget) ; les dépenses strictement pour les interventions étant de 790 M€ environ.

Les dépenses liées aux SAGE ont représenté 0,2 % du montant total du P9 (à noter que contrairement à AELB, on a peu de SAGE sur le bassin Rhin-Meuse : 11 SAGE en 2015).

L'agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse propose un accompagnement à hauteur de 50 % pour l'animation et les études liées aux Sage, ce taux est renforcé pour les 3 premières années de mise en place d'une gestion concertée sur les territoires orphelins où il est alors de 80 %.

Le rapport de 2012 de l'étude « *Evaluation de la politique des schémas d'aménagement et de gestion des eaux sur le bassin Rhône-Méditerranée* » souligne la nécessité de garantir le financement de l'animation, indispensable à la mise en œuvre des recommandations. Les enseignements de l'évaluation mettent en évidence la difficulté actuelle des Sage à interpeller le développement territorial, les recommandations de l'objectif « *Renforcer la capacité d'interpellation du développement territorial* » sont :

- « *Généraliser l'effort prospectif et de réflexion stratégique aux phases clés (tendances et scénarios, révision) ;*
- *S'assurer de la présence des acteurs clés vis-à-vis de l'aménagement du territoire dans la CLE et ses instances ;*
- *Porter la voix de la CLE pendant l'élaboration et une fois le document approuvé ;*
- *Mobiliser davantage les conseils régionaux (élus, services) ».*

Annexe 3 : Méthodologie d'analyse des interventions de l'agence de l'eau Loire-Bretagne

Un travail de tri a été nécessaire afin d'identifier les aides de l'agence de l'eau concernant l'accompagnement des Sage. Ainsi, la base de données des interventions de l'agence a été analysée en reprenant d'une part les codes travaux spécifiques aux aides « Sage » (animation, fonctionnement, études), et d'autre part en identifiant dans les libellés des dossiers les aides réalisées sur des Sage en matière d'émergence de maître d'ouvrage Sage, de communication, d'information, de sensibilisation et de suivi de la qualité de l'eau. Toutes ces aides relèvent des codes programmes : 240 (suivi de qualité des eaux au 8^e et émergence de maître d'ouvrage au 10^e), 290 (appui à la gestion concertée et planification), 320 (suivi de qualité des eaux au 10^e), 340 (information et sensibilisation au 9^e et 10^e).

L'ensemble des libellés des codes travaux utilisé dans l'analyse est présenté ci-dessous.

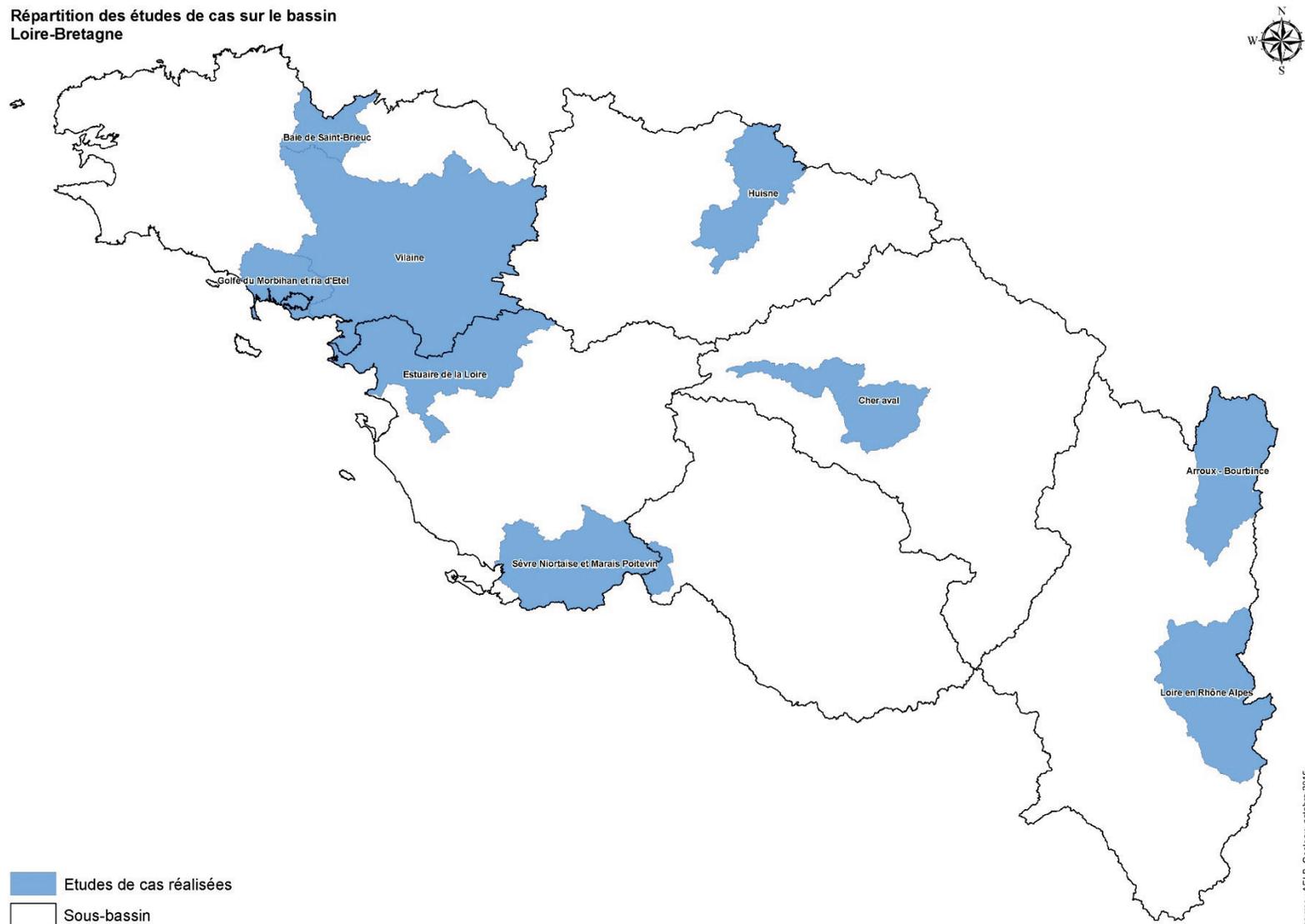
Tableau : libellé des codes travaux des interventions analysées

Animation	ANIMATION Sage (8 ^e prog.)
	ANIMATION Sage EN PHASE DE MISE EN ŒUVRE (8 ^e prog.)
	ANIMATION D'UN Sage EN ELABORATION (9 ^e prog.)
	ANIMATION D'UN Sage EN PHASE DE MISE EN ŒUVRE (9 ^e prog.)
	Animation (Sage) (10 ^e prog.)
Études	ÉTUDE GÉNÉRALE Sage (8 ^e prog.)
	AUTRES ÉTUDES (8 ^e prog.)
	ÉTUDES GÉNÉRALES OPÉRATIONS CONCERTÉES (8 ^e prog.)
	FONCTIONNEMENT RÉSEAUX DE MESURE QUALITÉ EAUX SUPERFICIELLES (8 ^e prog.)
	MILIEUX AQUATIQUES - ÉTUDES, SUIVIS, ÉVALUATIONS (8 ^e prog.)
	AUTRES OPÉRATIONS COORDONNÉES (8 ^e prog.)
	ÉTUDE 1 ^{er} PROGRAMME DE MISE EN ŒUVRE D'UN Sage (9 ^e prog.)
	ÉTUDE D'ÉLABORATION Sage (9 ^e prog.)
	ÉTUDE Sage APPROUVÉ (9 ^e prog.)
	Suivi qualité eau et milieux pour un Sage (10 ^e prog.)
	Études (Sage) (10 ^e prog.)
Communication /sensibilisation	ACTIONS DE COMMUNICATION (8 ^e prog.)
	COMMUNICATION Sage EN ÉLABORATION (9 ^e prog.)
	COMMUNICATION Sage APPROUVÉ (9 ^e prog.)

	Communication (Sage) (10 ^e prog.)
	Info/sensibilisation dans Sage, CT et convention (10 ^e prog.)
	FORMATION COM. ÉDUCATION DANS UNE POLITIQUE TERRITORIALE (10 ^e prog.)
Émergence MO	Animation émergence maîtrise d'ouvrage (10 ^e prog.)
	Études Émergence maîtrise d'ouvrage (10 ^e prog.)

Annexe 4 : Localisation et description des études de cas

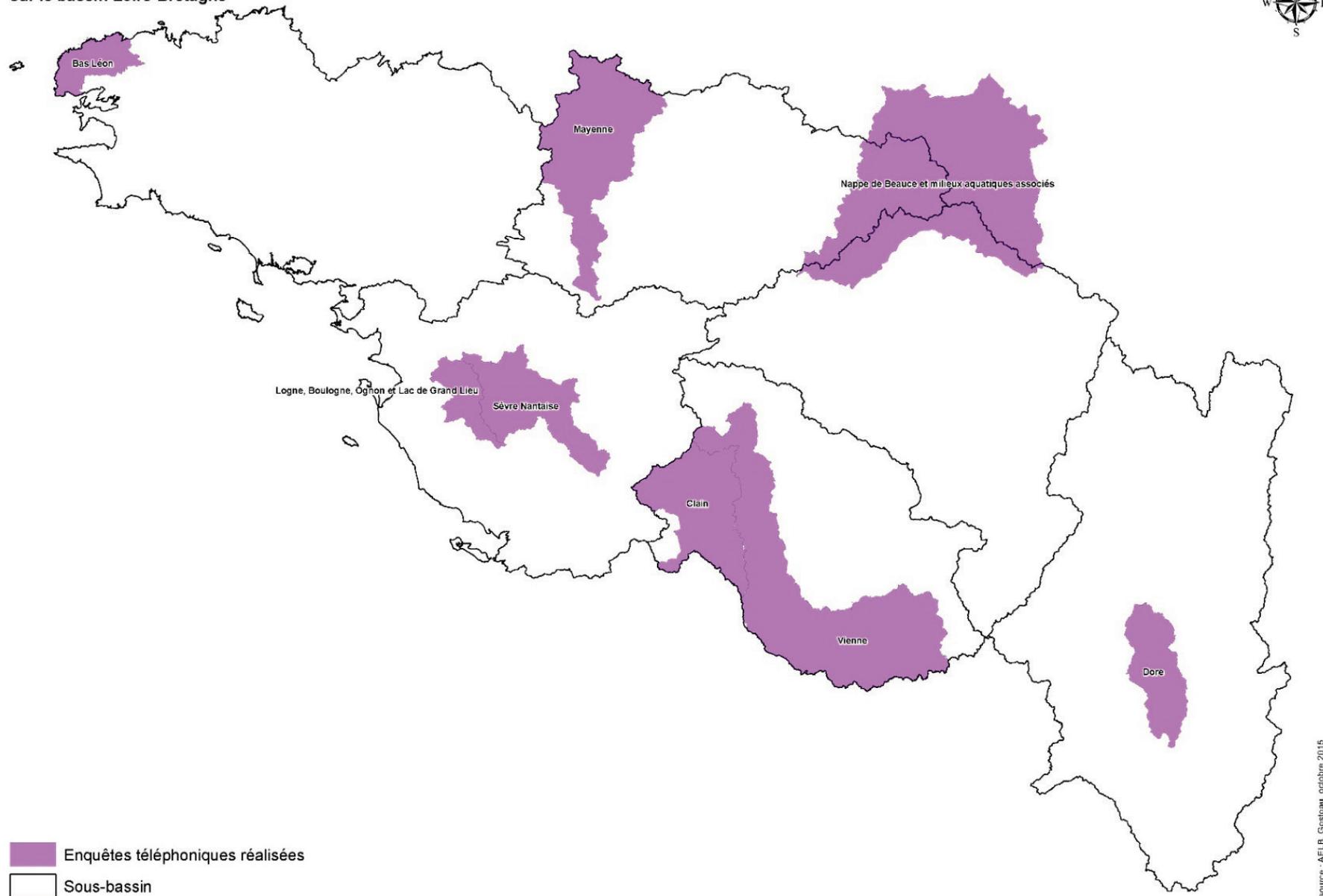
Répartition des études de cas sur le bassin
Loire-Bretagne



Nom du Sage	superficie en Km2	C2 : la structure porteuse porte un ou plus de CT OUI/NON	C3: DR de rattachement	C4: niveau d'avancement Elaboration: E Mise en oeuvre =MeO	C5: Structure porteuse EBTP oui /non	C6 : PDT et structure porteuse 1= PDT de CLE et de SP 2= Pdt de CLE élu de SP 3=Pdt de CLE pas élu de la SP	Qualification de l'importance des enjeux par les délégations (0= pas d'enjeu, 1= enjeu faible, 2= enjeu moyen, 3 = enjeu fort) par les délégations				
							Enjeu de territoire gestion quantitativ	Enjeu de territoire pollution diffuse	Enjeu de territoire restauration hydro morp	Enjeu de territoire littoral	Enjeu de territoire ZH
Arroux Bourbince	3177	OUI	Allier-Loire amont	Elaboration	SYNDICAT INT. DE LA BOURBINC / NON	1	2	1	2	0	2
Baie de ST BRIEUC	1000	NON	Armor Finistère	Mise en œuvre	SYNDICAT MIXTE DU PAYS DE SAINT BRIEUC/ OUI	3	1	3	3	3	3
Cher aval	2374	OUI	Centre Loire	Mise en œuvre	EPL OUI	3	2	3	3		2
Golfe du Morbihan et ria d'Etel	1330	OUI	Ouest-Atlantique	Elaboration	SM DU LOC'H ET DU SAL / NON	1	3	2	3	2	
Estuaire de la Loire	3844	NON	Ouest-Atlantique	Mise en œuvre	GIP LOIRE ESTUAIRE/ NON	3	1	2	3	3	3
Huisne	2396	NON	Anjou Maine	En cours de révision (anticipée)	INSTITUTION INTERDEPARTEMENTALE DU BASSIN DE LA SARTHE NON	3	2	2	2	0	2
Loire en Rhône-Alpes	3265	OUI	Allier Loire Amont	Mise en œuvre	EPL/CD42 OUI	2	3	3	3	0	2
Sèvre Niortaise et marais poitevin	3535	OUI	Poitou Limousin	Mise en œuvre	INSTITUT INTERDEPARTEMENTALE BASSIN DE LA SEVRE NIORTAISE/ NON	3	3	3	2	2	3
Vilaine	7061	NON	Ouest-Atlantique	2nde mise en œuvre après révision	INSTITUTION D'AMENAGEMENT DE LA VILAINE/ OUI	3	1	3	3	2	2

Annexe 5 : Localisation et description des enquêtes téléphoniques auprès des Sage

Répartition des enquêtes téléphoniques réalisées sur le bassin Loire-Bretagne



Annexe 6 : Analyse des résultats du questionnaire en ligne envoyé aux animateurs de Sage

1. PARTICIPATION AU QUESTIONNAIRE ET PRESENTATION DU PANEL

Le questionnaire a été transmis aux 55 animateurs de Sage actuellement en poste, via leur adresse de messagerie.

38 animateurs de Sage ont répondu à ce questionnaire ce qui représente un taux de participation d'environ 69 %. Tous les animateurs n'ont pas répondu à toutes les questions.

Le questionnaire était structuré en plusieurs parties :

- Présentation générale
- Mission d'animation
- Gouvernance
- Déclinaison opérationnelle des Sage
- Politique territoriale
- Atteinte des objectifs environnementaux
- Accompagnement technique de l'agence de l'eau
- Accompagnement financier de l'agence de l'eau

1.1. Stade d'avancement du Sage

P Parmi les 38 répondants, 17 Sage sont au stade l'élaboration, 21 sont en cours de mise en œuvre dont 3 qui sont engagés dans la phase de révision.

1.2. Portage du Sage et présidence de la CLE

Parmi les 38 Sage répondants, les structures porteuses ont les caractéristiques suivantes :

- **Périmètre :**
 - 8 ont un périmètre inférieur au périmètre du Sage,
 - 16 couvrent le Sage,
 - 11 ont un périmètre beaucoup plus large que celui du Sage,
 - 3 n'ont pas répondu.
- **Création :**
 - 6 structures (dont une qui porte deux Sage) parmi les 38 ont été créées pour porter le Sage.

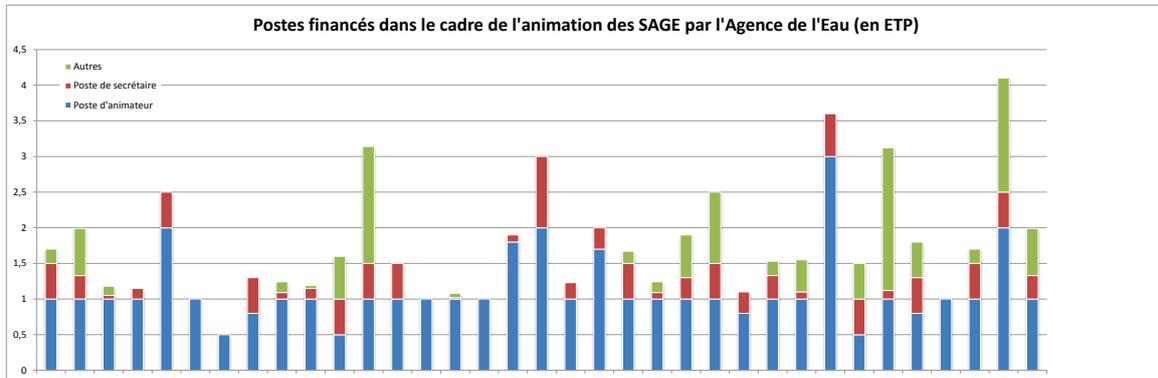
Sur les 36 Sage ayant répondu, tous les présidents de CLE le sont au titre d'un mandat d' élu (dont 4 ont un mandat départemental, un a un mandat régional, 8 en tant qu' élu d'un EPCI, 13 en tant qu' élu voire président d'un syndicat de bassin versant, ou de Pays, 10 en tant que maire). 32 d'entre eux environ ont un autre mandat d' élu. Aucun n'a de représentation par ailleurs, d'une organisation professionnelle ou d'une association environnementale.

