

Évaluation

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

www.eau-loire-bretagne.fr



Rapport final • juillet 2017
Évaluation de la cohérence globale
du 10^e programme d'intervention



Établissement public du ministère
chargé du développement durable

édition : novembre 2017

Le conseil d'administration de l'agence de l'eau confie le suivi du dispositif d'évaluation des politiques publiques à la commission évaluation de la politique d'intervention. Celle-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 les parties prenantes de la politique évaluée et l'agence de l'eau. Pour l'évaluation de la cohérence globale du 10^e programme d'intervention le comité de pilotage est composé des membres de la commission évaluation appartenant au conseil d'administration, ce qui permet d'inclure au mieux ces travaux dans le cadre de l'élaboration du 11^e programme,

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 à destination du conseil d'administration de l'agence. 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 rapport d'évaluation et sa synthèse sont disponibles sur le site Internet de l'agence de l'eau :

<https://agence.eau-loire-bretagne.fr/home/agence-de-leau/politique-devaluation-de-lagence-de-leau.html>

Le programme d'intervention définit les redevances collectées et les aides accordées par l'agence de l'eau. Il est le fruit de réunions de négociations et de compromis à l'échelle du bassin pour tenir compte à la fois des attentes des usagers de l'eau, des objectifs des pouvoirs publics nationaux, et des objectifs de la directive cadre sur l'eau (DCE) traduits dans les orientations et dispositions du Sdage.

Le conseil d'administration de l'agence de l'eau a inscrit l'évaluation de la cohérence globale du 10^e programme d'intervention, comme la première évaluation du plan d'évaluation des politiques publiques 2017-2019. Ce sujet est en effet prioritaire au moment où le conseil d'administration élabore le 11^e programme d'intervention.

Le suivi de l'évaluation a été confié aux membres de la commission évaluation appartenant au conseil d'administration. Cette commission a choisi d'interroger d'une part l'adéquation du programme d'intervention avec le Sdage et d'autre part la manière dont le programme est construit et structuré.

L'évaluation a été un moment privilégié pour rappeler les rôles respectifs du programme d'intervention et du Sdage. Elle a permis notamment de répreciser le fait que le programme d'intervention est un outil parmi d'autres pour mettre en œuvre le programme de mesures associé au Sdage, inventaire des actions nécessaires pour répondre aux objectifs environnementaux du Sdage.

Je retiendrais principalement de l'évaluation que le 10^e programme apporte dans l'ensemble une réponse aux orientations et dispositions du Sdage, mais le lien avec le Sdage manque de lisibilité dans la rédaction du programme. La cohérence entre le programme d'intervention et le Sdage mérite d'être améliorée pour garantir une meilleure contribution du programme à l'atteinte des objectifs environnementaux.

Le comité de pilotage a abouti à un ensemble de sept recommandations qui interpellent à la fois le niveau politique, la direction de l'agence et le fonctionnement des instances. Je souhaite souligner qu'un large consensus s'est dégagé autour d'une recommandation clé : renforcer la lisibilité des objectifs du programme. Il s'agit de passer d'un 10^e programme perçu principalement comme un outil financier à un 11^e programme d'objectifs. La hiérarchisation des objectifs du programme et la clarification de ce qui relève de l'atteinte des objectifs environnementaux du Sdage et ce qui relève d'autres priorités devrait aider le conseil d'administration à orienter les aides vers les actions les plus efficaces pour l'atteinte des objectifs environnementaux du Sdage et devrait asseoir une position de négociation de l'agence afin de mieux mobiliser les acteurs locaux au service de l'exigence de résultats.

Je tiens à remercier l'ensemble des personnes qui se sont impliquées dans ce travail, les membres des instances qui ont pu s'exprimer au travers d'entretiens avec les bureaux d'études, les bénéficiaires des aides de l'agence qui ont répondu à l'enquête en ligne et les membres de la commission pour les échanges fructueux tout au long du processus d'évaluation.

Marc BRUGIERE
Président de la commission évaluation
de la politique d'intervention

Membres du comité de pilotage de l'évaluation :

Président du Comité de pilotage :

M. Marc BRUGIERE (Usagers professionnels - Producteurs d'électricité)

Représentants des Usagers :

M. Jean-Paul DORON (Associations agréées de pêche et de protection du milieu aquatique)

M. Philippe NOYAU (Usagers professionnels - Agriculture)

M. Bernard ROUSSEAU (Associations agréées de protection de la nature)

M. Christian SAQUET (Associations agréées de défense des consommateurs)

Représentants de l'Etat et Etablissements publics :

M. Patrick BERTRAND, (Etablissements publics de l'Etat – Agence Française de la Biodiversité)

Mme Anne BOUYGARD (Etablissements publics de l'Etat - ARS Centre-Val de Loire), représentée par

Mme Françoise MORAGUEZ

M. Christophe CHASSANDE (Etat - DREAL Centre-Val de Loire), représenté par M. Patrick FERREIRA

M. Jean-Roch GAILLET (Etat - DRAAF Centre-Val de Loire), représenté par M. Guy FREMAUX

M. Marc NAVEZ (Etat - DREAL Bretagne), représenté par Mme Pascale FERRY

Représentants de l'agence de l'eau :

M. Martin GUTTON (Directeur général de l'agence de l'eau)

M. Claude GITTON (Directeur général adjoint Programme)

M. Rémi LE BESQ (Représentant du personnel de l'agence)

Secrétariat technique de l'évaluation :

M. Yannick MERCIER, Chargé de mission au Service collectivités et industries, Direction des politiques d'intervention

M. Hervé GILLIARD, Chef de projet Directive Cadre sur l'Eau, Direction de l'évaluation et de la planification,

Mme Laure VALETTE, Cheffe de projet évaluation des politiques publiques, Direction de l'évaluation et de la planification.

Evaluation réalisée de janvier à juin 2017

Prestataires : Epices (Dikran Zakeossian, Anne Desgrée, Jean-Philippe Housse) et Asca (Jean-Baptiste Narcy)

Sommaire

1. CONTEXTE ET OBJECTIFS DE LA MISSION	2
1.1 LE PROGRAMME D'INTERVENTION DE L'AGENCE : UN OUTIL CENTRAL DE LA POLITIQUE DE BASSIN	2
1.2 UN PROGRAMME D'INTERVENTION AU SERVICE D'UNE DIVERSITE D'OBJECTIFS	3
1.3 ATTENTES EVALUATIVES	3
1.4 METHODE D'EVALUATION	8
2. LE 10^E PROGRAMME : OBJECTIFS ET LOGIQUE D'ACTION	10
3. QUELLE COHERENCE SPECIFIQUE DU 10^E PROGRAMME AVEC LE SDAGE?	16
LE 10 ^E PROGRAMME D'INTERVENTION PREND-IL EN COMPTE LES OBJECTIFS DU SDAGE?	16
UNE COHERENCE ENTRE 10 ^E PROGRAMME ET PDM DIFFICILE A INTERPRETER	22
4. QUELLE COHERENCE TRANSVERSALE AU TRAVERS DES PRINCIPES DU 10^E PROGRAMME ?	24
4.1 UNE LISIBILITE LIMITEE	24
4.2 UNE FAIBLE SELECTIVITE	31
4.3 UNE INCITATIVITE PARTIELLE	35
4.4 SYNTHESE DES IMPACTS DE LA REVISION DU PROGRAMME D'INTERVENTION SUR L'APPLICATION DES PRINCIPES (LISIBILITE, INCITATIVITE, SELECTIVITE)	42
5. QUELLE COHERENCE TRANSVERSALE DES MOYENS ET GOUVERNANCE ?	44
5.1 COHERENCE DES MOYENS HUMAINS	44
5.2 COHERENCE DES MOYENS BUDGETAIRES	47
5.3 GOUVERNANCE ET COHERENCE	49
6. CONCLUSION ET REPONSE AUX QUESTIONS EVALUATIVES	53
6.1 DANS QUELLE MESURE LE 10 ^E PROGRAMME D'INTERVENTION EST-IL EN ADEQUATION AVEC LES ORIENTATIONS ET LES DISPOSITIONS DU SDAGE ?	53
6.2 DANS QUELLE MESURE LE 10 ^E PROGRAMME D'INTERVENTION EST-IL SUFFISAMMENT INCITATIF, SELECTIF ET LISIBLE POUR REpondre AUX ENJEUX QUE LUI A DONNES LE CONSEIL D'ADMINISTRATION ?	55
7. RECOMMANDATIONS	58
7.1 RENFORCER LA VISIBILITE POLITIQUE DU 11 ^E PROGRAMME EN RENDANT PLUS EXPLICITES SES OBJECTIFS ET PRIORITES	58
7.2 UN PROGRAMME AVEC UNE COHERENCE OBJECTIFS-MOYENS RECHERCHANT UNE VERITABLE EFFICACITE ENVIRONNEMENTALE	64
7.3 S'ASSURER DE L'ADAPTATION DES MOYENS ET DE LA GOUVERNANCE DE L'AGENCE	67
8. ANNEXES	71
8.1 LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	71
8.2 RESULTATS COMPLEMENTAIRES DE L'ENQUETE AUPRES DES BENEFICIAIRES DES AIDES DE L'AGENCE	75

1. CONTEXTE ET OBJECTIFS DE LA MISSION

1.1 Le programme d'intervention de l'agence : un outil central de la politique de bassin

La politique de l'eau du bassin Loire-Bretagne s'organise autour de plusieurs instruments et dispositifs permettant à la fois de planifier l'action publique et de financer les actions estimées nécessaires :

- Le **Sdage (Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux)**, document d'orientation et de planification, est élaboré par le comité de bassin. Il définit notamment les orientations pour une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau et propose des objectifs de qualité et de quantité à atteindre : (1) le bon état des masses d'eau ; (2) la non dégradation ; (3) la réduction des pollutions liées aux substances dangereuses et (4) le respect des normes dans les zones protégées (baignades, captages, Natura 2000...) ». Le Sdage, propose aussi des orientations et dispositions (leviers et principes d'action) nécessaires pour prévenir la détérioration et assurer l'amélioration de la ressource et des milieux. Parmi ces dispositions, une partie renvoie à des mesures financières prises en charge pour une grande partie par l'agence de l'eau ; d'autres sont de nature plus réglementaire.

- Le **Programme de Mesures (PDM)** est aussi un document de planification élaboré par le comité de bassin et ses émanations territoriales : les commissions territoriales. Il précise, à l'échelle des masses d'eau, la combinaison d'actions¹ (techniques, financières, réglementaires), devant conduire à l'atteinte des objectifs finaux. Il propose un chiffrage économique des coûts et bénéfices attendus.

- Le **10^e programme d'intervention** de l'agence de l'eau Loire-Bretagne élaboré par le conseil d'administration de l'agence. Ce programme mobilise de 2,5 milliards d'euros au service de la reconquête et à la préservation de la qualité des eaux et des milieux aquatiques pour la période 2013 à 2018. Il correspond **au dispositif d'intervention financier de l'agence de l'eau et constitue un instrument majeur au service de la politique de l'eau** à l'échelle du Bassin. La construction du programme vise à répondre aux **règlementations et lois françaises², ainsi qu'aux directives européennes³** dans le domaine de l'eau. Un des objectifs majeurs du programme est la réponse à la **Directive Cadre sur l'Eau (DCE)** qui introduit un changement de paradigme en mettant l'accent sur la logique de résultats et l'exigence d'atteinte du « *bon état écologique et chimique des masses d'eau* ». Au-delà de ces exigences « externes » l'écriture du programme reflète **les orientations et priorités des acteurs et usagers** du bassin, représentés au sein du conseil d'administration de l'agence.

La présente évaluation vient interroger tout particulièrement la cohérence globale du 10^e programme ainsi que l'articulation entre instruments de la politique de l'eau.

¹ Correspondant ici à des types ou familles d'actions, plutôt que des mesures précises.

² Loi sur l'eau et les milieux aquatiques, Grenelle de l'environnement,...

³ Directives Eaux Résiduaires Urbaines, Directive Nitrates, Directive Cadre sur l'eau,...

1.2 Un programme d'intervention au service d'une diversité d'objectifs

Comme le précise le cahier des charges de l'étude : « le 10^e programme d'intervention de l'agence de l'eau est le résultat d'une histoire, d'un cadre réglementaire et d'un jeu d'acteurs. Ce programme est le successeur de 9 programmes d'interventions pluriannuels successifs. ... Il est le fruit de 18 mois de négociations entre les acteurs du comité de bassin en vue de définir des mesures territoriales de gestion de l'eau qui viennent compléter les mesures nationales et sont motivées par la réalisation d'objectifs définis à l'échelle du bassin Loire-Bretagne ». Le 10^e programme a fait l'objet d'une révision à mi-parcours, entrée en application à partir de janvier 2016.

Dans une perspective historique, les instances des agences de l'eau ainsi que les programmes d'intervention se sont d'abord construits autour des enjeux de gestion du petit cycle de l'eau : les thématiques « eau potable » et « assainissement » notamment. Les instances de l'agence se sont initialement structurées pour coordonner l'effort de gestion du petit cycle entre usagers du bassin⁴.

Cependant, l'évolution de la politique de l'eau depuis une vingtaine d'années a été marquée par la montée en puissance du grand cycle de l'eau : d'une part les progrès enregistrés sur le petit cycle de l'eau révélant de nouveaux enjeux à traiter sur le grand cycle (pollutions diffuses, hydromorphologie, etc.), d'autre part les évolutions réglementaires mettant l'accent sur le grand cycle (loi sur l'eau de 1992 et surtout DCE et son obligation de résultats conduisant à insister davantage sur les moyens à mettre en œuvre sur le grand cycle, LEMA de 2006, Grenelle, etc.). Ainsi, alors que les actions relevant du grand cycle de l'eau sont quasi marginales jusqu'au 6^e ou 7^e programmes d'intervention, elles représentent aujourd'hui près de 18% des dotations du 10^e programme révisé de l'agence.

La question de la cohérence globale du programme d'intervention se pose donc dans un contexte où le programme d'intervention est à cheval entre plusieurs objectifs. Le 10^e programme d'intervention est le fruit de nombreuses réunions de négociations et de compromis à l'échelle du bassin. Il intègre des missions historiques tournées vers le petit cycle de l'eau, des missions de plus en plus prioritaires vers le grand cycle et les objectifs de la DCE /Sdage, d'autres missions découlant du cadrage de la tutelle (changement climatique, alimentation en eau potable, assainissement non collectif, ...). L'ensemble de ces missions est aujourd'hui porté par l'agence de l'eau qui doit au travers du 10^e programme répondre à cette diversité d'attentes émanant des usagers du bassin, des pouvoirs publics nationaux et des orientations communautaires.

1.3 Attentes évaluatives

ATTENTES GÉNÉRALES RELATIVES À L'ÉVALUATION

La mission d'évaluation est centrée sur l'appréciation de **la cohérence globale du programme et de ses équilibres constitutifs**. Les attentes exprimées par le cahier des charges sont de trois ordres, à savoir :

⁴ les redevables qui alimentent le budget, étant aussi les maîtres d'ouvrages des actions et bénéficiaires des aides de l'agence

- Interroger les fondements du 10^e programme : un programme tourné vers le Sdage, un programme plus incitatif, plus sélectif, plus lisible ;
- Identifier les marges de manœuvre pour renforcer cette cohérence – quelle adaptation des principes, et logique de construction pour y parvenir ;
- Accompagner le comité de pilotage dans la formulation de recommandations pour l'élaboration du 11^e programme.

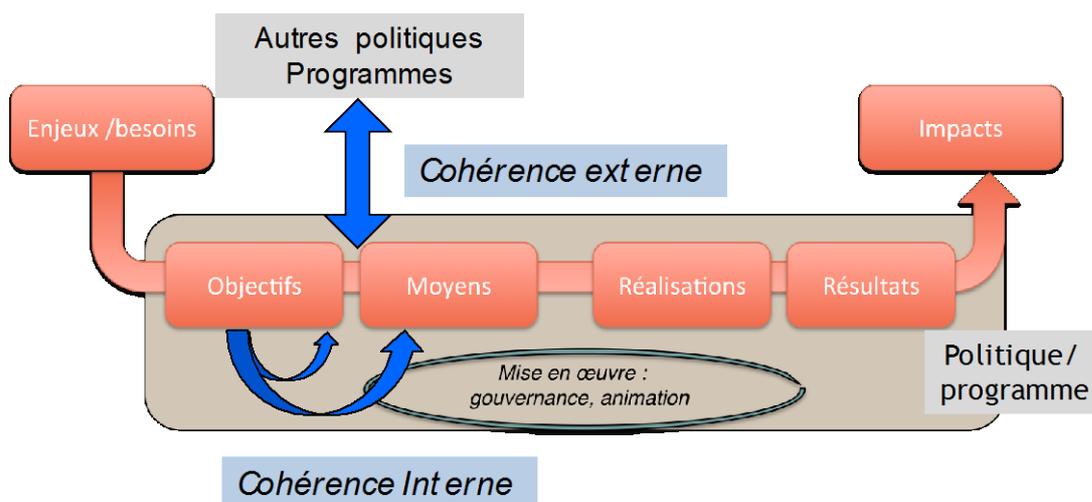
La construction du 11^e programme débutant concomitamment au travail d'évaluation, cette mission revêt un caractère très stratégique et vise à alimenter directement le travail des instances autour du nouveau programme. Le comité de pilotage qui suit l'étude est donc constitué des membres du Groupe permanent d'évaluation appartenant au conseil d'administration élargit à un représentant des consommateurs appartenant au comité de bassin. Cette constitution spécifique répond au besoin de faire le lien entre cette évaluation et le travail réalisé au sein des instances pour élaborer le 11^e programme.

LA COHÉRENCE EN ÉVALUATION: UN CRITÈRE CLASSIQUE

L'analyse de la cohérence constitue un des critères « classiques » de l'évaluation des politiques publiques. L'évaluation des politiques publiques distingue communément :

- la cohérence interne de la politique qui interroge les liens entre différents objectifs, ou les liens entre les objectifs et les moyens (moyens juridiques, humains et financiers...) d'un dispositif public ;
- la cohérence externe de la politique qui interroge le lien entre le dispositif évalué avec les autres politiques et programmes (complémentarités, redondances, synergies ...).

Le schéma suivant illustre ces différentes approches de la cohérence interne et externe.



Si la cohérence en évaluation apparaît comme un critère assez classique et relativement « intuitif », son analyse s'avère souvent multiforme et assez exigeante. En effet, la cohérence renvoie à une multitude de dimensions :

- Cette cohérence peut être abordée sur **un plan quantitatif et fonctionnel** en interrogeant (1) le volume des moyens globaux de la politique, (2) ses moyens humains et organisationnels venant garantir la qualité de sa mise en œuvre ;
- La cohérence peut aussi renvoyer à **une approche thématique** – la bonne couverture des champs de priorité et des objectifs initiaux *versus* la couverture partielle de ces priorités ou thématiques ;
- La cohérence peut s'analyser sous l'angle de **la logique d'action**. Cette logique ou « théorie d'action » interroge aussi bien les principes de construction du programme (sélectivité, incitativité, ciblage, ...), que le choix de ses leviers et outils d'intervention, ou encore les hypothèses sous-jacentes à la construction de ce programme (quel rôle attendu du dispositif évalué au regard d'autres politiques ou programmes, hypothèses sur les liens de causalité, jeux d'acteurs...) ;
- Cette cohérence peut aussi interroger **la gouvernance et le processus de mise en œuvre**, afin de s'assurer que le pilotage politique ou technique du programme est en phase avec les orientations et exigences.

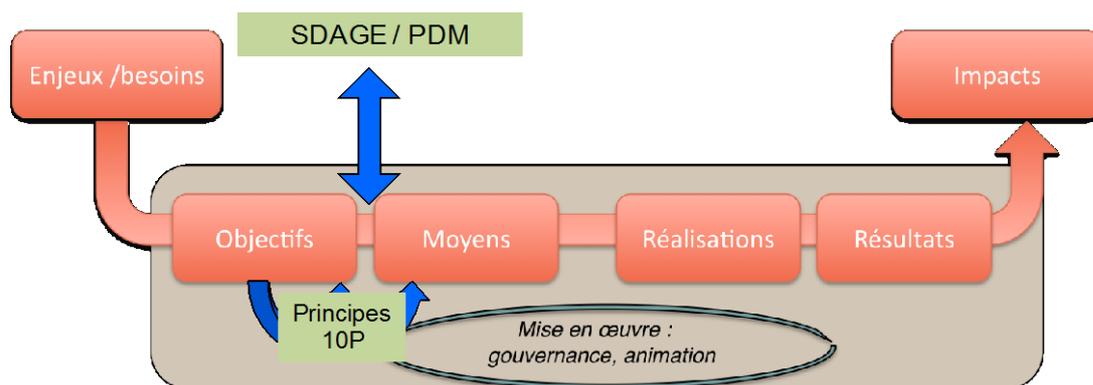
Au-delà de ces différents registres, la cohérence peut être **appréciée a priori** (du point de vue des principes et de la construction de la politique) ou **a postériori** – sur le plan du fonctionnement, et en intégrant les mécanismes de la mise en œuvre et de la gouvernance. Cette cohérence « de structure » et « cohérence de fait » sont aussi deux des déterminants de l'efficacité finale du programme.

Enfin, la cohérence, s'apprécie toujours en relatif, et en référence à un système d'action global en interprétant la robustesse d'ensemble de la logique d'intervention d'une politique.

DEUX QUESTIONS CIBLÉES POUR APPRÉHENDER LA COHÉRENCE GLOBALE

Dans le cadre de la présente mission, la cohérence globale est abordée autour de deux grandes questions évaluatives :

- Dans quelle mesure le 10^e programme d'intervention est-il en adéquation avec les orientations et les dispositions du Sdage et son programme de mesures ? (que nous appellerons **Q1**).
- Dans quelle mesure le 10^e programme d'intervention est-il suffisamment incitatif, sélectif et lisible pour répondre aux enjeux que lui a donnés le conseil d'administration ? (que nous appellerons **Q2**).

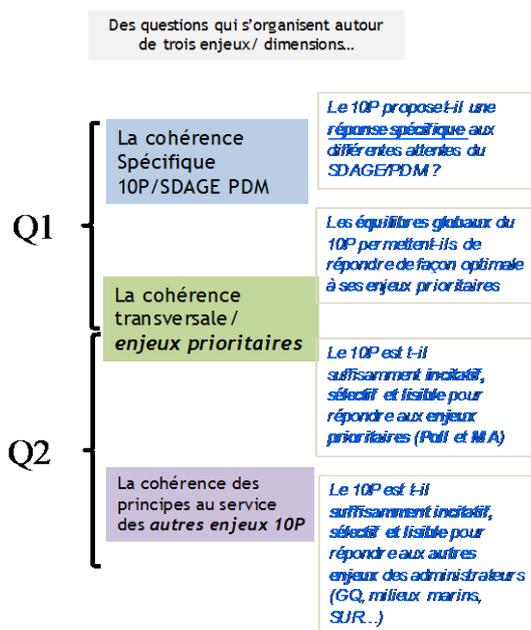


La première question interroge la **cohérence externe du programme vis-à-vis des dispositions et orientations du Sdage / programme de mesures**. Elle interroge le lien entre le 10^e programme et le cadre de planification et orientation fixant les objectifs prioritaires. Il s'agit de voir en quoi le programme opérationnel de l'agence permet ou non de répondre aux objectifs globaux et aux priorités territoriales fixés par le Sdage. Cette approche de la cohérence ressemble à une question de cohérence interne (lien entre objectifs et moyens) mais interroge en réalité, le lien entre un programme élaboré par le conseil d'administration et un Sdage émanant du comité de bassin : **Le changement de paradigme vers la DCE est-il suffisamment traduit dans le contenu du programme pour répondre aux exigences portées par le Sdage ?** Elle suppose néanmoins de décrire la façon dont le Sdage et le PDM qualifient la place relative du 10^e programme de l'agence dans l'atteinte des orientations et dispositions.

La seconde question interroge la cohérence interne des principes du programme. Elle porte avant tout sur l'incitativité, la sélectivité, et lisibilité autour desquelles ont été définis les taux d'aide et d'intervention financière. Ces principes structurent l'ensemble du « design » de la politique au service des huit enjeux du 10^e programme sans se limiter aux enjeux prioritaires du Sdage (pollutions et milieux). Au travers de ces différents principes, le programme arrive-t-il à satisfaire de façon optimisée à la fois les enjeux de la DCE et du Sdage mais aussi les enjeux portés par le conseil d'administration de l'agence, relayant légitimement les attentes des différents acteurs qui le composent ? L'analyse de ces principes doit **interroger à la fois chaque principe individuellement, mais aussi la qualité de l'articulation et de la combinaison de ces principes** au service des différents enjeux.

Derrière ces deux questions, la préoccupation exprimée par les acteurs rencontrés est celle de l'urgence DCE et en particulier l'exigence de résultat sur le bon état des masses d'eau. Malgré les avancées de l'actuelle génération, l'état physico-chimique des masses d'eau a peu évolué et l'inquiétude se fait réelle pour certains acteurs. Le 11^e programme (2018-2024) est considéré parfois comme le programme de la dernière chance avant l'échéance ultime de la DCE (2027). Au-delà d'une cohérence formelle entre Sdage et programme d'intervention, l'agence souhaiterait s'assurer d'une cohérence effective dans la mise en œuvre, permettant de **viser l'efficacité ou de mieux répartir la responsabilité du résultat**.

Si ces deux questions semblent globalement bien circonscrites et ciblées, leurs champs se recouvrent et les réponses sont en partie articulées (cf. schéma ci-dessous). A titre d'exemple, la cohérence interne (*le programme est-il suffisamment incitatif et sélectif ?*) dépend fortement du contexte externe à chaque thème et en particulier le poids du cadre réglementaire (ex. obligation à agir pour la mise en œuvre de la Directive relative aux Eaux Résiduaires Urbaines) ou la présence d'autres financeurs (ex. présence de cofinancements sur les contrats milieux aquatiques en région Centre, mais absence de cofinancements sur les pollutions diffuses). De même, la cohérence « externe » du programme de l'agence vis-à-vis du Sdage renvoie à une analyse de sa cohérence interne et de l'équilibre entre volets DCE et hors DCE au sein du 10^e programme. Cette cohérence



externe du 10^e programme peut à la fois être interrogée de façon « spécifique » ou de façon « transversale ».

- La cohérence « **spécifique** » est une correspondance terme à terme : le 10^e programme apporte une réponse spécifique à chaque point du Sdage qui le concerne. Il s'agit de **vérifier que le 10^e programme « prend en charge » les différentes dispositions et orientations du Sdage/PDM**. Il s'agit également de voir si les moyens du 10^e programme permettent de couvrir le budget DCE estimé par le PDM, si les différents volets prioritaires et zones protégées du Sdage trouvent une réponse dans les modalités du programme.

- La cohérence « **transversale** interroge les équilibres généraux du 10^e programme, leur correspondance avec ceux du Sdage et les principes de la DCE. Les actions prévues par le programme sont-elles cohérentes dans leur ensemble

avec les besoins du grand cycle de l'eau et les orientations DCE ? Les tensions éventuelles entre petit et grand cycle de l'eau, sont-elles intégrées au 10^e programme et comment ces dernières sont-elles traitées ? De ce point de vue, **la question Q1 est directement liée à la question Q2** et interroge le bon « étagement » des principes d'incitativité et de sélectivité. L'analyse de la cohérence peut questionner la capacité à répondre en parallèle à deux familles d'enjeux parfois contradictoires, et la manière dont cette réponse est dosée et construite dans le 10^e programme.

Le schéma suivant essaye de représenter cette articulation entre questions et de dresser un cadre d'analyse global qui s'organise autour de trois grandes sous-questions :

- Celle de la cohérence spécifique entre le 10^e programme et le Sdage
- Celle de la cohérence transversale du programme et la manière dont il favorise les enjeux prioritaires au travers de ses principes fondateurs (lisibilité, incitativité, sélectivité) ou de ses moyens (humains ou financiers)
- Celle de la «bonne» réponse aux autres enjeux du 10^e programme.