2. MISSION D'ANIMATION

2.1. Postes subventionnés

Sur les 35 Sage ayant répondu à cette question, les postes subventionnés par l'agence de l'eau sont en moyenne de :

- **1,13 ETP pour le(s) poste(s) d'animation** : le cas général est le financement de 1ETP ; 2 Sage ont seulement 0,5 ETP de financé pour l'animation ; 6 Sage disposent de plus de 1 ETP.
- **0,3 ETP pour le secrétariat**
- **0,33 ETP d'un autre poste** : 12 Sage bénéficient de financement sur un poste supplémentaire. Dans 7 cas, il s'agit de postes de cartographes, gestionnaires de données SIG. Les autres indiquent des postes d'appui administratif/comptabilité¹, de coordination ou mission transversale, de technicien ou animateur sur des démarches de bassin versant.



2.2. Missions de l'animateur

Les missions des animateurs sont les suivantes (en pourcentage du temps passé sur leur poste) se répartissent comme représenté sur le graphique suivant. Ce graphique représente une moyenne des Sage tout confondu, quelque soit le stade d'avancement du Sage.



Cette analyse ne repose que sur le poste de l'animateur interrogé (sur les 34 Sage ayant répondu) et ne prend pas en compte les temps passés sur les postes supplémentaires d'animation.

Pour les Sage en élaboration, l'animation des instances représente en moyenne 31 % et jusqu'à 70 % (pour une moyenne et un maximum respectivement à 26 % et 40 % pour les Sage mis en œuvre). De même, les

¹ Cette mission serait plutôt à rapprocher du poste de secrétariat

animateurs de Sage en élaboration consacrent plus de temps sur des aspects techniques (24 % du temps) que ceux des Sage mis en œuvre (16 %), en lien avec l'encadrement des études.

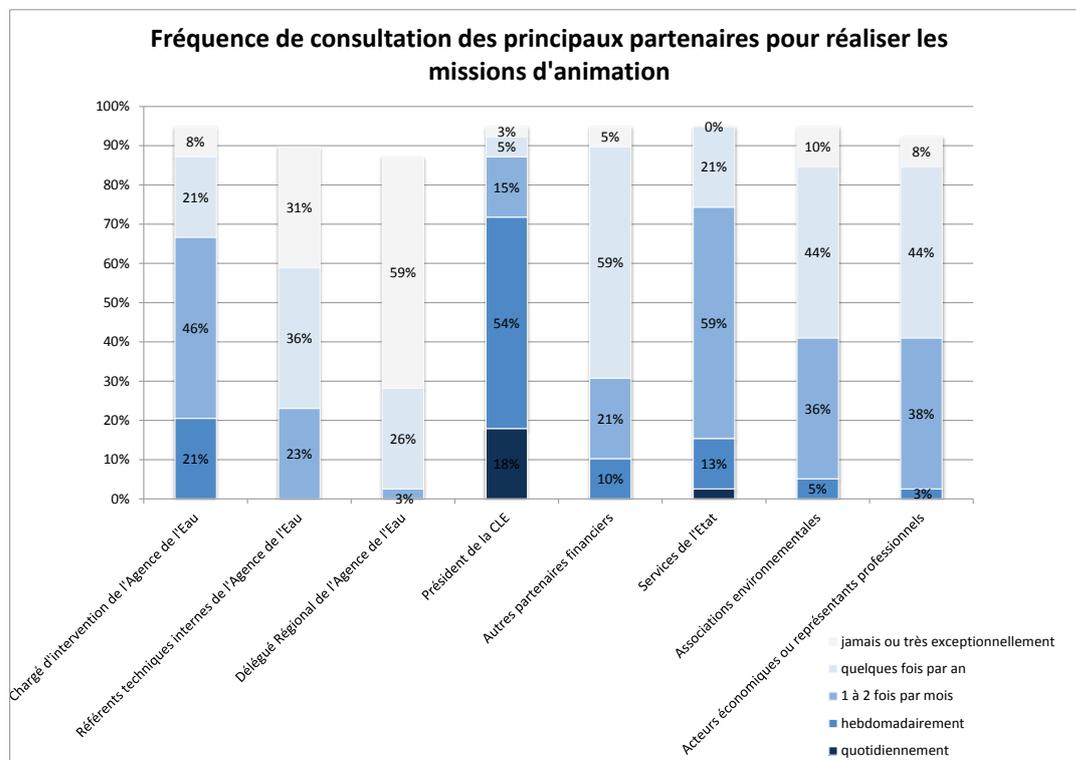
Pour les Sage mis en œuvre la réponse aux consultations réglementaires représente environ 11 % du temps des animateurs (avec un maximum à 25 %) ; contre 8 % du temps en moyenne pour les Sage en élaboration (avec un maximum à 20 %).

Les autres tâches qui représentent en moyenne 8 % du temps des animateurs sont liées à des tâches de communication, d'observatoire et de tableau de bord, de coordination des contrats, à des aspects administratifs et de gestion de structure, à du secrétariat.

2.3. Interlocuteurs des animateurs

En fonction des Sage, les interlocuteurs des animateurs sont très variables :

- L'interlocuteur avec lequel ils ont le plus d'échanges est le président de la CLE : 7 animateurs ont des échanges au quotidien avec lui, 21 ont des échanges hebdomadaires avec lui,
- Les services de l'Etat et les chargés d'intervention de l'agence de l'eau sont des interlocuteurs privilégiés des animateurs : ils sont en lien avec les animateurs, dans la majorité des cas, une à deux fois par mois dans la majorité des cas,
- Les animateurs ont parfois des échanges avec des experts techniques à l'agence dans la majorité des cas, la fréquence est de « quelques fois par an »,
- Les cas où le délégué régional de l'agence intervient est plus rare (11 Sage sur 34, pour lesquels la fréquence est de quelques fois par an),
- Les liens avec les partenaires financiers sont moins fréquents qu'avec l'agence de l'eau et ont lieu dans la plupart des cas quelques fois par an,
- Les échanges avec d'autres animateurs de Sage, des scientifiques, des associations environnementales, des représentants professionnels sont les parmi les moins fréquents (quelques fois par an).



Principaux partenaires pour réaliser les missions d'animation et fréquence des échanges avec ces derniers	au quotidien	à la semaine	1 à 2 fois par mois	quelques fois par an	jamais ou très exceptionnellement	non renseigné
Chargé d'intervention de l'agence de l'eau	0	8	18	8	3	2
Référents techniques internes de l'agence de l'eau	0	0	9	14	12	4
Délégué Régional de l'agence de l'eau	0	0	1	10	23	5
Président de la CLE	7	21	6	2	1	2
Animateur d'autres démarches locales	6	9	13	7	0	4
Autres animateurs et réseau des animateurs de Sage	5	5	10	17	0	2
Autres partenaires financiers	0	4	8	23	2	2
Services de l'Etat	1	5	23	8	0	2
Scientifiques	0	1	1	24	10	3
Associations environnementales	0	2	14	17	4	2
Acteurs économiques ou représentants professionnels	0	1	15	17	3	3
Autres (agents du département, élus, animateur SCOT, techniciens municipaux)	1	0	2	1	0	35

9 animateurs connaissent des difficultés pour échanger avec ces interlocuteurs : principalement des problèmes de disponibilité.

3. GOUVERNANCE DE L'EAU

3.1. Animation de la CLE

Les animateurs ont été interrogés sur le nombre de réunions organisées en 2014 et sur le caractère représentatif de cette fréquence. Pour les 12 animateurs pour lequel le rythme de 2014 est comparable à celui des autres années, le nombre de réunions est représenté dans le tableau suivant.

Nombre de réunions	une réunion/an	deux réunions/an	trois réunions/an	quatre réunions/an	cinq réunions / an	plus de 6 réunions/an
CLE	1	4	6	1	0	0
bureaux de CLE	3	2	2	1	3	1
commissions de travail	0	1	2	3	4	2

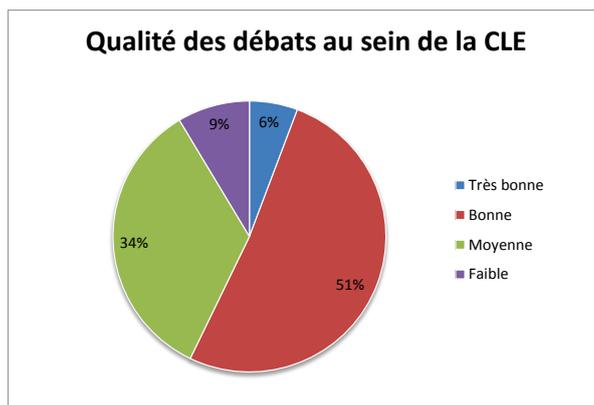
La rédaction de comptes-rendus et la transmission aux participants sont généralisées pour l'ensemble des animateurs :

- Pour les 36 animateurs ayant répondu, plus de 91 % des réunions des comptes-rendus écrits ont été produits systématiquement (pour les autres, ils sont produits mais pas systématiquement),
- Pour plus de 87 % ces comptes-rendus sont envoyés aux participants,
- Pour près de 72 % les comptes-rendus sont mis en ligne,
- Pour les 13 % des cas où les comptes-rendus ne sont pas envoyés aux participants, les documents sont néanmoins mis en ligne.

Concernant l'animation de ces réunions, pour les 37 personnes ayant répondu :

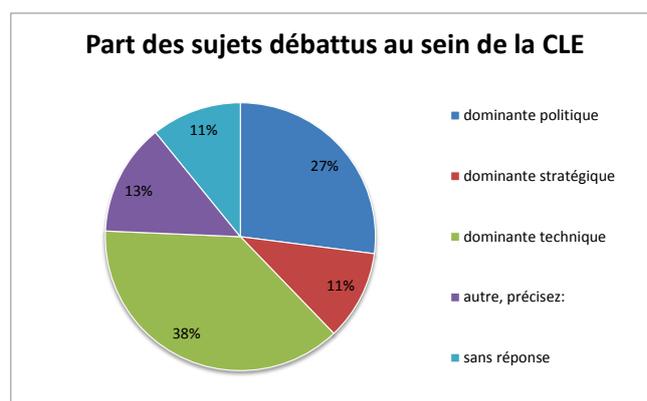
- Dans la majorité des cas (22 cas sur 37), les réunions sont animées par le président et l'animateur,
- Le président anime seul les réunions dans 3 cas sur 37,
- L'animateur anime seul les réunions dans 11 cas sur 37,
- Le cas échéant, le bureau d'études anime dans 20 cas sur 37 (sur un Sage, le bureau d'études est le principal animateur des débats).

La qualité des débats semble satisfaisante, sur la base des 35 personnes ayant répondu :

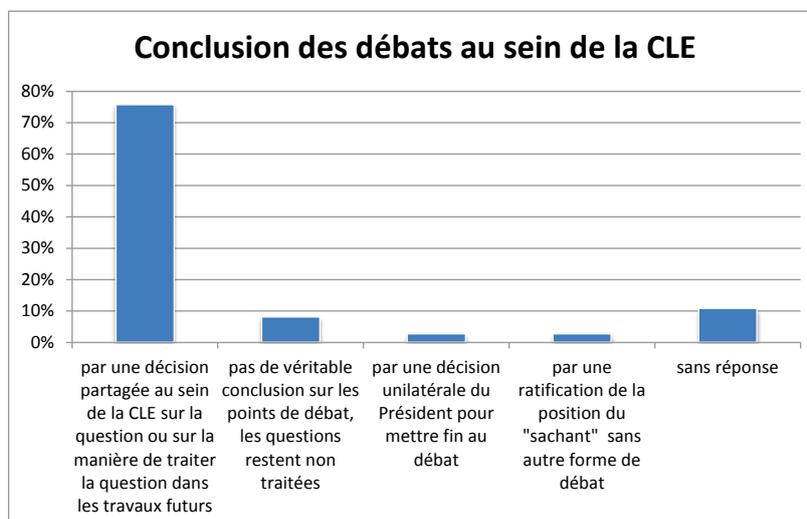


Les débats en commission locale de l'eau sont dans la majeure partie des cas, à dominante technique. Ensuite, dans de nombreux cas, les débats apparaissent largement politiques. Les 13 % des réponses « autres » correspondent à :

- des présentations techniques suivies de décisions politiques,
- des débats « économiques »,
- variables selon les sujets,
- des sujets particuliers ou d'actualité.



Les débats se terminent généralement par une décision partagée de la CLE ou par un accord sur la manière de traiter la question dans les travaux futurs.

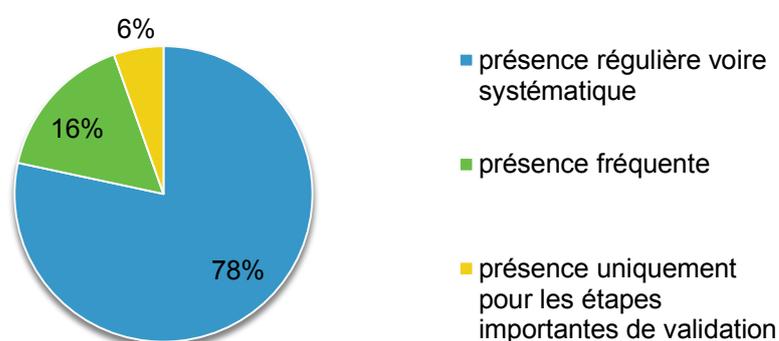


La plupart des animateurs a été confrontée à des situations de conflits ou des positions divergentes entre membres de la CLE (31 sur 34). Parmi eux, 32 % pensent que la position de l'agence a contribué à la résorption du conflit ; à l'inverse 42 % pensent qu'elle n'a pas contribué à résorber ce conflit/ces divergences.

3.2. Rôle de l'agence de l'eau au sein de la CLE

Selon les animateurs, l'agence de l'eau est très présente aux réunions de CLE, avec une présence quasi systématique dans 78 % des cas.

Participation de l'agence de l'eau aux réunions de la CLE



Les animateurs se sont exprimés sur le rôle de l'agence de l'eau en commission locale de l'eau² :

- Pour plus de 70 % des répondants :
 - o l'agence de l'eau rappelle la position en matière de politique de l'eau (objectifs DCE) à 97 % des 35 répondants,
 - o elle contribue aux débats stratégiques en invitant à des positions plus ambitieuses,
 - o elle recentre le débat sur les enjeux stratégiques de la gestion concertée ;
- Pour plus de 50 % des répondants :
 - o l'agence de l'eau contribue à faciliter les débats ouverts,
 - o elle contribue aux débats stratégiques en proposant des outils ou des dispositifs de partenariat pour faciliter l'intégration de la politique de l'eau dans les autres politiques territoriales,
- Dans moins de 50 % des avis exprimés (25 avis exprimés sur ces propositions) :
 - o elle transmet des éléments de méthodes pour gérer ou résoudre une situation (13 pensent que « oui » sur 25 répondants),
 - o elle contribue à faire aboutir les débats vers une prise de décision démocratique (11 animateurs pensent que « oui », contre 7 qui pensent « non » et 6 pour lesquels c'est « incertain »),
 - o elle insiste pour introduire les sujets transversaux aux autres politiques territoriales (9 pensent que « oui », contre 8 qui pensent « non » et 8 pour lesquels c'est « incertain »).

3.3. Implication des membres de la CLE

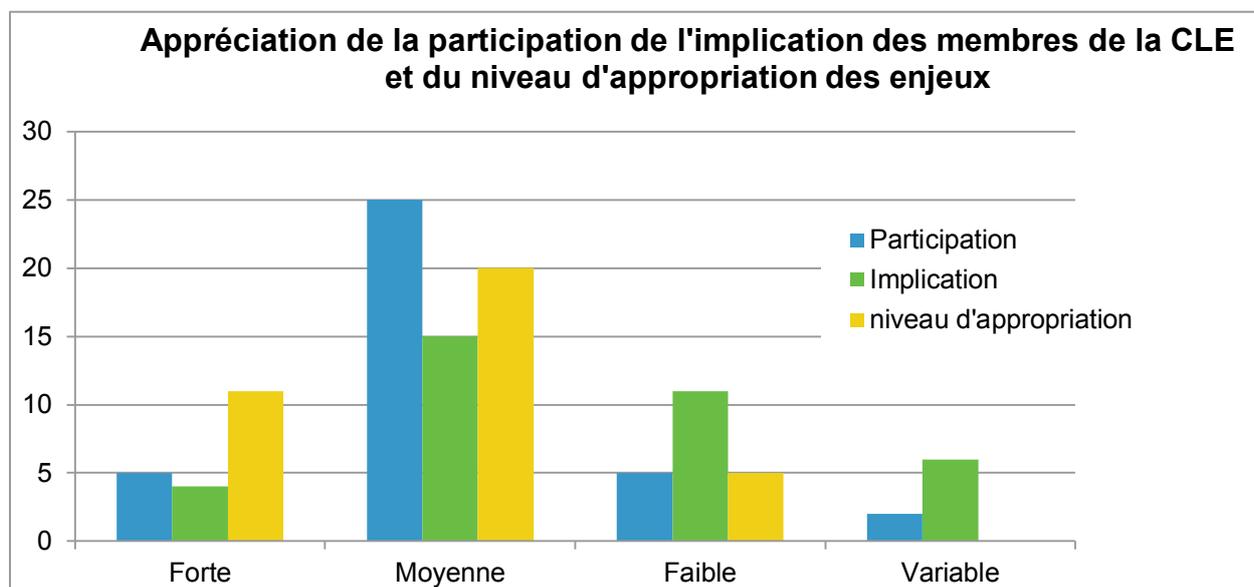
Sur les 36 à 37 animateurs ayant répondu sur cette partie-là :

- 13 % jugent que la participation des membres de la CLE est forte,
- 68 % jugent que la participation est moyenne,
- 11 % jugent que l'implication des membres de la CLE est forte,
- 42 % jugent que leur implication est moyenne.

² Le taux de réponse diminue au fur et à mesure des propositions.

Le niveau d'appropriation des enjeux du Sage par les membres de la CLE est jugé :

- fort pour 30 % d'entre eux,
- moyen pour 56 % d'entre eux.



Les 6 animateurs de Sage qui expriment que le niveau d'implication des membres de la CLE est variable l'expliquent par :

- un mode de désignation des membres de la CLE, qui devrait peut-être privilégier des structures et des élus « motivés » pour intégrer la CLE,
- la participation des usagers et des représentants de l'Etat est plus forte que celle des élus qui soulignent la complexité de la procédure et « l'inutilité » de certaines étapes (« scénarios tendanciels et contrastés »),
- un intérêt variable selon les étapes (« étape du scénario tendanciel jugée superflue » ou au contraire « en phase d'état des lieux et du diagnostic les membres se sont lassés par manque de concret ; en phase de scénarios et stratégie les membres sont plus impliqués »),
- un renouvellement trop régulier de la CLE (« un/an depuis 2010 »),
- le fait que l'utilité du Sage n'est pas toujours clairement perçue par les acteurs,
- la variabilité de la technicité et du niveau de connaissance sur les sujets traités.

Les animateurs identifient des freins à l'implication des élus :

- la disponibilité des membres de la CLE, élus avec plusieurs mandats, multiplication des sollicitations, heures de disponibilité différentes entre les collègues,
- la faible adhésion aux objectifs du Sage pour améliorer et préserver les milieux aquatiques et des ressources en eau. Ces objectifs présentent parfois un faible intérêt devant les intérêts économiques et sociaux,
- certains sujets peuvent parfois être trop techniques et peuvent paraître trop complexes, avec des thématiques multiples, pour certains acteurs, notamment les élus. Il est donc primordial de vulgariser au maximum les documents de séances pour être abordables par tous,
- certains ne sont pas convaincus de l'intérêt de l'outil, qui « ne sert à rien », « rajoute des contraintes » et qui n'apporte « rien de concret » ; difficulté pour les acteurs locaux de voir la portée opérationnelle,
- la crainte d'exprimer des réserves ou une opinion divergente,
- la taille du territoire qui implique des déplacements importants,
- la longueur de la procédure d'élaboration et de validation qui démotive les acteurs,

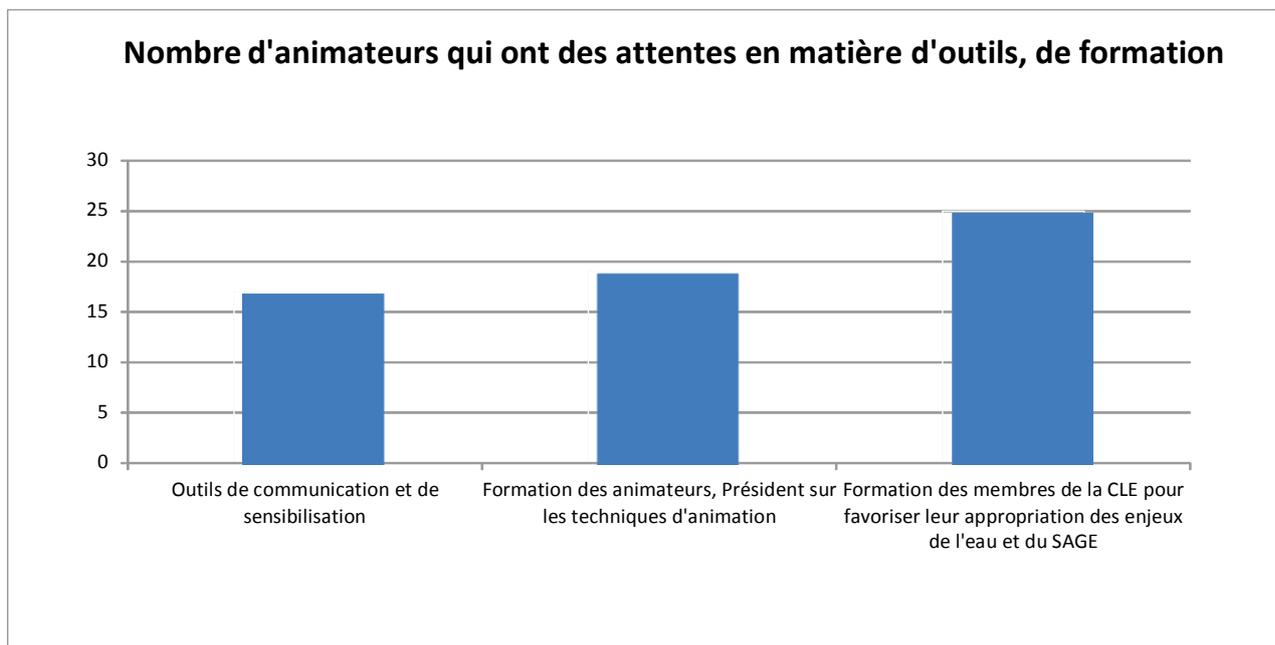
- la non-indemnisation des membres et du président qui est un facteur cité par 3 personnes.

Un seul Sage pratique le défraiement des membres de la CLE, mais selon les animateurs il ne s'agit pas du levier principal pour favoriser l'implication des membres.

Les leviers possibles perçus par les animateurs sont :

- de proposer une démarche plus concrète, moins longue,
- de rentrer dans des phases plus opérationnelles et plus concrètes,
- d'organiser des réunions, des supports et visites de terrain, expliquant des cas concrets,
- d'organiser des rencontres de présidents de CLE à une autre échelle avec des présentations simples et des retours d'expériences,
- de disposer de plus de retours d'expériences sur les actions réalisées en déclinaison du Sage, d'identifier la plus-value du Sage sur le territoire,
- d'impliquer les personnes plus individuellement ou localement en-dehors des réunions,
- de faire une communication importante, ciblée et adaptée,
- de mettre en place un défraiement pour le Président (difficile de trouver des volontaires pour exercer cette responsabilité),
- de pouvoir nommer un suppléant,
- d'écouter les attentes des acteurs et de répondre aux attentes qui sont exprimées en CLE.

3.4. Attentes des animateurs



Concernant **leurs attentes en matière d'outils de communication et de sensibilisation**, elles portent sur :

- un appui méthodologique et d'information,
- augmentation des taux de financement des actions de communication, maintien de l'aide aux outils de communication (lettre du Sage, brochure de vulgarisation, site Internet...) et maintien du financement des postes de chargés de communication,

- des guides ou des plaquettes simples pour les élus ; des schémas simples, illustrations et dessins,
- faire vivre le site Internet, faire circuler des expositions thématiques, poursuivre les interventions pédagogiques,
- la conception d'un film d'animation à diffuser dans les collectivités,
- des réunions d'information/formation pour les élus,
- l'organisation de journées d'échanges d'expériences,
- des apports en science sociologiques,
- tableau de bord et plan de communication,
- des attentes sur les thèmes communs aux Sage : assainissement, érosion des sols, sur la veille réglementaire, sur les zonages de tête de bassin versant.

En ce qui concerne **les besoins de formation en matière d'animation**, une personne souligne le besoin de retour d'expériences (notamment au changement de phase « passage à la mise en œuvre »).

Concernant les besoins de **formation auprès des membres de la CLE ou des présidents** (notamment dans le cas des renouvellements de mandat) sur :

- le fonctionnement des instances de l'eau,
- l'animation et la concertation,
- la politique de l'eau,
- les enjeux de l'eau et la gestion intégrée, l'impact des usages de l'eau.

Les **outils intéressants** sont pour certains des visites de terrain pour partager des expériences, des journées pour les membres de la CLE, la présentation de projets concrets.

3.5. Emergence de maîtres d'ouvrage

Sur les questions liées à la maîtrise d'ouvrage, sur 21 animateurs concernés (question ouverte uniquement pour les Sage mis en œuvre ou en cours de révision) :

- 7 animateurs soulignent qu'il existe des difficultés de maîtrise d'ouvrage liées à la mise en œuvre opérationnelle,
- 11 animateurs soulignent qu'il n'existe pas de difficulté sur leur Sage.

9 Sage sur les 38 répondants ont réalisé une étude d'émergence de maîtrise d'ouvrage :

- 6 démarches ont porté sur la structure porteuse du Sage,
- 3 démarches visaient à identifier des maîtres d'ouvrage à l'échelle d'un bassin versant,
- 1 sera menée prochainement dans le cadre de la loi « Gemapi ».

Il a été demandé aux animateurs s'ils avaient des besoins/ des attentes par rapport à l'agence de l'eau, sur la question de la structuration de la maîtrise d'ouvrage. 18 animateurs ont exprimé un besoin. Il en ressort que les animateurs pensent que l'agence de l'eau a un rôle à jouer, en les associant, pour assurer une meilleure cohérence entre les différents acteurs, entre le Sage et les contrats territoriaux. En effet, les animateurs expriment les besoins ou attentes suivants :

- une collaboration avec la CLE afin de faire émerger des maîtrises d'ouvrage sur les territoires orphelins et des programmes d'action à l'échelle de bassin versant,
- une plus grande cohérence des priorités définies dans le Sage avec les actions des contrats territoriaux, programme MAEC..., d'avoir des échanges plus réguliers avec les agents de l'agence,
- plus de clarté sur le contenu des contrats territoriaux et des retours d'expériences plus nombreux,
- une association, le plus en amont possible et systématiquement, la cellule d'animation aux réflexions préalables aux contrats territoriaux,

- l'importance de pouvoir être associés aux démarches engagées par l'agence de l'eau en matière de maîtrise d'ouvrage (contractualisations),
- apporter une coordination entre la CLE et l'ensemble des maîtrises d'ouvrage,
- la mise en relation des maîtres d'ouvrage et des services de l'Etat,
- un accompagnement pour faire émerger des maîtres d'ouvrage.

Ils s'expriment pour évoquer le rôle de l'agence de l'eau dans le cadre de la loi « Gemapi » et de l'évolution des structures porteuses et souhaitent :

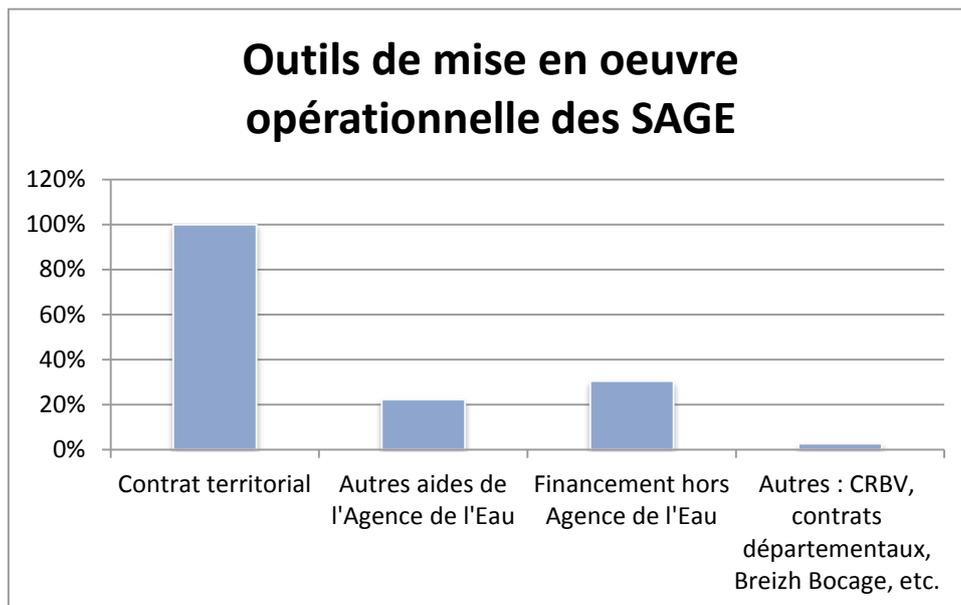
- un appui et positionnement politique, une intervention dans le cadre du projet de création de l'EPTB sur la baie du Mont Saint-Michel,
- une clarification de la situation par rapport à « Gemapi », une aide à la réflexion sur la loi « Gemapi » (4 personnes),
- un accompagnement pour assurer l'articulation et la cohérence des maîtres d'ouvrage, un appui pour lutter contre l'éclatement des structures de bassin versant dans ce cadre (par le conditionnement d'aides financières de l'agence aux opérations de bassin ?), le besoin de rappeler l'importance de la cohérence hydrographique des structures,
- une bonification ou conditionnement des aides dans le domaine de l'eau au fait que la collectivité bénéficiaire adhère à la structure porteuse du Sage et apporte son soutien financier aux actions du Sage,
- une clarification par rapport au portage de la mise en œuvre des Sage et le passage « quasi-obligé » par l'Etablissement public Loire.

Plus globalement un animateur souligne le besoin de financement d'expertises.

4. DECLINAISON OPERATIONNELLE DES SAGE

4.1. Existence des outils de mise en œuvre opérationnelle

Concernant les 36 animateurs qui ont répondu à cette partie du questionnaire, 100 % déclarent disposer d'outils du type contrat territorial pour la mise en œuvre du Sage. D'autres outils sont mobilisés et représentés sur la figure ci-dessous.



Pour 44 % des animateurs enquêtés, ces outils sont perçus comme suffisants pour la mise en œuvre des actions du Sage. Pour les autres, les difficultés rencontrées portent sur :

- la reconnaissance de l'action des animateurs de Sage comme coordonnateur des contrats de bassin versant et l'appropriation des dispositions du Sage par les maîtres d'ouvrage,
- le manque de maîtrise d'ouvrage,
- la pérennité des financements de la cellule d'animation et les moyens donnés pour la communication,
- les actions de communications et sensibilisations sont de plus en plus difficiles à faire émerger,
- le financement de poste pour les études en régie.

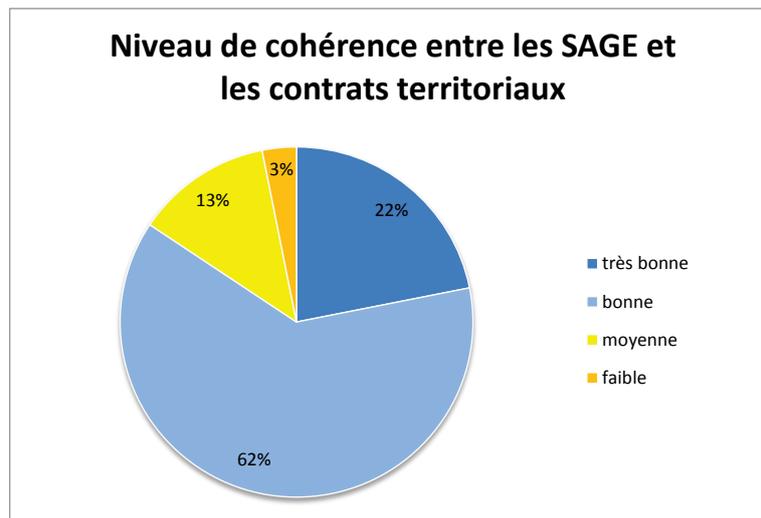
Ils soulignent des difficultés pour mettre en œuvre certaines actions :

- le renouvellement des réseaux AEP, l'assainissement,
- l'inventaire des zones, la continuité écologique (le rythme des travaux possible est de 4 à 5 ouvrages par an ce qui est insuffisant par rapport aux obligations des listes 2, la restauration des zones humides (besoin d'une cellule d'assistance technique), la préservation des têtes de bassin versant,
- liées aux propriétaires privés,
- pas assez d'outils et de financement sur la thématique des eaux pluviales, pour la recherche des micropolluants
- la lutte contre les pollutions diffuses, les actions agricoles, l'érosion,
- pour limiter les effets des crues, agir sur les inondations (gestion des écoulements au droit de secteurs habités).