1.4 Méthode d'évaluation

L'évaluation de la cohérence du 10^e programme s'organise autour de quatre grandes phases :

- Elle débute par une phase de cadrage et de structuration axée sur l'analyse à l'échelle du bassin. Cette phase permet de proposer une vision a priori de la cohérence du programme basée sur l'analyse documentaire et l'examen de la logique d'intervention générale du programme. Elle a été aussi l'occasion de recueillir la perception des équipes techniques de l'agence au siège et de plusieurs représentants du conseil d'administration ou du comité de bassin de l'agence⁵. L'analyse a aussi permis de prendre connaissance des principales délibérations et notes internes relatives à la conception du programme ou de procéder à une première analyse budgétaire conduisant à étudier l'évolution des équilibres du programme, de sa consommation ou de sa correspondance au PDM.
- La seconde phase de la mission est davantage tournée vers l'analyse de la cohérence à l'échelle territoriale. Elle a permis d'une part de caractériser les enjeux identifiés à l'échelle des 5 délégations de l'agence de l'eau (près de 40 personnes rencontrées) mais aussi d'interroger certains des partenaires régionaux de l'agence – une dizaine de représentants des commissions territoriales (DREAL, collectivités). Cette phase a aussi été l'occasion d'interroger les bénéficiaires des aides de l'agence de bassin à la faveur d'une enquête à grande échelle adressée à un peu plus de 2000 bénéficiaires (porteurs de contrats territoriaux, autres collectivités, industriels, acteurs agricoles ...) et près de 11% de retours dont notamment une proportion significative de porteurs de contrats. Les résultats de l'enquête ont ensuite été traités par famille de répondants et en réalisant une typologie des bénéficiaires combinant le statut du porteur de projet, son engagement ou non dans une démarche contractuelle ou conventionnée pluriannuelle (contrat territorial, accord de programmation...), la nature dominante des aides de l'agence dont il a bénéficié – cf. annexe 8.2 avec résultats détaillés⁶. Cette seconde phase a aussi été l'occasion de réaliser un rapprochement terme à terme entre le 10^e programme – approché à l'échelle des lignes programme et des fiches actions et les orientations et dispositions du Sdage. L'existence d'un lien entre le programme et le Sdage a ainsi été appréciée pour chaque ensemble thématique à l'aide de l'expertise des équipes de l'agence de l'eau de manière à éclairer la cohérence spécifique (cf. première question évaluative). Cette analyse a aussi été menée « en sens inverse », en cherchant à voir si les différentes délibérations du Sdage trouvent une correspondance au sein du 10^e programme. Enfin la seconde phase de la mission a conduit à une analyse et exploitation des données de temps – Équivalent Temps Plein (ETP)- des agents de façon à voir le lien entre priorités de l'agence et temps de gestion affecté.
- Enfin, la troisième phase de l'étude s'organise autour d'un travail de synthèse et de formulation de recommandations. Celui-ci a été préparé avec le comité de pilotage

⁵ dont représentants des différents collèges : collectivités, Etat, industries, associations, agriculture...

⁶ Une des difficultés de l'enquête résidait dans l'hétérogénéité de l'échantillon conduisant à une exploitation « prudente » des résultats – travail de vérification de l'homogénéité des réponses au sein des sous-groupes en raison des différences notables des échantillons fournis par les différentes délégations.

qui a cerné les grandes familles d'options possibles et souhaitables pour améliorer la cohérence du 11^e programme. Cette phase donne aussi lieu à un temps de débat avec les commissions Programme et budget-finances du conseil d'administration et Finances et programmation du comité de bassin, celui-ci est co-animé avec le président du comité de pilotage.

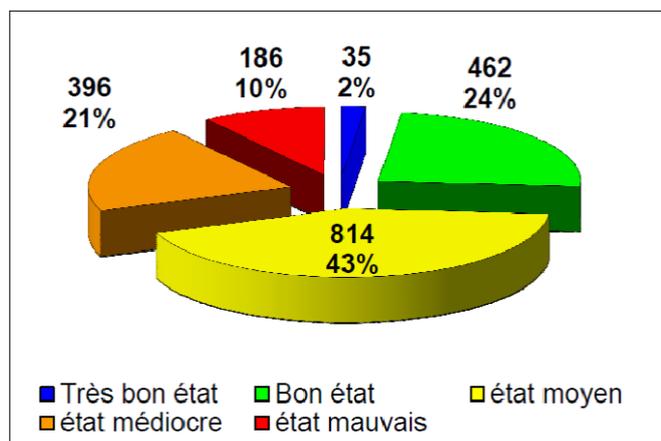
Le schéma suivant donne un aperçu d'ensemble des travaux de la mission.

Calendrier	Phases et modules de travail	Réunions	Produits	
M	PHASE 1. STRUCTURATION Analyse documentaire sur la cohérence (évaluations antérieures, documents de cadrage et structure du programme)	ST n°1		
		Comité de pilotage n°1	Diaporama Compte-rendu	
M+1	Entretiens (4 à 6 entretiens de cadrage et 8 à 10 entretiens sur la cohérence)			
M+2	Analyse des délibérations (CA, CB, notes internes)			
	Analyse des réalisations financières			
	Analyse interne	ST n°2	Note de cadrage méthodologique	
		Comité de pilotage n°2	Diaporama Compte-rendu	
M+3	PHASE 2. ANALYSE EVALUATIVE Immersions en Délégation (5 demi-journées)			
		Entretiens territoriaux (12 à 15 entretiens)		
M+4		Analyse de l'adéquation 10P et PDM		
	Enquête électronique auprès des MO			
	Synthèse évaluative	ST n°3	Rapport provisoire	
		Comité de pilotage n°3	Diaporama Compte-rendu	
M+5	PHASE 3. JUGEMENT ET RECOMMANDATIONS Réunion interne de synthèse			
		Un atelier d'échange avec les services AELB	ST n°4	Rapport final
M+6			Comité de pilotage n°4	Diaporama Compte-rendu
	PHASE 4. RESTITUTION Echange avec le ST et préparation du diaporama de restitution		Synthèse 6 pages	
M+7		Réunion du GPE	ST n°5	Diaporama de restitution

2. LE 10^E PROGRAMME : OBJECTIFS ET LOGIQUE D'ACTION

LES FINALITÉS DU PROGRAMME

Le document de présentation de l'agence de l'eau (cf. diaporama officiel) présente le 10^e programme comme le programme visant à "répondre aux obligations de la DCE et aux enjeux du Sdage". Il s'agit de privilégier : "des actions territorialisées et des actions sur les masses d'eau n'atteignant pas les objectifs DCE" et "des actions sur les causes d'altération".



cf. état des masses d'eau 10^e programme révisé

HUIT ENJEUX / OBJECTIFS D'INTERVENTION

Le 10^e programme d'intervention s'organise globalement autour de **huit enjeux** ou grands objectifs, dont **deux enjeux prioritaires** liés aux enjeux identifiés par le Sdage et relevant notamment des priorités de la DCE.

Les deux **enjeux prioritaires contribuant principalement aux objectifs du Sdage** sont :

- **L'enjeu relatif à la qualité des eaux superficielles et souterraines qui est abordé par plusieurs leviers complémentaires** : la réduction des pollutions à la source ; le traitement des pollutions ponctuelles ou diffuses d'origine agricole, industrielle ou artisanale. La révision du 10^e programme apporte une focale spécifique en actant le financement d'actions ciblées sur certaines thématiques prioritaires Nitrates, Pesticides, Phosphore et Substances dangereuses.
- **L'enjeu relatif à la qualité des milieux aquatiques** qui est abordé par le rétablissement de la continuité écologique des cours d'eau, la restauration et l'entretien des fonctionnalités des cours d'eau et des zones humides et le rétablissement des populations de poissons migrateurs.

Les **six autres enjeux** du programme répondent à d'autres familles d'orientations et de dispositions du Sdage, à des thématiques hors Sdage mais relevant des attentes des usagers du bassin ou à des orientations nationales. On y trouve notamment :

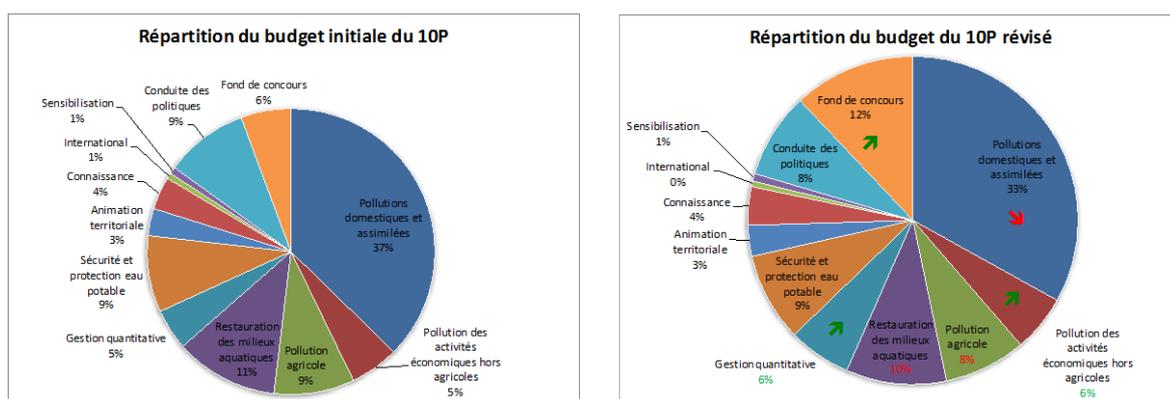
- L'enjeu de la **sécurité de la distribution et la qualité de l'AEP** destinée à la consommation humaine (hors Sdage) ;
- Les enjeux relatifs à la **rareté de la ressource et l'adaptation au changement climatique** (thématique Sdage mais pas directement DCE) ;

- Les enjeux relevant : de la **solidarité urbain-rural**, des **inondations**, des problématiques du **littoral et le milieu marin**, de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement dans les **pays en voie de développement**.

MAQUETTE DU 10^E PROGRAMME ET ÉVOLUTION AVEC LA RÉVISION DU PROGRAMME

Les graphiques suivants montrent la structure du 10^e programme et son évolution au cours du temps.

- Le programme démarre initialement avec un budget de 2,45 M€ dont 37 % affectés au volet pollutions domestiques, 5% aux pollutions économiques (non agricoles – à savoir principalement industrielles et dans une bien moindre mesure artisanales), 11 et 9% respectivement sur les thématiques grand cycle de l'eau les plus prioritaires (milieux aquatiques et pollutions diffuses agricoles), 9 % sur l'eau potable et 5% sur la gestion quantitative de la ressource. Notons qu'en début du 10^e programme, le volet pollutions représentait globalement 51% du budget dont 10% affectés à une logique de réduction des pollutions à la source et 41% relevant d'une logique de traitement des pollutions. Ce ratio est issu d'une reconstitution réalisée au cours de l'évaluation, la maquette financière du 10^e programme ne permettant pas dans sa version initiale d'affecter les différentes thématiques d'intervention dans les catégories réduction des pollutions et traitement des pollutions.

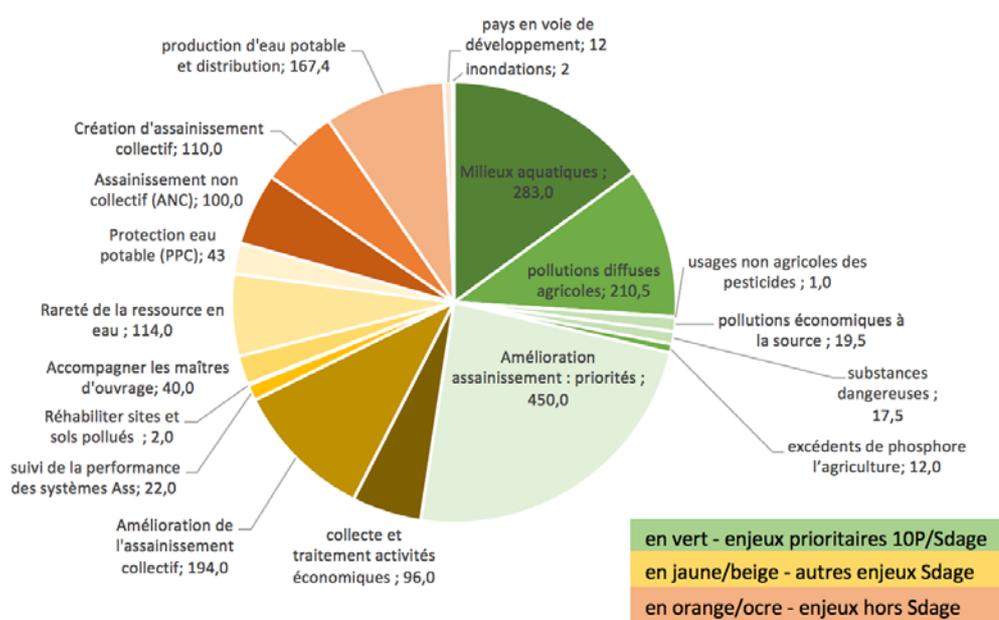


Répartition du Budget par catégories estimation Epices-agence

- Lors de la révision à mi-parcours, le budget général du programme augmente pour passer à 2,7 Milliards d'euros et les équilibres entre thématiques évoluent pour tenir compte notamment de la consommation des aides. On constate ainsi un léger replis sur les budgets relatifs aux pollutions domestiques (-4%), aux pollutions diffuses et à la restauration des milieux (-1%). A l'inverse les budgets réservés aux activités économiques non agricoles, à la gestion quantitative ou ceux des fonds de concours s'accroissent. Ce tassement des budgets des thématiques prioritaires est expliqué en partie par l'existence d'une "fongibilité asymétrique" entre domaines permettant a priori de mobiliser les fonds des autres thèmes au service des sujets les plus prioritaires si leur consommation venait à dépasser l'enveloppe prévue.

Thème	Enjeux prioritaires 10P/ SDAGE	Autres enjeux SDAGE	Enjeux hors SDAGE
Réduction des pollutions (agricoles + ZNA, subst dangereuses, autres)	+++		
Milieux aquatiques	+++		
Traitement pollutions domestiques <i>Assainissement, ANC.)</i>	++	+++	+++
Traitement pollutions économiques <i>non agricoles (équipements autonomes) + Ph agricole</i>	Ass prioritaire, phosphore	Ass non prioritaire	ANC, SUR, Équipements autonomes
Gestion quanti et changement climatique <i>(Prélèvements, Retenues, CT)</i>		++	
Littoral et milieu marins		++	
Périmètres de protection		++	
Coopération internationale			+
Eau Potable			+++

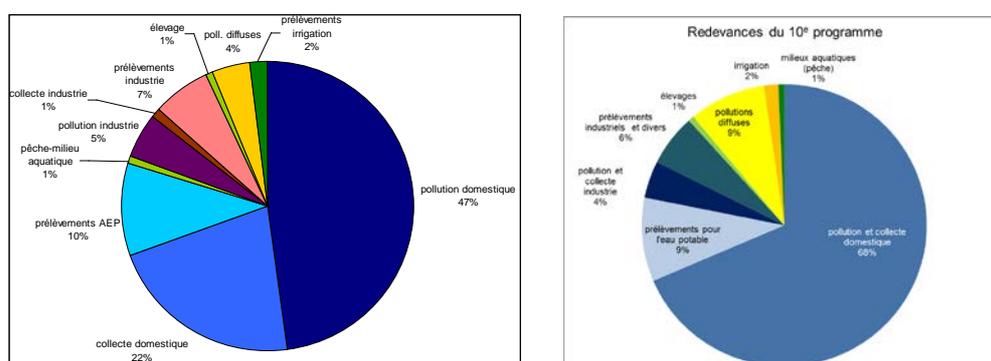
**Maquette financière 10ème Programme
selon nature des enjeux**



La correspondance entre les thèmes du programme et les grandes familles de priorités n'est pas facile à réaliser. Afin de clarifier les différents registres, le tableau précédent propose une représentation transversale des champs. Il fait ressortir à gauche les enjeux les plus prioritaires à l'intersection de la DCE / Sdage et du 10^e programme, puis dans la colonne du milieu des sujets abordés par le Sdage, mais sans lien direct DCE et classés comme « autres enjeux » du 10^e programme, et enfin dans la colonne de droite les enjeux globalement hors Sdage/ hors DCE financés par le 10^e programme . Les montants affectés à chaque ensemble sont difficiles à estimer de façon précise faute de correspondance initiale dans la construction du 10^e programme. Ils ont été approchés néanmoins en réorganisant les différentes familles d'aides de l'agence de l'eau sur le schéma suivant. A l'échelle des 2 milliards d'euros de budget agence (hors postes transversaux), on peut considérer que la première colonne représente un peu plus de 50% du total, la seconde environ 27% et la troisième catégorie autour de 21% du 10^e programme d'intervention.

Au regard de ces aides, les graphiques suivants donnent à voir l'état des redevances, dont le niveau global est relativement stable depuis 2012. La redevance pollution domestique représente en début de programme 47% du total et celle de la collecte domestique 22%. Le

programme inscrit une exigence de rééquilibrage des redevances qui est amorcée en début de période (79% de redevances issues des collectivités). Ce rééquilibrage se poursuit légèrement sur la seconde période avec une part domestique passant à 77% du total.



Nature des redevances : 10P (gauche) et 10P révisé (droite)

PRINCIPES DU PROGRAMME

Le 10^e programme énonce aussi un certain nombre de principes devant structurer sa construction et mise en œuvre. Ces principes d'intervention (ou fondements) doivent permettre d'assurer la cohérence de l'intervention. L'agence de l'eau affirme une volonté pour :

- 1) Mettre en place **un programme plus lisible**, plus simple avec seulement trois taux d'aide et la simplification de l'assiette d'aide. Il s'agit aussi de proposer une rédaction standardisée des « fiches actions » qui décrivent les modalités d'aides de l'agence. Le tableau suivant donne à voir la structure des 3 taux du programme, et son évolution entre 2013 et la révision de 2016. Les taux majorés ou maximaux sont ceux devant potentiellement permettre de répondre aux sujets les plus prioritaires, les taux de base répondent aux autres enjeux.

	10 ^e programme adopté en 2013	10 ^e programme révisé en 2016*	
Taux de base	35 %	40 %	-Travaux ne concourant pas directement à l'atteinte du bon état
Taux majoré	50 %	60 %	-Travaux concourant à l'atteinte du bon état -Études « locales » d'aide à la décision
Taux maximal	70 %	80 %	- Travaux « Grenelle » - Études stratégiques (échelle BV, département, région) - Accompagnement des Sage

7

- 2) mettre en place **un programme plus incitatif** avec une amélioration des dispositifs en place, une augmentation des taux d'aide par rapport au 9^e programme (de près de 10%), la mise en place de nouvelles aides. Notons que le 10^e programme révisé augmente à nouveau les taux d'aide de près de 10% de façon à renforcer la consommation et rendre les opérations plus incitatives. Des avances

⁷ *dans les limites de l'encadrement européen des aides aux activités concurrentielles

remboursables sont prévues en début de programme notamment « *pour ces opérations peu prioritaires du point de vue du milieu naturel* ». Ces modalités d'aides spécifiques devaient permettre de prendre en compte les critiques de la Cour de comptes mais ont été supprimées lors de la révision pour gagner à nouveau en lisibilité du dispositif.

- 3) cibler et hiérarchiser des interventions. Cette exigence de **sélectivité en lien avec les enjeux prioritaires** doit d'après le programme être à la fois reflétée dans les taux d'aides et prise en charge par la gestion territoriale (Contrats, Sage). L'encadré qui suit rappelle les thèmes prioritaires et devant faire l'objet de la sélectivité d'après la présentation faite par l'agence de l'eau. Les éléments en rose sont ceux qui ont évolué avec la révision ; ceux en orange ont disparu avec la révision. Notons que les actions et travaux bonifiés devraient correspondre à ceux les plus prioritaires ou difficiles à mettre en place, or la liste fait apparaître une hétérogénéité qui sera discutée dans le chapitre 4 relatif à la cohérence transversale du programme. En effet la mise en place des diagnostics individuels d'exploitation n'est pas en soi une action difficile à mettre en œuvre en comparaison à d'autres actions dans ce domaine (acquisition de foncier agricole ou aménagement des espaces agricoles) qui sont des actions souvent bien plus complexes mais financées à des taux moindres, ou en comparaison à d'autres actions plus complexes dans d'autres domaines : les milieux aquatiques et les zones humides.

Identification des actions à bonifier pour accélérer leur mise en œuvre (taux de subvention 70% (80 %) ou complément avance remboursable)

Les études stratégiques : domaines agricoles, pollutions collectivités et acteurs économiques, milieux, etc

Les actions et travaux : les plus « difficiles » à mettre en place

- Les diagnostics individuels d'exploitation agricole
- La réduction des substances dangereuses et polluant toxiques
- Les travaux sur les systèmes d'assainissement altérant une M.E. (DDO) (prioritaires)
- L'auto surveillance des réseaux d'assainissement
- Le rétablissement de la continuité écologique des cours d'eau classés
- Les acquisitions de zones humides
- Le soutien à l'émergence de maîtrise d'ouvrage (milieux aquatiques)
- Les études et équipements pour la gestion patrimoniale des réseaux AEP
- L'animation des SAGE

Enfin, selon la rédaction et les chapitres, le 10^e programme s'organise en référence à un autre principe : **l'approche territoriale**. Celle-ci est mise en œuvre au travers du contrat territorial et des Sage, elle est **parfois présentée comme un quatrième principe du programme d'intervention** permettant de décliner l'action de l'agence et d'assurer la cohérence globale du 10^e programme au niveau local.

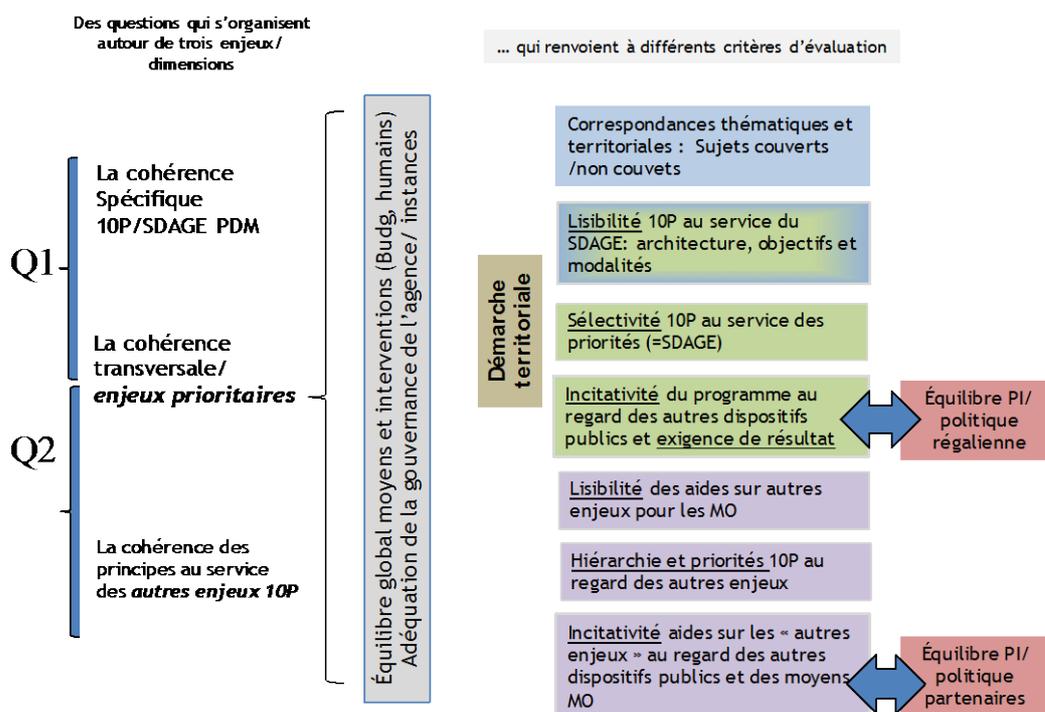
RETOUR SUR LE RÉFÉRENTIEL D'ÉVALUATION EN LIEN AVEC LA STRUCTURE DU 10^E PROGRAMME

L'analyse des questions évaluatives engagée au chapitre précédent montrait que ces dernières sont liées en partie et que les attentes du comité de pilotage renvoient schématiquement à trois grandes sous-questions. Le schéma qui suit, propose une déclinaison plus fine des critères évaluatifs en les réorganisant en référence aux trois familles de sous-questions (cf. trois couleurs). Ce schéma rappelle que les principes de

construction du programme d'intervention (lisibilité, incitativité et sélectivité) d'une part contribuent à la cohérence spécifique du programme d'intervention avec le Sdage (en bleu dans le schéma), et d'autre part se traduisent dans la démarche territoriale avec le contrat territorial. Celui-ci est l'outil pivot de l'agence de l'eau, au service notamment des actions prioritaires (grand cycle de l'eau). Ce lien a été développé notamment dans le cadre de l'évaluation de l'outil contrat territorial (Epices et ASCA 2014) montrant comment le passage du 9^e programme au 10^e programme a renforcé le principe de subsidiarité au sein de l'agence en renvoyant une grande partie de la définition des priorités à l'échelle locale via la mise en œuvre de la procédure contractuelle qui permet de réaliser des diagnostics de territoires et des études préalables et le renforcement de la gouvernance locale⁸.

Le schéma montre aussi que la question de l'incitativité ne peut être analysée indépendamment de son contexte à savoir celui des autres politiques d'intervention soit régaliennes, soit incitatives. Il montre aussi que derrière cette question, de la « bonne incitativité », se pose la question de la capacité à engager/ réaliser des opérations prioritaires et donc à atteindre les objectifs de résultat de la DCE.

S'ajoutent à cela des questions transversales sur l'équilibre des moyens humains et financiers au service des différentes priorités de l'agence ou encore la question sur la gouvernance de l'agence et sa capacité à assurer un pilotage « équilibré » du programme face aux différentes familles d'objectifs poursuivis.



La cohérence spécifique sera analysée au chapitre 3, la cohérence transversale et la mise en œuvre des principes dans le chapitre 4 et les équilibres de moyens humains, budgétaires ou de gouvernance – dans le chapitre 5 du rapport.

⁸ rappelons en effet que le contrat est souvent une condition d'accès à certaines des aides du grand cycle, intégrant de ce fait l'incitativité du 10^e programme. Le contrat est en outre le lieu où se construit la sélectivité en matière de grand cycle, la sélection a priori ayant été abandonnée sur des sujets comme les milieux aquatiques. Enfin, le CT est aussi le lieu où se joue la lisibilité du programme, dans la relation privilégiée entre l'agence et les territoires.

3. QUELLE COHÉRENCE SPÉCIFIQUE DU 10^E PROGRAMME AVEC LE SDAGE?

Ce chapitre aborde la cohérence spécifique du 10^e programme avec le Sdage et le programme de mesures en essayant de voir s'il existe au sein du 10^e programme une correspondance et une prise en compte organisée des différentes dispositions ou orientations du Sdage et du PDM. La question posée est : *Le 10^e programme propose-t-il une réponse spécifique (=une prise en charge affichée) aux différentes attentes du Sdage/PDM ?*

3.1 Le 10^e programme d'intervention prend-il en compte les objectifs du Sdage?

Le programme d'intervention de l'agence est organisé en plusieurs volumes avec une structure complexe. Il développe d'abord les différentes délibérations relatives aux redevances de l'agence, puis plusieurs chapitres consacrés aux aides de l'agence et enfin un volume spécifique avec les fiches actions, qui correspondent à une unité opérationnelle pour les chargés d'intervention⁹. Les enjeux du programme sont aussi déclinés selon des lignes financières d'intervention, des sous-lignes et des codes travaux, qui constituent une autre nomenclature de classement utilisée par l'agence.