4.2. Cohérence entre Sage et contrats territoriaux

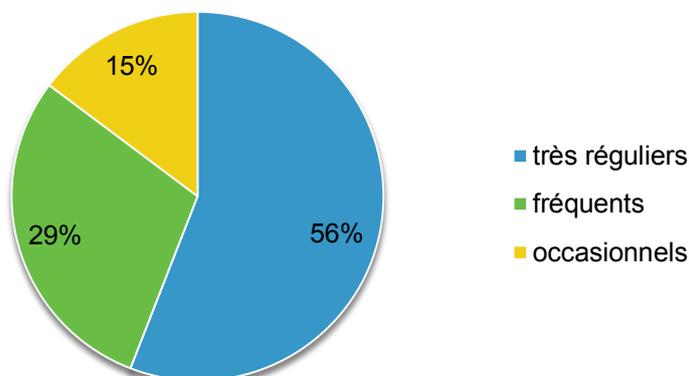
Sur les 36 répondants, 91 % indiquent qu'il y a un ou plusieurs contrat(s) territorial(aux) mis en œuvre sur le territoire du Sage. La grande majorité d'entre eux (75 %) étaient mis en œuvre avant l'approbation du Sage.

32 animateurs ont répondu à la question sur l'appréciation de la cohérence entre le Sage et les contrats territoriaux (actions des contrats en accord avec les objectifs du Sage, programmation des actions prioritaires du Sage, etc.). Globalement la cohérence est satisfaisante entre les contrats et le Sage.



Globalement, les animateurs entretiennent des échanges réguliers avec les animateurs des contrats territoriaux. Néanmoins 15 % des 34 personnes ayant répondu qualifient ces échanges d'occasionnels.

Fréquence des échanges avec les animateurs des contrats territoriaux



19 animateurs (soit 53 %) pensent qu'il serait intéressant de faire évoluer les règles d'accompagnement financier de l'agence de l'eau pour faciliter la déclinaison opérationnelle des Sage. Les propositions émises sont les suivantes :

- **Le financement des priorités du Sage**

- les règles de l'agence de l'eau devraient prendre en compte les priorités des SAGE et apporter un plus grand financement aux actions stratégiques pour l'atteinte des objectifs du Sage que ce soit pour la structure porteuse, des collectivités, des privés,
- le financement des actions liées aux enjeux définis par le Sage,
- mettre en place des aides renforcées en fonction des priorités du territoire (hiérarchie des actions).

- **Les aides accordées**

- mettre en place des aides avec des taux et plafonds de financement supérieurs lorsque les élus s'engagent dans des travaux (notamment assainissement),
- compléter les thématiques accompagnées : reconquête de l'espace de mobilité (achat de foncier, aide financière spécifique), actions sur les zones stratégiques comme les têtes de BV et les zones humides (comme demandé par le Sdage), inondations, lutte contre l'érosion des sols (travaux sur le bocage, conseils agricoles, matériels...).

- **La souplesse de l'outil contrat et le financement dans la durée**

- l'accompagnement financier devrait être facilité hors contrat, car l'engagement des élus sur un programme pluriannuel souvent surestimés bloque parfois un territoire,
- instruction des procédures plus courtes ; les études préalables exigées sont lourdes et coûteuses, notamment pour le volet milieux aquatiques (alors que la durée du contrat n'est que de 5 ans) ; plus de diversité pour le financement des actions qualité,
- rallonger la durée des contrats ou envisager la possibilité d'enchaîner sur un second contrat via une démarche simplifiée,
- financer des « enveloppes de projets »,
- initier des contrats à trois ans et des possibilités d'avenants pour permettre d'être réactifs aux opportunités de terrain,
- coordination avec d'autres financeurs (guichet unique), harmonisation des dispositifs de financement (Région notamment),

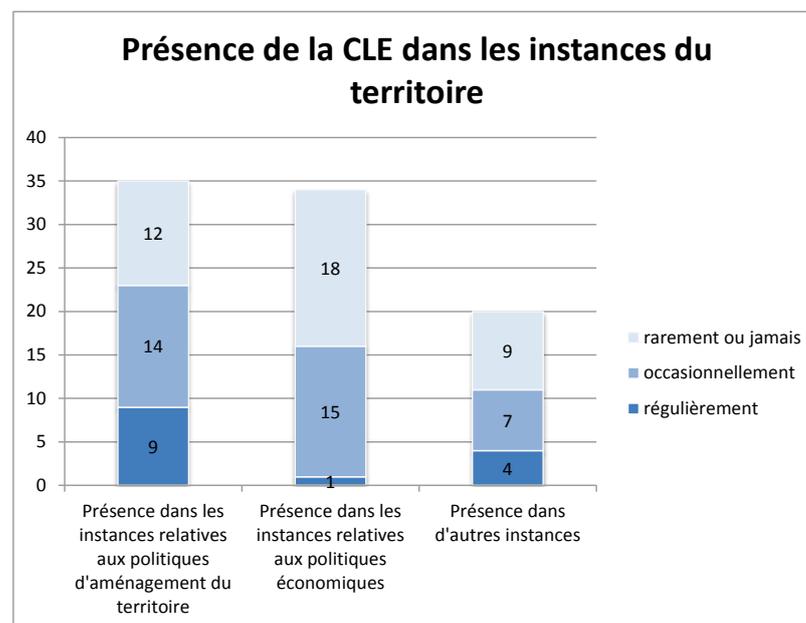
- **Le lien entre les contrats et le Sage**

- renforcement de l’articulation Sage/ contrat ; à l'heure actuelle, il est très compliqué pour la structure porteuse du contrat de suivre l'avancement des opérations (les porteurs passent directement par l'agence et nous ne sommes pas informés),
- information systématique par l'agence en cas de dépôt d'un dossier, d'une demande de solde... des actions inscrites au contrat ; ceci faciliterait beaucoup le suivi,
- Validation des CCTP des études par l’animation sage,
- Obligation de suivre un référentiel commun pour enregistrer la donnée,
- Reconnaissance du rôle de l’animateur du Sage comme courroie de transmission avec les contrats
- Formaliser la compatibilité des CTMA au Sage.

5. LIEN AVEC LES POLITIQUES TERRITORIALES

5.1. Sollicitation de la CLE

Pour 23 Sage, la CLE est sollicitée dans des instances liées à l’aménagement du territoire dont 9 sont sollicités plus régulièrement. Les sollicitations de participer à des instances liées aux politiques économiques sont plus occasionnelles. 11 Sage ont été sollicités dans le cadre d’autres instances.

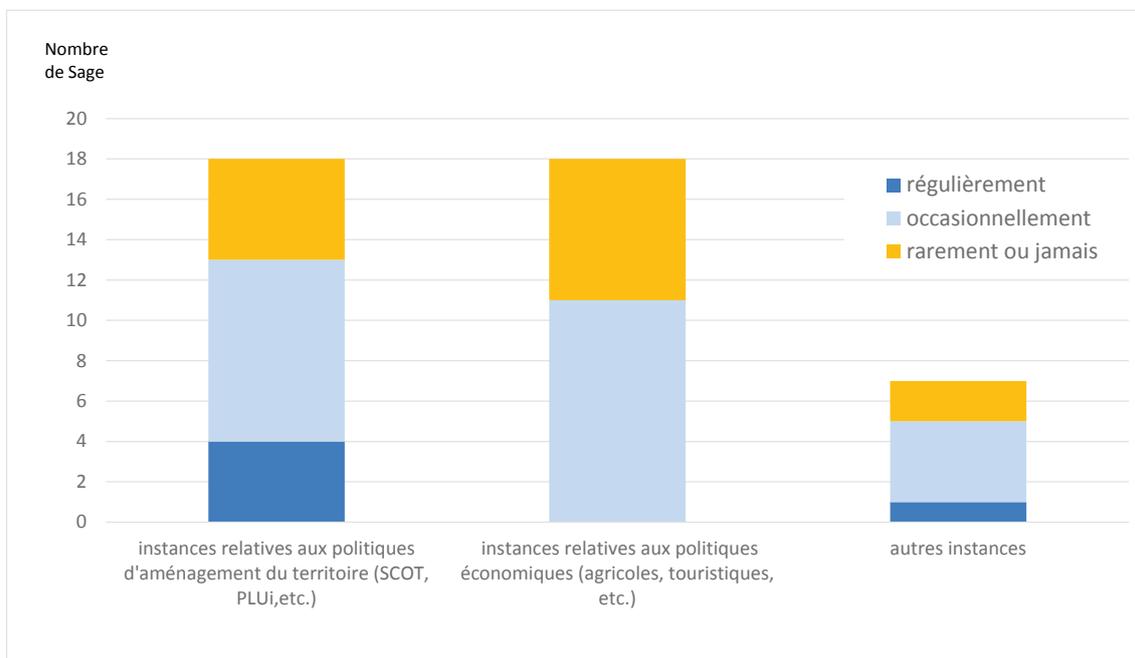


La CLE a été sollicitée à l’occasion de :

- demande d’avis sur un dossier, sur un projet (80 % des Sage)
- demande d’explication sur les orientations du Sage (74 % des Sage)
- demande de données (86 % des Sage)
- explication sur la loi « Gemapi », sur la réglementation et les financements (1 Sage)
- comité de pilotage de contrat (1 Sage)
- complémentarité des démarches (1 Sage)

Sur 42 % des Sage, la cellule d’animation propose un accompagnement des politiques territoriales.

Pour les 18 Sage en phase de mise en œuvre, les résultats sont les suivants : la CLE n'est sollicitée régulièrement pour participer aux instances de politiques territoriales que sur 4 Sage sur 18 Sage en phase de mise en œuvre ayant répondu au questionnaire.



Source : Questionnaire en ligne (sur 18 Sage en phase de mise en œuvre ayant répondu au questionnaire)

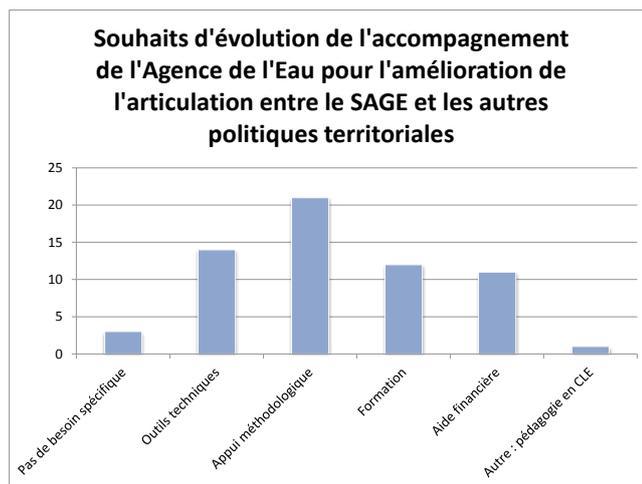
Sur les 18 Sage en phase de mise en œuvre ayant répondu au questionnaire, la CLE a été sollicitée à l'occasion de :

- demande de données (pour 80 % d'entre eux)
- demande d'avis sur un dossier, sur un projet (pour 80 % d'entre eux)
- demande d'explication sur les orientations du Sage (71 % d'entre eux)
- complémentarité des démarches (1 Sage sur les 18 Sage ayant répondu).

5.2. Attentes des animateurs

A la question « souhaitez-vous des évolutions de l'accompagnement de l'agence de l'eau pour améliorer l'articulation entre le Sage et les politiques territoriales », les réponses des animateurs soulignent par ordre d'importance décroissant :

- appui méthodologique
- outils techniques
- formation
- aide financière



6. ATTEINTE DES OBJECTIFS ENVIRONNEMENTAUX

Les animateurs de Sage, interrogés via le questionnaire, ont été questionnés sur le niveau d'ambition au regard du Sdage « Comment se positionne votre Sage par rapport aux objectifs visés par le Sdage : Conforme/Ambitieux sur certains sujets/ Plus ambitieux ? (une seule réponse possible) ? ».

Les résultats sont les suivants :

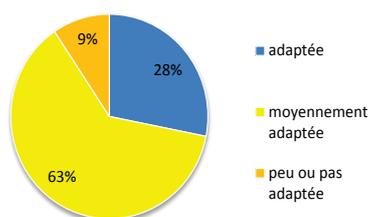
- aucun n'a jugé le Sage comme globalement plus ambitieux que le Sdage. en termes d'objectifs visés,
- 41 % des 29 répondants estiment que le Sage est ambitieux sur certains sujets par rapport aux objectifs visés par le Sdage,
- 59 % affirment que le Sage est conforme aux objectifs visés par le Sdage.

Sur les 25 Sage ayant répondu, les animateurs considèrent que **le rôle de l'agence de l'eau pour atteindre ce niveau d'ambition** a été :

- rôle fort pour 76 % des cas
- rôle limité pour 20 % des cas
- trop peu présente dans 1 cas.

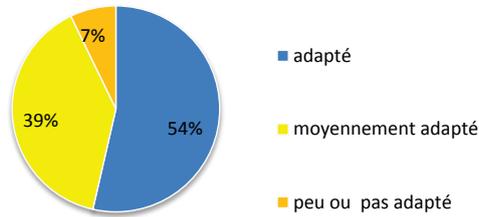
Concernant **la communication autour des enjeux du Sdage**, les 32 animateurs ayant répondu considèrent que la communication est moyennement adaptée pour favoriser leur compréhension et leur approbation par les acteurs locaux.

Perception de la communication de l'agence de l'eau autour des enjeux du SDAGE



L'appui de l'agence de l'eau est globalement perçu comme adapté pour contribuer à une déclinaison locale des objectifs du Sdage (54 % des 28 répondants).

Perception de l'appui de l'agence de l'Eau pour contribuer à une déclinaison locale des objectifs du SDAGE

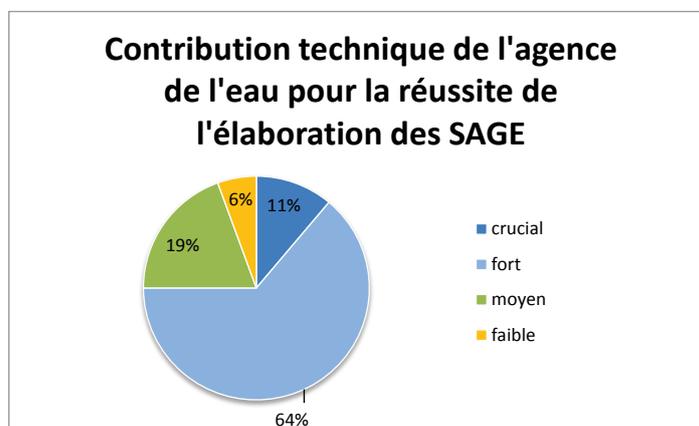


Il a été demandé aux animateurs leurs suggestions pour favoriser un équilibre entre appropriation locale de la démarche et prise en compte des enjeux du Sdage. Leurs propositions sont les suivantes :

- présentation synthétique du Sdage (plaquette simplifiée), cas concret sur le territoire, illustrer avec des retours d'expériences, vulgariser les messages : rendre accessible et compréhensible au plus grand nombre, « par l'entrée des aides AEP et assainissement » ?, plus de clarté dans le Sdage, Sdage moins complexe
- plus de souplesse d'adaptation locale en renforçant les aides sur les thématiques prioritaires sur un territoire
- encourager lorsque le Sage veut aller plus loin que le Sdage,
- l'agence devrait mieux connaître « le terrain »,
- collaborer avec la CLE pour communiquer sur les enjeux du Sdage et des Sage auprès des acteurs du territoire, rencontres plus fréquentes avec les présidents de CLE,
- prise en compte des remarques des acteurs locaux,
- le Sdage est trop « précis », la plus-value du Sage n'est plus visible (« la CLE se demande pourquoi un Sage »). L'accompagnement doit permettre de bien différencier ces deux outils de planification,
- prévoir sessions de formations annuelles (5 jours / an).

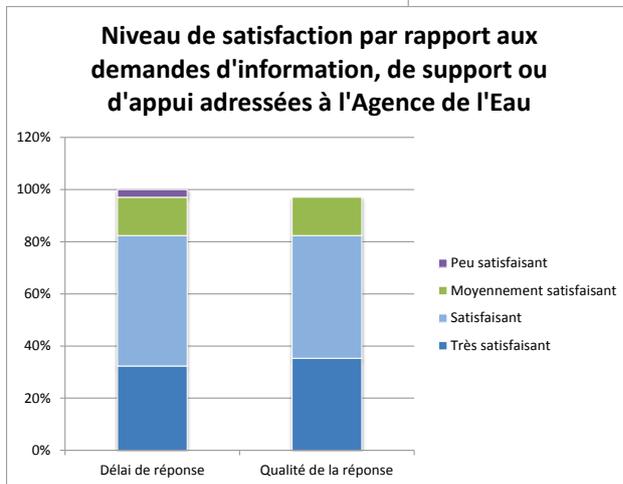
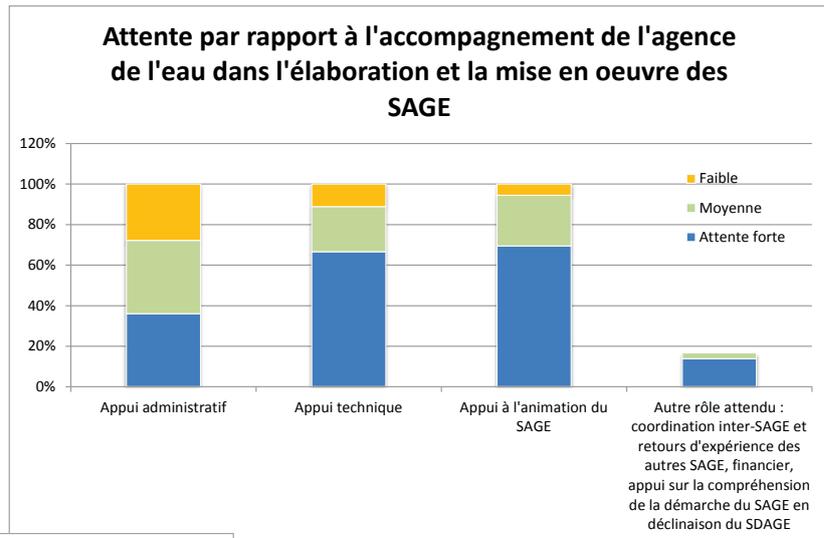
7. APPUI TECHNIQUE DE L'AGENCE DE L'EAU

64 % des animateurs estiment que la contribution technique de l'agence de l'eau a joué un rôle « fort » dans la réussite de l'élaboration du Sage. A noter que pour 11 % des Sage, ce rôle a été « crucial ».