Dans un premier temps l'analyse a cherché à approcher les correspondances entre le 10^e programme et le Sdage, le lien au PDM étant traité de façon séparée. Cette correspondance avec le Sdage a été approchée de trois façons complémentaires en essayant de comprendre :

- quelle est la correspondance globale dans l'architecture et structure des documents;
- si le 10^e programme, dans ses déclinaisons les plus fines (fiches actions, codes travaux), fait le lien aux dispositions du Sdage;
- si les différentes dispositions du Sdage sont traduites aux différents niveaux du programme d'intervention.

Ce travail de correspondance nécessitant une connaissance très fine du contenu des documents, y compris dans les modalités opérationnelles d'intervention¹⁰, il a été réalisé en se basant sur l'expertise des membres du secrétariat technique de l'évaluation (ayant une bonne connaissance à la fois sur les documents de planification et sur le programme d'intervention).

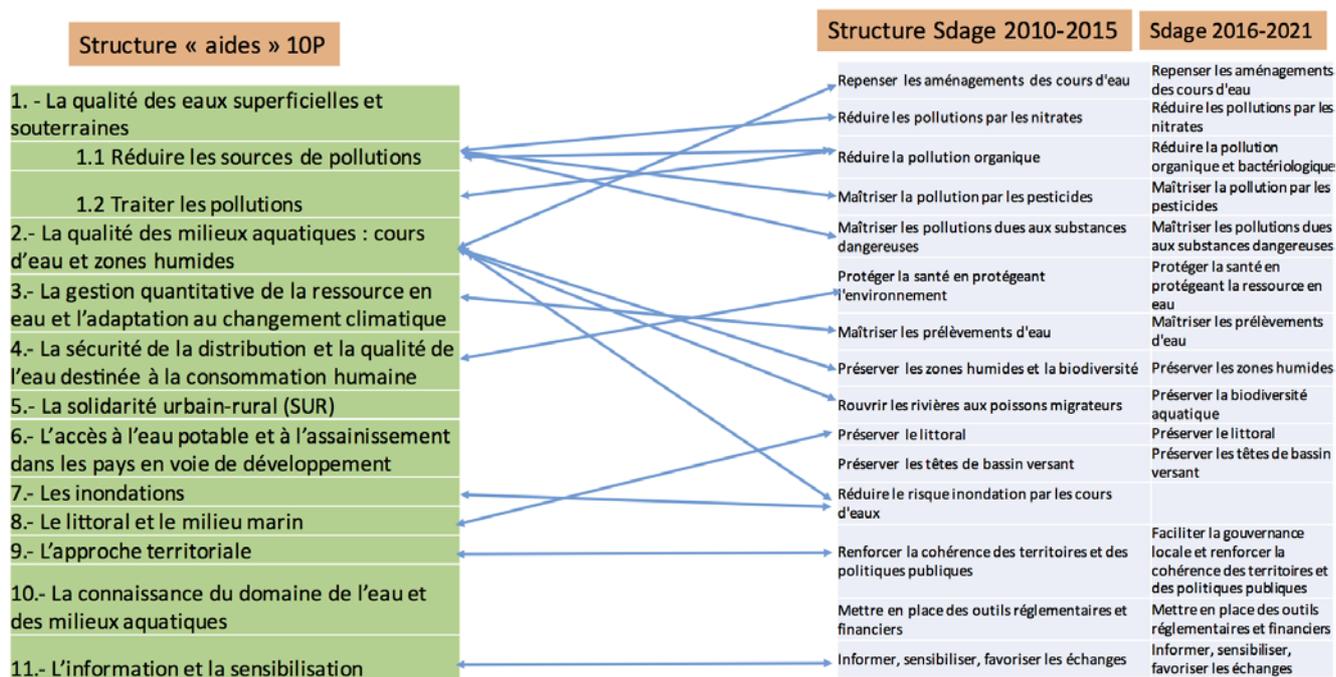
QUELLE CORRESPONDANCE AU SDAGE AU NIVEAU DE LA STRUCTURES ET CHAPITRES DU PROGRAMME?

L'analyse de l'architecture du programme (cf. schémas ci-dessous) montre une correspondance assez partielle avec l'architecture des deux Sdage successifs (2010-2015

⁹ autour de laquelle s'organise l'instruction des aides en référence aux conditions d'éligibilité

¹⁰ conditions d'éligibilité, nature et contenu des fiche actions...

et 2016-2021). Le 10^e programme est organisé autour de grands enjeux qui englobent le plus souvent les chapitres du Sdage mais à des niveaux d'agrégation très différents (par ex. le sous enjeu – “réduire les pollutions à la source” du 10^e programme renvoyant à 4 chapitres du Sdage de même que l'enjeu “qualité des milieux aquatiques”).



Au-delà de la comparaison de l'architecture, l'évaluation a aussi retracé les références textuelles au Sdage dans les différents chapitres thématiques du 10^e programme (voir citations en rouge dans le schéma suivant). Cette analyse du 10^e programme montre des références au Sdage plutôt hétérogènes selon les sections et sous sections observées¹¹. Les références au Sdage sont relativement réparties mais avec des niveaux d'intensité variables. Certains chapitres comme l'assainissement domestique ou les démarches territoriales (contrats territoriaux et Sage) sont fortement reliés au Sdage, là où d'autres le sont beaucoup moins sur le plan formel (ex. Assez peu de citations explicites autour du chapitre 1.1 “réduire les source de pollutions” qui renvoie pourtant à un grand nombre de chapitres du Sdage, pas de référence spécifique dans le cadre de la fiche actions 11d “substances dangereuses” renvoyant pourtant à une des orientations du Sdage).

Bien que relativement succincte, cette approche des correspondances spécifiques pose un certain nombre de questions qui seront approfondies dans les chapitres qui suivent.

¹¹ cf. nb de citations du mot Sdage dans le texte du 10P dont en gras les sections avec les références les plus nombreuses)

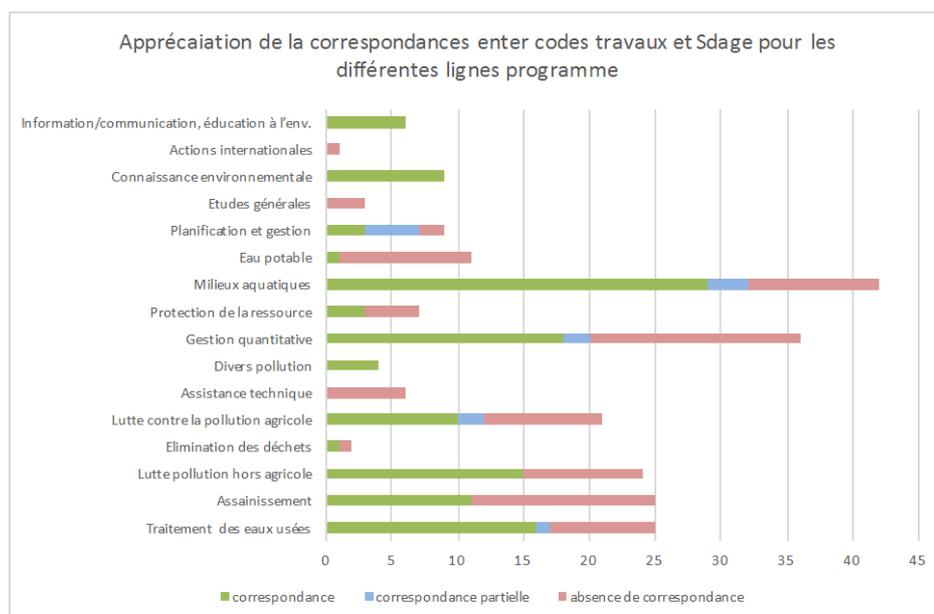
ÉVALUATION DE LA COHÉRENCE GLOBALE DU 10^E PROGRAMME D'INTERVENTION DE L'AGENCE DE L'EAU LOIRE-BRETAGNE



QUELLE CORRESPONDANCE AVEC LE SDAGE À L'ÉCHELLE DES UNITÉS OPÉRATIONNELLES DU PROGRAMME - LES FICHES ACTIONS ?

L'observation du programme à l'échelle opérationnelle donne une autre image de la cohérence entre les documents.

A l'aide du comité de pilotage de l'étude, la correspondance a été réalisée tout d'abord à l'échelle des codes travaux du 10^e programme pour voir si ces unités élémentaires font un lien aux orientations et dispositions du Sdage - dans leur esprit ou dans leur rédaction. Le résultat est généralement variable mis à part pour certaines lignes relatives à la connaissance environnementale ou aux lignes information/ communication (dont les codes travaux sont très corrélés au Sdage), ou pour certaines thématiques comme l'eau potable et l'assistance technique (qui font très peu le lien au Sdage).



Le schéma suivant propose une synthèse des correspondances observées, agrégées à l'échelle des fiches actions, unité opérationnelle du programme (une fiche actions renvoyant en général à plusieurs codes travaux). Comme dans le graphique précédant, ce schéma fait apparaitre une forte hétérogénéité entre thématiques. La partie supérieure du tableau regroupe les lignes et domaines correspondant aux enjeux dits prioritaires du 10^e programme. On y voit ressortir une assez bonne correspondance au Sdage pour les fiches actions relatives aux milieux aquatiques ou aux pollutions non agricoles, et dans une moindre mesure pour les fiches concernant le traitement des eaux usées. A l'inverse, les correspondances sur des thématiques agricoles ou les réseaux d'assainissement sont assez faibles, le contenu des fiches ne se référant pas forcément aux dispositions du Sdage mais étant de nature plus générique. Les fiches relatives à la partie basse du tableau semblent globalement moins liées au Sdage, ce qui est assez cohérent avec la nature des thématiques concernées. Enfin, des mesures comme la gestion quantitative ont des fiches actions avec un profil très hétérogène.

	Fiches actions			
	OUI	En partie	NON	
Lutte pollution hors agricole	6	1	2	Priorités SDAGE
Milieux aquatiques	14	5	2	
Divers pollution	1			
Traitement des eaux usées	4	2	2	
Lutte pollution agricole	7	2	5	
Réseau	2	2	3	
Connaissance environnementale	2			
Information/communication, éducation à l'env.	1			
Elimination des déchets		1		
Planification et gestion	1	2	1	
Gestion quantitative	5	5	5	
Eau potable		1	3	
Protection de la ressource	1		2	
Assistance technique			3	
Etudes générales			1	
Actions internationales			1	

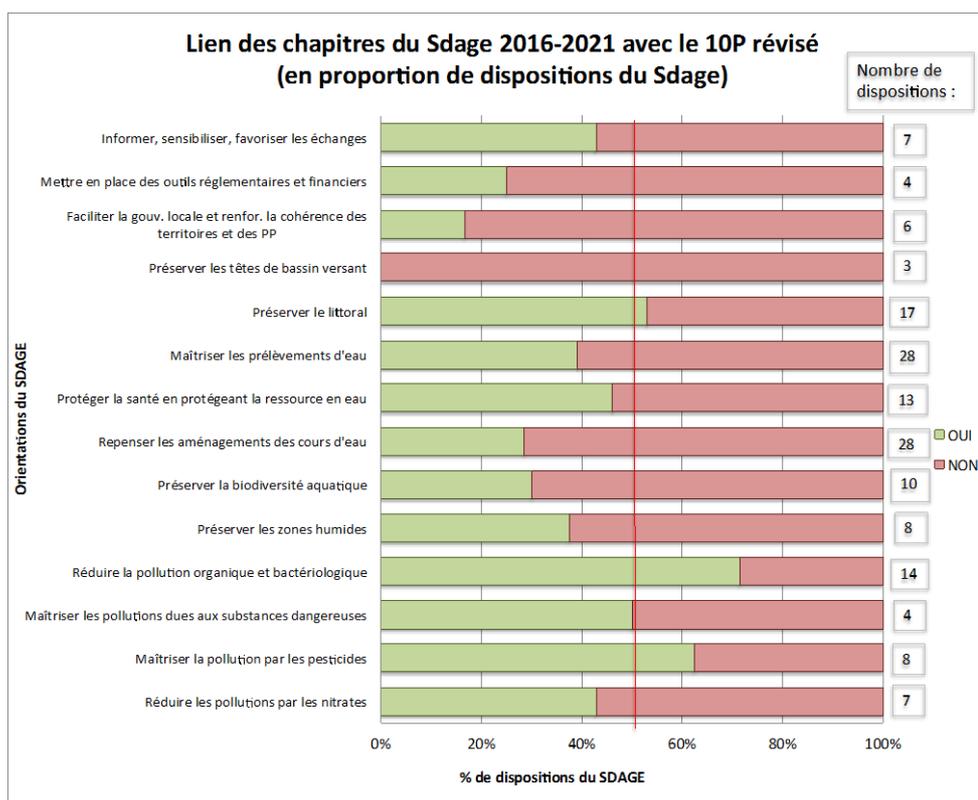
A l'image de l'analyse qui précède sur l'architecture du programme, on constate là aussi que la corrélation entre fiches et Sdage, ne semble pas directement liée à la nature plus ou moins prioritaire de la thématique.

DISPOSITIONS SDAGE TROUVANT UNE CORRESPONDANCE DANS LE 10^E PROGRAMME

L'analyse des correspondances entre Sdage et programme a aussi été abordée « en sens inverse », à savoir en partant du Sdage et en essayant de voir si les différentes dispositions de ce dernier trouvent une traduction dans le 10^e programme ; s'il n'y a pas des dispositions « oubliées » par le 10^e programme.

Le schéma qui suit donne pour chaque chapitre du nouveau Sdage (2016-2021) une appréciation de la correspondance existante avec le 10^e programme. Pour un thème donné :

- les dispositions en vert trouvent une correspondance plus ou moins forte avec le 10^e programme (ex. des thématiques comme les pollutions organiques) ;
- celles en rouge, ne trouvent pas nécessairement de correspondance avec le 10^e programme, ou ne peuvent pas en trouver du fait de la nature de la disposition (renvoyant à des adaptations des politiques régaliennes, à des actions du domaine de l'urbanisme... hors champ du périmètre d'intervention de l'agence).



Un regard plus détaillé sur ces classements montre que la plupart des dispositions classées en rouge n'appellent pas nécessairement de réponse du programme d'intervention. Les couleurs du schéma témoignent donc avant tout du profil des orientations du Sdage. L'essentiel des dispositions qui renvoient potentiellement à une action incitative trouvent une certaine correspondance avec les aides financières de l'agence.

Il existe néanmoins quelques exceptions avec des domaines peu ou mal pris en compte par le programme. C'est en particulier le cas des dispositions relatives à :

- l'identification des nappes à réserver à l'eau potable (cf. dispositions 6E);
- la préservation des têtes de bassin versant (cf. dispositions 11A et 11B) qui font l'objet de nombreuses actions du 10^e programme mais ne donnent pas lieu à une réponse formalisée dans le programme. A noter que l'absence de correspondance apparente peut être nuancée, du fait que le chapitre 11 du Sdage 2016-2021 s'appuie sur les dispositions prévues dans les chapitres relatifs aux milieux aquatiques (chapitre 1) ou encore aux zones humides (chapitre 8), qui sont elles-mêmes bien prises en compte ;
- la réduction des rejets d'eau de ruissellement dans les réseaux d'eau pluviale (disposition 3D2) ;

Au-delà de ces situations plutôt rares, **l'enjeu semble être parfois dans la qualité de la correspondance entre le 10^e programme et le Sdage**. Ce niveau peut être très inégal avec parfois une réponse insuffisamment ciblée sur certaines thématiques du Sdage - ex. disposition 1C4 sur l'érosion des sols, traitée de façon diffuse dans le 10^e programme. Il en va de même des nombreuses dispositions du Sdage portant sur le littoral et qui ne sont pas explicitement déclinées dans le 10^e programme. Ces dispositions renvoient à de nombreux chapitres du programme, sans modalités ou financements spécifiques le plus souvent (ex assainissement en zone prioritaire) et avec certaines lacunes – ex absence de fiche actions sur la conchyliculture (profils de vulnérabilité) ; des modalités pas toujours claires sur le pluvial ou l'ANC dans ces zones¹².

Cette même analyse a été réalisée pour voir si les *dispositions territoriales* du Sdage (prévoyant une forme de zonage ou territorialisation de l'action) trouvent une forme de réponse au sein du 10^e programme. Là encore la réponse reste globalement positive même si quelques exceptions demeurent sur certaines des dispositions relatives aux maîtrises des prélèvements d'eau ou à la préservation du littoral, ne donnant pas lieu à une action ciblée du 10^e programme. Au-delà de ce cas, le 10^e programme organise bien souvent une réponse générique à certaines des attentes territorialisées ou zonées du Sdage en renvoyant à la mise en œuvre de l'outil contrat territorial, comme réponse type à un grand nombre de questions spécifiques.

EN SYNTHÈSE

En synthèse de ce qui précède, il apparaît que le programme d'intervention **apporte dans l'ensemble une réponse aux orientations et dispositions identifiées dans le Sdage**. En effet, les aides du 10^e programme d'intervention assurent :

- Une bonne **couverture des thématiques** abordées dans le Sdage. L'essentiel des orientations et dispositions de nature non réglementaire du Sdage, trouve une prise en charge dans les modalités et aides du programme¹³.
- Une prise en compte de **la plupart des dispositions territorialisées** et zonages prioritaires définis par le Sdage (ex. Algues vertes, action phosphore, captages prioritaires, zones à enjeux ANC...).

Si le programme d'intervention de l'agence de l'eau assure une forme de correspondance avec la majorité des orientations et dispositions du Sdage qui le concerne, **le niveau de**

¹² Nature des actions finançables perçue comme insuffisantes et modalités agence pas assez claires pour certains chargés d'intervention (traitement des eaux pluviales, le dimensionnement au regard des grandes pluies ...)

¹³ Un nombre très limité de ces dispositions (têtes de bassins versants, nappes d'eau patrimoniales, intervention sur le pluvial) ne trouvent pas de prise en charge *spécifique*. Le programme contribue néanmoins à une gestion plus indirecte de ces thématiques.

cette correspondance peut être assez variable. Certaines dispositions ont été déclinées de façon assez précise dans le programme (ex. pollution organique avec une politique de prise en charge ad hoc), là où d'autres trouvent une réponse plus générique ou partielle. Il en va de même des correspondances géographiques.

En tout état de cause, le travail réalisé montre aussi que **ce type de rapprochement entre Sdage et programme d'intervention, n'a jamais été réalisé par le passé** alors qu'il peut s'agir d'un levier **intéressant pour nourrir la construction du nouveau programme.** C'est d'ailleurs pour cette raison que le conseil d'administration de l'agence a inscrit une évaluation de la cohérence globale du 10^e programme dans le plan pluriannuel d'évaluation 2017-2019.

3.2 Une cohérence entre 10^e programme et PDM difficile à interpréter

Au-delà du lien au Sdage, le cahier des charges pose aussi la questions du lien au PDM. Or la question de la correspondance entre 10^e programme et PDM ne se pose pas tout à fait dans les mêmes termes. Des échanges avec le comité de pilotage et secrétariat technique a conduit à moins mettre l'accent sur cette dimension.

Sur un plan budgétaire. La correspondance avec le PDM peut être analysée d'abord sur un plan financier, puisque le PDM sert de base à l'estimation des coûts de restauration et gestion de l'eau – comparables a priori avec les budgets du 10^e programme. Le rapprochement effectué avec les montants aidés au travers du programme d'intervention de l'agence, montre que ce dernier couvre les besoins du PDM 2016-2021, mis à part sur le volet milieux aquatiques (cf. chapitre précédent¹⁴). Sur le volet agricole, le 10^e programme semble apporter une réponse financière aux besoins du PDM mais cette réponse est indirecte et passe par les Programme de Développement Rural Régional (PDRR). Le 10^e programme a donc une autonomie beaucoup plus limitée et suppose que l'allocation des fonds du PDRR, négociée entre l'agence et les régions, est optimisée au service des besoins du Sdage / PDM.

Sur un plan opérationnel, le PDM fixe aussi des « mesures » (familles de mesures) qui sembleraient nécessaires à l'échelle de chaque masse d'eau (ou groupe de masses d'eau) afin d'atteindre les objectifs de la DCE. Il devrait être dimensionné pour répondre aux objectifs de bon état des eaux définis dans le Sdage. Il apporte une dimension complémentaire aux orientations et dispositions du schéma directeur, en identifiant la nature des travaux, la localisation, le montant et le type de maître d'ouvrage. Pour évaluer la cohérence entre le PDM et le 10^e programme, il serait nécessaire d'apprécier finement le niveau de réalisation des mesures assuré par le programme d'intervention, analyse qui dépasse le périmètre de la présente étude.

Sur le plan du pilotage, la question du lien au PDM est aussi posée : le PDM a-t-il servi au travail des équipes de l'agence, de façon à identifier les priorités par masse d'eau, les cibles à atteindre et hiérarchiser les actions ? Les entretiens en délégation montrent que la construction des PDM a pu être relativement hétérogène selon les contextes, les moyens et le niveau d'implication de l'agence de l'eau, conduisant les équipes à valoriser plus ou moins bien l'outil au service de son pilotage opérationnel.

- Le premier enjeu soulevé est celui de l'échelle et du niveau de détail des PDM. En effet, comme le mentionnent les équipes dans plusieurs délégations (Centre-Loire, Maine-Loire-Océan, Armorique) les PDM ne sont pas assez fins pour chercher à organiser une correspondance au service du pilotage « *C'est à l'échelle du PAOT*

¹⁴ pour se rapprocher d'une image plus réaliste en termes de dépenses

que se fait cette concertation [...] et pas au niveau du PDM, car trop grossier ». « Le PDM est un peu oublié au profit du PAOT : un PAOT c'est 500 à 600 lignes par département ! », « le PDM très éloigné pour piloter... Il faut regarder le niveau d'emboîtement, mais pas un niveau de compatibilité ».

- Un autre enjeu porte sur la construction des PDM qui n'a pas toujours été satisfaisante au niveau local, conduisant les équipes à se référer assez peu à ce dernier y compris au stade de la construction/pilotage des contrats territoriaux « *quand on présente une action à financer en commission Interventions on ne fait pas le lien entre les actions du contrat et actions du PDM* ». Cette sous-utilisation du PDM tient parfois à leur processus de définition qui a insuffisamment associé les équipes opérationnelles avec la connaissance territoriale fine (ex. chargés d'interventions Allier-Loire Amont ; Maine-Loire-Océan) : *C'est le chargé de mission planification qui a été associé pour l'élaboration du PDM. Ensuite, ça a été un peu en ordre dispersé entre les agents, en fonction de la disponibilité. Dans le global, ça va mais si on demande de l'appliquer [le PDM] ça ne va pas* ». Cette définition du PDM a pu aussi se faire davantage en référence aux actions existantes (ex. reconduite d'un contrat parce qu'il y avait déjà un contrat sur le territoire), qu'au regard des besoins – plus difficiles à estimer.
- D'autres équipes pointent les hétérogénéités éventuelles de construction, entre régions et mettent en garde sur une comparaison entre délégations. En effet, les PDM peuvent être construits de façon relativement hétérogène selon les délégations/régions. Certaines les ont construits autour de l'idée d'une ambition réaliste sur 6 ans (Poitou-Limousin), alors que d'autres ont été construits en y intégrant l'ensemble des actions qui semblent nécessaires pour l'atteinte du bon état sur cette période (Armorique).

Il convient d'avoir à l'esprit que la question de la cohérence entre le PDM et le programme d'intervention va se poser dans des termes différents au moment du démarrage du 11^e programme. En effet, le programme de mesures 2010-2015 n'avait pas de déclinaison précise et systématique au niveau des territoires. Cela sera le cas pour le programme de mesures 2016-2021, avec les PAOT définis au niveau de chaque département.

4. QUELLE COHÉRENCE TRANSVERSALE AU TRAVERS DES PRINCIPES DU 10^E PROGRAMME ?

La partie 4 étudie la cohérence du 10^e programme à travers les grands principes qui ont guidé sa mise en œuvre et qui ont pu être renforcés lors de la révision. La volonté des administrateurs et des élus du bassin était d'avoir un programme plus lisible, plus incitatif et plus sélectif. L'analyse ci-après présente le degré de mise en œuvre de ces principes.

4.1 Une lisibilité limitée

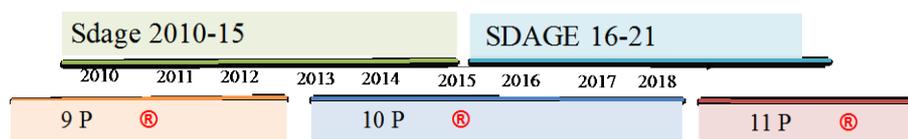
La lisibilité est une question difficile à aborder pour déjà deux raisons :

- Les structures respectives du Sdage et du programme d'intervention de l'agence associées à leur logique de déclinaison opérationnelle ne sont pas simples à articuler comme le montre le chapitre précédant.

Sdage – PdM → ← Lignes programme - fiches actions – 10^e programme.

L'agence de l'eau Loire-Bretagne a fait le choix d'un exercice où le programme d'intervention ne décline pas explicitement le Sdage. « *D'autres agences, comme Adour-Garonne ou Seine-Normandie ont calqué leur programme sur le Sdage. Chez nous, l'effort du programme au titre de la DCE a été [...] structuré en deux enjeux prioritaires* ». Ainsi, les structures des documents référents sont différenciées. D'autre part, on se retrouve avec plusieurs niveaux de documents à articuler, avec des « filiations » et fonctions les uns par rapport aux autres qui ne pas toujours bien comprises. Par exemple, des confusions demeurent pour certains administrateurs entre PDM et programme d'intervention.

- Les calendriers d'élaboration et de mise en œuvre des Sdage et programme d'intervention sont décalés.



Chronologie de la programmation

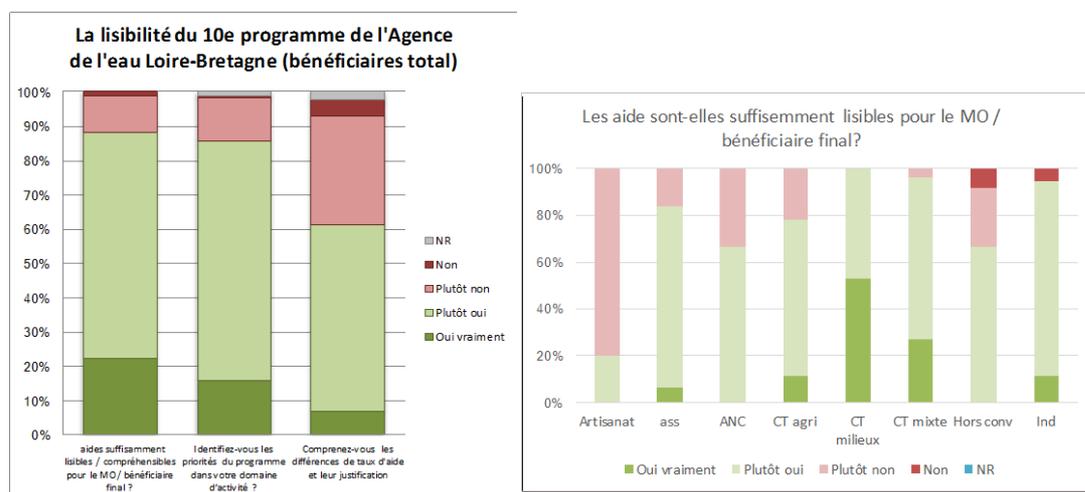
Certains administrateurs ont notamment témoigné de l'impact de ces décalages permanents entre Sdage et programme d'intervention sur la lisibilité de l'ensemble. D'ailleurs, les rôles respectifs des instances entre comité de bassin qui élabore le Sdage et conseil d'administration qui élabore le programme d'intervention, ne sont pas toujours bien compris.

LISIBILITÉ EXTERNE DU PROGRAMME : VISION DES BÉNÉFICIAIRES DES AIDES

Dans le cadre de l'enquête nous avons interrogé les différents types de bénéficiaires d'une part sur leur degré de connaissance des aides (dimension plutôt technique) et d'autre part sur leur degré d'identification des priorités de l'agence correspondant à leur domaine d'activité et de compréhension des taux différenciés rendant compte de ces priorités (dimension plutôt stratégique). Les réponses à ces questions sont révélées par les graphes

ci-après, sachant qu'on observe les résultats les plus significatifs dans les couleurs foncées (rouge et vert).

Tout d'abord, on constate globalement une meilleure connaissance de la dimension technique (les aides thématiques, les conditions d'attribution) que stratégique (les priorités et la différenciation des taux), ce qui a été confirmé lorsque l'on a demandé aux bénéficiaires de citer des exemples d'aides et de priorités (Cf. graphe ci-dessous à gauche). On a donc une certaine lisibilité des aides mais une moindre compréhension des taux d'aide.



Ensuite de manière plus détaillée (Cf. graphe ci-dessus à droite) :

- La lisibilité des aides est plus forte pour les acteurs organisés portant des contrats. Ainsi, ces acteurs dont l'activité est fortement structurée par les contrats territoriaux, ont logiquement non seulement une bonne connaissance des aides mais aussi des priorités de l'agence, ce qui est particulièrement vrai pour les collectivités portant des contrats territoriaux milieux aquatiques et mixtes. Le lien aux priorités du Sdage semble ainsi surtout compris des acteurs porteurs de contrats territoriaux « milieux aquatiques ».
- Concernant les collectivités qui ne portent pas de contrat territorial, mais où on peut retrouver notamment des communautés d'agglomération ayant des accords de programmation avec l'agence, la connaissance des aides est plus mitigée et c'est surtout le lien aux priorités de l'agence qui fait défaut. Un facteur explicatif de la différence de perception entre les deux types de collectivités (en contrat territorial ou en accord de programmation) est probablement la présence d'animation dans le premier cas, qui favorise un exercice qui permet de faire le lien entre les objectifs et l'action associée, ainsi que le dialogue entre l'agence et la structure porteuse de l'action.
- Pour les catégories de bénéficiaires ayant des relations moins structurantes avec l'agence, comme les entreprises de l'industrie ou de l'artisanat, ou encore les SPANC, la connaissance des aides est plus ténue.

Une dernière remarque concerne l'amélioration de la perception des aides par rapport au 9^e programme. Le 10^e programme a évolué vers une plus grande lisibilité, notamment grâce à la simplification liée à l'affichage des trois taux – base, majoré, maximal.

LA LISIBILITÉ « INTERNE » DES PRIORITÉS SDAGE/DCE POUR LES ÉQUIPES

QUELLE FEUILLE DE ROUTE ET QUEL LIEN AUX PRIORITÉS SDAGE ?

Nous avons interrogé chacune des délégations (direction, services rattachés au petit et au grand cycle de l'eau) sur la feuille de route¹⁵ qui guidait l'action à cette échelle et la place du Sdage et du PDM dans cette feuille de route.

Tout d'abord, les équipes en délégation ne disposent pas de feuille de route stratégique globale adaptée à leur échelle, comme en témoignent les critères suivants. Il n'y a pas de formalisation réelle des opérations, cibles et territoires prioritaires dans un document de référence qui guide l'action des équipes à l'échelle des délégations comme par exemple les PTAP (plans territoriaux d'actions prioritaires) en Seine-Normandie. Lorsqu'il existe des éléments de référence plus sectoriels, ils peuvent être plus opérationnels que stratégiques (ex. des listes d'opérations prioritaires), pas forcément territorialisés en terme de priorité et/ou avec des objectifs quantifiés (ex. tant d'ouvrages prioritaires à traiter sur tel bassin). En outre, ces éléments de feuille de route sont constitués de manière assez autonome et disparate par chaque délégation, sans dialogue structuré avec le siège fixant des objectifs et des champs de convergence avec le Sdage ou encore de lecture croisée du siège et des délégations. Par conséquent, ils peuvent être le résultat d'interprétations diverses et certains témoignent d'un manque de modalités de mise en œuvre partagée ou d'outils communs (ex. guide pour la vulnérabilité des zones conchylicoles). L'assainissement semble avoir été le principal domaine à faire l'objet d'une feuille de route unifiée à l'échelle de bassin, avec l'élaboration de la liste des systèmes d'assainissement prioritaires (SAP) en début du 10^e programme.

On note cependant le poids de plus en plus important que prend le contrat d'objectifs entre l'agence et l'Etat dans l'orientation des priorités et dans le pilotage de l'action du bassin, mais aussi dans sa déclinaison territoriale. *« L'agence de l'eau est aussi très impactée par les ministères de tutelle (contrat d'objectifs) ». « Tout est encadré par rapport à une vision de l'Etat ». « Dans le 10^e programme, on lit peu les indicateurs d'objectifs au regard du contrat d'objectifs avec l'Etat ». « Il y a les objectifs généraux de l'agence et ceux de la délégation, il y a un séminaire annuel, et chaque chef de service a ses objectifs, qui sont répercutés aux agents, via les entretiens annuels ».* Les PAOT sont également des éléments déterminants à mi-chemin entre la stratégie et la mise en œuvre, parce qu'ils permettent à la fois d'affiner certaines priorités sectorielles (les SAP par exemple) et de les partager avec l'Etat, même si les situations peuvent être extrêmement différenciées, puisqu'on parle ici de l'échelon départemental.

Ensuite, on observe une certaine variabilité entre les délégations et selon les thèmes, dont les éléments de feuille de route sont synthétisés ci-après sur le petit et le grand cycle de l'eau.

Petit cycle : une lisibilité variable selon les thèmes

Assainissement et temps de pluie : une lisibilité par la liste des « systèmes d'assainissement prioritaires » (SAP) et les taux d'aide

La liste des SAP, élaborée par modélisation à l'échelle du bassin, sert clairement de référence pour les équipes des délégations. Elle a fait l'objet, pour la période 2016-2018, d'une délibération au conseil d'administration en décembre 2015. Le lien entre SAP et le Sdage / PDM est fort, puisque la modélisation cherche à approcher un risque macropolluants ciblé dans les documents de planification. En outre, l'acceptation territoriale a été favorisée par la mise en discussion locale. *« On a travaillé avec les partenaires pour*

¹⁵ Via les documents ou encore outils de référence incarnant cette feuille de route.

définir les actions à mener sur les systèmes ». Enfin, les taux d'aide sont clairs pour marquer cette priorité.

« Cette liste a bien fonctionné ». « On a une liste, des taux d'aide bien établis ». « Une feuille de route pluriannuelle et pas seulement annuelle ».

Industrie : absence de feuille de route forte

Un processus de liste de systèmes d'assainissement prioritaires pour les industries (SAPI) est également mis en œuvre, mais il est en construction depuis 2016 seulement, donc la liste est partielle et en cours de « rodage ». Cette liste est donc à approfondir et à partager avec les partenaires. En outre, le lien au Sdage est également incomplet, y compris dans le PDM où les mesures prises pour limiter les micropolluants (« substances dangereuses ») sont peu développées, en particulier du fait de l'insuffisante fiabilité des résultats des campagnes de mesure. « Sur les substances dangereuses, difficile de faire comprendre et expliquer l'impact de ces substances, car on change d'échelle, l'unité est le nanogramme, c'est une logique de cumul, sur l'année, c'est ça qui fait l'impact ». Cette problématique de la connaissance semble donc plus mobiliser que l'action. Enfin, les taux d'aide ne sont pas très marqués d'un point de vue prioritaire, la clé d'entrée de différenciation étant plutôt la taille de l'entreprise ou encore le caractère collectif ou non de l'action.

Les autres sujets du petit cycle de l'eau (créations de STEP, ANC, AEP, économies d'eau, etc.) : des sujets non prioritaires en soi

Le PDM le dit aussi « Certaines mesures ne sont pas retenues comme mesures clés, car elles poursuivent d'autres objectifs que l'amélioration de l'état des milieux naturels et des nappes. On peut citer la mise en conformité des assainissements non-collectifs, l'amélioration de la gestion et de la valorisation des boues, l'amélioration de l'élimination des déchets toxiques, le renouvellement des réseaux d'assainissement » (...) « Cependant, elles sont susceptibles de participer à l'atteinte du bon état ». Le programme d'intervention met donc en exergue des principes de gestion sur ces thèmes, par exemple, des aides à l'AEP liées aux schémas départementaux, ou encore l'attention à porter à l'ANC dans les zones littorales.

Grand cycle : une lisibilité macro mais peu opérationnelle

Le grand cycle est identifié par construction comme prioritaire, le document de communication du 10^e programme rappelant qu'il soutient « les investissements et les programmes d'action nécessaires à la reconquête et à la préservation de la qualité des eaux et des milieux aquatiques du bassin Loire-Bretagne ». Par conséquent on observe une lisibilité « macro » du grand cycle, forte et partagée dans les délégations.

Cependant, ce signal générique s'incarne peu dans des modes de hiérarchisation plus fins. On a un recours systématique à la terminologie « masse d'eau », au « bon état des masses d'eau », mais beaucoup moins aux orientations du Sdage en tant que telles. « Le Sdage on l'a internalisé puis on l'a oublié au profit du 10^e programme, donc on ne se réfère plus systématiquement au Sdage pour les bassins versants ». Ainsi, en fonction des enjeux majeurs de chaque délégation, certaines dispositions du Sdage peuvent aussi être plus ou moins investies.

Le non recours au Sdage proprement dit est également lié au fait qu'il n'est pas considéré comme le bon référentiel, la bonne maille pour orienter la politique territoriale, car pas assez fin : « les priorités du Sdage ne sont pas suffisamment traduites territorialement ». Cela renvoie bien à construire cette lisibilité dans le cadre de la politique territoriale, mais aujourd'hui la conditionnalité liée au contrat ne suffit pas à gérer les priorités, puisque les actions sont finançables partout sous réserve d'être dans un contrat territorial. Sans parler du fait, que tout ne passe pas non plus par les contrats territoriaux, puisque des projets

prioritaires peuvent émerger en dehors d'eux (zones humides, continuité écologique, phosphore, etc.).

En outre, les taux constituent des signaux forts de lisibilité et d'incitativité sur le grand cycle de l'eau mais ne semblent pas refléter les enjeux d'efficacité ou de priorité : « *On a une incitativité pour faire du chiffre sur les zones humides, mais parfois sans lien avec l'état des masses d'eau (ex. organisme intermédiaire), donc ça n'est plus au service du bon état* ». *Les taux s'appliquent sur un type d'actions qu'elles soient menées sur une zone prioritaire ou en dehors.*

Sur le grand cycle de l'eau, le recours à des listes liées aux priorités du Sdage existe aussi (ex. captages prioritaires, ouvrages sur les cours d'eau liste 2, liste récente des masses d'eaux proches du bon état), mais d'une part, il est partiel, des dimensions liées à l'émergence des projets et à la structuration de la maîtrise d'ouvrage pouvant prendre le pas et amener une action plus pragmatique « là où on peut avancer » et d'autre part, il est évolutif, s'affinant grâce à l'expertise local.

D'ailleurs, cette dimension liée à la dynamique et à la capacité de la maîtrise d'ouvrage ainsi qu'à la gouvernance locale revient souvent dans les discours sur le grand cycle de l'eau comme un facteur à part entière de la gestion et du pilotage de la feuille de route.

QUELLE LISIBILITE DU PROGRAMME D'INTERVENTION DANS SON LIEN AU SDAGE ?

Un affichage de lien global au Sdage mais peu lisible dans l'écriture des objectifs et dans l'architecture du 10^e programme

Le 10^e programme partait avec une ambition très forte par rapport au Sdage, puisque le président du comité de bassin écrivait dans son discours introductif « *Les objectifs fixés par le Sdage, passer de 33 % de masse d'eau en bon état actuellement à 61 % en 2015, sont très ambitieux et demandent de consentir des efforts importants pour espérer les atteindre* ».

Par-delà, les orientations et dispositions du Sdage n'ont pas été déclinées sous formes de logique d'actions dans le 10^e programme, les objectifs de ce dernier offrant peu de connexion au Sdage pour comprendre comment on passe de cette ambition à la contribution du 10^e programme (Cf. encadrés ci-dessous, où la formulation du 10^e programme Loire-Bretagne est comparée à celle de Rhône-Méditerranée et Corse). « *Dans le 10^e programme on ne parle quasiment pas de Sdage - on ne voit pas le nom Sdage dans l'intro, on ne voit pas sur tel chapitre quel lien telle action du programme d'intervention répond à tel volet du Sdage – ça n'est pas lisible* ». « *[Ainsi le 10^e programme] on ne peut pas l'utiliser comme un outil de régulation des projets qui arrivent [au service des priorités]* ».

Le 10^e programme est construit autour de huit enjeux et de trois outils principaux :

- 2 enjeux prioritaires :
 - la qualité des eaux superficielles et souterraines,
 - réduire les sources de pollutions
 - traiter les pollutions
 - la qualité des milieux aquatiques : cours d'eau et zones humides

- 6 enjeux répondant aux autres priorités nationales et de bassin :
 - la gestion quantitative de la ressource et l'adaptation au changement climatique,
 - la sécurité de la distribution et la qualité de l'eau destinée à la consommation humaine,
 - l'accès à l'eau potable et à l'assainissement dans les pays en voie de développement,
 - les inondations,
 - la solidarité « urbain-rural » (SUR),
 - le littoral et le milieu marin.

- 3 outils
 - l'approche territoriale et le partenariat avec les grandes collectivités :
 - ciblage et territorialisation des interventions : les Sage et les contrats territoriaux,
 - cohérence et efficacité : partenariats techniques et financiers avec les collectivités territoriales (conseils généraux et régionaux),

 - la connaissance du domaine de l'eau et des milieux aquatiques :
 - suivi de l'état des eaux : réseaux de mesure,
 - études, recherche et développement, innovations

 - l'information et la sensibilisation.

Extrait introduction du 10^e programme de l'agence de l'eau Loire-Bretagne

1. LES OBJECTIFS PRIORITAIRES DU PROGRAMME D'INTERVENTION

Le 10^{ème} programme identifie des objectifs qui représentent les priorités d'intervention de l'agence.

Pour le bassin Rhône Méditerranée :

- Au titre de l'orientation fondamentale 5 E sur l'évaluation, la prévention et la maîtrise des risques pour la santé humaine :
 - **O1 : Engager les plans d'actions de restauration sur les 269 captages d'eau potable prioritaires du SDAGE dégradés par les pollutions diffuses**
 - **O2 : Identifier les ressources majeures pour l'eau potable dans les 82 masses d'eau les plus menacées parmi les 124 définies par le SDAGE et engager les actions de préservation**

- Au titre de l'orientation fondamentale 6 sur la préservation et la restauration du fonctionnement des milieux aquatiques et des zones humides :
 - **O3 : Engager des opérations de restauration morphologique des cours d'eau sur 100 km de cours d'eau**
 - **O4 : Préserver et restaurer 10 000 hectares de zones humides**
 - **O5 : Restaurer la continuité écologique de 600 ouvrages**

- Au titre de l'orientation fondamentale 7 sur l'atteinte de l'équilibre quantitatif et de l'orientation fondamentale 0 sur l'adaptation au changement climatique :
 - **O6 : Mettre en place des plans de gestion de la ressource sur 100 % des 72 bassins prioritaires**
 - **O7 : Economiser 20 Mm³ d'eau par an, dont au moins la moitié sur les zones prioritaires du SDAGE**

- Au titre de l'orientation fondamentale 5A sur la lutte contre les pollutions d'origine domestique et industrielle :
 - **O8 : Réduire les flux de substances dangereuses sur 45 opérations collectives et 75 industriels**
 - **O9 : Améliorer le fonctionnement par temps de pluie de 200 systèmes d'assainissement**

Extrait introduction du 10^e programme de l'agence de l'Eau Rhône-Méditerranée et Corse

En outre, pour certains acteurs, étant donné que « *personne ne lit le programme* », il n'a sans doute pas été estimé utile de rendre plus lisible que ça le lien du 10^e programme au Sdage / PDM dans la structure, ni dans le contenu. Ainsi, on identifie :

- Une correspondance de principe autour des grandes priorités, comme en témoigne la part du 10^e programme dédiée à l'agriculture et aux milieux aquatiques (Cf. tome 1 du 10^e programme révisé) ;
- Mais une absence de mention du Sdage dans l'introduction du tome 1 ainsi que de référencement systématique dans les chapitres thématiques ;

En complément, comme le montre l'analyse du chapitre précédant on voit que :

- Certains thèmes du Sdage sont mal identifiés dans le 10^e programme (littoral, érosion, biodiversité, têtes de bassin versant, etc.). « *L'érosion est un thème sur lequel on n'a pas de modalités d'instruction avec une entrée cible, alors que c'est une priorité du Sdage* » ;
- Les fiches actions sont assez « administratives » et traduisent mal le lien de l'aide au Sdage ou au bon état. « *Les fiches actions du 10^e programme sont noyées dans la dimension administrative et n'ont pas de principes d'action précis pour nous guider* ». « *Avant on avait des taux différenciés entre état des masses d'eau dégradées ou non, certes ça venait saucissonner, mais pour simplifier, on n'a plus ça et on ne fait plus de lien avec la masse d'eau, donc on s'en éloigne.* »

Ce qui est en jeu ici c'est aussi la question du statut du document 10^e programme: pour qui est-il conçu ou à qui s'adresse-t-il ? Est-ce dans ce document que les liens avec le Sdage

doivent être rendus lisibles ou dans un autre document ? En d'autres termes, est-ce le rôle du 10^e programme d'afficher ce qu'il souhaite décliner du Sdage ?

Un 10^e programme qui n'aide pas à rendre lisible la hiérarchie des priorités de l'agence

Pour les raisons évoquées ci-dessus, le 10^e programme ne permet pas de traduire les priorités liées au Sdage, ni d'organiser leur pilotage. « *On ne perd pas de vue le Sdage, mais c'est pas par le biais du 10^e programme* ». Ainsi, les délégations ne semblent pas avoir une bonne connaissance de la hiérarchie des enjeux affichée en introduction au 10^e programme, entre les deux enjeux prioritaires et les six autres enjeux du programme d'intervention. En revanche, comme on l'a dit plus haut, elles ont évoqué avoir des difficultés à travailler sur certains enjeux Sdage avec le 10^e programme actuel (ex. érosion). Enfin, certains sujets sont exclus du 10^e programme, mais se retrouvent financés à travers des appels à projet portés par l'agence, notamment sous impulsion de l'Etat (ex. fuites dans les réseaux d'eau potable : renouvellement des canalisations en zone de déséquilibre des ressources, biodiversité).

4.2 Une faible sélectivité

LA PRATIQUE DE LA SÉLECTIVITÉ DANS LE 10^e PROGRAMME D'INTERVENTION

Comme mentionné plus haut, la sélectivité du programme est sa capacité à prioriser et hiérarchiser les interventions, cibler des actions par les étagements de taux ou par la définition de champs d'exclusion, par la modulation et la mise en œuvre des aides.

Globalement, le 10^e programme a très peu recours à la sélectivité, autrement que par l'étagement des taux. Le début du 10^e programme a été marqué par une certaine sous consommation, rendant complexe l'application d'une réelle sélectivité. La révision a amené à l'augmentation des taux, espérant ainsi inciter la maîtrise d'ouvrage et l'émergence de projet, qui peut permettre dans un second temps la montée en puissance réelle de la sélectivité. « *Une sélectivité difficile en l'absence de contrainte budgétaire* ».

Or, l'analyse de la répartition de l'étagement des taux par thématique montre qu'on n'arrive pas pleinement à rendre compte des priorités (Cf. tableau ci-dessous – budget prévisionnel du 10^e programme retravaillé pour estimer la part du budget relevant de chaque niveau de taux).

Taux	Traiter pollutions	Réduire pollutions	Milieux aquatique	Quanti	AEP
35%	72%	1%	5%	3%	65%
50%	25%	89%	63%	17%	26%
70%	3%	10%	32%	80%	8%
	1026	243,9	276,46	63,5	262,9

Par exemple, des opérations moins prioritaires comme la gestion quantitative (non classés dans les deux grands enjeux du 10^e programme) ont parfois des taux très incitatifs, certes accompagnés d'une procédure et de conditions d'éligibilité encadrées par le Sdage et la loi. Dans le cadre de la politique territoriale, l'ensemble des territoires en contrat sont a fortiori éligibles sur les mêmes bases, qu'ils soient plus ou moins prioritaires. « *On ne sait pas dire non* ». « *On donne 40% pour ne pas être obligés de dire non* ».

Nonobstant l'élévation des taux à mi-parcours, deux grands facteurs fonctionnels restent néanmoins impactant sur la réelle capacité à être sélectif.

Il s'agit d'une part de la **gestion en mode éligibilité** : si c'est éligible dans les fiches, c'est financé. « *C'est open bar* ». « *On n'a jamais vu un refus, sauf sur des considérations techniques* ». « *On rentre ou pas dans le règlement du 10^e programme* » (...) « *un programme précis, mais pas d'objectifs, de choix affirmés* ». « *C'est plus facile d'instruire que de dire non* ».

Il s'agit d'autre part de la **gestion (très) peu modulée** en fonction du caractère prioritaire ou non de l'action :

- Absence de modulation par le taux d'aide (attribuer des taux d'aides différents selon le type d'intervention mais aussi le lieu et contexte de mobilisation)¹⁶. Cette modulation - en théorie possible - a été peu pensée et outillée (absence de document, note ou instruction du conseil d'administration définissant ses contours et modalités) ce qui rend difficile son application. « *On ne module quasiment jamais* ».
- Absence de modulation par le conditionnement (ex. financer le non prioritaire si on réalise d'abord le prioritaire). On finance les opérations non prioritaires même si les opérations prioritaires ne sont pas réalisées. On peut observer la mise en place de négociations entre l'agence et les maîtres d'ouvrage dans le cadre de l'élaboration des contrats pour encourager à la réalisation d'opérations prioritaires pour l'atteinte du bon état. En revanche, le conditionnement est peu utilisé.
- Absence de modulation par la gestion différenciée selon priorités (ex. instruction forfaitaire pour les dossiers non prioritaires).

Petit cycle : peu de sélectivité

Sur le petit cycle, on a historiquement peu de pratique et d'instruments programmatiques de priorisation.

- Sur le volet assainissement des collectivités, on a une faible sélectivité (par ex. sur la base de critères comme la performance de la station, l'impact sur les milieux), mais on observe une évolution en ce sens lors de la révision du 10^e programme. Les accords de programmation sont des outils qui permettent d'avoir un dialogue avec les collectivités pour « influencer ». Mais d'une part, ils sont peu utilisés et mis en avant dans les délégations. Et d'autre part, ils ne sont pas exempts de limites : un conventionnement et pas un contrat, pas d'animation associée ce qui n'offre pas potentiellement le même levier, pas de forme de conditionnalité comme par exemple une dégressivité de l'aide si la collectivité prend du retard, etc. Et puis, c'est globalement insuffisant, puisqu'en dehors des accords de programmation, toutes les opérations sont éligibles au même taux, prioritaires ou non.
- Sur le volet industrie, on a également une faible sélectivité (par ex. sur la base de critères comme les macropolluants, substances dangereuses qui constituent l'enjeu), mais surtout un problème de lisibilité des priorités (Cf. chapitre précédent). « *Globalement on fonctionne un peu à guichet ouvert* ».

Grand cycle : une sélectivité renvoyée au contrat territorial

Sur le grand cycle, la sélectivité est renvoyée au contrat territorial, mais ce qui ne suffit pas pour être réellement sélectif pour plusieurs raisons.

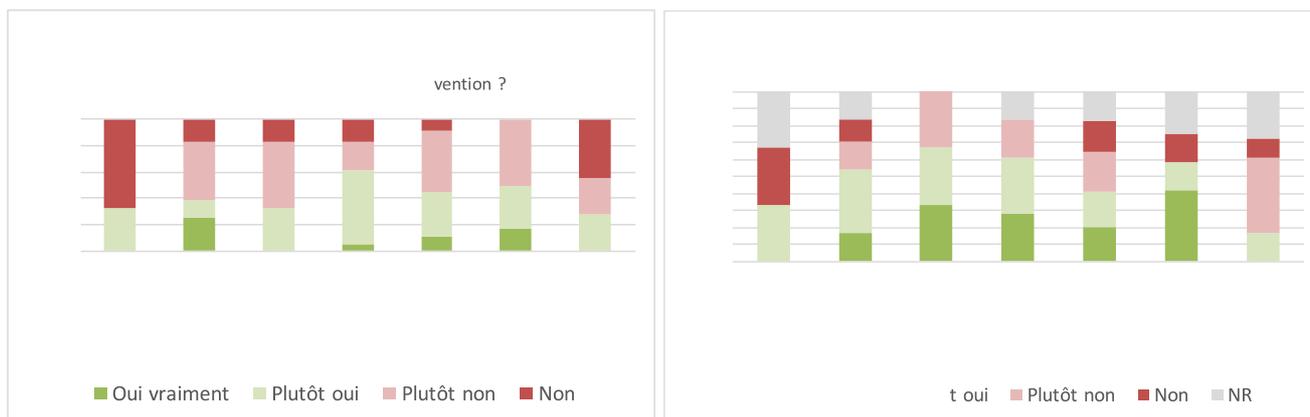
¹⁶ ex 80% pour une mesure prioritaire sur un territoire prioritaire et 50% si cette même mesure est mobilisée sur une zone à moindre enjeux.

- Pour fonctionner à l'échelle du bassin, il ne suffit pas que la sélectivité soit exercée dans le cadre de la démarche territoriale (infraterritoriale), mais elle supposerait aussi une forme de sélectivité entre les territoires, pour accompagner plus avant ceux qui sont identifiés comme prioritaires. « *On ne s'est jamais dit que tel territoire n'est pas prioritaire* ». « *On apporte de la sélectivité au sein d'un contrat mais pas entre les contrats* ». « *Impossible d'être sélectif et incitatif sur le CT, car on ne peut pas reproduire le contrat type* ».
- La sélectivité et priorisation au sein des contrats a globalement été limitée comme le montrent les résultats de l'évaluation de l'outil contrat territorial réalisée en 2014. Si cette possibilité existe, elle est de fait assez peu saisie faute de vision stratégique suffisante à l'échelle de l'agence. Les processus décisionnels sont plutôt ascendants et construits dans le cadre d'une procédure contractuelle qui permet de faire émerger les priorités d'un territoire, mais avec peu d'arbitrages forts autour de logiques de priorités pour atteindre le bon état. Le niveau d'ambition des contrats territoriaux mériterait d'être revu à la hausse pour être en ligne avec les objectifs du Sdage et les mesures du PDM.
- La mise en œuvre s'avère également peu sélective dans le cadre des comitologies de bassin et locale ou de l'accompagnement de l'agence (Cf. Evaluation du contrat territorial, agence de l'eau Loire-Bretagne 2014). « *Le conseil d'administration a validé tout ce qu'on lui a présenté* ».
- La faisabilité d'une sélectivité peut se retrouver en tension avec la difficulté de l'émergence d'une maîtrise d'ouvrage. « *On a une telle problématique de maîtrise d'ouvrage qu'on n'a pas de sélectivité sur les masses d'eau, on va aussi sur des masses d'eau en bon état* ». Des inflexions sont cependant ressenties dans les zones à maîtrise d'ouvrage plus structurée et depuis la GEMAPI comme le montrent aussi les récentes négociations de contrats en Poitou-Limousin qui ont été nettement plus sélectives dans un contexte de maîtrise d'ouvrage obligatoire des EPCI qui n'existait pas par le passé.

LA PERCEPTION DE LA SÉLECTIVITÉ PAR LES BÉNÉFICIAIRES DES AIDES

Dans le cadre de l'enquête, et pour approcher cette notion de sélectivité, nous avons interrogé les différents types de bénéficiaire pour savoir s'ils identifiaient des soutiens qui s'étaient arrêtés dans leur domaine (Cf. graphes ci-dessous). Concernant cette question, les résultats sont moins tranchés entre catégories et les réponses marquées (« oui vraiment ») sont peu nombreuses en dehors des maîtres d'ouvrages portant des projets d'assainissement. L'adhésion aux évolutions engagées par l'agence semble en revanche la plus marquée auprès des maîtres d'ouvrages intervenant sur les milieux aquatiques.