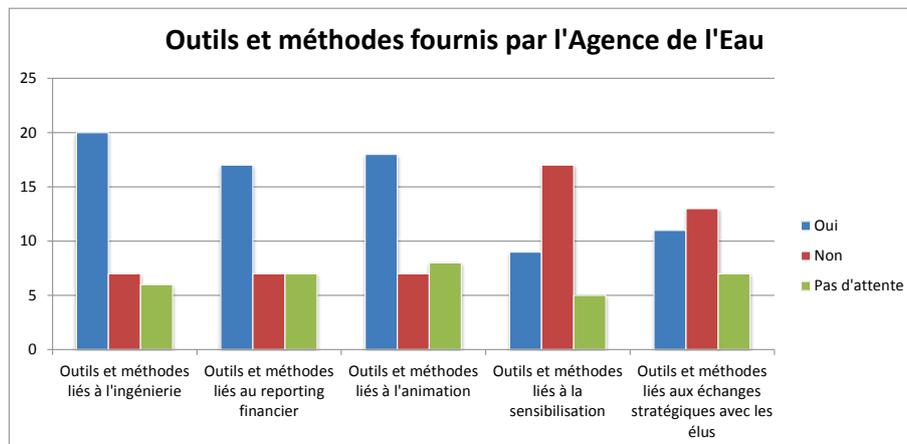
Les animateurs ont principalement des **attentes fortes** concernant :

- L'appui technique : élaboration des documents du Sage, mise en œuvre des actions, réponse à des questions techniques particulières, transmission de ressources techniques,
- L'animation du Sage (participation aux CLE, aide à la gouvernance locale de l'eau et l'émergence des maîtrises d'ouvrage opérationnelles).



Globalement, les animateurs s'avèrent satisfaits voire très satisfaits des réponses apportées par l'agence tant en qualité qu'en termes de délais. Les animateurs moyennement satisfaits sur la question des délais de réponse sont suivis essentiellement par les délégations Allier-Loire amont et Centre-Loire. Concernant la qualité des réponses, il n'y a pas de lien entre les réponses et la localisation. Le nombre de répondants n'est pas tout à fait le même sur les deux critères « délai » et « qualité ».

Les animateurs ont été interrogés sur les outils et méthodes fournis par l'agence de l'eau. Ainsi, il apparaît que les animateurs disposent des outils liés à l'ingénierie, au reporting financier et à l'animation. A contrario pour la majorité d'entre eux, ils ne disposent pas d'outils et de méthodes pour la sensibilisation. Pour les échanges stratégiques avec les élus, les avis sont plus partagés.



7 animateurs ont exprimé d'autres besoins qui portent sur :

- coordination inter-Sage et retours d'expériences des autres Sage,

- dans le cadre de l'élaboration, un portage fort sur les thématiques des milieux aquatiques aurait été souhaité,
- porter à connaissance de la cellule d'animation des décisions prises sur les points de suivis (ajouts et retraits) de la qualité de l'eau,
- formation approfondie à l'animation,
- formation des élus sur les enjeux de l'eau à l'échelle du grand bassin sur les instances des agences de l'eau et le rôle des Sage dans l'organisation globale,
- échanges insuffisants avec l'agence pour connaître l'ensemble des outils proposés,
- la voix de l'agence est manquante pour rappeler le cadre à respecter (cadrage Sdage, éléments non négociables) et rappeler son rôle dans la solidarité de bassin, qui est mal quantifié et souvent jugé insuffisant,
- l'agence dispose de nombreuses données qui ne sont pas diffusées (qui le sont des années après ce qui complique les discussions sur le terrain, peu compréhensibles de la part des acteurs locaux),
- les personnes traitant les données à l'agence ne sont pas assez nombreuses et disponibles quand on les sollicite,
- lors des études peu ou pas de personnes ressources techniques spécialisées sur lesquelles s'appuyer pour valider et discuter méthodologie et contenus.

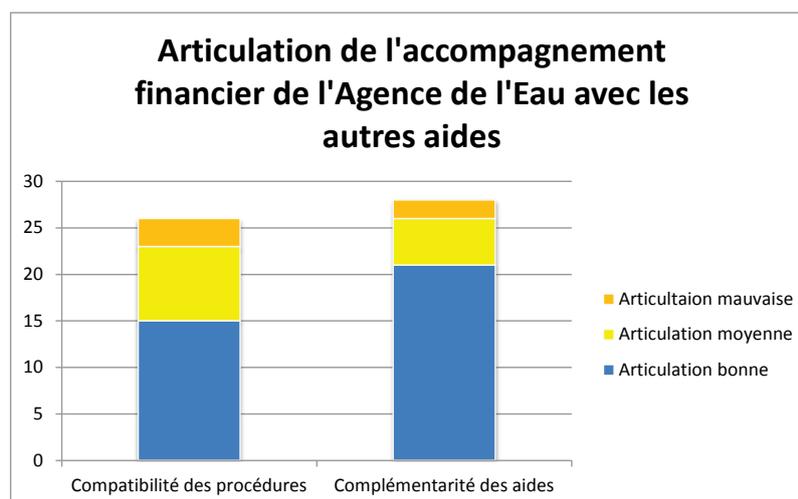
8. APPUI FINANCIER DE L'AGENCE DE L'EAU

8.1. Co-financement

94 % des 36 répondants bénéficient d'un co-financement.

Les co-financeurs sont principalement les Régions et les Départements (parfois via les participations statutaires). Seuls deux Sage soulignent un co-financement des EPCI, communes du Sage ou syndicat de rivière.

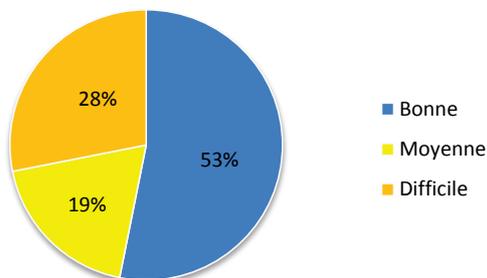
Les personnes qui se sont exprimées sont globalement satisfaites de l'articulation des aides de l'agence de l'eau avec les autres aides.



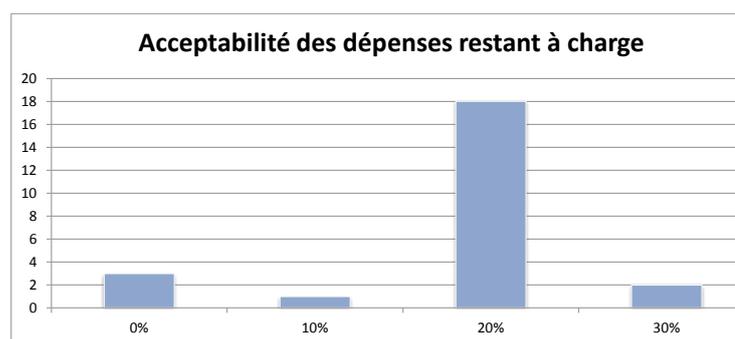
8.2. Acceptabilité et durabilité

Si la pour la majorité des répondants, le niveau de dépenses restant à charge est « acceptable » pour la structure porteuse ; ce niveau est difficilement « acceptable » pour 28 % d'entre eux (soit 9 Sage).

Niveau d'acceptabilité des dépenses restant à charge pour le fonctionnement du SAGE

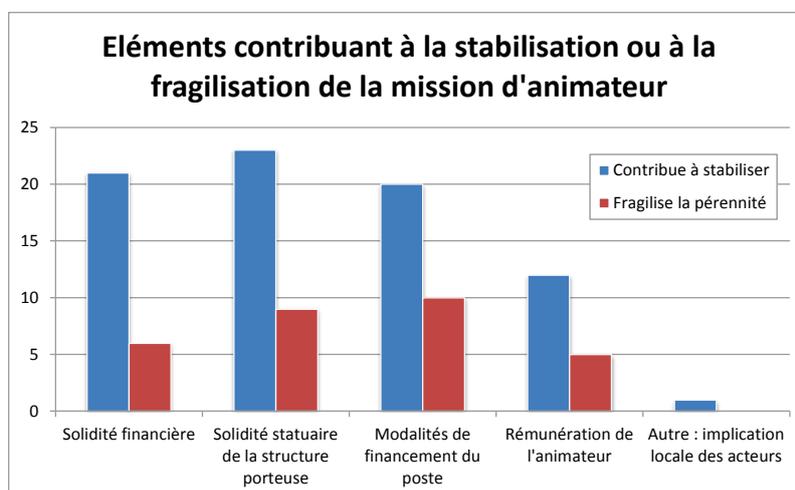


Interrogés sur l'acceptabilité des dépenses restant à charge, ils s'expriment majoritairement sur un taux de 20%. Les 4 animateurs qui s'expriment pour un taux inférieur sont embauchés par des structures diverses (EPTB, syndicat mixte). Ces 4 Sage bénéficient aujourd'hui de co-financement et deux d'entre eux expriment que l'acceptabilité des dépenses restant à charge est bonne (un seul indique une acceptabilité difficile).



Parmi les éléments contribuant à la stabilité, à la pérennité de la mission d'animateur :

- Au global l'ensemble des facteurs de solidité financière, statutaire ou des modalités de financement semblent être des facteurs de stabilité de la mission d'animateur,
- Néanmoins, entre 5 et 10 Sage indiquent un facteur pouvant fragiliser la pérennité,
- Peu d'animateurs au final s'expriment sur le niveau de rémunération de l'animateur.



La pérennité et la solidité de la structure sont des questions abordées dans le cadre de l'évolution des compétences liées à la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations pour 28 Sage (les questions qui se posent portent sur l'évolution des statuts des structures porteuses, ainsi que sur les financements avec le retrait très probable des départements de ce champ d'intervention). Cette question ne semble pas se poser seulement sur 5 Sage.

12 animateurs ont exprimé des attentes vis-à-vis de l'accompagnement financier. Plusieurs voix s'expriment pour demander **le maintien des aides en matière d'animation** et expliquent le rôle clé de ces aides :

- continuer le financement à 70 % des postes d'animation ce qui facilite grandement la pérennité de ces postes,

- maintien des taux actuels sur l'animation et le fonctionnement des postes d'animateur,
- « CONTINUEZ ! »
- sans l'accompagnement financier de l'agence qui prend un part non négligeable, les structures locales ne prendraient pas le portage des Sage même si ce n'est jamais assez pour des petites collectivités avec peu de ressources, notamment pour les études où il est de plus en plus difficile d'avoir un accord sur le financement des 20 % obligatoires de reste à charge,
- sans une aide financière suffisante de l'agence de l'eau, aucune structure ne souhaitera porter la planification de la gestion de l'eau,
- le passage du financement de l'agence à 70 % a permis de stabiliser la structure porteuse du Sage et ses actions en phase de mise en œuvre du Sage.

Certains expriment **des besoins complémentaires sur certains volets** :

- financer un peu plus les actions de communication,
- soutenir des moyens humains en termes de secrétariat et d'animation (NB : ce Sage bénéficie uniquement du financement d'un ETP),
- reconnaître les structures partenaires de l'EPL (NB : structure qui accueille l'animateur),
- inondations et lutte contre l'érosion des sols.

Deux animateurs évoquent **la question des procédures** :

- difficultés liées au cloisonnement et au plafonnement des dépenses,
- ne pas compliquer davantage les dossiers de demande de subvention. Les aides de l'agence sont pour l'instant les plus importantes, les plus efficaces et les moins compliquées à solliciter parmi l'ensemble de nos financeurs... il faudrait que cela perdure...

Annexe 7 : Etat des masses d'eau superficielles sur les territoires de Sage (données 2011)

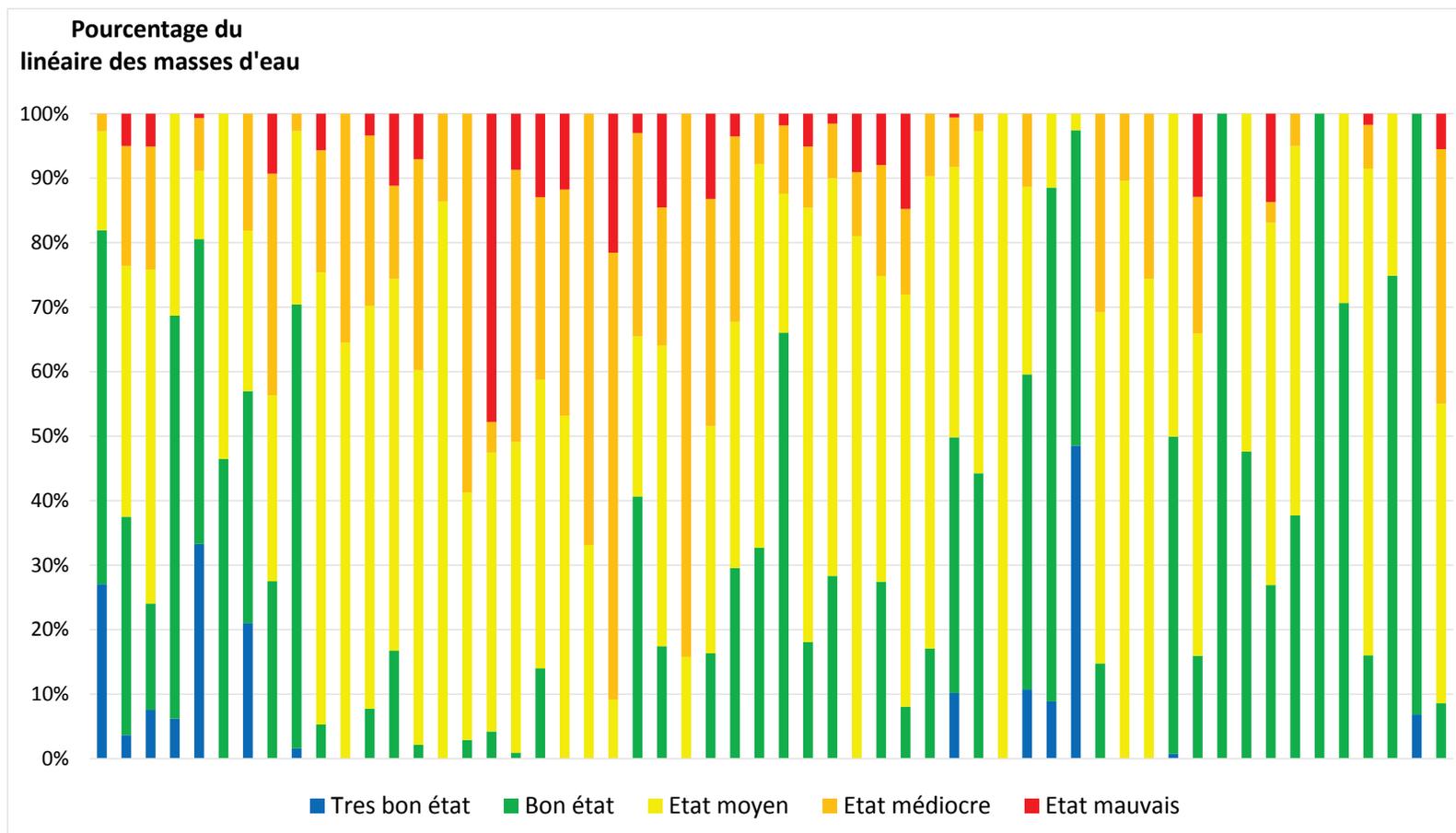


Figure : Pourcentage de linéaire de masses d'eau superficielles en très bon état, bon état, état moyen, état médiocre, état mauvais sur les 56 Sage du bassin Loire-Bretagne