Concernant la question « *Y a-t-il des opérations que vous aimeriez voir financées par l'agence ?* » Les réponses sont relativement hétérogènes avec des attentes plus nombreuses pour les collectivités intervenant sur le petit cycle de l'eau (maîtres d'ouvrages portant des projets d'assainissement, maîtres d'ouvrages ne faisant pas l'objet d'un conventionnement avec l'agence de bassin). Les collectivités impliquées dans les contrats territoriaux expriment aussi des attentes complémentaires qui semblent plus marquées dans le domaine agricole.



LA GESTION DE L'ATTEINTE DU BON ETAT VERSUS SON MAINTIEN

Le Sdage vise à l'atteinte (reconquête) et au maintien du bon état des masses d'eau. Il souligne en particulier la dimension du maintien pour les milieux aquatiques, les zones humides, la biodiversité ou encore la gestion quantitative.

Or, on constate une difficulté du 10^e programme à piloter la gestion des deux finalités par la sélectivité. D'une part, car il n'existe pas vraiment de stratégie spécifique de l'agence sur le maintien ou la non dégradation des masses d'eau. « *Est ce qu'on met des moyens humains sur le maintien de l'état, sachant qu'on n'a pas les moyens d'aller chercher les opérations difficiles pour l'atteinte ?* ». Des réflexions commencent à émerger à l'échelle des délégations ou des stratégies peuvent être conduites sur le maintien sur certains bassins versants. « *Le maintien du bon état est aussi un sujet, car il est le résultat d'une dynamique. La boîte à outils est ce qu'elle est avec des limites mais en Bretagne on a à faire face à des situations inédites.* »

D'autre part, le contrat territorial généralisé et le souci de faire émerger des maîtrises d'ouvrage sur le grand cycle constituent une forme de réponse au maintien du bon état mais ça ne correspond pas pleinement à une stratégie construite dans le cadre du 10^e programme. Elle est plutôt érigée en justification a posteriori. Ainsi, nous écrivons dans l'évaluation du contrat territorial (agence de l'eau Loire-Bretagne, 2014) :

Il faudrait que le contrat territorial soit un outil (plus) sélectif dans son contenu et la nature des opérations financées. A 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 missions courantes. Si ce principe général prévaut déjà aujourd'hui, son application est variable selon les situations étudiées en lien avec une identification insuffisante des opérations prioritaires et un souhait de progressivité et de pragmatisme dans les discussions locales. Il semble donc nécessaire de renforcer ce principe en l'érigeant en règle forte qui organise la communication de l'agence – ex. un contrat de priorités – et en construisant plus nettement le repérage des opérations prioritaires a priori (ex. minimum 70% d'opérations prioritaires par contrat, dont 50% de priorités de rang 1), plutôt que de s'en remettre aux procédures locales pour identifier ces priorités, comme cela arrive dans la plupart des cas. Par exemple, dans le cadre des masses d'eau déjà en bon état, l'agence pourrait envisager de définir des actions prioritaires spécifiques visant à valoriser cet état environnemental dans un projet politique et territorial (culture, tourisme, image...) permettant de conforter la valeur patrimoniale de l'eau dans le territoire.

4.3 Une incitativité partielle

UNE INCITATIVITÉ INTÉRESSANTE MAIS SOUVENT INSUFFISANTE POUR DÉCLENCHER LES OPÉRATIONS PRIORITAIRES

L'**incitativité des taux** est parfois utile pour déclencher ou favoriser des opérations prioritaires. Le taux à 80% a un effet particulièrement déclencheur en ce qui concerne la préservation des zones humides. « *Les 80% ont facilité l'acquisition de beaucoup de ZH* ». « *Ça change tout car on est les seuls financeurs, on a plus de poids* ». L'incitativité des taux est également perçue comme intéressante pour les systèmes d'assainissement prioritaires ou encore la métrologie.

Cependant, au-delà de l'incitativité par les taux, d'autres facteurs apparaissent parfois plus directement liés à la **nature des outils**. C'est le cas notamment de l'engagement sur 5 ans pour le contrat territorial, cette stabilité de la contractualisation étant de nature à rassurer le maître d'ouvrage, ou encore le conditionnement, puisqu'une fois un territoire en contrat, cela joue comme un quitus pour le déclenchement des aides. Mais d'autres outils présentent également des caractéristiques incitatives : une forme d'entraînement collectif dans le cadre des accords de programmation, le regroupement de particuliers dans le cadre des conventions de mandat des SPANC, ou encore le levier réglementaire du contrôle en conformité pour les industries. « *L'accord de programmation permet de gagner en multi-acteurs et de pouvoir faire passer des messages aux maîtres d'ouvrage qu'on ne peut pas sur les opérations éclatées* ». « *La convention de mandat est gérée par le SPANC, et permet de réunir des paquets de convention d'aides pour les particuliers ANC et de travailler sur les orientations liées aux usages* ». « *Les trois taux donnent une certaine lisibilité, c'est bien, mais sur le volet industrie, ça n'est pas ça qui est incitatif* » (...) « *sur les priorités, on utilise le contrôle de conformité, via les mesures de rejet et l'impact du rejet sur le milieu* »

Mais, comme pour les autres principes du 10^e programme, l'incitativité reste insuffisante pour piloter la hiérarchie des objectifs du programme d'intervention, et notamment orienter vers les objectifs prioritaires en lien avec le Sdage et déclencher les opérations liées.

Petit cycle : une incitativité trop large

« *L'instabilité temporelle des modalités de financement est un facteur d'amoindrissement de l'incitativité* ».

Assainissement. On l'a précisé plus haut, la liste des SAP rend lisible les priorités de l'agence, mais le résultat peut amener à des listes encore très conséquentes sur certaines délégations. Et le croisement avec l'incitativité par l'étagement des taux ne suffit pas dans tous les cas à piloter dans de bonnes conditions. « *Ça rend plus lisible, d'avoir des taux plus élevés sur les priorités, mais il faut aussi une liste pas trop large* ». « *Sentiment que ça pourrait être plus prononcé, une aide entre 40% et 60%, ça n'est pas très discriminant, il faudrait être plus tranchant* ». « *On est resté sur une logique d'équipement, il manque un lien avec les priorités territoriales* ». « *La partie avance n'est pas incitative, car les collectivités trouvent des conditions plus favorables auprès des banques* ».

Industrie. Sur ce thème, le problème de lisibilité des priorités déjà souligné à plusieurs reprises reste principal, mais se trouve renforcé par une incitativité considérée comme insuffisante. « *Une incitativité insuffisamment visible sur les actions prioritaires industries (substances dangereuses) par rapport aux encadrements communautaires* ». « *Les taux pour l'adaptation anticipée à la directive IED (5% à 20%), pas incitatifs, en outre délai court (1 an, travaux pas faisables dans ce délai), ça serait plus clair de dire que ça n'est pas prioritaire* ».

Grand cycle : des taux peu liés aux priorités

Sur le grand cycle, l'incitativité ne passe que très peu par l'étagement des taux. « Les trois taux ont apporté de la clarté mais ne permettent pas de faire émerger les priorités ».

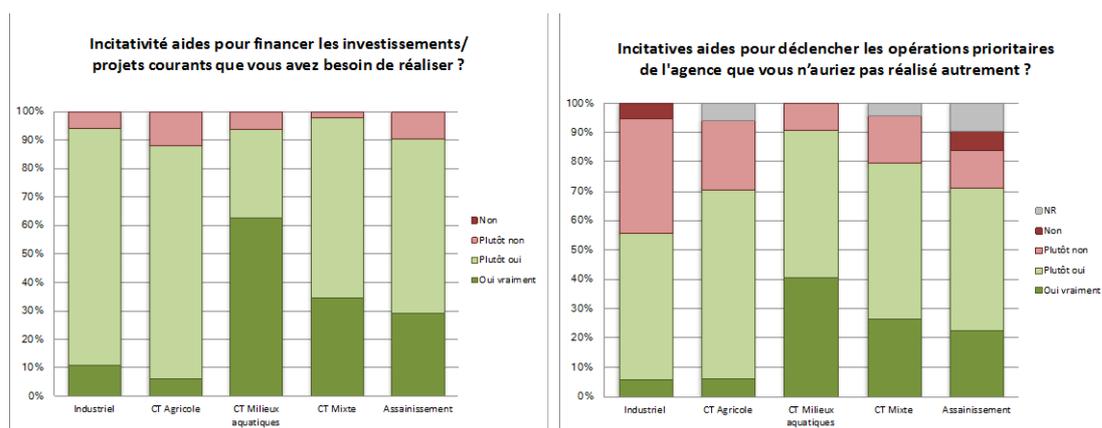
Agriculture. Sur l'agriculture l'incitativité propre du dispositif agence est limitée à certaines mesures immatérielles comme le conseil/ les diagnostics ou à des mesures plus structurelles, mais moins centrales à ce jour dans la logique d'action de l'agence – foncier, filières économiques... Pour l'ensemble des autres mesures compensatoires directes – MAE, aides à l'investissement ... l'incitativité dépend avant tout de la construction des Programmes de Développement Rural qui sont des outils pilotés par l'Etat et désormais par les Régions : « Une incitativité non visible sur le volet agricole / FEADER, pris dans les encadrements CE ».

Milieux aquatiques et zones humides. Sur le volet milieux aquatiques, les équipes constatent globalement, des avancées mais qui ne semblent pas toujours suffisantes. « Il faudrait qu'il y ait un écart plus fort entre effacements et aménagements ». « Malgré le taux de 80%, ça stagne sur les zones humides, on arrive à un pallier ».

LA PERCEPTION DE L'INCITATIVITÉ DU PROGRAMME D'INTERVENTION PAR LES BÉNÉFICIAIRES DES AIDES

Outre l'appréciation des chargés d'intervention, l'enquête en ligne a permis d'interroger les bénéficiaires finaux des aides sur le niveau d'incitativité du programme. Comme le montrent les graphiques suivants, cette incitativité semble globalement bonne pour les porteurs d'actions dans le domaine des milieux aquatiques (cf. partie en vert foncée), de même que pour les maîtres d'ouvrage intervenant sur l'assainissement. Elle est en revanche bien moindre dans les domaines économiques – agriculture (représentée ici par les maîtres d'ouvrage de contrats pollutions diffuses) et industrie (représentés par les avis des industriels bénéficiaires), dans la mesure où l'avis dominant et le « plutôt oui », considéré souvent comme une ligne médiane dans les réponses à ce types d'enquête, peu significative a priori.

On voit apparaître aussi un fort écart d'incitativité entre graphique de gauche (projets courants) et de droite (opérations prioritaires pour l'agence), mis à part dans le champ des milieux aquatiques. Ainsi les aides sont plus incitatives pour déclencher des opérations courantes et le sont moins au service des opérations prioritaires.



Pour approcher la notion d'incitativité, nous avons aussi interrogé les différents types de bénéficiaires pour comprendre ce qu'elle recouvre (Cf. graphes ci-dessous) : les taux sont-ils incitatifs en eux-mêmes ? Sont-ils incitatifs du fait de l'existence de cadre réglementaire ou régaliens – organisant l'obligation d'agir ? sont-ils incitatifs parce qu'ils sont souvent

complétés par d'autres cofinancements ? le sont-ils parce que l'équilibre budgétaire des maîtres d'ouvrages en dépend ?...

Les structures porteuses de contrat territorial « volet milieux aquatiques » ont globalement et de loin la perception la plus favorable de l'incitativité des taux, sauf sur la dimension réglementaire (pas de contexte d'exigence réglementaire qui structure le besoin d'intervenir). Les structures porteuses de contrat territorial « pollutions diffuses » ont une perception plus mitigée : les aides de l'agence restent incitatives pour financer les actions qu'ils portent dans un contexte où ils estiment qu'il y a peu d'alternatives de financement. La perception de l'incitativité au regard de l'exigence réglementaire est néanmoins mitigée. Les collectivités porteuses d'action sur l'assainissement ont une perception assez positive concernant l'accompagnement réglementaire, mais ils sont plus réservés que les deux types de bénéficiaires précédents sur la dimension des moyens et semblent avoir des alternatives de financement qui rendent la perception de l'incitativité des taux de l'agence fortement mitigée. Quant aux industriels, ils sont plus mitigés que tous les autres types de bénéficiaires sur tous les aspects, sauf sur l'accompagnement de l'exigence réglementaire, où leur perception est un peu plus favorable que celle des structures porteuses de contrat territorial « pollutions diffuses ».



Incitativité et prise en compte de l'exigence de résultat

On l'a vu plus haut, la cohérence de principe entre le programme d'intervention et le Sdage semble acquise. Mais, on a aussi souligné que la notion de cohérence est associée, avant tout, à l'exigence de résultats auxquels le programme doit répondre. La mise en exergue de ce lien sous-tend qu'en interne pour le programme d'intervention, il s'agit de chercher une cohérence visant à optimiser l'efficacité (les résultats par rapport aux objectifs). Et en

externe, il s'agit de rechercher une cohérence en articulation avec les partenaires de l'action sur l'eau, visant à mieux répartir la responsabilité des résultats.

On a explicité ci-avant, les points forts et les limites de la réponse interne du programme d'intervention organisée autour de trois principes structurants : 1) l'incitativité des aides, 2) la sélectivité (ou le ciblage) utilisant l'expertise et l'ingénierie des agents de l'agence et 3) la démarche de programmation territoriale, via les contrats territoriaux.

Mais on voit bien que dans cette perspective de cohérence utile à l'efficacité, **le résultat dépend aussi de la cohérence avec les outils supports de la politique sur l'eau** (le FEADER par exemple), **et les politiques des partenaires** (leurs priorités, leurs leviers, etc.).

Et de ce point de vue, on a des configurations contrastées autour de l'exigence de résultat entre le grand et le petit cycle de l'eau.

Petit cycle : prégnance de la maîtrise d'ouvrage

Sur le petit cycle, si la cohérence de principe est acquise, le résultat dépend pour beaucoup de la mise en conformité de l'ouvrage ou de l'équipement par rapport à la norme (directives européennes), qui relève de la responsabilité et de la compétence du maître d'ouvrage. Par conséquent, un certain nombre de facteurs liés au résultat dépendent de lui : enclenchement du processus (études puis travaux), coordination des choix techniques, tenue de l'agenda et de l'échéance, etc.

Il est également à noter le sujet émergent des substances dangereuses, qui a été souligné comme étant un sujet sur lequel la communication est difficile, et qui nécessite un soutien de l'Etat pour avancer (appui et/ou montée en puissance des exigences).

Grand cycle : prégnance de l'approche territoriale

Les sujets du grand cycle, correspondent à deux tiers des facteurs déclassants du bon état, comme le rappellent les travaux du débat préparatoire au 10^e programme du comité de bassin (avril 2011) « *Les paramètres déclassant le plus souvent les masses d'eau sont la morphologie pour les cours d'eau (artificialisation) et les nitrates et pesticides pour les eaux souterraines* ».

La stratégie évoquée par le comité de bassin pour répondre à ces priorités au travers du 10^e programme passe en grande partie par le contrat territorial et cherche à promouvoir :

- « la maîtrise d'ouvrage des projets, en consolidant des structures existantes, d'assise géographique et financière adaptées » en ce qui concerne les milieux aquatiques ;
- « avant tout d'assurer la continuité des efforts entrepris au 9^e programme et de pérenniser les actions » en ce qui concerne les pollutions diffuses, en s'inscrivant ainsi dans une forte continuité.

A la différence du petit cycle, le résultat de l'action dépend ici de la capacité à générer une dynamique territoriale. Cette dernière ne dépend plus de la seule application d'un maître d'ouvrage (ex. mise en conformité d'un ouvrage) mais de la capacité à générer l'adhésion d'une multitude d'acteurs territoriaux par des mécanismes d'animation, sensibilisation, appropriation ... à savoir une dynamique complexe (multitude d'acteurs et de pratiques à l'échelle locale, accompagnement d'une dynamique de transition et de changement structurel, multitude de volets à articuler, multitude de financeurs de l'action, etc.). Le résultat renvoie donc à l'analyse de toutes ces dynamiques, qui ont été étudiées dans le cadre de l'évaluation du contrat territorial sur le bassin Loire-Bretagne (2014). Il ressortait en particulier, et pour illustrer l'articulation de la cohérence interne / externe :

- Un résultat dépendant de facteurs complexes, dont l'incitativité des aides de l'agence, mais aussi l'efficacité intrinsèque des outils¹⁷; la légitimité perçue de l'action territoriale (qui passe notamment par l'identité de la structure porteuse), la crédibilité de l'action territoriale (qui passe notamment par la cohérence entre les différents volets du contrat territorial ou encore par la qualité de l'animation globale et thématique du contrat), l'articulation entre l'action territoriale (incitative) et l'exigence régalienne (notamment dans le cadre des captages Grenelle par exemple, lorsqu'une problématique d'AEP existe), ou encore l'articulation avec les politiques des collectivités régionales et départementales.
- Un résultat qui dépend de la pertinence de l'échelle à laquelle on travaille, qui dépend de la maturité des structures porteuses pouvant effectivement saisir la contractualisation portée par l'agence, mais aussi l'articulation avec les politiques d'aménagement du territoire (suite aux lois MAPTAM, NOTRe) qui sont venues impacter la politique territoriale de manière non négligeable (GEMAPI, schéma de coopération intercommunale).

Ainsi, en matière de grand cycle, **l'exigence de résultat dépend à la fois de l'existence d'une procédure permettant d'organiser la dynamique territoriale mais aussi de l'efficacité intrinsèque de cette procédure** et sa capacité à conjuguer ces différentes dimensions.

Or, à ce stade, plusieurs évaluations des dispositifs territoriaux tendent à montrer que si la cohérence de procédure est assurée, l'efficacité de ces procédures territoriales n'est pas présente ce qui affaiblit significativement les résultats finaux malgré une cohérence apparente du schéma logique (Cf. évaluation outil contrat territorial de l'agence de l'eau Loire-Bretagne (2014), évaluation politique des PAT agence de l'eau Adour-Garonne (2017).

Articulation avec les politiques externes

La cohérence de l'action de l'agence dépend nécessairement de sa capacité à agir au regard du contexte dans lequel elle intervient. L'incitativité de ses aides et leur capacité à produire des résultats, ne peut être réfléchi indépendamment des autres financements et politiques dans le domaine de l'eau ou sans tenir compte du contexte dans lequel l'agence est amenée à agir (existence d'une exigence régalienn, d'une obligation de résultat visant telle ou telle catégorie de bénéficiaires...).

Dans le contexte évoqué plus haut, les **partenariats** historiques de l'agence se reconfigurent et les **co-financements de ces partenaires** deviennent de plus en plus aléatoires « *avec l'évolution MAPTAM, etc. on risque de se retrouver seuls* » :

- Le contexte des nouvelles régions est considéré, par certains, comme présentant un risque potentiel d'éclatement des stratégies des territoires hydrographiques « *il ne faut pas découper l'agence en morceaux, elle a une logique de bassin, pas une logique de région* », *d'autant que ces régions ne sont plus nécessairement centrées sur le bassin Loire-Bretagne.*
- Les lois MAPTAM et NOTRe jouent sur la clause de compétence générale et l'évolution de l'organisation territoriale, amenant globalement un désengagement des conseils départementaux sur la politique de l'eau et une « modification » de l'objet de la politique territoriale de l'agence (modification des périmètres, modification des statuts des structures porteuses, montée en puissance des agglomérations, etc.).

¹⁷ cette dernière étant plus complexe à apprécier à la différence du petit cycle – ex. différence d'efficacité potentielle entre une aide au diagnostic d'exploitation agricole qui n'est qu'un moyen de sensibilisation, et une aide à la mise en conformité d'un ouvrage / station épuration qui assure un impact direct sur la ressource...

En outre, comme il a été évoqué à plusieurs reprises, les faiblesses de stratégie et de priorités claires et tenues de la part de l'agence, aux échelons de bassin ou de délégation, ne facilitent pas l'échange et l'articulation avec les partenaires. La situation est variable entre délégations, notamment en fonction de l'historique du partenariat et/ou d'orientations plus affinées. Et globalement, le partenariat a tendance à se focaliser sur de l'articulation plus technique et financière, sur les variables liées au rapportage par rapport à l'Europe. « *On discute plus sur la compatibilité administrative du contrat qu'en termes de priorités* ».

Au regard de ce contexte, les équipes constatent l'importance d'une politique propre et autonome de l'agence afin d'en assurer la continuité.

L'articulation avec les politiques externes concerne également les **outils supports** de la politique de l'eau. On a des situations très diverses selon les thématiques (milieux aquatiques, agriculture, assainissement, etc.) mais **dans le cas de la politique agricole** au service de l'eau, **le FEADER au travers des MAEC est très structurant** et rend l'action peu lisible et efficace. Comme vu plus haut, l'incitativité des mesures de l'agence est donc limitée car tributaire des arbitrages du Programme de Développement Rural. Elle peut en outre être limitée par les outils ouverts dans tel ou tel Programme régional et répondent plus ou moins bien aux besoins de l'agence (mesures activées régionalement, montants des fonds alloués...). De ce point de vue, la clause de cofinancement du FEADER sur les MAEC est limitante : « *On ne peut intervenir que sur des mesures qui sont cofinancées* », « *On a une politique siège qui dit qu'on cofinance systématiquement* ».

Pour les équipes rencontrées, là aussi une plus grande autonomie des aides de l'agence par rapport au FEADER permettrait une marge de manœuvre pour des actions plus pertinentes et efficaces, de manière à favoriser une plus grande cohérence et lisibilité du programme d'intervention : « *si on prenait à 100% ça nous donnerait une plus forte autonomie* ». Ainsi, « *On peut très bien être en cohérence avec le Sdage et la réglementation mais pas d'efficacité* ».

Enfin, si les partenariats évoluent et ne sont pas toujours simples du fait des grilles spécifiques de chaque financeur, notons aussi qu'ils ne sont pas toujours **optimisés** en essayant de trouver le bon champ de collaboration en faisant le trait d'union entre politique de l'eau et les compétences ou missions des autres acteurs.

- Ainsi, les partenariats avec les politiques régionales, pourraient s'organiser davantage autour de questions de développement économique, comme par exemple les filières « vertes » ou à bas niveau d'impacts. Cet axe économique correspondant aux compétences des régions, il peut être plus facile à aborder en partenariat que le financement direct de mesures sectorielles dans le champ de l'eau : « *Le programme d'intervention est satisfaisant sauf sur les filières, on se sent à l'étroit sur les contrats territoriaux sur nos bassins versants ; 1^{er} exemple : maraîchage et sur les bassins côtiers, il faut travailler avec la profession dans son ensemble. 2^e exemple : Dans le 10^e programme on a une fiche actions « filières », mais aujourd'hui le nombre de dossiers passés avec les industriels est faible* ».
- Le partenariat avec l'ADEME, reste lui aussi à mieux construire en cherchant les champs de convergences notamment sur les volets énergie et économie d'eau, sur la question de bois énergie/ bocage, ... : « *Sur industrie, il peut y avoir un conflit énergie / eau, avec l'ADEME* », « *l'ADEME, une structure avec laquelle on aurait intérêt à travailler plus, sur économie d'eau par exemple* », « *Un partenaire avec lequel on n'est pas assez en contact, l'ADEME. Elle finance des choses qui ne vont pas dans notre sens où elle finance des choses qu'on ne connaît pas bien* ».

COORDINATION EXTERNE AVEC L'ÉTAT ET LES PARTENAIRES AGENCE

Sur le volet réglementaire, l'articulation reste globalement insuffisante d'après les retours obtenus au niveau des équipes et des bénéficiaires des dispositifs. Elle semble un peu plus

forte sur les volets assainissement en lien avec les listes d'ouvrages prioritaires ou sur le volet milieux aquatiques avec une certaine implication de l'autorité publique sur les questions de continuité (cf. liste 2 ouvrages Grenelle). Elle reste néanmoins insuffisante y compris sur ce dernier sujet avec des retours d'équipes montrant une faible implication des services de l'Etat malgré le caractère prioritaire des ouvrages.

En revanche, l'action de l'Etat et sa capacité à organiser l'exigence de résultat est plus faible dans les domaines économiques. Cette situation est à la fois vraie dans le domaine industriel – en particulier sur le thème des substances dangereuses¹⁸, mais aussi sur le volet sur le volet pollutions diffuses, sur lequel l'essentiel de l'action de l'Etat se centre sur le déroulement de la procédure autour des AAC prioritaires, sans que l'exigence de résultat ne soit mise en avant. (cf. évaluation politique des PAT de l'agence de l'eau Adour-Garonne (2017), mission de préfiguration d'un centre de ressources captages (2015), évaluation de la politique de l'agence de l'eau Seine-Normandie sur la maîtrise d'usage des sols (2010)...). Ces résultats sont aussi confirmés par l'enquête en ligne et les entretiens auprès des délégations de l'agence. Faute de cadre réglementaire qui organise davantage l'exigence de résultat, l'agence a beaucoup de mal à mobiliser les acteurs territoriaux - au juste niveau- et les contrats territoriaux sont souvent plutôt abordés comme des démarches de progrès. Ils portent l'ensemble de la responsabilité du succès, sans en avoir pleinement les moyens – pas de cadre qui structure l'exigence territoriale de résultat, des outils financiers assez peu adaptés et incitatifs (cf. évaluation ex-post du PDRH (2017).

SUR LES AUTRES THÉMATIQUES MOINS PRIORITAIRES, UN PROGRAMME D'INTERVENTION GLOBALEMENT ASSEZ INCITATIF

Nous traitons ici des champs thématiques déjà évoqués précédemment mais sur des dimensions moins prioritaires (par exemple, l'assainissement) et les six enjeux renvoyant à d'autres priorités nationales ou de bassin (gestion quantitative et changement climatique, AEP, assainissement et AEP dans les pays en voie de développement, Solidarité Urbain Rural, littoral, inondations).

Globalement, ces enjeux sont moins présents dans les discours et notamment leur ambition est peu qualifiée par les administrateurs. Ils ne disposent pas d'objectifs spécifiques, en revanche ils ont une lisibilité budgétaire dans le 10^e programme et bénéficient de formes d'incitativité non négligeable. « *Par construction, le 10^e programme intervient sur tout un ensemble de choses qui n'est pas directement lié au bon état* », « *On ne peut pas se couper trop de ceux qui payent* ».

- Sur l'assainissement collectif, la création de stations d'épuration ou de réseaux conserve des taux attractifs (60% sur les études et 40% sur les travaux), alors que c'est un sujet non prioritaire. « *On a augmenté les taux sur tous les sujets - y compris sur les créations des stations – on subit* ». « *Le conseil d'administration est très sensible à la question du renouvellement des réseaux d'assainissement* ».
- Sur l'assainissement non collectif, les aides de l'agence sont attractives (60%) mais pas forcément lisibles, ni déterminantes pour orienter des actions par rapport aux usages par exemple en zone littorale : « *On passe beaucoup de temps sur l'ANC, non prioritaire, au final les maîtres d'ouvrage ne comprennent plus rien, c'est une tension permanente* ». « *Un taux de 60% n'est pas suffisant pour déclencher des réhabilitations qu'on aimerait voir* ».
- Sur l'alimentation en eau potable, on retrouve des taux similaires aux précédents, donc assez incitatifs (réserves eau potable, usine de traitement eau potable). « *Si l'agence de l'eau n'était pas là, les projets se feraient quand même. Ça reste important sur les*

¹⁸ bien que les établissements cible soient identifiés par l'Etat dans le cadre du RSDE.

périmètres de protection des captages (objectifs environnementaux) ». « On a un équilibre offre /demande pas trop mal par notre incitativité ».

- En matière de Solidarité Urbain Rural (SUR), l'agence finance des travaux dans le domaine de l'assainissement et de l'AEP, qui ne sont plus ouvertes pour les autres communes urbaines. D'après l'appréciation des équipes, l'action est plutôt équilibrée « *Ce n'est qu'un juste retour par rapport ce qu'on a financé avant dans les zones urbaines* ». Pour les acteurs interrogés, cette aide potentielle est finalement assez peu mobilisée « *De façon générale on n'aide pas plus les territoires ruraux que les territoires non ruraux c'est une solidarité assez partielle* » puisque les communes rurales mobilisent assez peu les moyens qui leurs sont alloués.

Notons enfin que certains enjeux ne ressortent que très peu dans les discours en termes de commentaires sur leur incitativité actuelle, mais que cela pourrait évoluer car ils sont assez fortement cités en tant qu'enjeux prospectifs du 11^e programme. Il s'agit de la gestion quantitative en lien avec le changement climatique, inondations et/ou en lien avec la gestion des eaux pluviales (« *L'eau pluviale ça joue sur deux paramètres, la qualité de l'eau et l'inondation* ») ou encore le littoral et/ou en lien avec les usages.

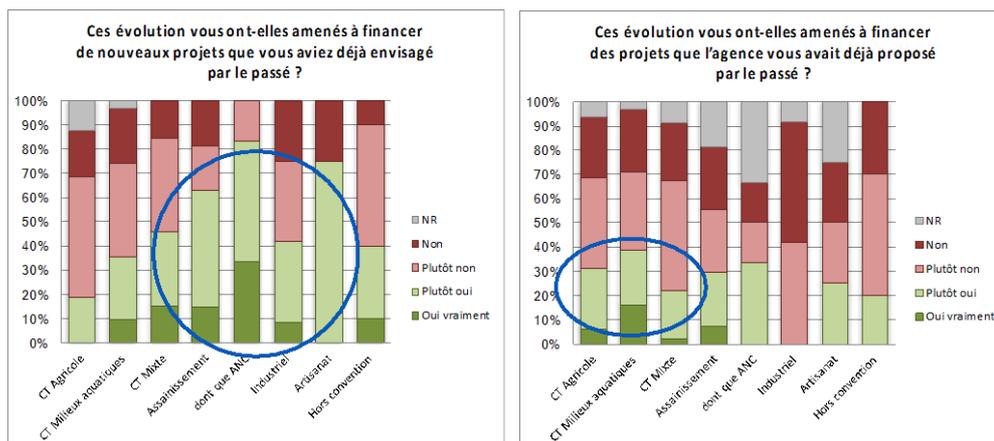
4.4 Synthèse des impacts de la révision du programme d'intervention sur l'application des principes (lisibilité, incitativité, sélectivité)

Le tableau suivant fait le point des incidences de la révision du 10^e programme sur les trois grands principes. On retrouve globalement deux cas de figure dans la volonté et l'affichage du programme :

- Une révision « gagnante » sur les milieux aquatiques (un 10^e programme plus sélectif et incitatif) et les pollutions domestiques (un 10^e programme plus sélectif, incitatif et lisible) ;
- Une révision « inaboutie » sur les pollutions agricoles, le 10^e programme devenant un peu plus incitatif mais restant dans la continuité des outils adossés fortement limitants, et sur les pollutions économiques, malgré un effort en cours pour constituer une liste de systèmes prioritaires au titre des macropolluants.

Thème	Sélectivité	Incitativité	Lisibilité
Milieux aquatiques	Renforcer les interventions sur les altérations les plus pénalisantes EE priorités du classement, l'efficacité des travaux par rapport aux objectifs du Stage...	++	
Pollutions agricoles		+(+)	Continuité: Réduire les pollutions diffuses en poursuivant et complétant les dispositifs existants
Pollutions des activités économiques		(++) Rendre les aides plus incitatives et plus lisibles pour mobiliser davantage les maîtres d'ouvrage	
Pollutions domestiques	Accélérer les projets concourant au bon état, santé publique <i>Améliorer la performance, cibler travaux et secteurs prioritaires</i> <i>gestion intégrée des eaux pluviales - 3D SDAGE</i>	++ renforcement de la bonification des systèmes d'assainissement prioritaires	Articuler assainissement collectif et non collectif

L'enquête auprès des bénéficiaires a interrogé les incidences de ces évolutions sur la dynamique des projets financés, en distinguant si les projets concernés étaient plutôt à l'initiative des structures porteuses ou à l'initiative de l'agence (« projets prioritaires de l'agence »).



Il en ressort globalement que la révision du 10^e programme semble avoir surtout stimulé les actions dans les opérations à l'initiative des maîtres d'ouvrage plutôt que celles souhaitées par l'agence. C'est particulièrement flagrant dans les domaines de l'industrie et de l'artisanat mais aussi assez marqué sur la thématique de l'assainissement dont en particulier l'ANC.

Il en ressort également que les thèmes prioritaires liés à la DCE (milieux aquatiques et pollutions diffuses) n'ont pas été autant encouragés par la révision que les thématiques moins prioritaires. C'est néanmoins sur les contrats territoriaux (pollutions diffuses et milieux aquatiques) que l'agence semble réussir à influencer le plus l'émergence de projets qui vont dans le sens qu'elle souhaite.

5. QUELLE COHÉRENCE TRANSVERSALE DES MOYENS ET GOUVERNANCE ?

La partie 5 étudie la cohérence du 10^e programme à travers les moyens (humains et budgétaires) et la gouvernance qui ont structuré sa mise en œuvre et qui se déploient aux différents échelons (bassin, délégations territoriales, territoires au travers des contrats territoriaux notamment).

Au-delà de la pertinence des principes du programme et de leur mise en œuvre, les questions du cahier des charges appellent à une réflexion sur les équilibres de moyens et de gouvernance. Dans quelle mesure les équilibres de moyens humains ou budgétaires sont-ils en adéquation avec les priorités du programme ? Dans quelle mesure les modalités de gouvernance et de coordination autour du programme viennent-elles renforcer ou affaiblir cette cohérence ?

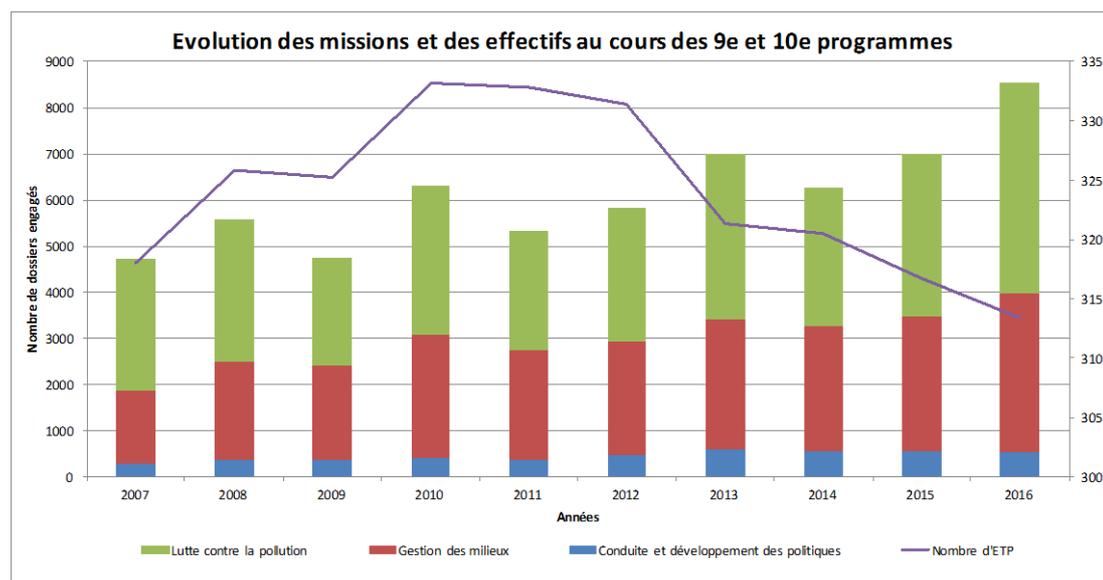
C'est précisément ces questions qui sont abordées ici.

5.1 Cohérence des moyens humains

L'analyse évaluative aux différents niveaux permet de pointer **une forte tension dans les équilibres de moyens humains**. En effet, plus encore que sur un plan budgétaire (voir ci-dessous) la conduite au sein du programme de volets très prioritaires et moins prioritaires butte sur les limites d'Equivalent Temps Plein et de moyens d'accompagnement rappelé aussi bien lors des entretiens avec le siège de l'agence et ceux auprès des délégations territoriales. « *Beaucoup de difficultés à se libérer du temps pour travailler d'abord sur les priorités* », « *90% du temps on est sur de la sollicitation* », « *de proche en proche beaucoup de sollicitations non prioritaires* »... Notons que ce constat avait été également mis en avant par l'évaluation du contrat territorial.

Ces tensions sont la résultante d'un certain nombre de raisons parmi lesquelles on citera en particulier :

- **l'insuffisante priorisation du 10^e programme et sa faible sélectivité.** Les équipes sont dispersées entre les priorités DCE et les autres enjeux, avec une difficulté consécutive à porter l'effort pour favoriser l'émergence des dossiers plus complexes ou difficiles pour contribuer au bon état. Le poids des dossiers non prioritaires et l'exigence de répondre à toute demande, rend très complexe le recentrage sur les priorités. En outre, les faiblesses de la feuille de route – plus ou moins formalisée selon les thématiques ou les délégations – ne facilitent pas toujours un pilotage en mode projet et priorités. « *A l'agence de l'eau on ne refuse pas, 80% des dossiers qui ne sont pas prioritaires et qu'on gère* ». « *On doit traiter les dossiers qui arrivent, prioritaires ou non* ». « *On affiche une sélectivité, mais on finance trop d'opérations non prioritaires. Pourrait-on avoir moins de champs à couvrir, et couvrir mieux ?* ».
- **une charge de travail importante par dossier.** Une autre raison a trait à la culture administrative de l'agence, qui renvoie un poids fort à la justification programmatique et au découpage des financements par lignes de programme. Ceci a des incidences en termes de charge de travail de cette nature pour les agents et nuit à la dimension transversale. « *Les fonctionnements en lignes qui nous empêchent d'être transversaux* ». « *Pour les dossiers non prioritaires, on pourrait avoir une instruction forfaitaire* ». Le graphique ci-dessous issu du travail interne de l'agence rappelle l'accroissement des dossiers d'aide pour les agents dans un contexte général de réduction des effectifs. Il y a aussi un enjeu important, puisqu'à défaut de sélectivité en amont, chaque refus éventuel nécessite un travail de justification détaillé et prenant.



- **un pilotage des moyens insuffisamment actif et orienté.** En conséquence d'une dimension exposée plus haut, où il apparaissait que les équipes en délégation ne disposaient pas de feuille de route stratégique globale adaptée à leur échelle, il y a peu de pilotage actif des moyens ou de management du temps global selon des priorités « *on a des entretiens annuels, mais ça va pas très très loin* ». Cette question de pilotage des moyens se pose de façon variable selon les délégations et dans certains cas (ex. restructuration des délégations Armorique et Maine-Loire-Océan) la gestion des équilibres et moyens humains a été réfléchi de façon assez exigeante en se calant sur les équilibres du PDM « *Quand on a dimensionné nos délégations, la meilleure approche nous a semblé le PDM* ».
- **une communication globale sur les priorités insuffisante.** Un autre facteur est une communication globale insuffisante sur les priorités, à destination des élus, des bénéficiaires, du grand public, etc. La communication existante ne contribue pas à préparer le terrain et réinstaure à chaque rencontre, à chaque échange, à chaque dossier, le besoin de recontextualiser les priorités de manière unitaire. « *On a besoin de faire une plus forte communication, des messages clés sur le bon état et pas seulement qu'on est une agence financière* ».

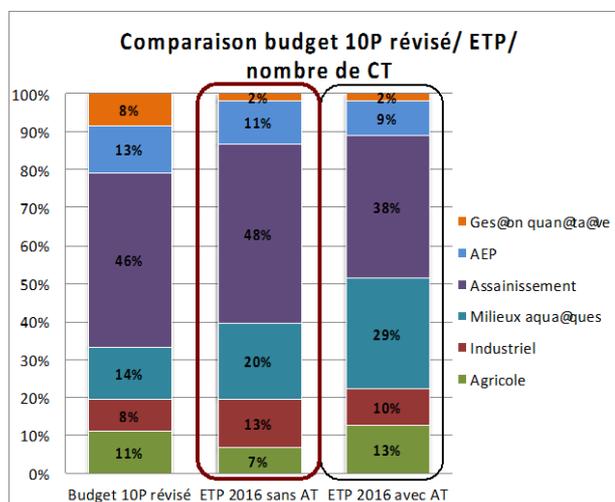
Ces tensions se manifestent in fine par des déficits et des manques de temps qui limitent la prise de recul.

Ces constats qualitatifs ont été croisés avec une analyse quantitative reposant sur un outil de suivi du temps de travail des agents de l'agence de l'eau. Le suivi du temps de travail se fait selon un référentiel d'activité qui est en cours de stabilisation et pose encore des questions d'harmonisation. Les informations disponibles sont déclaratives et ont été « redressées » pour faire correspondre le temps déclaré avec le temps effectif des équipes. L'intérêt de ce suivi est de qualifier des missions transversales de suivi, pilotage, gestion générale,... en plus des temps d'intervention thématique et également de donner une première image des équilibres de temps pour l'année 2016 et de comprendre la manière dont sont abordés les sujets prioritaires.

Deux comparaisons ont été faites entre le budget relatif de chaque thématique au sein du programme et le temps d'intervention consacré aux différentes thématiques du 10^e

programme. Dans cette optique, un zoom a été réalisé sur le temps relatif à la **gestion des aides** par les chargés d'intervention¹⁹. Le volet « aides » est divisé lui-même en plusieurs catégories dont des temps de pilotage, d'animation territoriale (lien au CT notamment), des temps d'attribution et instruction aides, des temps de contrôle ou de coordination.

Les résultats de ce rapprochement sont présentés sur le graphique suivant.



1) La première comparaison réalisée vise à comparer le poids des thématiques dans le budget de l'agence de l'eau (premier histogramme) avec les ETP mobilisés sur l'attribution des aides par thématique (deuxième histogramme). On constate tout d'abord une nette sur-représentation des moyens sur les milieux aquatiques. Cette sur-représentation est a priori pertinente au regard du caractère prioritaire de la thématique. Le temps d'attribution et gestion des aides reste aussi très élevé sur les sujets industriels dont on a vu le faible niveau de ciblage dans les chapitres précédents si certaines thématiques industrielles sont prioritaires, d'autres le sont moins.

À l'inverse le temps "aides" sur le volet agricole semble nettement sous représenté – 7% ETP pour 11% du budget - ce qui s'explique en partie par l'externalisation d'une partie de cette gestion pour l'agence, mais montre néanmoins un déficit de moyens sur l'agriculture. Il en va de même de la gestion quantitative, qui concerne un nombre très réduit de très gros dossiers, d'autant que les dossiers sont peu avancés à ce stade. Enfin, le volet assainissement et eau potable se trouvent peu ou prou "à l'équilibre" entre part du budget et part d'ETP "aides".

2) La seconde comparaison vise à intégrer - en plus du temps de gestion des aides - le temps d'animation territoriale (troisième histogramme). Ce dernier a été ventilé par thématiques en faisant un prorata du poids des volets thématiques des contrats territoriaux – cf. évaluation outil contrat territorial (2014). Cette deuxième comparaison donne à voir une image légèrement modifiée avec un volet agricole qui semble revenir à peu près à l'équilibre; un volet milieux aquatiques plutôt bien doté en ETP; et à l'inverse des volets AEP et assainissement légèrement sous-dotés en ETP.

Bien que ne permettant pas de répondre pleinement à la question du « juste l'équilibre », cette analyse laisse préfigurer la manière dont pourrait être réfléchi l'allocation des moyens humains selon les thématiques. On voit apparaître dans un premier temps **le déficit de**

¹⁹ sans regarder le temps accordé à la gouvernance transversale du programme, aux missions de connaissance générale (réseaux de mesures, évaluations, expertises...), ni les temps relatifs à la gestion des redevances ou au pilotage/ gestion de l'établissement

soutien dans le domaine agricole et, à l'inverse, **un relatif investissement des équipes sur le volet milieux aquatiques**. L'analyse reste plus délicate pour les volets assainissement (assez hybride dans ses priorités), eau potable ou industrie mais l'on voit que ces sujets mobilisent peu ou prou 60% du temps opérationnel ce qui demeure significatif à l'image de l'analyse apportée ci-dessus.

5.2 Cohérence des moyens budgétaires

L'approche des équilibres budgétaires laisse entrevoir **à première vue un équilibre des moyens financiers questionnable mais non limitant**.

- En effet, le début de 10^e programme d'intervention est marqué par une certaine sous consommation, qui a rendu difficile l'application d'une réelle sélectivité. Ceci a été géré au moment de la révision par la hausse des taux pour favoriser la consommation et le renforcement de modalités permettant d'accentuer la sélectivité.
- La comparaison du budget du 10^e programme avec les montants estimés dans le cadre du PDM montre que le 10^e programme semble bien couvrir la plupart des attentes du PDM. Seul le volet milieux aquatiques est globalement sous doté par rapport aux prévisions du PDM 2016-2021, mais cette situation est pleinement assumée par l'agence. En effet, le 10^e programme donne lieu à un accroissement déjà significatif de ce budget par rapport à la situation du 9^e programme et l'agence a privilégié un certain réalisme dans sa projection financière (en misant sur un accroissement raisonnable) afin d'éviter la sous consommation des aides en raison des limites de capacités des maîtres d'ouvrages potentiels. Ce choix semble justifié aussi par la fongibilité asymétrique des aides dans le programme, permettant de financer les besoins en matière de milieux aquatiques sur les autres lignes si le budget s'avère limitant, la situation inverse n'étant en revanche pas possible.

	Montant annuel en M€ du Programme de mesures 2016-2021	Montant annuel en M€ des travaux actuellement financés (basé sur 10 ^e programme et PDRR pour l'agriculture) Rappel : le taux moyen d'intervention de l'agence sur ces travaux est de 50%
Agriculture	101	115 (PDRR), dont 15 financés dans le cadre du 10 ^e programme 40 (gouvernance en matière agricole)
Assainissement	148	150
Connaissance	8	10
Industrie	15	40
Milieux aquatiques	157	100
Quantité d'eau	34	30

Montant annuels du PDM comparé aux travaux financés au 10^e programme et PDRR

- Enfin, les budgets les plus limitants semblent porter sur certains sujets qui relèvent d'autres attentes des acteurs du bassin (non prioritaires), comme par exemple les demandes des collectivités pour le renouvellement de réseaux, des industriels pour les systèmes d'assainissement autonomes d'effluents, de collectivités ou d'associations agricoles pour les retenues collinaires, etc. La difficulté sur ces volets est d'apprécier si le programme et son budget permettent de bien répondre aux objectifs, sachant que les objectifs sont peu définis a priori.

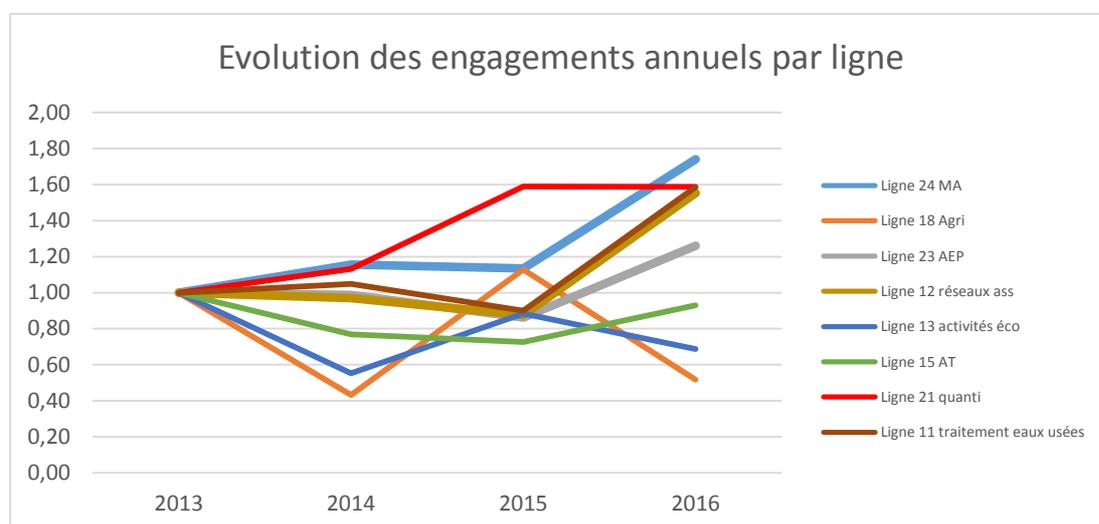
Au-delà cette approche très générale, l'analyse montre que la cohérence des moyens budgétaires n'est pas nécessairement aussi facile à interpréter. En effet, la correspondance des budgets entre le 10^e programme et le PDM renvoie avant tout à une forme de « cohérence spécifique » au sens de celle étudiée au chapitre 3. Elle permet avant tout de

constater que le budget prévu par l'agence est conforme aux exigences formelles résultant du PDM.

Pour autant l'analyse sur l'incitativité du programme donne à voir que le budget du 10^e programme peut parfois être une variable limitante sur certains sujets comme l'agriculture. En effet, les aides ne sont pas forcément optimisées en termes de montant du fait de l'encadrement européen et des PDRR²⁰ mais aussi de certains choix de l'agence (ex. mesures foncières), ni en termes de nature au regard des besoins potentiels mis en évidence par les évaluations sur ce sujets (cf. clause de cofinancement systématique limitant la nature des mesures possibles en l'absence d'autres cofinanceurs ; investissement limité de l'agence sur certains sujets comme les filières...). **Les moyens budgétaires du 10^e programme pourraient donc s'avérer plus limitants si certaines familles d'aides étaient plus incitatives ou plus diverses**, conduisant ainsi à une efficacité accrue mais aussi avec un coût supérieur. De la même façon, la cohérence transversale du budget serait sans doute en question **si l'agence renforçait son programme sur certains volets partiellement pris en charge** – ex. financement de dispositions spécifiques sur le « **maintien du bon état** », peu formalisées à ce jour.

Maintenant, la question est surtout de connaître l'effet de dynamisation que la révision du 10^e programme a pu avoir pour orienter vers l'émergence de projets répondant aux enjeux prioritaires. Or on a vu plus haut (Cf. enquête auprès des bénéficiaires) que les thèmes prioritaires liés à la DCE n'avaient pas été renforcés autant qu'espéré, et notamment pas autant que les thématiques moins prioritaires, mêmes si les contrats territoriaux parviennent à infléchir un peu la donne, en particulier sur les milieux aquatiques.

Le graphique qui suit met en évidence cette consommation au cours de la période (ramenée à une base 100 en 2013). Il montre que la consommation est particulièrement marquée sur le volet milieux aquatiques mais aussi sur les réseaux d'assainissement ou l'eau potable, elle est en revanche plutôt limitée sur les activités économiques et l'agriculture. **La consommation ne semble refléter que partiellement les priorités du 10^e programme.**



Une seconde analyse, en pourcentage de consommation de l'enveloppe initiale, montre là aussi une tendance contrastée. Les sujets avec la consommation la plus soutenue sont les milieux aquatiques suivis des réseaux d'assainissement ainsi que de l'eau potable, ou les

²⁰ même si des marges existent pour une optimisation des montants des mesures, non saisie dans le cas présent – cf. évaluations PDRH/ évaluation de la politique de l'agence de l'eau Seine-Normandie sur la maîtrise d'usage des sols.

pollutions industrielles. A l'inverse, le volet agricole comme les actions dans le champ de la connaissance et études sont peu dynamiques.

Ces résultats confirment donc le relatif dynamisme de consommation autour des thématiques « domestiques » mais aussi « industrielles ». Ils confirment aussi un volet agricole qui semble sous consommé du fait de mesures peu optimisées.

	2013	2014	2015	2016	Coefficient de régression linéaire
Milieux aquatiques	13%	27%	41%	63%	0,17
Divers pollution	17%	32%	51%	81%	0,21
Lutte pollution agricole	14%	19%	35%	42%	0,10
Traitement des eaux usées	13%	26%	37%	57%	0,15
Réseaux ass	16%	32%	47%	72%	0,18
Lutte pollution (éco - ind)	24%	37%	58%	74%	0,17
Gestion quantitative	10%	21%	37%	53%	0,14
Protection de la ressource	16%	32%	46%	67%	0,16
Eau potable	18%	35%	51%	69%	0,17
Planification et gestion	15%	29%	44%	63%	0,16
Assistance technique	19%	34%	48%	66%	0,15
Etudes générales	5%	10%	19%	23%	0,06
Connaissance environnementale	6%	11%	16%	23%	0,06
Actions internationales	13%	26%	40%	57%	0,15
Information/communication, éducation à l'env.	11%	22%	33%	42%	0,10

Pourcentage d'évolution des engagements par rapport au budget prévu révisé de 2013 à 2016

5.3 Gouvernance et cohérence

Une dernière dimension de la cohérence approchée ici porte sur **la gouvernance du programme**. En quoi la gouvernance autour de l'élaboration/ pilotage du 10^e programme et le processus délibératif mis en place, permettent-ils d'intégrer les enjeux du grand cycle de l'eau et de bien faire le lien au Sdage ?

AU NIVEAU DU BASSIN

Le comité de bassin élabore le Sdage et le conseil d'administration élabore le programme d'intervention. Le rôle de ce dernier est ainsi stipulé : « *Emanation directe du comité de bassin, le conseil d'administration élabore le programme d'intervention en tenant compte des objectifs de gestion des eaux dans le bassin, des besoins quantitatifs et qualitatifs des usagers de l'eau et du milieu naturel, mais aussi des capacités financières des partenaires* »... « *Le conseil d'administration élabore avec les services de l'agence le programme d'intervention* », notamment « *La commission Programme prépare le programme pluriannuel d'intervention, ses adaptations et révisions* ».

Pour sa part, le comité de bassin « *donne son avis conforme sur les taux de redevances et sur le programme pluriannuel d'intervention de l'agence de l'eau* » et c'est notamment sa

commission thématique Finances et programmation qui « *étudie le programme d'intervention et les taux de redevances* ».

La gouvernance autour de l'élaboration du programme d'intervention organise donc la répartition des rôles entre les deux instances ainsi que leurs regards croisés, d'autant plus que si on regarde la composition de la commission Programme du conseil d'administration, le truchement est assuré avec la commission Finances et programmation du comité de bassin puisque la moitié des membres de la première font partie de la seconde.

Pour ces personnes impliquées dans l'élaboration du programme d'intervention (élaboration, étude), les choses sont claires, mais pour des membres du comité de bassin plus éloignés de la mécanique de construction du programme, un certain flou peut exister comme on a pu le souligner précédemment. « *Les membres du conseil d'administration se rendent compte de facto qu'ils décident pour le programme... mais il y a des membres du comité de bassin qui pensent qu'ils sont administrateurs à tort ou encore qui croient pouvoir influencer sur la politique de l'agence de l'eau via le Sdage* ». « *Certes on discute du programme en conseil d'administration et comité de bassin, mais pour le comité de bassin on reçoit un gros pavé, on devient des machines à voter (...)* Donc, l'endroit où on porte le 1^{er} programme c'est bien au conseil d'administration de l'agence de l'eau ».

En outre, on a eu un débat lors de l'élaboration du programme d'intervention très impacté par certains éléments structurants :

- l'articulation avec les priorités de l'Etat, intégrées au contrat d'objectifs 2013-2018 (même période que le 10^e programme) et dans les instances au travers du collège Etat,
- les équilibres et/ou les tensions entre les collèges (collectivités et usagers au travers de toute leur diversité – industrie, associatifs nature, consommateurs, milieu aquatique, professionnels agricoles, producteurs d'électricité, etc.)
- le cadrage des ressources lié au système des redevances (fiscalisées et forfaitisées depuis la LEMA de 2006), qui renvoie la marge de manœuvre globalement à la répartition de la pression des redevances entre les différentes catégories d'usagers. Ce cadre entraîne aussi une dichotomie de plus en plus forte entre redevances et aides, dans la mesure où la forfaitisation des redevances éloigne du principe pollueur payeur « *Le principe pollueur payeur est une incitation à modifier les comportements, par la prise de conscience qu'elle instaure entre la pollution et le dommage engendré* ».