Annexe 8 : Liste des personnes interrogées

Liste des personnes rencontrées lors des études de cas

Nom	Titre/Organisme	Etude de cas
M FRECHET	Président de CLE	Etude de cas Sage Loire en Rhône-Alpes
Mme Muriel ARCOS	animatrice du Sage (durant l'élaboration)	Etude de cas Sage Loire en Rhône-Alpes
M. Laurent BOISGARD	EPL	Etude de cas Sage Loire en Rhône-Alpes
M. Aurélien GILLARD	animateur Sage (mise en œuvre)	Etude de cas Sage Loire en Rhône-Alpes
M. DENIS	Chambre d'agriculture 42	Etude de cas Sage Loire en Rhône-Alpes
M. PIOT	Syndicat Mixte de la Coise	Etude de cas Sage Loire en Rhône-Alpes
M. GRES, Mme BESSIN	Fédération de pêche 42	Etude de cas Sage Loire en Rhône-Alpes
Mme GABORIAU	Directrice de la structure porteuse IIBSN	Etude de cas Sage Sèvre Niortaise Marais Poitevin
M. MORIN	Président de CLE	Etude de cas Sage Sèvre Niortaise Marais Poitevin
M. François JOSSE	animateur du Sage	Etude de cas Sage Sèvre Niortaise Marais Poitevin
M. TROUVAT	Chambre d'agriculture 79	Etude de cas Sage Sèvre Niortaise Marais Poitevin
M. PELLEGRIN	Usagers environnement	Etude de cas Sage Sèvre Niortaise Marais Poitevin
M. BONNET	Pdt du syndicat des irriguants 17	Etude de cas Sage Sèvre Niortaise Marais Poitevin
M. BOUCARD	Pdt du syndicat du Marais mouillé	Etude de cas Sage Sèvre Niortaise Marais Poitevin
M. RIMBAUD	ARS enjeux qualité	Etude de cas Sage Sèvre Niortaise Marais Poitevin
M. Benoit DURIVAUD	membre de CLE (collège des usagers, conchyliculteurs)	Etude de cas Sage Sèvre Niortaise Marais Poitevin
M. Pierre LACROIX	Fédération pour la Pêche et la Protection du Milieu Aquatique des Deux-Sèvres	Etude de cas Sage Sèvre Niortaise Marais Poitevin
M. Michel ODEAU	Président de la CLE	Etude de cas du Sage Huisne
M. Vincent TOREAU	Animateur du Sage Huisne, IIBS	Etude de cas du Sage Huisne
M. Daniel CHEVALIER	Président de l'IIBS	Etude de cas du Sage Huisne
M. Claude COGNON	Membre l'Association de Sauvegarde des Moulins et Rivières (ASMR) du Perche Ornaïs (membre de la CLE)	Etude de cas du Sage Huisne
M. Jean-Luc BELLARD	CCI de la Sarthe	Etude de cas du Sage Huisne
M. André FROGER	Président du syndicat du Dué et du Narais	Etude de cas du Sage Huisne
M. Yves BLEUNVEN	Président de la CLE	Etude de cas du Sage Morbihan
Mme Mélanie BRANELLEC	Animatrice du SAGE	Etude de cas du Sage Morbihan
M. François ROCHE	Représentant d'Eau et Rivières de Bretagne	Etude de cas du Sage Morbihan
Mme Sonia GACHELIN	Comité Régional de la Conchyliculture Bretagne Sud	Etude de cas du Sage Morbihan
M. Paul LE BERRIGAUD	Ostréiculteur (membre de la CLE)	Etude de cas du Sage Morbihan
M. Jean-Luc BARBO	Président de la CLE	Etude de cas du Sage Saint-Brieuc
M. Wilfrid MESSIEZ-POCHE	Animateur du Sage	Etude de cas du Sage Saint-Brieuc
M. François DAVID	Agglomération de Saint-Brieuc	Etude de cas du Sage Saint-Brieuc
M. Jean-Paul HAMON	Chambre d'Agriculture des Côtes-d'Armor	Etude de cas du Sage Saint-Brieuc
M. Vincent TETU	Directeur du SMEGA et Président de l'ATBVB	Etude de cas du Sage Saint-Brieuc
M. Gilles HUET	Délégué régional Eaux et rivières de Bretagne	Etude de cas du Sage Saint-Brieuc
M. FRIZOT	Président du Syndicat Intercommunal du Bassin Versant de la Bourbince	Etude de cas du Sage Arroux-Bourbince
M. GAUTHIER	Animateur du contrat territorial de la Bourbince	Etude de cas du Sage Arroux-Bourbince
M. REVEL	Chef de l'unité « politiques de l'environnement » DDT de Saône-et-Loire	Etude de cas du Sage Arroux-Bourbince
M. GUILHEM	1er Vice-Président de la CLE	Etude de cas du Sage Arroux-Bourbince
M. PERRETTE	Vice-président du SIBVB	Etude de cas du Sage Arroux-Bourbince
M. NOUALLET	Pays Autunois Morvan	Etude de cas du Sage Arroux-Bourbince
M. NOTTEGHEM	Vice-Président du Conservatoire des espaces naturels de Bourgogne	Etude de cas du Sage Arroux-Bourbince
M. FRIZOT	Président du Syndicat Intercommunal du Bassin Versant de la Bourbince	Etude de cas du Sage Cher aval
M. MAYOL	Représentant « Bretagne vivante »	Etude de cas du Sage Estuaire de la Loire
M. COUTURIER	Président de la CLE	Etude de cas du Sage Estuaire de la Loire
Mme MERCIÉCA	Communauté de communes Erdre et Gèvre	Etude de cas du Sage Estuaire de la Loire
M. BIORET et M. AYRAUD	Représentants de la chambre d'agriculture	Etude de cas du Sage Estuaire de la Loire
M. FLORENTY	Représentant de l'association des industriels de l'estuaire de la Loire	Etude de cas du Sage Estuaire de la Loire
Mme FOURMARIER	Animatrice du Sage de l'estuaire de la Loire	Etude de cas du Sage Estuaire de la Loire
M. DEMOLDER	Président de la CLE	Etude de cas du Sage Vilaine
Mme MICHENOT	Présidente de l'IAV depuis mai 2015	Etude de cas du Sage Vilaine
M. GUERIN	Président de l'IAV de 2012 à 2015	Etude de cas du Sage Vilaine
M. ARRONDEAU	Directeur adjoint des services de l'IAV, secrétaire de la CLE	Etude de cas du Sage Vilaine
M. GUIHARD	Chambre d'agriculture du Morbihan	Etude de cas du Sage Vilaine
M. DERVIEUX	Eaux et rivières de Bretagne	Etude de cas du Sage Vilaine

Enquêtes téléphoniques auprès des Sage (animateurs ou présidents de CLE)

Nom	Titre/Organisme	Mode d'enquête
Mme Delphine GIRAULT	Animatrice du Sage Dore	Enquête téléphonique
M. Louis MICHEL	Président de la CLE du Sage Mayenne	Enquête téléphonique
Mme Astrid PICHODO	chargée de mission du Sage Mayenne	Enquête téléphonique
M. Alexis ROBERT	Conseil départemental de la Mayenne	Enquête téléphonique
M. Pierre ADAM	Président de la CLE du Sage Bas-Léon	Enquête téléphonique
Mme Mélanie JACOB	Animatrice du Sage Bas-Léon	Enquête téléphonique
Mme BEVIERE	Présidente de la CLE du Sage Nappe de Beauce	Enquête téléphonique
Mme Sophie DERUYVER	Animatrice du Sage Nappe de Beauce	Enquête téléphonique
Mme Hélène ETIENNE	Animatrice du Sage Clain	Enquête téléphonique
Mme Joëlle PELTIER	Présidente de la CLE du Sage Clain	Enquête téléphonique
M. François CHARRUAU	Animateur du Sage Logne Boulogne Lac de Grand-Lieu,	Enquête téléphonique
Mme Astrid GADET	Animatrice du Sage Sèvre Nantaise	Enquête téléphonique
M. Stéphane LORIOT	Directeur de l'EPTB Vienne	Enquête téléphonique

Enquêtes téléphoniques auprès des collectivités ou des partenaires

Nom	Titre/Organisme	Mode d'enquête
M. DEMOLDER	Association des présidents de CLE de Bretagne (APPCB)	Enquête téléphonique
M. Vincent TETU	Association des Techniciens de bassin versant de Bretagne (ATBVB)	Enquête téléphonique
M. Benoît ROSSIGNOL	EP Loire	Enquête téléphonique
M. Gilles HUET	Eaux et rivières de Bretagne, Délégué régional	Enquête téléphonique
Mme Katell PETIT	OIEau	Enquête téléphonique
Mme Natacha JACQUIN	OIEau	Enquête téléphonique
Mme Channig URVOY	Région Pays de la Loire	Enquête téléphonique
M Christian BOUCHARDY	Région Auvergne	Enquête téléphonique
Mme Bélangère CALENTIER	Région Auvergne	Enquête téléphonique
M. Thierry BURLLOT	Région Bretagne	Enquête téléphonique
Mme Aude WITTEN	Région Bretagne	Enquête téléphonique
Mme Lenaig SAOUT	Conseil départemental du Finistère	Enquête téléphonique

Entretiens menés auprès de représentants de l'agence de l'eau

Nom	Titre/Organisme	Mode d'enquête
M. Alain SAPPEY	Agence de l'eau Loire-Bretagne	Entretien
Mme Ingrid HERMITEAU	Agence de l'eau Loire-Bretagne	Entretien
M. Claude GITTON	Agence de l'eau Loire-Bretagne	Entretien
Mme Laure VALETTE	Agence de l'eau Loire-Bretagne	Entretien
Mme Lucie SEDANO	Agence de l'eau Loire-Bretagne	Entretien
M. Philippe SEGUIN	Aelb, délégation Armor-Finistère	Entretien collectif
Mme Marie-Claude NIHOUL	Aelb, délégation Armor-Finistère	Entretien collectif
M. Jean-Louis RIVOAL	Agence de l'eau Loire-Bretagne	Enquête téléphonique
Mme Sophie LELCHAT	Aelb, délégation Ouest Atlantique	Entretien collectif
Mme Viviane SCIERS	Aelb, délégation Ouest Atlantique	Entretien collectif
M. Yvon SIOUX	Aelb, délégation Ouest Atlantique	Entretien collectif
M. Pascal BONNIOU	Aelb, délégation Anjou-Maine	Entretien collectif
M. JF. MIGNOT	Aelb, délégation Centre-Loire	Entretien collectif
M. Cyril BESSEY	Aelb, délégation Centre-Loire	Entretien collectif
Mme Isabelle MERES	Aelb, délégation Centre-Loire	Entretien collectif
M. Jean-Luc GOUBET	Aelb, délégation Centre-Loire	Entretien collectif
M. Yannick ERAUD	Aelb, délégation Allier-Loire amont	Entretien collectif
Mme Fanny CHAILLOU	Aelb, délégation Allier-Loire amont	Entretien collectif
Mme Christiane MENJEAUD	Aelb, délégation Allier-Loire amont	Entretien collectif
M. Olivier SIMEON	Aelb, délégation Allier-Loire amont	Entretien collectif
M. Aymeric DUPONT	Aelb, délégation Allier-Loire amont	Entretien collectif
Mme Claire GAGNEUX	Aelb, délégation Poitou-Limousin	Entretien collectif
Mme Séverine FARINEAU	Aelb, délégation Poitou-Limousin	Entretien collectif
M. Claude DALLEY	Aelb, délégation Poitou-Limousin	Entretien collectif

Annexe 9 : Référentiel d'évaluation

La démarche concertée animée au sein du comité de pilotage, a abouti à la formulation de 5 axes d'évaluation. Nous vous présentons ci-après (i) pour chaque axe défini, (ii) la justification donnée à ce questionnement par l'agence de l'eau, et notre compréhension de la problématique à analyser puis évaluer, ainsi que (iii) les modalités pour construire le jugement évaluatif: sous-questionnement, processus de collecte de l'information, critères d'évaluation, indicateurs, sources de données. Nous indiquerons également la mise en contexte au travers des facteurs (internes ou externes) à prendre en compte, ainsi que les risques, difficultés ou limites à l'exercice du jugement posé.

Axe 1

Quelle est la valeur ajoutée de l'accompagnement technique et financier de l'agence de l'eau aux différentes étapes d'un Sage ?

Cet axe a été décliné en deux questions. Cet axe est intégrateur de questions posées dans les autres axes évaluatifs.

Q1.1 : Quelle est l'efficacité de la politique d'accompagnement des Sage menée par l'agence de l'eau ?

- **Comprendre la question :**

La plus-value de l'accompagnement des Sage par l'agence doit s'apprécier au regard des items suivants :

Il s'agit d'analyser **l'efficacité de la politique d'accompagnement des Sage, à l'échelon du bassin et à l'échelon local** au regard :

- **des objectifs fixés pour le Bassin** : les modalités d'accompagnement permettent-elles une couverture du territoire par les Sage (90% du territoire bassin couvert par les Sage, des Sage partout là où c'est nécessaire) ? ; ont-elles été incitatives ? le taux de subvention a-t-il un effet ?;
- **à l'échelon local, de l'objectif de définition d'actions prioritaires par les Sage** (cf axes 3 et 5) ? ;
- **à l'échelon local, de l'objectif de renforcer l'autorité des CLE** (cf Axe 4) ;
- **des résultats attendus et des finalités attendues pour le bassin** (atteinte des objectifs environnementaux) : est-ce que l'appui de l'agence facilite la définition d'actions prioritaires par les Sage, la mise en place d'actions prioritaires opérationnelles (cf Axes 2 et 3), la prise en compte des objectifs du Sdage dans les actions prioritaires (cf Axe 5) ? ;

Dans cette question, il sera important d'interroger le rôle spécifique de l'agence de l'eau sur les territoires inter-Sage (superposition des Sage, liens amont-aval, mobilisation de ressources communes ?).

La pertinence de l'appui aux Sage doit également être appréciée au regard de l'efficacité (coût délais/réponses de gestion concertée) du dispositif Sage comparé à d'autres dispositifs (CT...) pour répondre aux besoins des territoires en matière de passage à l'action et de viabilité des solutions dans le temps (durabilité). La question du délai du processus de Sage (6 à 10 ans) est à traiter.

Le processus de réponse à la question évaluative n'est traité ici qu'en complément des éléments présentés plus loin dans les axes 2, 3, 4 et 5. Ainsi, il est ciblé sur le premier item.

- **Critère au regard de l'évaluation : Efficacité**
- **Echelle : à l'échelle du bassin**
- **Phase : élaboration et mise en œuvre**
- **Résultats attendus** : à l'échelle du Bassin, 90 % du territoire couvert par des Sage (9^e Programme) et « des Sage là où c'est nécessaire (10^e programme).
- **Critère et indicateurs** :
 - surface et territoires couverts par des Sage ;
 - durée d'élaboration des Sage ;
 - comparaison entre la dynamique d'émergence et d'élaboration des Sage et l'évolution de la politique d'intervention ;
 - pourcentage de couverture du territoire par les Sage ; Couverture des territoires où les Sage sont nécessaires ;
 - évolution des taux d'aide et des montants d'aides.
- **Sources de donnée** :
 - base de données de l'AELB sur les Sage. Base de données SIGMA. Sites internet des Sage ;
 - entretiens auprès des animateurs et présidents de CLE ;
 - Modalités d'intervention des autres agences.
- **Facteurs à prendre en compte** :

L'évaluation sera peut-être variable selon le type de structures en ce qui concerne l'incitativité du taux. Le délai de maturation de ces projets sur le territoire peut varier en fonction des enjeux et des jeux d'acteurs sur le territoire

Q1.2 : Quelle est la pérennité financière du fonctionnement des Sage ? Quelle est la cohérence avec les autres politiques publiques ?

- **Comprendre la question** :

Cette question interroge spécifiquement l'accompagnement financier et notamment :

- les modalités de financement de l'agence de l'eau au regard de l'équilibre entre incitation et appropriation locale ;
- les façons d'assurer la pérennisation financière du fonctionnement des Sage (structure porteuse, cellule d'animation) : Comment articuler les aides des différents partenaires (Départements et Régions) pour que cela soit possible ? ;
- la cohérence, la complémentarité des aides pour l'accompagnement des Sage avec les autres politiques d'intervention de l'agence de l'eau, notamment les conventions de partenariat passées avec les Départements et les Régions.

L'augmentation du taux d'engagement de l'agence (au 10^e programme) est-elle facteur de facilitation pour les structures porteuses ? Ou au contraire a-t-elle conduit à un désengagement des autres partenaires financiers, susceptible de fragiliser les Sage dans le futur ? Les règles de subvention

sont-elles compatibles avec les autres conditions de financements des collectivités (engagement budgétaire annuel) ?

La question de la pérennité de la structure porteuse du Sage peut également être abordée en termes de compétence technique et pas seulement en termes financiers.

- **Critère au regard de l'évaluation : Efficience du dispositif dans le long terme (durabilité)**
- **Echelle : locale**
- **Phase: mise en oeuvre**
- **Résultats attendus** : Pérennité du fonctionnement du Sage (les moyens consacrés à l'animation sont maintenues dans le temps ; la CLE continue d'exister).
- **Critère et indicateurs** :
 - existence de cofinancement ;
 - évolution des cofinancements pour faciliter la synergie/complémentarité avec ceux de l'agence ;
 - mise en place de convention de partenariat pluri annuelles et appréciation de cet outil ;
 - acceptabilité des dépenses restant à la charge des structures.
- **Sources de donnée** :
 - avis des animateurs de Sage, des Présidents de CLE ;
 - entretiens avec les collectivités régionales, départementales ;
 - focus group pour connaître les positionnements des collectivités ;
 - le nouvel outil « Contrat de partenariat AELB-structure porteuse Sages » mis en œuvre sur un premier exemple (IIBS) sera également étudié.
- **Facteurs à prendre en compte** :

Il existe une variété des politiques entre départements et Régions, avec une visibilité certainement réduite de ces structures sur le moyen terme au vu des évolutions récentes introduites dans la loi « MAPAM ». Le désengagement des Départements est constaté depuis 2015 et est un élément à prendre en compte. La loi « MAPAM » et la mise en œuvre des compétences « GEMAPI » en 2016 vont faire évoluer à la fois les statuts des structures et leurs ressources potentielles. Il existe également une variété des structures porteuses (statut, étendue géographique) qui va jouer sur l'appréciation de l'acceptabilité des dépenses.

Axe 2

Accompagnement de l'agence de l'eau et gouvernance de l'eau : animation de la CLE et structuration de la maîtrise d'ouvrage.

L'enjeu de ce questionnement tient dans le fait que les effets de la bonne gouvernance se mesurent à long terme sur un territoire (et notamment dans le passage à l'action) alors que les mandats des élus sont principalement d'ordre du court terme. Se posent alors les questions de la pérennité des modes de fonctionnement et interactions entre acteurs mis en place sur le territoire, de formation des élus dans des démarches qui nécessitent du temps et de l'appropriation.

Q2.1 : Est-ce que la politique d'accompagnement de l'agence permet d'aider à structurer et/ou renforcer la gouvernance de l'eau au niveau local ? Comment accompagner le Président de la CLE et l'animateur pour favoriser un meilleur débat démocratique au sein des CLE ?

- **Comprendre la question :**

Est-ce que l'appui et l'accompagnement au niveau des Sage facilite (i) l'identification des acteurs locaux de l'eau entre eux, et une meilleure connaissance respective à l'échelle locale, (ii) facilite la mise en place de la CLE et son fonctionnement démocratique (large participation et régulation de leaders d'opinion ou de formes d'opposition qui monopolisent l'espace de concertation et de décision) et qui permet de faire avancer le débat vers la prise de décision la plus partagée possible. La présence et l'implication de l'agence ne doivent pas être ressenties comme une « main-mise sur la question de l'eau » sur le territoire (entre sachant, dans une logique descendante) et ne permettant pas un débat ouvert ou générant un désengagement des autres acteurs du territoire sur la gestion de l'eau. Au sein du bureau de la CLE, qui est également un lieu de débat et un lieu de décision stratégique et auquel l'agence de l'eau participe, il sera intéressant d'apprécier comment la participation de l'agence au bureau de CLE (lieu stratégique de décision) appuie « la gouvernance de l'eau ». Par « gouvernance de l'eau » il est attendu que la CLE se saisisse **des enjeux fondamentaux** du territoire. La gouvernance de l'eau n'est effective que si la CLE se saisit des sujets difficiles et va au-delà du traitement des sujets consensuels qui au début, permettent d'installer une pratique « bienveillante » de la gouvernance.

- **Critère au regard de l'évaluation : pertinence, efficacité et efficacie**

- **Echelle : niveau local**

- **Phase du Sage : émergence/élaboration et mise en œuvre**

- **Résultats attendus :**

- **gouvernance de l'eau :** Les partenaires et acteurs concernés sont impliqués dans la construction des réponses et dans leur mise en œuvre pour améliorer la gestion intégrée de la ressource en eau à l'échelle locale. Les acteurs publics et privés concernés sont impliqués dans les instances de décision (CLE) et d'action (Maîtrise d'ouvrage « MO »). Ils favorisent une meilleure prise en compte de la politique de l'eau dans les autres politiques territoriales à l'échelle locale (cf Axe 4). Les membres de la CLE portent le Sage en dehors de la CLE au travers de leur participation à d'autres espaces de décision pour la gestion du territoire et se font les porte-voix de la politique locale de l'eau. La CLE s'empare des enjeux fondamentaux du territoire, qui font débat et parfois polémique (les sujets difficiles et qu'elle arrive à les

traiter en toute sérénité). (ou de stratégies d'évitement en ne traitant que les sujets consensuels) ;

- **débat démocratique** : Les règles de prise de décision et d'arbitrages sont claires, connues et appliquées à l'échelle de chaque Sage, les règles de fonctionnement sur les territoires inter Sage sont clarifiées. Le jeu démocratique est représentatif des parties prenantes du bassin versant. Les acteurs s'expriment en connaissance de cause.

- **Critères et indicateurs :**

- **gouvernance de l'eau :**

- les membres de la CLE/du bureau de CLE restent porteurs du message en dehors de la CLE pour la politique locale de l'eau ;
- les enjeux fondamentaux sont abordés et traités par la CLE/le bureau de CLE.

- **Débat démocratique :**

- l'animateur et les présidents disposent des techniques et outils d'animation ;
- temps de débat et d'échange selon une fréquence appropriée à l'avancement du Sage et au contexte des acteurs (et des conflits potentiels) ;
- nombre de réunions de CLE/de bureau de CLE et participation des autres acteurs ;
- délai des étapes pour aboutir à des décisions (au regard du processus de Sage et plus généralement), présence des collectivités territoriales et des élus locaux ;
- la qualité des débats en CLE ;
- existence et qualité des comptes rendus ;
- expression de tous et prise en compte de la pluralité des avis ;
- le rôle de l'agence est connu, compris et son appui est considéré comme nécessaire et utile aux autres acteurs locaux de l'eau, notamment lors de la présence en CLE/en bureau de CLE ;
- capacité à mobiliser les expertises externes objectives pour apporter les éclairages nécessaires aux membres de la CLE.

- **Sources de donnée:**

- questionnaire aux animateurs ;
- entretiens avec les animateurs, les présidents de CLE ;
- focus group en délégation ;
- études de cas ;
- compte-rendu des CLE, des bureaux de CLE.

- **Facteurs à prendre en compte**

Les indicateurs qui reflètent le fonctionnement en CLE seront interprétés en interrogeant le rôle que peut jouer l'agence dans le processus. Diversité des acteurs et des contextes historiques locaux pour chaque CLE : nécessité de pouvoir adapter l'accompagnement à chaque situation de sous bassin. Complexité des situations et des relations entre les acteurs, existence de conflits liés ou non la gestion de l'eau. Prendre en compte que dans certains cas, l'animation des instances est confiée à un bureau d'études. La situation où le Président de la structure porteuse est différent du Président de la CLE est à étudier dans les facteurs de succès et de frein de l'accompagnement de l'agence.

Q2.2. : Comment favoriser l'implication des membres de la CLE et notamment des élus ? Quels sont les besoins de formation des animateurs à chaque étape ? Quel est le besoin d'accompagnement en termes de sensibilisation et de communication à chaque étape ?

- **Comprendre la question :**

Toute mise en œuvre de politique publique répond au cycle d'amélioration continue de type : « connaître pour comprendre- comprendre pour décider - décider pour agir- agir pour améliorer » ; les élus comme les autres membres de la CLE doivent être en capacité de comprendre et décider en « connaissance de cause ». Un travail amont est nécessaire pour informer et sensibiliser les membres de la CLE aux enjeux complexes de la gestion concertée (multi-acteurs multi-thématiques). Or les élus sont d'une part très sollicités par d'autres enjeux sur leur territoire et d'autre part sont amenés à être renouvelés par le vote démocratique ce qui implique de « re-former » les successeurs qui arrivent en cours de processus (dont il faut comprendre l'historique, le jeu d'acteurs et les enjeux). Comment « former » efficacement les élus (les intéresser au sujet parmi toutes leurs priorités) et comment « outiller » les animateurs pour leur faciliter la tâche, en matière d'outils d'information, de communication et de sensibilisation ?

- **Critère au regard de l'évaluation : gouvernance locale. efficacité efficience**

- **Echelle : locale et inter-bassin (pour les inter-Sage)**

- **Phase du Sage : émergence/élaboration et mise en œuvre**

- **Résultats attendus :**

Les élus et membres des CLE sont présents et impliqués de façon continue dans les CLE pour tout le processus dans notamment dans la mise en œuvre du Sage. Les élus et membres de CLE s'impliquent dans les autres espaces de décision du territoire pour porter la politique locale de l'eau.

- **Critère et indicateurs:**

- supports C-I-S (communication/information/sensibilisation) produits (nombre de supports pour chaque étape du processus) et appréciation de leur utilisation et de leur qualité (compréhensibles par des non-spécialistes) selon les cibles par les animateurs ;
- présence des élus dans les CLE, renouvellement d'élus dans les CLE ;
- traitement des demandes des animateurs en matière de formation et d'outils d'animation/information (délai, et qualité de la réponse) par l'agence, via les délégations et l'animation des réseaux d'animateurs ;
- nombre de rencontres dans les réseaux d'animation ;
- budget alloué, part du financement de l'agence sur le poste « communication/sensibilisation » et évolution ;
- existence d'un défraiement des membres de la CLE pour leur participation ;
- besoins de formation des animateurs/des membres de la CLE.

- **Sources de donnée**

- les CR de CLE avec présence des élus site internet des Sage, CR de CLE ;

- questionnaires aux animateurs sur leurs besoins de supports C-I-S (communication, information, sensibilisation) et sur leur satisfaction sur les réponses proposées par l'agence en matière d'outils et de formation ;
 - entretien avec les animateurs et études de cas ;
 - entretien avec un instructeur Sage (focus group) ;
 - recensement des besoins en formation : APPCB (pour la Bretagne) et OIEAU.
- **Facteurs à prendre en compte**

Renouvellement des élus impliquant de reprendre « à la base » certaines démarches de sensibilisation ou de connaissance, compréhension du contexte et des enjeux (complexité de la gestion concertée multi-acteurs, multithématiques).

Q2.3 : Faut-il aider à structurer et/ou renforcer les MO au niveau local ? Dans quels cas ? Faut-il chercher à impliquer les CLE dans l'émergence et la structuration des maîtres d'ouvrage ? Faut-il faire évoluer les aides et comment maintenir la cohérence de bassin versant dans le contexte de la réforme territoriale ?

- **Comprendre la question:**

Un des freins identifiés dans le passage à la mise en œuvre des Sage est l'émergence d'une maîtrise d'ouvrage pour mettre en place les actions opérationnelles. Faut-il chercher à impliquer les CLE dans l'émergence et la structuration des maîtres d'ouvrage ? Quels sont les résultats obtenus suite aux études d'émergence de maîtrise d'ouvrage, conduites dans le cadre des Sage ? Dans le contexte de la réforme territoriale et de la mise en place des compétences « GEMAPI », quelle articulation entre le rôle confié à la mission d'appui technique, aux EPTB et au rôle possible des CLE ? Les aides notamment financières apportées par l'accompagnement de l'agence doivent-elles évoluer notamment dans leurs règles d'attribution (conditions d'éligibilité et modalités d'engagement) pour accompagner l'évolution de la réforme territoriale et garantir une cohérence de bassin versant ?

- **Critère au regard de l'évaluation : gouvernance**
- **Echelle : locale**
- **Phase du Sage : mise en œuvre**
- **Résultats attendus :**

Facilité pour faire émerger des candidats MO pour la phase de mise en œuvre sans perturber le jeu démocratique local. Existence de structures maîtres d'ouvrage pour faciliter le passage à la phase « opérationnelle ».

- **Critère et indicateurs :**
- existence de structures maîtres d'ouvrage ;
- existence de bassins orphelins de maîtres d'ouvrage ;
- réalisation et résultat des études d'émergence de maîtrise d'ouvrage ;
- traitement de ces questions de maîtrise d'ouvrage en CLE ;
- appui de la CLE ou de l'animateur aux structures potentiellement maîtres d'ouvrage, temps passé.

- **Sources de donnée :**

- nombre d'études réalisées sur l'émergence de maîtrise d'ouvrage et budget alloué ;
- règles d'éligibilité actuelles des aides attribuées aux Sage ;
- questionnaires aux animateurs ;
- entretien avec les animateurs et Présidents de CLE sur les conditions et facteurs de succès pour l'émergence de candidats à la maîtrise d'ouvrage ;
- intégration des évolutions via la GEMAPI : identification des Sage pour lesquels la CLE s'est saisie de la question de la structuration de la maîtrise d'ouvrage : le Sage Loir, Le Sage estuaire de la Loire (désignation de chefs de file + réflexion sur la GEMAPI), les Marais poitevin (la CLE a donné son avis sur les périmètres pour mettre en place des contrats territoriaux).

- **Facteurs à prendre en compte**

Diversité des situations, de l'historique et des configurations administratives ; variabilité potentielle en fonction de la taille des territoires et du type de structures porteuses ; La loi « MAPAM » va faire évoluer à la fois les statuts des structures et leurs ressources potentielles, le délai de sortie des décrets liés à GEMAPI est un facteur potentiel de retard.

Axe 3

Accompagnement de l'agence de l'eau et déclinaison opérationnelle des Sage.

Q3.1: Comment l'agence de l'eau peut-elle accompagner les Sage pour favoriser leur déclinaison opérationnelle ? Doit-elle proposer des outils opérationnels du type des Contrats territoriaux ? Doit-elle aider à renforcer les compétences des membres de la CLE par des aides à la communication/sensibilisation et/ou doit-elle aider à renforcer les compétences de l'animateur du Sage ?

- **Comprendre la question :**

Le processus de Sage est un cycle long depuis l'émergence et l'élaboration. Le moment du passage à l'action et de la traduction opérationnelle arrive 6 à 10 ans après son émergence. Cette question est donc centrée sur la phase de mise en œuvre. Le terme « déclinaison opérationnelle » désigne le passage à un programme d'actions, précis, dimensionné et financé, voire la réalisation de travaux, qui impose l'existence de maîtres d'ouvrage, voir questionnement à ce propos dans l'axe 2. Le Sage est un document de planification qui fixe des orientations ; la rédaction du 9e programme proposait que le Sage définisse des actions prioritaires. Le 10ème programme demande que les Sage définissent des objectifs et des zones prioritaires.

Ainsi, le questionnement repose sur la capacité de l'agence de l'eau, à aider les Sage à accompagner la phase de mise en œuvre en facilitant la traduction effective en programmes locaux, voire en contrats territoriaux. Le Contrat territorial, doit-il être l'outil à préconiser, à imposer pour favoriser la traduction opérationnelle ? Il est l'un des principaux outils d'intervention de l'agence mais que ce n'est pas le seul. Un avis motivé de la CLE est demandé dans le cadre de l'élaboration des contrats

territoriaux. Il serait intéressant de savoir si l'avis de la CLE est sollicité par ailleurs sur la mise en œuvre de projets opérationnels sur le territoire de Sage. Les échanges avec les parties prenantes serviront à comprendre les difficultés rencontrées dans la déclinaison des Sage en programme opérationnel afin d'optimiser, voire de faire évoluer ou proposer de nouveaux outils ou modalités de mise en œuvre ou de financement qui répondront au mieux aux attentes de la phase opérationnelle. Un outil du type « contrat territorial » serait-il pertinent ? Dans la phase opérationnelle, quels sont les manques pour appuyer les animateurs à mieux remplir leur mission: faut-il produire des outils de communication, ou faut-il renforcer certaines compétences (et dans ce cas lesquelles) ? Quel est le rôle des membres de la CLE dans la phase de mise en œuvre ? Faut-il et comment l'agence peut-elle appuyer cette implication ?

- **Critère au regard de l'évaluation : efficacité, efficience, cohérence interne à l'agence**
- **Echelle : locale**
- **Phase du Sage : mise en œuvre**
- **Résultats attendus :**
 - un meilleur rapport coût/efficacité de l'action de l'agence ;
 - des dispositifs adaptés aux objectifs à atteindre sur le territoire au regard des objectifs Sdage (atteinte du bon état et gouvernance locale de l'eau) ;
 - évolution des membres de la CLE et de l'animateur de Sage vers de nouvelles missions ;
 - cohérence entre les actions financées par l'agence de l'eau et les Sage.
- **Critère et indicateurs :**
 - délai du cycle Sage pour arriver à la phase de mise en œuvre ;
 - nombre de Sage passant à une étape suivante dans leur processus durant la période d'un programme d'intervention et cout de chaque étape en matière d'accompagnement ;
 - freins rencontrés pour le passage à la phase de mise en œuvre, pour identifier les leviers de déblocage ou les bonnes pratiques qui facilitent le passage à l'acte ;
 - inventaire des outils mobilisés pour la mise en œuvre et des montages financiers ;
 - existence de programmes opérationnels suite aux Sage validés ;
 - lien et collaboration entre l'animateur du Sage et les animateurs des contrats.
- **Sources de donnée:**
 - phase de Bilan des Sage ;
 - questionnaires aux animateurs et aux Présidents de CLE sur les conditions et facteurs de succès pour l'émergence d'un programme d'actions opérationnel ;
 - entretien avec les animateurs de Sage pour connaître leurs attentes ;
 - études de cas ;
 - « focus group » au sein des délégations régionales pour identifier les outils ;
 - évaluation réalisée sur les contrats territoriaux.
- **Facteurs à prendre en compte**

Diversité des acteurs et des contextes historiques locaux pour chaque Sage : nécessité de pouvoir adapter l'accompagnement à chaque situation de sous bassin. Diversité des situations en lien avec la

diversité des périmètres de Sage (de leur taille), des structures porteuses (structures porteuses de CT et de Sage sont-elles identiques ?), de leurs compétences, de la diversité des situations de gouvernance de l'eau. Evolution à attendre dans le cadre de l'évolution des compétences GEMAPI. Les politiques des co-financeurs des actions opérationnelles entrent en ligne de compte.

Q3.2 : Est-ce que les procédures d'instructions préconisées pour favoriser l'articulation entre Sage et CT sont suffisantes ?

- **Comprendre la question :**

Les actions des contrats territoriaux découlent-elles du Sage ? Sont-elles cohérentes ? Comment s'assure-t-on de la cohérence entre ces documents ? Les CT ont-ils programmé les actions prioritaires prévues dans les Sage ? La question de l'antériorité entre les deux documents sur le territoire est à prendre en compte.