En conséquence, le débat devient assez fortement centré sur la dimension budgétaire et la contribution respective de chaque collège plus que sur la dimension programmatique au sens de la nature ou du niveau de réponse aux enjeux. Ce contexte favorise également une appréhension « de chapelles » avec un résultat difficile à contourner de tensions entre thématique, plus qu'une entrée en vision globale du programme et de ses équilibres en faveur des priorités d'objectifs. « *Assez peu d'acteurs qui se placent du point de vue de l'intérêt de la qualité de l'eau* ». « *Des intérêts catégoriels cumulés ne font pas cohérence globale ni intérêt général* ».

Ensuite, dans la mise en œuvre du 10^e programme, les administrateurs interrogés témoignent à la fois de leurs motivations à participer à la gouvernance, plus ou moins de longue date, mais aussi parfois leur « épuisement » devant une forme d'institutionnalisation des postures non relayée par l'animation d'un débat autour des objectifs, qui pourrait permettre une respiration. Ces mêmes administrateurs restent cependant positifs pour l'avenir. « *Cependant, on s'améliore quand même de programme en programme, la culture s'améliore, la qualité du débat s'améliore, des expressions et des avis sont exprimés* ». « *Mon discours a l'air très pessimiste, ça bouge quand même* ».

Par-delà, d'autres facteurs peuvent venir amoindrir le bon fonctionnement des instances, on constate l'absentéisme des élus des collectivités, qui peut avoir plusieurs causes : il s'agit d'acteurs par définition polyvalents donc gérant des priorités d'agenda ; l'absence d'équipes techniques relais dans les collectivités pour préparer les dossiers et les avis peut peser ; l'appréhension d'un sujet global complexe et dans les thématiques parfois très technique peut rebuter, ce qui met en exergue un enjeu de formation ; les tensions entre collègues dont on a parlé plus haut. « *(Pour le Sdage), C'est la commission Planification qui fait les arbitrages, c'est la foire d'empoigne, la guerre des collègues ! Or ça fatigue les élus des collectivités. Il y a d'ailleurs très peu d'élus à participer à la commission Planification. On a parfois l'impression de perdre son temps à Orléans* ». « *Au cœur de la gouvernance occupée par les lobbys, il y a aussi les élus qui brillent par leur absence, entre 30 à 50% d'absents dans les commissions* ».

Un autre sentiment partagé par de nombreux administrateurs porte sur leur participation aux débats considérée le plus souvent comme peu optimisée, ou peu « éclairée » au regard des sujets à trancher. Ce défaut d'appropriation et de visibilité des enjeux et choix sous-jacents tient à plusieurs facteurs dont :

- Des sujets parfois très techniques (ex. PDM) et difficiles à aborder par les élus sans sensibilisation suffisante ;
- Une absence d'équipes techniques internes aux collectivités, industries associations ... permettant de préparer les sujets et une difficulté des élus des collectivités à se situer / débats.
- L'absence de formation ad hoc. Plusieurs élus insistent notamment sur l'indispensable temps de formation et renforcement de leurs connaissances et regard afin qu'ils puissent s'impliquer activement sur les dossiers ;
- Une animation des instances pas toujours pertinente par les administrateurs responsables des commissions, conduisant parfois à refermer le débat sur des enjeux sectoriels relatifs à leur propre collège, plutôt que sur les enjeux généraux qu'il s'agit d'arbitrer.

Sur un plan différent, les administrateurs constatent aussi une vraie qualité des interventions des équipes de l'agence mais aussi une écoute insuffisante des représentants du comité de bassin/ conseil d'administration et parfois un pilotage technique des débats sous couvert d'expertise.

Enfin, une des questions importantes porte sur **l'articulation entre les travaux des deux principales directions de l'agence** : direction interventions (élaboration du programme d'intervention) et direction de l'évaluation et de la planification (élaboration Sdage/ PDM / programme de surveillance). Or cette articulation a été vécue pour certains comme peu optimisée, conduisant par exemple à davantage penser le 10^e programme par rapport au bilan du 9^e programme, plutôt que par rapport au Sdage et de la planification des enjeux du bassin...

AU NIVEAU INFRA BASSIN

La question de la gouvernance au niveau infra bassin renvoie en particulier au fonctionnement des commissions territoriales. Elles sont au nombre de six - Allier-Loire amont, Loire moyenne, Mayenne-Sarthe-Loir, Loire aval et côtiers vendéens, Vilaine et côtiers bretons et Vienne et Creuse – elles correspondent peu ou prou à l'échelon infra bassin des délégations.

Elles se réunissent environ une fois par an, ce qui est considéré par les membres des commissions territoriales comme insuffisant. « *Une CLE c'est minimum 3 fois par an* ». Et globalement ce ne sont pas des lieux où l'on parle du programme d'intervention, de son

équilibre d'ensemble, de ses orientations, ou alors de manière circonscrite, « *Dans la commission territoriale, on ne discute pas suffisamment du 10^e programme, on discute par exemple des aides de l'AEP par rapport aux priorités* ». Ces commissions semblent avant tout informatives et ne sont en réalité pas des instances très actives.

Mais surtout ce qui manque, de l'avis de leurs membres, c'est qu'elles n'ont pas de rôle bien défini et utile dans le processus de gouvernance globale, qui pourrait être une meilleure interface et truchement entre le territoire (un lieu d'échange entre les acteurs et d'appropriation partagée des enjeux du territoire) et la politique de l'agence (un lieu d'adaptation de la politique de l'agence au regard des enjeux partagés). « *Les commissions territoriales doivent être développées (...) car on n'a pas tous les mêmes problématiques, ça permettrait de faire remonter des choses spécifiques à nos territoires, on ne serait plus noyé dans la masse (...) on a besoin d'une gouvernance plus locale, de développer des points précis pour l'agence de l'eau intéressant nos territoires* ». « *Les Commissions Territoriales devraient avoir une vitalité supérieure à celles qu'elles ont aujourd'hui (...) donc articuler cette connaissance territoriale avec le bassin est signe de vitalité* ».

Certains acteurs déplorent un fort déséquilibre entre régions, avec un débat sans doute beaucoup plus dynamique dans des régions comme la Bretagne dotées de la CBEMA (commission bretonne de l'eau et des milieux aquatiques) et nettement moins actif dans des régions qui ont peu investi la politique de l'eau notamment en amont du bassin.

COORDINATION EXTERNE AVEC L'ÉTAT ET LES PARTENAIRES AGENCE

Outre la question du fonctionnement des instances, les équipes de l'agence attirent l'attention sur les mécanismes de coordination entre acteurs institutionnels. La question posée est celle de la qualité du dialogue de gestion entre Etat, agence et autres financeurs au service de la politique de l'eau, un des constats étant que l'existence d'un dialogue sur les priorités et hiérarchie des actions, conditionne la possibilité de mener à bien cette priorisation sur les territoires. En effet, l'application d'une liste d'actions prioritaires comme les SAP ou l'introduction d'une certaine modulation des financements suppose en amont un débat avec les parties prenantes régionales.

Or, la qualité de ce dialogue semble globalement variable selon les contextes régionaux. Certains partenariats sont considérés parfois comme assez qualitatifs (ex régions de l'Ouest) mais dans d'autres cas, la coordination avec les services de l'Etat semble peu satisfaisante du point de vue de l'agence. Dans ces situations, les équipes déplorent l'absence de temps et de réflexion stratégique interne pour que l'agence puisse se forger une vision des enjeux en lien avec les priorités de son programme et qu'elle puisse ensuite défendre ses positions devant ses partenaires. La coordination a lieu mais elle est vécue comme subie, sans que l'agence ne soit vraiment proactive. Le constat serait parfois celui d'un faible dialogue de gestion avec les partenaires pour fixer des objectifs et des champs de convergence en lien avec Sdage.

6. CONCLUSION ET RÉPONSE AUX QUESTIONS ÉVALUATIVES

En lien avec l'analyse précédente, cette partie propose une réponse synthétique aux deux questions évaluatives du cahier des charges.

6.1 Dans quelle mesure le 10^e programme d'intervention est-il en adéquation avec les orientations et les dispositions du Sdage ?

Comme développé dans le chapitre introductif, la question de la cohérence au Sdage/DCE se pose sous plusieurs angles. Celui de la cohérence spécifique et celui de la cohérence transversale. La cohérence spécifique renvoie au souci de formaliser une réponse point par point à chaque orientation ou disposition du Sdage (couvrir l'ensemble des champs thématiques ou sujets mis en avant par le Sdage). La cohérence transversale interroge quant à elle les équilibres du programme: en quoi les équilibres entre volets et action, viennent optimiser la réponse aux objectifs du Sdage ? Elle questionne aussi l'application des principes du 10^e programme (lisibilité, incitativité et sélectivité) et leur capacité à répondre de façon la plus pertinente aux grande priorités.

Au regard de ce questionnement l'évaluation apporte plusieurs éléments de réponse :

1) Elle montre tout d'abord que la cohérence spécifique entre le 10^e programme et le Sdage est globalement assurée. En effet, le 10^e programme apporte dans l'ensemble une réponse aux orientations et dispositions identifiées dans le Sdage. Les aides du 10^e programme d'intervention assurent :

- Une couverture des thématiques abordées dans le Sdage. L'essentiel des orientations et dispositions de nature non réglementaire du Sdage, trouve une de prise en charge dans les modalités et aides du programme²¹.
- Une prise en compte de la plupart des dispositions territorialisées et zonages prioritaires définis par le Sdage (ex. Algues vertes, action phosphore, captages prioritaires, zones à enjeux ANC...).

Néanmoins, **le niveau de cette correspondance peut être assez variable** et pas toujours satisfaisant. Certaines dispositions ont été déclinées de façon assez précise dans le programme (ex. pollution organique avec une politique de prise en charge ad hoc), là où d'autres trouvent une réponse plus générique ou partielle (ex. action littorale). Il en va de même des correspondances géographiques.

Plus largement, **la correspondance d'architecture et d'écriture entre le programme et le Sdage reste limitée** (fiches actions, territorialisation...). Le programme n'a pas été construit pour refléter directement le lien au Sdage à la différence d'autres programmes d'agences de bassin cités en exemple lors de l'évaluation. De ce fait le programme ne permet pas vraiment de faire le lien entre le Sdage et le travail des équipes.

2) L'évaluation montre aussi que la cohérence transversale du programme est peu construite. Au-delà de la correspondance thématique et territoriale évoquée plus haut, les

²¹ Un nombre très limité de ces dispositions (têtes de bassins versants, nappes d'eau patrimoniales, intervention sur le pluvial) ne trouvent pas de prise en charge *spécifique*. Le programme contribue néanmoins à une gestion plus indirecte de ces thématiques.

équilibres globaux du programme (liés à ses principes constitutifs) ne favorisent pas une réponse optimale à l'atteinte des objectifs environnementaux du Sdage.

- On constate tout d'abord, une lisibilité partielle des objectifs environnementaux du Sdage. Il existe assez peu d'articulation explicite entre le Sdage et le programme d'intervention²² et un programme d'intervention qui n'est pas décliné comme une feuille de route pour atteindre les objectifs environnementaux du Sdage.
- Le programme peut être incitatif²³, mais ses incitations qui ne sont pas toujours proportionnelles ni aux orientations et dispositions du Sdage, ni suffisantes pour déclencher des opérations prioritaires en particulier dans les champs du grand cycle de l'eau qui renvoient à une dynamique territoriale complexe, nécessitant de combiner incitativité, légitimité, exigence à agir, et efficacité unitaire des actions entreprises. L'absence de cadre régalién favorable affaiblit la portée de cette incitativité.
- On constate enfin, une sélectivité partielle et peu mobilisée. En dehors de la liste des systèmes d'assainissement prioritaires qui fait l'objet d'une validation en conseil d'administration, le programme cherche à organiser davantage une égalité de traitement des bénéficiaires plutôt qu'une sélectivité sur la base des priorités environnementales DCE (état des masses d'eau, actions issues du programme de mesures, gain environnemental). La sélectivité est souvent renvoyée à l'échelon local dans le cadre des contrats territoriaux, échelon qui peine à construire un programme d'actions tourné vers l'atteinte des objectifs environnementaux du Sdage.

Au-delà de l'application de ces principes, l'évaluation montre aussi des enjeux relatifs à l'équilibre des moyens du programme. Le 10^e programme d'intervention apporte des moyens qui couvrent partiellement les besoins identifiés dans les objectifs du Sdage

- Les budgets consacrés par le programme d'interventions semblent globalement en adéquation avec les objectifs du Sdage si on tient compte des estimations initiales et des rythmes de consommation, à l'exception toutefois de certaines problématiques comme par exemple la morphologie des milieux aquatiques (exception motivée par un déficit de maîtrise d'ouvrage).
- Les aides de l'agence s'avèrent parfois peu performantes sans assurer à l'agence une autonomie d'intervention suffisante. Les aides agricoles, et dans une moindre mesure des autres activités économiques, apparaissent comme peu adaptées pour des raisons d'encadrements communautaire mais aussi du fait des choix de l'agence (intervention en situation de cofinancement uniquement ; un champ de mesures peu adapté aux enjeux d'efficacité et de pérennité).
- Une forte tension existe sur les ressources humaines de l'agence : une difficulté est identifiée sur l'émergence des dossiers les plus prioritaires par rapport à l'atteinte des objectifs du Sdage tandis qu'un temps d'instruction important existe sur les dossiers non prioritaires pour le Sdage : eau potable, assainissement et aides aux activités économiques.

²² le programme d'intervention ne mentionne pas le Sdage dans son introduction, ne décline pas les orientations et dispositions du Sdage ni dans ses objectifs, ni dans son architecture.

²³ Ex taux maximal porté à 80% qui est déclencheur d'interventions, notamment sur les milieux aquatiques et des contrats territoriaux qui programment des interventions sur une période de 5 ans.

En conclusion, la cohérence du programme d'intervention avec le Sdage est une cohérence formelle : les aides, les outils de l'agence assurent une cohérence procédurale par rapport à l'atteinte des objectifs environnementaux du Sdage. Mais cette cohérence n'est pas suffisante pour garantir une mise en œuvre effective de l'atteinte de ces objectifs environnementaux.

Deux autres questions découlent de la réflexion évaluative :

- **Quel est le statut du programme de l'agence de l'eau et comment interpréter son lien au Sdage ?**
- **Le 10^e programme est-il conçu pour répondre à l'exigence de résultat DCE, organiser une utilité maximale conformément au souhait et préoccupation qui motivait la démarche évaluative ?**

- Concernant le premier point il apparaît clairement que **le 10^e programme n'est pas vraiment conçu comme un « programme » ou une feuille de route de l'agence mais plutôt comme un document formalisant les aides de l'établissement** et leurs conditions d'application. En effet, la notion de « programme » renvoie davantage à un travail programmatoire permettant de faire le lien entre des objectifs (résultats à atteindre) et moyens d'intervention au service d'une ambition globale en explicitant une logique d'action (cadre logique) qui justifie le choix des leviers d'intervention. Or dans le programme de l'agence, les objectifs sont avant tout financiers - et pas physiques - et l'ambition ou la logique d'action est assez peu qualifiée. **Plus qu'une lisibilité des objectifs, le programme s'attache à organiser une lisibilité des aides auxquelles ont droit les maîtres d'ouvrages** en cohérence avec le statut du document. Le programme d'intervention est donc avant tout un programme financier : il est perçu par les acteurs et les agents comme un catalogue d'aides disponibles et non comme un programme pour répondre à des objectifs définis par le conseil d'administration.

- Concernant le second point, l'évaluation montre que la cohérence du programme d'intervention avec le Sdage est avant tout une cohérence formelle : **les aides, les outils de l'agence ou démarches territoriales assurent une cohérence procédurale** par rapport à l'atteinte des objectifs environnementaux du Sdage, mais cette cohérence est **souvent insuffisante pour garantir une efficacité environnementale**. La cohérence ne tient pas toujours compte de l'efficacité des outils ou des procédures mises en œuvre et souffre d'un déficit de regard stratégique sur les difficultés effectives et manières de les surmonter.

6.2 Dans quelle mesure le 10^e programme d'intervention est-il suffisamment incitatif, sélectif et lisible pour répondre aux enjeux que lui a donnés le conseil d'administration ?

Le chapitre introductif souligne les liens étroits entre cette question et la précédente. L'application des principes du programme organise à la fois sa cohérence interne et une partie de sa cohérence externe.

Le constat général de l'évaluation est celui d'**une progression entre 9^e programme et 10^e programme grâce à la mise en place des principes**. Ainsi, le 10^e programme est globalement plus incitatif vis-à-vis des maîtres d'ouvrage et donc perçu comme plus pertinent, il est aussi compris comme plus lisible en ce qui concerne la structure des taux d'aides, ce qui est apprécié par les bénéficiaires du programme.

Néanmoins, **les principes du 10^e programme sont partiellement et imparfaitement appliqués**. L'évaluation montre que la sélectivité est faible, que sa lisibilité se limite souvent aux aides pour le bénéficiaires finaux et s'attache moins à rendre lisible les enjeux prioritaires définis au début du programme d'intervention et dans le Sdage. L'incitativité peut aussi être améliorée de façon à mieux refléter les actions prioritaires, efficaces et pérennes, en tenant compte du contexte d'intervention de l'agence de l'eau (existence d'un cadre régalien organisant une exigence à agir, existence d'autres cofinancements, ...).

L'évaluation montre aussi plusieurs tensions entre principes.

- Lisibilité des aides et sélectivité : Tout d'abord l'exigence de forte lisibilité des taux d'aide conduit à une forme de standardisation, avec des aides considérées comme invariables pour une catégorie d'actions quel qu'en soit le contexte d'application. **Cette « lisibilité de l'aide » peut aller à l'encontre d'une « lisibilité des priorités » en rendant difficile l'application du principe de sélectivité** (ex. modulation d'un niveau d'aide en fonction du contexte de son application sur un système prioritaire ou non, une masse d'eau prioritaire ou non...); de la même façon l'aide pourrait être différenciée selon qu'on se situe dans un cadre contractuel ou en dehors, de façon à privilégier l'approche contractuelle. Si le Contrat territorial est un passage obligé pour certaines aides du grand cycle de l'eau, il ne l'est pas pour toutes, et ce mécanisme ne s'applique pas aux accords de programmation du petit cycle de l'eau.
- Démarches territoriales et sélectivité ou priorisation a priori. L'autre tension déjà mentionnée dans l'évaluation des contrats territoriaux (2014) porte sur l'application de la sélectivité. Cette dernière doit-elle s'organiser à l'échelle territoriale et au cas par cas, à l'aune d'une procédure contractuelle et subsidiaire ? Doit-elle à l'inverse être structurée a priori au regard de grands principes, listes ou cibles prioritaires ? Dans les faits, le début du 10^e programme est très fortement marqué par une culture subsidiaire et territoriale au travers des outils contrat territorial et Sage, notamment sur les thématiques du grand cycle de l'eau. Cette posture, combinée au souhait d'une forte lisibilité des aides, a conduit à réduire complètement la place de toute sélectivité a priori sur le grand cycle et de tout mécanisme de modulation. La charge du choix des priorités et de la pondération de l'effort est donc laissée aux acteurs du dialogue territorial, dont l'évaluation réalisée en 2014 montre les difficultés à assurer cet équilibre faute de repères suffisants et de posture stratégique (engagée) de la part de l'agence : « *Une politique systématique des CT qui constitue une délégation risquée de la sélectivité et peu affaiblir sa mise en œuvre* ». Sur le petit cycle de l'eau, la démarche territoriale étant moins promue par l'agence, un mécanisme de sélectivité autour de la liste des SAP a plus facilement trouvé sa place. Ce mécanisme communément salué n'a en revanche été que très récemment et imparfaitement élargi au domaine industriel.
- Une incitativité généralisée et un conditionnement au contrat territorial, peu contenus par une vraie sélectivité. L'autre enjeu mis en évidence est la tension entre incitation au sens large et sélectivité. En effet, l'incitativité du programme a globalement été revue à la hausse et en particulier dans un souci d'équilibrer la consommation budgétaire plutôt ralentie en début de période. Or ce souci de l'équilibre de la dépense, stimulé par l'incitativité, rentre en conflit avec l'équilibre des moyens humains de l'agence et la capacité à piloter des priorités. Comme le montre l'évaluation, la hausse de l'incitativité s'est d'abord ressentie sur les actions courantes et en priorité sur le petit cycle de l'eau et pas forcément sur les actions prioritaires pour l'agence ou le grand cycle de l'eau. Dans un contexte de gestion des aides assez fastidieux et peu différencié selon les thématiques, cette hausse des aides a conduit à un nombre de dossiers de plus en plus élevé, et une difficulté des équipes (avec des ETP en baisse) à se positionner sur les dossiers prioritaires ou dégager du temps transversal sur les dossiers les plus complexes (cf. note interne sur la simplification et effectifs de février 2017). L'incitativité des aides, peu

contenue par une véritable sélectivité, s'est donc traduite par une forte tension des moyens humains. Cette situation est en outre renforcée par l'effet contrat territorial, puisqu'un grand nombre d'aides est conditionné au passage par un contrat conduisant ainsi à une multitude de demandes de contrats, gérés selon des modalités standard et consommatrices de temps même sur des territoires qui peuvent paraître moins prioritaires.

Enfin, **si les principes (lisibilité, incitativité, sélectivité) sont des instruments intéressants au service de la cohérence, l'évaluation montre aussi qu'ils ne suffisent pas** en soi pour organiser la réponse de l'agence aux enjeux du programme. Ainsi, pour assurer une bonne cohérence interne, les principes du 10^e programme doivent être intégrés à une vraie construction de programme avec - pour les différents thèmes- des objectifs à atteindre, une doctrine d'intervention, des cibles ... Les principes constituent en quelques sorte des régulateurs internes du programme mais doivent être situés par rapport à une ambition et une stratégie d'action. A titre d'exemple, à défaut de politique claire de l'agence sur le littoral la biodiversité ou le pluvial-inondations, les principes du 10^e programme ne peuvent assurer à eux seuls la cohérence du programme.

- Ces principes ne peuvent pas non plus se substituer à la cohérence unitaire des procédures d'intervention, des outils financiers dans chaque domaine. L'atteinte des objectifs des administrateurs dépend aussi de la pertinence et efficacité de ces outils. Ainsi, l'atteinte des objectifs dans le domaine agricole peut difficilement être assurée avec des instruments d'intervention qui sont peu adaptés (cf. nombreuses évaluations sur les politiques des captages) quand bien même les principes internes du programme auraient été bien agencés au service de cette thématique.

7. RECOMMANDATIONS

L'évaluation met en avant plusieurs familles d'enjeux qu'il s'agit de dépasser dans la construction du 11^e programme.

- L'ambition du programme et ses priorités ne sont pas assez explicites pour organiser son portage politique et son pilotage technique ;
- Le programme assure avant tout une cohérence formelle, sans toujours faire un lien avec l'efficacité environnementale recherchée ;
- La cohérence du programme est limitée par des enjeux de gouvernance ou de moyens (notamment humains), rendant son application difficile.

Face à ces constats, la construction des recommandations propose d'améliorer la cohérence d'ensemble pour répondre à un triple objectif :

- Renforcer la visibilité politique du 11^e programme en rendant plus explicites ses objectifs et priorités et en adaptant ses modalités d'aide et de mise en œuvre ;
- Améliorer l'efficacité du programme et contribuer à l'atteinte des objectifs de résultat de la DCE ;
- S'assurer de l'adaptation des moyens et de la gouvernance de l'agence.

7.1 Renforcer la visibilité politique du 11^e programme en rendant plus explicites ses objectifs et priorités

Comme mentionné plus haut, dans sa construction, le 10^e Programme d'intervention rend peu lisibles les priorités recherchées et ses liens au Sdage, du fait de sa structure et de son statut d'outil financier. Il est davantage organisé pour assurer la lisibilité des aides et de leurs taux pour les maîtres d'ouvrages du bassin plutôt que celle de ses objectifs.

L'évaluation pointe de ce fait, des enjeux :

- de structure : l'architecture du 10^e programme est peu articulée avec celle des orientations et des dispositions du Sdage ;
- de visibilité des liens entre le programme d'intervention et le Sdage : ces liens restent partiels ou complexes à reconstituer dans la rédaction du programme, dans sa structure budgétaire mais aussi dans les taux d'aide qui ne reflètent pas toujours les grands enjeux prioritaires du 10^e programme ;
- d'opérationnalité, avec des « fiches actions » et des « codes travaux » dont le découpage et l'organisation ne reflètent pas les priorités du programme ni les liens au Sdage ;
- de mise en œuvre, avec des règles de pilotage et de sélectivité qui ne permettent pas une gestion tournée d'abord vers les priorités qui ont été définies.

Le programme ainsi construit, s'il n'oublie aucune thématique centrale (Sdage, autres politiques nationales, autres priorités définies par le conseil d'administration...), ne permet pas vraiment de rendre lisibles et de hiérarchiser ces différents registres de priorités :

- vers les équipes de l'agence (au service du pilotage des priorités) ;
- vers les usagers du bassin, pour en assurer le portage politique.

R1: FAIRE DU 11^E PROGRAMME, UN PROGRAMME D'OBJECTIFS PLUTÔT QU'UN OUTIL FINANCIER

La première recommandation vise à **faire du 11^e programme un véritable programme d'objectifs en dépassant la logique financière actuelle**. Il s'agit de **faire du programme un outil** :

- **énonçant clairement les objectifs et l'ambition** qu'il souhaite atteindre;
- **explicitant un cadre logique : les leviers et les moyens à mobiliser pour atteindre les objectifs poursuivis, et les priorités qu'il s'est données**, en tenant compte des spécificités des territoires et des acteurs concernés ;
- **clarifiant les hypothèses et les choix** proposés, les arbitrages majeurs.

Ce faisant, le programme d'intervention clarifierait sa logique d'intervention au service de l'ambition qu'il poursuit et donnerait à voir la cohérence d'ensemble entre les objectifs poursuivis et les moyens mobilisés pour les atteindre.

Comme le montrent les débats du comité de pilotage, la construction d'un 11^e programme d'intervention ne se substitue pas au rôle du Sdage qui fixe des orientations et des dispositions pour atteindre le bon état des eaux et les objectifs environnementaux sur le bassin Loire-Bretagne. Le 11^e programme d'intervention vient avant tout expliciter la manière dont l'agence va y répondre²⁴. Il s'agit ainsi de préciser les choix internes à l'agence, d'expliquer la stratégie d'intervention et la façon de surmonter les difficultés anticipées²⁵, d'organiser la cohérence des moyens pour répondre aux objectifs assignés. Il s'agit aussi de clarifier la manière dont le 11^e programme entend répondre aux divers niveaux de priorités et d'objectifs adressés à l'agence de l'eau (priorités du conseil d'administration, priorités nationales des ministères de tutelle...).

Dans cette perspective, les liens entre Sdage et programme d'intervention de l'agence pourraient s'apparenter aux liens entre règlements ou directives communautaires (ex. FEADER) et les programmes de développement rural nationaux ou régionaux. Le premier fixe le cadre global, les seconds déclinant les modalités spécifiques de prise en charge de cette ambition.

R2: CLARIFIER LES OBJECTIFS ET PRIORITÉS DU 11^E PROGRAMME EN LIEN FORT AVEC LE SDAGE ET LE PROGRAMME DE MESURES

Alors que la première recommandation porte sur le statut du programme, la seconde porte sur son contenu. Elle renvoie avant tout à un effort d'amélioration de la lisibilité du programme et de hiérarchisation de ses priorités.

1) Rapprocher davantage la structure du 11^e programme de la structure des priorités que se donne ce dernier, et faire le lien avec l'architecture du Sdage qui correspond au document d'orientation majeur pour le programme d'intervention. Dans cette perspective, il semble nécessaire de :

- Décliner une rédaction du programme par groupes de priorités et si possible d'objectifs thématiques (liés au Sdage ou à d'autres niveaux : Etats, instances de

²⁴ en clarifiant au regard de ces orientations, ce qui renvoie spécifiquement l'action agence (et donc au 11^e programme), et ce qui dans l'atteinte des objectifs relève davantage de l'action réglementaire de l'Etat ou de celle des partenaires.