- **Critère au regard de l'évaluation : cohérence**
- **Echelle : locale**
- **Phase: mise en œuvre**
- **Résultats attendus :**

Bonne cohérence entre les orientations du Sage et le programme d'actions prévu dans le CT. Bon niveau et fréquence d'information entre Sage et CT dans la phase d'instruction des dossiers. Les avis motivés des CLE sur les projets de contrats territoriaux sont utiles aux membres du CA, est-ce que ces avis permettent de contribuer au débat ?

- **Critère et indicateurs :**

- prise en compte des actions opérationnelles des Sage dans les CT ;
- cohérence interne de l'agence de l'eau entre (i) son rôle au sein de la CLE qui vote le PAGD et (ii) son rôle de financeur qui peut se retrouver à refuser de participer au financement de certaines actions inscrites dans le PAGD ;
- prise en compte de l'avis des Sage sur les CT ; utilisation de ces avis ;
- Sources de donnée ;
- « focus group » en délégation ;
- entretiens auprès des animateurs de Sage ;
- études de cas ;
- évaluation menée sur les contrats territoriaux.

- **Facteurs à prendre en compte**

L'antériorité entre les deux documents Sage et CT est à prendre en compte (dans certains cas, les CT précèdent les Sage). Le rôle donné aux CLE dans l'élaboration des CT par le projet de Sdage 2016-2021 est-il susceptible de faire évoluer la situation ?

Axe 4 Accompagnement de l'agence de l'eau et Politique territoriale.

Q4.1 : Dans quel contexte l'agence et ses partenaires doivent-ils favoriser l'implication des CLE et/ou des structures porteuses dans les politiques territoriales et lesquelles (urbanisme, développement économique) ?

- **Comprendre la question :**

Les politiques de l'eau interagissent sur les territoires avec les autres politiques sectorielles qui doivent prendre en compte et appliquer les préconisations issues du Sage (opposable). Comment faciliter la prise en compte des éléments du Sage (connaissance, prise en considération, mise en œuvre) dans les autres politiques : urbanisme, développement économique, mais également tourisme, agriculture et aménagement (milieu littoral et marin) ou encore énergétique (ENR, micro centrales...) ? ; Faut-il pour cela impliquer la CLE dans les instances de décision des autres politiques et dans ce cas pour quelles politiques, dans quelles instances, et selon quelles modalités, sans pour autant « épuiser » ou « démobiliser » les membres des CLE. Si oui dans quelles instances prioritaires, au sein de quelles politiques sectorielles ? Cette participation est-elle nécessaire pour favoriser, faciliter, réussir à mettre en place les orientations du Sage ?

- **Critère au regard de l'évaluation : cohérence externe (territoire), efficience**
- **Echelle : locale et niveau global**
- **Phase : élaboration et mise en œuvre**
- **Résultats attendus :**

Une meilleure intégration des politiques locales de l'eau dans la mise en œuvre des autres politiques : connaissance des recommandations à appliquer, bonne compréhension des objectifs à atteindre en matière de bon état et des réponses à apporter sur le territoire, bonne sensibilisation aux enjeux de l'eau. Les autres politiques contribuent à l'atteinte des objectifs environnementaux.

- **Critère et indicateurs :**
 - perception sur les enjeux des Sage/territoires nécessitant une implication des CLE dans les autres politiques territoriales ;
 - nombre de sollicitations de la CLE par les acteurs du territoire ou sur les projets (sujets concernés, stade concerné, mode de sollicitation) ;
 - nombre de participation et d'actions des CLE dans les autres instances locales pour la mise en œuvre des politiques ;
 - rôle de l'animateur ; temps passé pour être présent dans les instances, formuler des avis ;
 - lisibilité externe du rôle des membres de la CLE ;
 - disponibilité pour l'animateur et la CLE de données récentes.

- **Sources de donnée :**

- questionnaire auprès des animateurs de Sage ;
- compte-rendus de CLE faisant état des actions entreprises et des résultats obtenus, des freins rencontrés ;
- retour sur expérience d'implication dans les documents d'urbanisme (Nantes et Le Mans) mais depuis peu de temps; étude de cas : Le Sage Vilaine est une bonne étude de cas où des liens entre eau et urbanisme sont faits. Le Sage Sarthe amont est également une bonne étude de cas.
- "focus group".

- **Facteurs à prendre en compte**

Disponibilité réelle des membres de la CLE et risque de dispersion ou de « parti pris » (selon la nature des autres mandats des membres de la CLE, notamment les élus). Temps disponible de l'animateur. La difficulté est aussi une difficulté de savoir à quel moment de la politique, il est pertinent/efficace d'intervenir. Il s'agira de faire la part de ce que pourrait être du rôle de l'animateur, des services de l'Etat, du rôle des membres de la CLE. Les règles de sollicitation des CLE (demandes d'avis) sont parfois définies par les Préfets (exemple des ICPE en Bretagne).

Q4.2 : Comment le programme d'intervention de l'agence peut-il favoriser cette implication ? Quelles en sont les conséquences sur l'accompagnement technique et financier de l'agence de l'eau ?

- **Comprendre la question :**

Quels nouveaux dispositifs, compétences, outils faut-il mettre en place au niveau de l'agence et dans les délégations pour accompagner cette implication des CLE dans les autres instances ? Quelles conséquences sur les ressources de l'agence dédiées à l'accompagnement des Sage (est-ce que cela implique des moyens supplémentaires en termes d'animation ?) ? Faut-il développer de nouvelles compétences, quel coût supplémentaire dans le budget d'accompagnement ? Faut-il en conséquence arrêter d'autres actions (et lesquelles) dans la logique d'économie de ressources (RGPP)? Quelles nouvelles charges de travail pour les délégations et quelle marge de manœuvre pour l'intégrer, quelles conséquences sur l'organisation des services ? Le maintien du budget implique-t-il une baisse des taux de subvention ? Comment cela évolue-t-il au regard de l'évolution des compétences territoriales (MAPAM, GEMAPI) ? L'agence a un rôle à jouer pour faciliter les passerelles entre la politique de l'eau et les autres politiques territoriales, notamment en diffusant l'information dont elle dispose sur les projets du territoire (actions financées, études). La question se pose du comment mettre en place ces passerelles, avec quels outils (documents d'appui, formation des membres de CLE), avec quels moyens, et quel sera le bon moment pour les mettre en place.

- **Critère au regard de l'évaluation : efficience**

- **Echelle: local et global (bassin)**

- **Phase : élaboration et mise en œuvre**

- **Résultats attendus :**

Meilleure cohérence des politiques au regard de la gestion locale de l'eau, maîtrise du coût et des ressources dédiées à l'accompagnement. Des outils efficaces, pour les bonnes cibles avec les bons

messages, bons canaux, et bonne fréquence de diffusion. Une organisation et des services plus performants pour accompagner les Sage et plus globalement la politique locale de l'eau.

- **Critère et indicateurs :**

- budget et ressources des services dédiés aux Sage ;
- % de subvention par action (évolution) ;
- ressources humaines dédiées (budget et ETP) pour l'animation et pour les chargés d'intervention ;
- expériences réussies de diffusion d'information ;
- besoins de formation ;

- **sources de donnée :**

- base de données SIGMA agence de l'eau ;
- questionnaire auprès des animateurs sur les temps passés, les besoins ;
- focus group en délégation ;
- entretiens avec les collectivités co-financeurs ;
- contrats cadre (accord sur la diffusion de l'information entre partenaires ?).

- **Facteurs à prendre en compte**

Evolution future des financements liée à la MAPAM et à la GEMAPI ; Distinction à faire entre les politiques territoriales qui relèvent du petit cycle de l'eau et les politiques hors domaine de l'eau. Cibler la question sur les thématiques retenues comme importantes en Q4.1.

Q4.3 : Comment améliorer la circulation de l'information auprès de l'ensemble des partenaires (agence, collectivités et Etat) vers la CLE sur les actions menées ?

- **Comprendre la question :**

Pour mesurer la prise en compte des orientations du Sage dans les autres politiques territoriales et leur mise en œuvre, il faut pouvoir faire remonter les informations sur les actions entreprises par les autres acteurs (privés et publics) du territoire: comment organiser (harmoniser) cette remontée d'information pour la rendre exhaustive (identifier toutes les actions menées) et précise (comprendre les incidences sur la gestion de l'eau) afin de pouvoir apprécier les effets sur la gestion de la ressource (en plus et en moins) à court et long terme. Est-ce que l'information est bien diffusée à l'animateur? au sein des membres de la CLE?, avec quelle fréquence?, est-ce que les infos vont bien autres membres que ceux du bureau de la CLE ?

- **Critère au regard de l'évaluation : efficience**

- **Echelle : locale**

- **Phase : élaboration et mise en œuvre**

- **Résultats attendus :**

Meilleure remontée de l'information vers la CLE pour connaître les actions des autres politiques et leur incidence sur la gestion locale de l'eau (en plus et en moins).

- **Critère et indicateurs :**

- exhaustivité des actions recensées et remontées aux CLE,
- outils de transmission des données,
- simplicité du fonctionnement

- **Sources de donnée:**

- entretiens avec les collectivités
- études de cas (entretiens avec les services de l'état)
- focus Group au sein des agences de l'eau

- **Facteurs à prendre en compte:**

Diversité et multitude des acteurs, des pratiques de gestion de l'information ; Cibler la question sur les thématiques retenues comme importantes en Q4.1

Axe 5

Accompagnement de l'agence et atteinte des objectifs environnementaux du Sdage.

Q5.1. Dans quelle mesure l'accompagnement des Sage contribue-t-il efficacement à la politique de l'agence et à l'atteinte du bon Etat ? Comment joue le positionnement de l'agence de l'eau en général, au sein de la CLE et dans ses autres politiques d'intervention ? Comment l'agence accompagne la cellule d'animation et la CLE dans la définition de la plus-value d'un Sage sur le territoire ? Quelle articulation existe entre le Sage (la CLE) et le Sdage (le Comité de bassin) ?

- **Comprendre la question :**

Cette question est centrée sur l'efficacité de l'accompagnement de l'agence pour favoriser la prise en compte des objectifs du Sdage et l'atteinte des objectifs environnementaux ce qui recouvre le bon état écologique, la préservation du bon état, etc. En cela, cet axe évaluatif est une des sous-questions de l'axe 1 : Quelle est la plus-value de l'accompagnement des Sage par l'agence pour favoriser l'atteinte des objectifs environnementaux ? est-ce que l'appui de l'agence facilite la définition d'actions prioritaires par les Sage, la mise en place d'actions prioritaires opérationnelles (cf Axes 2 et 3), la prise en compte des objectifs du Sdage dans les actions prioritaires ? Quel est le niveau d'ambition des Sage : sont-ils plus ambitieux que le Sdage ?

Cette question interroge le processus d'approbation des Sage en Comité de Bassin et l'examen de leur compatibilité au regard du Sdage, ainsi que la capacité de l'agence à l'amont à favoriser la cohérence entre le Sage et les objectifs du Sdage. Elle interroge aussi le rôle des chargés d'intervention en délégation et leur capacité au sein de la CLE, de l'animateur ou du Président de CLE à communiquer sur les objectifs de la politique de l'agence et à obtenir l'adhésion de la CLE.

L'agence de l'eau souhaite à la fois que la CLE et l'animateur du Sage soient un relais de la politique de l'agence au niveau local et que la CLE s'approprie la politique de l'eau. Ces deux objectifs ne sont pas forcément en adéquation. Par exemple, il se peut que des CLE donnent des avis négatifs sur le projet de Sdage. La CLE est une instance de débat démocratique, les échanges qui ont lieu en CLE, les choix qui sont fait sont la responsabilité de ses membres.

- **Critère au regard de l'évaluation : Efficacité/cohérence interne**
- **Echelle : échelle locale**
- **Phase : élaboration et mise en œuvre**
- **Résultats attendus :**

Au niveau local: un Sage qui définit des actions prioritaires, facilite leur mise en œuvre (cf axe 2 et axe 3), est compatible avec le Sdage, est ambitieux et contribue à l'atteinte des objectifs environnementaux.

- **Critères et indicateurs :**
 - définition et mise en œuvre d'actions prioritaires ;
 - cohérence avec les objectifs du Sdage et de la DCE ;
 - existence de priorités formulées dans le document du Sage ;
 - avis formulé lors du Comité de Bassin ;
 - contribution à l'atteinte des objectifs environnementaux (ambition fixée, réalisation des actions, traitement des enjeux prioritaires, etc.).
- **Sources de donnée**
 - focus group en délégation ;
 - questionnaire auprès des animateurs et présidents de CLE ;
 - études de cas : sur les PAGD et règlement des Sage validés ;
 - retour d'expérience auprès des CLE concernant leur avis sur le projet de Sdage (avec appui AELB + Dreal) ;
 - évaluation menée en Bretagne sur une dizaine de Sage.
- **Facteurs à prendre en compte :**

Cette question met en perspective, les questions Q5.2 et Q5.1 avec la question Q2.1 et l'équilibre à trouver entre l'appropriation locale et la gouvernance de l'eau et les exigences descendantes sur la prise en compte du Sdage ? Selon les dates d'élaboration, les exigences pouvaient être différentes ; Diversité des enjeux à traiter sur le territoire et existence de conflits d'usage plus ou moins importants sur le territoire.

Q5.2. L'agence doit-elle moduler son accompagnement (technique et financier) des Sage pour renforcer l'efficacité des Sage au regard de sa contribution à l'atteinte des objectifs environnementaux ? Faut-il que l'agence demande de préciser les objectifs et les indicateurs de résultats en adéquation avec le Sdage ?

- **Comprendre la question :**

Cette question interroge les leviers que peut mobiliser l'agence pour favoriser une meilleure prise en compte des objectifs du Sdage dans les Sage : le levier technique (appui technique sur des Sage prioritaires ?, priorisation des moyens d'accompagnement de l'agence ?) ou le levier financier (incitativité ? critères d'éligibilité renforcés ?, sélectivité ?). Elle interroge aussi la nécessité de fournir un cadre plus précis aux Sage en fournissant la grille attendue de formulation des objectifs et d'indicateurs de résultats ? Cet outil peut-il permettre de faciliter la compatibilité ?

- **Critère au regard de l'évaluation : Efficience des outils existants/possibles**
- **Echelle : échelle locale**
- **Phase: élaboration et mise en œuvre**
- **Résultats attendus :**

Niveau local: un Sage qui définit des actions prioritaires, facilite leur mise en œuvre (cf axe 2 et axe 3), est compatible avec le Sdage, est ambitieux et contribue à l'atteinte des objectifs environnementaux

- **Critères et indicateurs :**
 - acceptabilité et plus-value de nouvelles règles d'intervention ;
 - pertinence d'un outil pour cadrer la demande d'objectif ;
 - moyens financiers accordés aux territoires en « bon état » ;
 - outils et incitations possibles (retour d'expérience).
- **Sources de donnée**
 - focus group en délégation ;
 - base de données SIGMA ;
 - avis du Secrétariat Technique de Bassin ;
 - CR des réseaux d'animateurs de Sage ;
 - modalités d'intervention des autres agences de l'eau.
- **Facteurs à prendre en compte:**

Cette question est à rapprocher de la question Q1.2. sur la pérennité financière du fonctionnement de la CLE, sur la question des financements à apporter pour l'animation du Sage.

Q5.3 : Quel équilibre faut-il trouver dans l'accompagnement de l'agence pour à la fois permettre l'atteinte des objectifs environnementaux fixés par le Sdage et une bonne appropriation du Sage par les acteurs locaux ?

- **Critère au regard de l'évaluation : gouvernance**
- **Echelle : locale**

- **Phase: élaboration et mise en œuvre**
- **Résultats attendus :**

Un Sage qui contribue à l'atteinte des objectifs de la DCE et permet une mobilisation des acteurs de l'eau au sein de la CLE (les acteurs sont impliqués dans la construction des réponses et dans leur mise en œuvre, voir question Q2.1).

- **Critère et indicateurs :**

- le rôle de l'agence est connu, compris et son appui est considéré comme nécessaire ;
- le positionnement de l'agence contribue à favoriser la prise en compte des objectifs du Sdage, à faciliter leur appropriation voire une adaptation locale ;
- adaptation de l'appui apporté aux évolutions des besoins des acteurs et des situations spécifiques à chaque Sage ;
- l'avis fourni en Comité de Bassin prend en compte les spécificités locales.

- **Sources de donnée**

- avis formulés en Comité de Bassin ;
- entretiens avec les animateurs de Sage et Présidents de CLE ;
- études de cas ;
- « focus group ».

- **Facteurs à prendre en compte**

La spécificité du Sdage Loire-Bretagne qui donne un rôle fort aux Sage et formule de nombreuses recommandations ou prescriptions à l'égard des Sage est un élément à prendre en compte. En effet, au-delà du rôle de l'agence, les acteurs s'exprimeront éventuellement sur le cadre fourni par le Sdage, jugé trop prescriptif ou au contraire comme donnant un cadre et une légitimité. La difficulté réside dans la capacité à distinguer l'accompagnement de l'agence et le cadre fixé par le Sdage.

Agence de l'eau Loire-Bretagne

9 avenue Buffon • CS 36339

45063 ORLEANS CEDEX 2

Tél. : 02 38 51 73 73 - Fax : 02 38 51 74 74

webmestre@eau-loire-bretagne.fr