²⁵ ex. Comment répondre aux enjeux de maîtrise d'ouvrage selon les thèmes ? Comment pallier l'inadaptation de certains outils financiers des partenaires ? Comment s'adapter au changement de politique des Régions ...

bassin, ...), plutôt qu'une écriture par les types d'aides²⁶ (moyens). Si la structure du Sdage et celle du programme ne peut être la même, il est néanmoins souhaitable que les enjeux et les problématiques du Sdage soient clairement identifiables dans l'écriture du 11^e programme. Il semble préférable que le 11^e programme détaille dans son écriture la stratégie d'intervention pour chaque thème et chaque famille d'objectifs²⁷ plutôt que d'adopter une écriture trop compacte, qui ne permettrait pas de proposer une réponse ad hoc à des enjeux complexes et nuancés.

- Clarifier ce faisant la place du programme d'intervention et son articulation avec les dispositions de nature régalienne du Sdage ou avec l'action réglementaire en général. De manière plus large, l'articulation avec l'action réglementaire est souvent implicite dans la rédaction du programme actuel, mais aussi dans l'écriture du Sdage. Cette articulation est souvent renvoyée au niveau local dans l'écriture des PAOT (Programmes d'action opérationnels territorialisés), qui déclinent le PDM à l'échelle départementale.

2) Clarifier **les objectifs et les priorités spécifiques poursuivis par le 11^e programme** afin de rendre compte des **niveaux d'urgence/importance des différents enjeux** pour les six années de la programmation. Par exemple, des niveaux de priorités suivants pourraient être adoptés : P1 renvoyant aux enjeux très prioritaires (par exemple cible bon état et zones protégées); P2 thématiques considérées comme contribuant au maintien/non dégradation ; P3 des thématiques hors Sdage et davantage centrées vers les usages ...

L'écriture du programme devrait se faire dans la recherche **d'une réelle transparence afin de rendre lisibles les arbitrages et les compromis qui président à l'élaboration du 11^e programme et de faciliter son portage politique par la suite**. Il s'agit notamment de donner à voir les liens entre les choix du 11^e programme et les différents cadres ou documents d'orientation – Sdage/programme de mesure, les autres politiques et priorités de l'État ou les attentes spécifiques du conseil d'administration.

3) Or, comme le montrent les débats du comité de pilotage, si le gain de lisibilité sur les priorités est souhaitable, il suppose des choix clairs, assumés par les instances et/ou la tutelle, alors que parfois ces choix ne sont pas nécessairement consensuels. Il serait dommageable d'entretenir un certain flou en considérant tous les sujets comme prioritaires, plutôt que de construire le programme d'intervention sur la base de choix et de différences assumées. Le gain de lisibilité du programme passe donc également par des arbitrages réels pouvant conduire l'agence, à non seulement combiner ses nombreux registres d'intervention, mais aussi **à resserrer le champ des interventions en abandonnant certains sujets et en limitant structurellement la dispersion**. En effet, l'évaluation montre que les champs d'action de l'agence sont de plus en plus nombreux, pour des ressources humaines en baisse et dans un contexte de priorités de plus en plus marquées (cf. objectifs environnementaux de la DCE). Cette démultiplication des dossiers et des domaines, rend très complexe le centrage sur quelques grandes priorités. Elle conduit de fait à atténuer la lisibilité des priorités pour les maîtres d'ouvrage et à accroître les tensions sur le pilotage au sein de l'agence. La réflexion sur les priorités doit ainsi conduire les administrateurs de l'agence à proposer des choix forts afin de favoriser structurellement la lisibilité du 11^e programme et de faciliter sa faisabilité (cf. ci-dessous). Le comité de pilotage insiste sur le danger d'une dilution des moyens de l'agence et sur la difficulté à bien répondre aux différentes thématiques faute de hiérarchisation.

²⁶ ex. gestion des problématiques littorales détaillant la réponse spécifique, plutôt qu'une réponse générique renvoyée vers les chapitres « traiter les pollutions » - actions phosphore, actions économiques, assainissement domestique, performance des systèmes ...

²⁷ de façon à s'assurer de la cohérence de la logique d'action adoptée et mettre à plat ses hypothèses

4) Sur un plan plus technique, **le gain de lisibilité recherché devrait aussi concerner les outils du 11^e programme et en particulier l'organisation et la structure des fiches actions**. Ces fiches, base du travail d'instruction, devraient être reprises et revues à la lumière des priorités et des objectifs que se fixe le 11^e programme. Il s'agirait de vérifier que les fiches dans leur « chapitrage » collent aux axes identifiés comme prioritaires par le nouveau programme en lien avec les objectifs du Sdage²⁸, d'alléger et toiletter certaines fiches en lien avec le travail de recentrage des interventions.

Enfin, la lisibilité du programme pourrait passer par un effort de communication avec une campagne de vulgarisation des grandes priorités, orientée vers les cibles du programme et grandes familles de maîtres d'ouvrages. Il s'agirait, dès le début de sa mise en œuvre, de rendre compte des choix et des arbitrages, de mieux justifier les raisons de ces choix vis-à-vis des acteurs du bassin.

R3: TRADUIRE LES OBJECTIFS ET LES PRIORITÉS DANS LES MODALITÉS D'AIDE ET DE MISE EN ŒUVRE

Cette troisième recommandation vise à **davantage rapprocher les règles de mise en œuvre, des objectifs et des priorités fixés dans le programme**. En effet, l'évaluation montre qu'une grande partie des difficultés du 10^e programme renvoie aussi au fait que ses principes de construction (un programme plus incitatif et plus sélectif) sont parfois peu appliqués ou peu optimisés au service des priorités. Il s'agit, de ce fait, de gagner en cohérence dans la mise en œuvre du programme.

1) Ce gain de cohérence passe d'abord par **une structure de taux qui reflète davantage les priorités du programme**. Cette exigence, à la croisée entre volonté de lisibilité et incitativité, était déjà présente dans le 10^e programme mais imparfaitement appliquée.

Il est donc proposé de garder une structure du programme organisée en 3 ou 4 taux pour favoriser l'appropriation par les maîtres d'ouvrages et chercher à rapprocher priorités et niveaux d'aide.

En revanche, le travail d'étagement des taux ne peut se limiter à une grille thématique (systèmes d'assainissement, AEP, milieu, ...) ou de type d'intervention (investissements vs études/diagnostics). Il doit nécessairement intégrer les questions d'impact environnemental dans le contexte territorial donné²⁹, ou de nature plus ou moins structurante et pérenne de l'action financée (ex. : majoration de 20% pour les systèmes d'assainissement prioritaires sur des masses d'eau ou pour des opérations structurantes efficaces et pérennes).

La proposition ci-dessous donne, à titre d'exemple, l'illustration de l'étagement possible des taux autour de champs de priorité en tenant compte des contextes d'intervention et de l'impact environnemental potentiel ainsi que de la nature des aides. Elle propose aussi de clairement différencier une ligne de base correspondant aux aides contribuant au maintien du Bon Etat des aides « hors objectifs environnementaux et Bon Etat ».

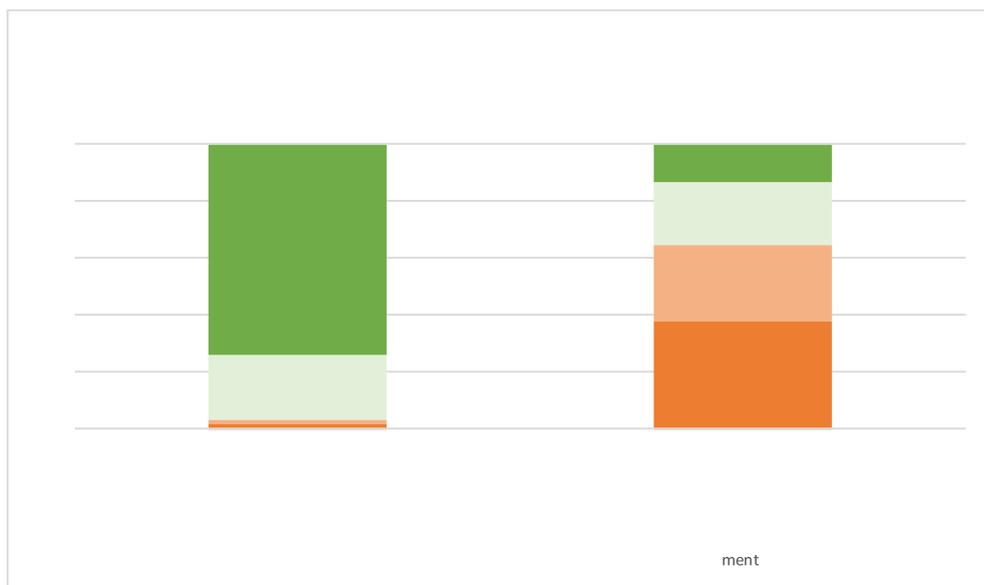
²⁸ ex. étudier l'opportunité de fiches spécifiques sur les profils de vulnérabilité /conchyliculture enjeu spécifique du Sdage, plutôt que de laisser la gestion de cette thématique à des fiches génériques mais ne reflétant pas précisément certaines spécificités de la nouvelle feuille de route; ex. unifier et refondre davantage les fiches foncier en calant les modalités sur les niveaux de priorités des dossiers plutôt que sur des logiques historiques ...

²⁹ un même type d'action pouvant donner un résultat très significatif dans un contexte mais apparaître beaucoup moins indispensable dans d'autres, ce qui ne justifie pas un taux uniforme a priori – cf. exemple des systèmes d'assainissement prioritaires.

Taux à titre illustratif	10P	10P révisé	11P	
« Hors objectifs env. et Bon Etat »	35 %	40 %	30%	-Travaux ne concourant pas directement à l'atteinte du BE
« Maintien Bon Etat »			45 %	Travaux concourant au maintien du BE (ME et systèmes non prioritaires)
« Majoré Bon Etat »	50 %	60 %	60 %	Travaux généraux concourant à l'atteinte du BE : - Démarches structurantes concourant au BE (ex. filières, actions patrimoniales) - Démarches non structurantes concourant sur des ME ou cibles prioritaires
« Maximal »	70 %	80 %	80%	Travaux spécifiques concourant à l'atteinte du BE sur des ME ou cibles prioritaires - Travaux « Grenelle » - Actions agricoles / MA sur des ME prioritaires - Actions à caractère structurant et pérenne sur des ME à enjeux (filières, aménagements) -Études stratégiques (échelle BV, département, région) - Accompagnement des Sage
BE : Bon Etat ME : Masse d'Eau				

Si cette recommandation semble très cohérente avec le souhait de lisibilité du programme, elle renvoie néanmoins à des difficultés structurelles liées parfois à des encadrements externes des aides – cf. encadrements des aides économiques - ou à l'existence de cadres de notification – aides d'Etat – relativement contraignants (cf. programmes de développement rural). Elle peut aussi être « contrariée » par des orientations externes à l'agence venant imposer une politique de soutien – ex. taux d'aide à 70% sur la gestion quantitative de l'eau défini par arrêté. En tout état de cause, la mise en cohérence des taux et des priorités doit être examinée de façon fine. Elle peut nécessiter des orientations fortes qui ne sont pas décidées aujourd'hui pour des questions de financement ou de sensibilité– ex. limites des redevances face au coût éventuel de certaines mesures agricoles ; ex. politique foncière... Il s'agirait pour l'agence de tenir jusqu'au bout la cohérence imposée par cette lisibilité des taux, en acceptant de revenir sur des choix historiques qui ne reflètent pas nécessairement cette logique (ex. taux des aides foncières très hétérogène selon les sujets).

2) Au-delà des taux, la révision des règles de mise en œuvre du programme au service de ses priorités suppose notamment **de renforcer l'exigence autour de la sélectivité**. En effet, comme le montre l'évaluation, le pilotage du programme est aujourd'hui essentiellement effectué par les conditions d'éligibilité – « si c'est éligible, c'est financé », rendant complexe le travail des agents. Ainsi, même si un maître d'ouvrage est potentiellement concerné par des dossiers prioritaires à faire émerger à l'échelle du bassin, il peut continuer à déposer des dossiers non prioritaires et recevoir une aide.



Les équipes de l'agence sont ainsi pour une grande majorité de leur temps (près de 90% des cas) amenées à répondre aux demandes des maîtres d'ouvrages, en ayant du mal à être proactifs pour faire émerger des dossiers complexes et prioritaires pour satisfaire aux objectifs environnementaux du Sdage (cf. graphique issu de l'enquête maîtres d'ouvrages bassin).

Face à ces difficultés, il semble nécessaire de :

- **clarifier davantage ce que l'on attend de la sélectivité des aides et la façon dont elle sera appliquée au niveau du bassin.** Il s'agit de définir au sein d'une thématique ou en fonction d'un maître d'ouvrage, un ordre de priorités et des mécanismes de hiérarchisation. (ex. écriture 10^e programme agence de l'eau Rhône Méditerranée et Corse).

« Le niveau de priorité des projets est fixé en fonction du gain environnemental attendu sur les milieux aquatiques et notamment l'impact du projet sur les masses d'eau prioritaires au titre du SDAGE. Il dépend également de l'efficacité associée au projet permettant de privilégier les projets de meilleurs coût/efficacité et est fonction des disponibilités financières effectives du programme sur les politiques d'intervention concernées »).

Pour des raisons de lisibilité, d'efficacité, d'amélioration de la performance des services :

- la solidarité financière de bassin ne s'exerce pas vis-à-vis des travaux en matière d'assainissement et d'eau potable lorsque la tarification moyenne du service ne fixe pas le prix de l'eau et/ou l'assainissement à un niveau minimum.
- la publication des données de la collectivité maître d'ouvrage dans l'observatoire national des services publics d'eau et d'assainissement (SISPEA) est progressivement requise pour bénéficier d'une aide aux travaux sur l'assainissement et l'eau potable sur ces domaines (LCF 11, 12, 21 et 25) ;
- Sur les bassins Rhône Méditerranée Corse, les aides à l'investissement sur l'assainissement (LCF11 et 12) et l'eau potable (sur les LCF 21 économie d'eau et 25 mise en conformité) sont progressivement réservées aux seules intercommunalités (EPCI à fiscalité propre ou syndicat) dotées de la compétence associée selon les termes qui seront définis dans la loi NOTRe. Les modalités d'application sont définies dans une délibération d'application.
- la solidarité financière de bassin ne s'exerce pas vis-à-vis des investissements peu significatifs pour les maîtres d'ouvrage concernés.

- **renforcer ou réorienter la conditionnalité dans l'action de l'agence** notamment dans le cadre des contrats territoriaux ou d'accords de programmation qui lient un acteur à l'agence. Dans ces cas, l'agence pourrait définir :

- l'équilibre approximatif au sein des démarches contractuelles entre actions prioritaires et non prioritaires,
- l'ordre de priorité et les clauses de financement des sujets non prioritaires par rapport aux sujets prioritaires – ex. financement des sujets non prioritaires à condition que les dossiers prioritaires soient engagés ; organiser mieux une action coordonnée là où plusieurs pressions se cumulent...

La mise en œuvre de cette recommandation R3 suppose aussi de se doter d'une « feuille de route » des priorités (cf. listes de systèmes prioritaires assainissement ou listes des territoires ou masses d'eau proches du bon Etat, ...). Il s'agit de rendre opérationnelle la qualification du caractère prioritaire des opérations/ territoires/ maîtrises d'ouvrage afin de pouvoir appliquer ces taux. A défaut de pouvoir caractériser et normer tous les contextes a priori, cette approche suppose de mieux définir les bases et les critères qui guideront la définition de la priorité et de l'impact environnemental. A titre d'exemple, la liste des systèmes d'assainissement définis autour des pressions macropolluants organise l'attribution de taux ou le pilotage de l'action de l'agence. En revanche, cette réflexion n'a pas eu lieu sur les micropolluants, la gestion du sujet restant peu cadrée et systématiquement renvoyée au niveau de l'instruction locale.

7.2 Un programme avec une cohérence objectifs-moyens recherchant une véritable efficacité environnementale

La réflexion sur la cohérence du programme menée dans le cadre de l'évaluation est en partie indissociable de la question de l'efficacité de l'action de l'agence en interrogeant sa capacité à répondre aux exigences de résultat de la DCE. Cette question de la cohérence globale du programme d'intervention par rapport au Sdage est d'ailleurs liée pour certains acteurs à l'urgence des enjeux auxquels doit répondre l'agence avec un programme considéré « de la dernière chance » avant les échéances de 2027 correspondant aux ultimes dérogations de la DCE.

Les débats du comité de pilotage laissent entrevoir un autre enjeu. A défaut d'être le programme de la dernière chance, qui permettra l'atteinte des objectifs DCE (hypothèse peu crédible du fait du chemin trop important à parcourir), il s'agit dans le 11^e programme de faire la preuve d'une volonté concrète de prendre en compte les problèmes et de progresser, face à la menace réelle de contentieux.

UN ENJEU D'AUTONOMIE DE POSITIONNEMENT DE CERTAINES INTERVENTIONS AU SERVICE DE LA COHÉRENCE

Face à ces besoins, l'évaluation montre que le 10^e programme assure davantage une cohérence de principe, qui n'est pas nécessairement porteuse d'une garantie de résultat. Les difficultés rencontrées pour assurer la cohérence de certaines actions³⁰ ne sont pas clairement posées, mais parfois « évacuées » par une cohérence formelle de procédures. Le programme peut ainsi donner l'impression d'une apparente robustesse à l'action (ex. contrat territorial comme moyen de produire des solutions « locales et sur mesure ») sur des sujets très complexes à traiter dans l'absolu faute d'appui réglementaire.... Cette absence

³⁰ ex. complexité à mener les actions sur la continuité même avec des aides très incitatives, diagnostics agricoles ou MAE ne permettant pas d'organiser eux seuls des changements pérennes de grande ampleur...)

de clarification et de regard stratégique, rend difficile l'explicitation des alternatives existantes pour assurer une meilleure cohérence.

En outre l'action historique de l'agence de l'eau Loire-Bretagne est fortement intégrée avec celle de ses partenaires dont l'Etat, l'agence cherchant systématiquement un alignement des positions et des outils plutôt qu'une complémentarité et qu'une autonomie porteuses d'efficacité (cf. évaluation GP5 Bretagne réalisée en 2014). L'évaluation sur la cohérence globale du 10^e programme montre que les outils d'intervention de l'agence sont parfois tributaires des choix d'autres acteurs ou de cadres externes en particulier dans le domaine agricole. Alors que des marges d'adaptation existent³¹, ces dernières ne sont pas nécessairement saisies en lien avec des enjeux budgétaires (ex. cofinancement systématique recherché sur les aides agricoles face au poids de cette thématique et de la relative faiblesse des redevances) ou avec une certaine vision de la cohérence (ex. actions sur les filières / aménagement du territoire moins privilégiées dans la politique nationale concernant les captages prioritaires et moins reprises par l'agence).

En termes de paysage institutionnel, l'évaluation rappelle que l'agence intervient dans un contexte en forte réorganisation – GEMAPI, nouvelles régions, désengagement des départements, transfert des compétences du petit cycle de l'eau aux EPCI... - conduisant à re-brasser les échelles de maîtrise d'ouvrage mais aussi les partenariats historiques. Le contexte partenarial vis-à-vis de l'Etat est quant à lui très différent d'un département à l'autre ou d'une région à l'autre, conduisant ainsi à de fortes hétérogénéités dans les stratégies de collaboration que l'agence cherche à mettre en place, alors même que la réussite des actions entreprises dépend de la façon d'associer les acteurs locaux au service de l'exigence de résultats.

Plusieurs acteurs insistent sur l'intérêt, dans ce contexte, d'une autonomie de l'agence et de ses leviers d'intervention pour garantir une meilleure pertinence et une stabilité de la politique de l'eau.

UN PILOTAGE STRATÉGIQUE DU PROGRAMME INSUFFISANT

L'évaluation de la cohérence globale du 10^e programme et celle de l'outil contrat territorial (2015) montrent aussi un certain déficit de feuille de route et de pilotage stratégique dans la mise en œuvre du programme. Ce déficit, compensé en partie par la réflexion interne de certaines équipes en délégation, tient en partie à la faible lisibilité des priorités dans le 10^e programme, à un défaut de dialogue de gestion des délégations avec le siège et à une insuffisante mise à plat de la manière de surmonter ou de prendre en charge certaines contraintes, renvoyées par défaut à une cohérence de procédure. Là encore, la formalisation d'une réflexion stratégique pour faciliter le pilotage du programme au service des priorités semble nécessaire.

R4: SE Doter d'outils d'intervention et d'une stratégie répondant à l'exigence de résultat

La quatrième recommandation vise à dépasser la cohérence formelle ou procédurale et à porter un regard stratégique sur (1) l'efficacité des leviers et des procédures mobilisés (ex. démarches sur les aires d'alimentation de captages); (2) le contexte d'intervention et l'effectivité des partenariats.

³¹ ex. ouverture de nouvelles mesures déjà notifiées mais non cofinancées par d'autres acteurs; ingénierie financière pour mieux valoriser certaines mesures, sans chercher à notifier de nouvelles mesures ou rentrer dans des procédures trop complexes ingérables en termes de moyens ; intervention accrue sur la base d'appels à projets cherchant à concentrer l'action dans des territoires moteurs et portant des projets territoriaux plus larges...

Pour aller dans ce sens il est notamment proposé de :

- **tenir compte de l'efficacité réelle de certaines interventions pour repenser la stratégie de l'agence et se recentrer sur les leviers plus efficaces.** A titre d'exemple, face à des constats parfois bien documentés³², l'enjeu pour l'agence serait de dépasser la cohérence formelle de sa politique agricole – qui est un des axes les plus prioritaires - en privilégiant une intervention plus ciblée mais adaptée aux réalités mises en évidence. Cette efficacité pourrait être recherchée en mettant en œuvre des **approches plus globales et plus intégrées sur les territoires**, en dépassant les seules logiques sectorielles³³. Elle peut aussi être envisagée en **promouvant des outils et des leviers aux effets plus structurels et plus pérennes** dans le champ du développement économique ou de l'aménagement des espaces et des territoires. Elle peut enfin être abordée par une **place accrue de l'évaluation d'impact** dans les schémas de construction et de pilotage des dispositifs financiers.
- **rechercher une autonomie d'intervention financière³⁴ accrue** (nature des outils et taux) de l'agence sur les champs nécessaires à l'action de l'agence qui ne sont pas portés par d'autres acteurs . L'intérêt de cette autonomie financière a été mis en évidence dans la plupart des contextes territoriaux ; elle suppose que l'agence accepte de financer des dispositifs de façon autonome, en fonction de leur intérêt, même s'ils ne trouvent pas d'autres co-financeurs (ex. aides sur le bocage). Si cette stratégie peut parfois donner l'impression d'une perte d'effet de levier financier pour l'agence en se privant de cofinancements, elle peut s'avérer tout à fait gagnante sur le plan des résultats comme le montrent différents travaux évaluatifs (décider d'intervenir moins... mais mieux !). Cette recommandation peut aussi concerner **la posture de l'agence qui doit rechercher une complémentarité vis-à-vis de l'Etat** et des autres partenaires, plutôt qu'un positionnement entièrement intégré qui a parfois montré ses limites³⁵. Cette posture plus autonome n'est en revanche pas facile à faire accepter par les partenaires de l'agence comme le soulignent les débats du comité de pilotage.
- **faire émerger si possible de nouveaux partenariats stratégiques** sur des thématiques complexes et nécessitant d'articuler la politique de l'eau et les politiques de l'aménagement ou du développement local ou économique, qui sont aussi des politiques sur lesquelles les EPCI ou les Régions sont compétents.
- faire en sorte que l'agence soit **force de proposition lors de la mise à jour des PAOT et de la construction des programmes de mesures** afin de faire valoir ce regard stratégique et viser un renforcement de la cohérence effective au service des priorités de la politique de l'eau.

³² cf. évaluations pollutions diffuses agences de l'eau Seine-Normandie (2011), Rhône-Méditerranée et Corse (2007) Adour-Garonne (2017), évaluations à mi-parcours et ex-post des Plans de Développement Ruraux Hexagonaux(2014 et 2017), évaluation GP5 Bretagne (2014) ... sur la faible efficacité des démarches basées sur les seules techniques agricoles ou dispositifs agroenvironnementaux

³³ (cf. recommandation R3 évaluation GP5).

³⁴ sans négliger évidemment l'intérêt d'un adossement à un cadre réglementaire dès que possible.

³⁵ Cf. constats sur un « brouillage réglementaire /incitatif » dans l'évaluation GP5 Bretagne lié à la trop forte proximité entre politique incitative et dispositions réglementaires ne permettant pas de valoriser la dimension projet des contrats territoriaux qui sont assimilés parfois à outils d'appui à la réglementation. Cf. exemple de l'évaluation l'agence de l'eau Seine-Normandie sur la continuité écologique, amenant à proposer une position de financement de l'agence décalée par rapport au pilotage de l'Etat autour des cours d'eau en liste 2...

R5 : UN PILOTAGE STRATÉGIQUE AU SERVICE DE L'EXIGENCE DE RÉSULTAT

En parallèle de ces choix structurants d'outils et de leviers, la cinquième recommandation cherche à organiser un pilotage stratégique autour des priorités du programme en favorisant la recherche de résultat. L'atteinte de cet objectif passe tout particulièrement par :

- La mise en place **d'une doctrine plus claire sur le positionnement de l'agence dans les différents contextes territoriaux** (délégations) de façon à porter l'exigence de résultat dans le dialogue avec les partenaires et de s'assurer de la bonne appropriation et de la prise en charge locale des priorités du 11^e programme.
- L'agence a déjà une réflexion sur les priorités et les logiques d'intervention au niveau des délégations, mais cette dernière se décline de façon très hétérogène et plus ou moins satisfaisante selon les équipes interrogées, sans que le cadre de cette réflexion soit suffisamment organisé en termes d'outils ou de méthodes. Cette recommandation propose de mieux décliner les priorités du 11^e programme et la « stratégie » d'intervention par délégation dans le cadre d'un dialogue avec le siège et en tenant compte du contrat d'objectif qui lie l'agence au Ministère de la Transition écologique et solidaire. L'objectif est de s'assurer d'une appropriation et adaptation locale de cette vision stratégique de façon à être plus proactif et performant vis-à-vis des maîtres d'ouvrages ou partenaires locaux. Cette réflexion pourrait prendre la forme d'une note interne résultant d'un dialogue siège – délégations et facilitant la mise en débat sur la manière d'aller chercher les enjeux prioritaires, en lien avec les outils de l'agence et dans un contexte contraint.
- Il s'agit aussi de se doter **d'une doctrine plus claire sur le pilotage stratégique des démarches territoriales** (dont contrats et accords de programmation) de façon à organiser des projets à la hauteur des enjeux (cf. évaluation de l'outil contrat territorial réalisée en 2015). Ces éléments de doctrine pourraient permettre de clarifier les règles minimales qui assurent le pilotage de l'exigence de résultat : pourcentage des moyens à consacrer aux masses d'eaux prioritaires, construction et mise en œuvre tenant compte des critères de résultat, modalités de négociation des exigences et objectifs minimaux et des modalités de renouvellement (cf. recommandation R3 et R7 de l'évaluation de l'outil contrat territorial).
- En tout état de cause, comme l'a clairement exprimé la discussion en comité de pilotage, il ne s'agit pas ici d'inviter l'agence à « imposer » sa stratégie aux démarches et aux acteurs territoriaux, mais bien **à assumer à leur égard une posture de négociation** – ce qui suppose bien, en préalable, une réflexion stratégique formalisée de sa part. Loin d'être perçue comme un signe de rigidité, cette capacité accrue à se situer dans une position de négociation résonne d'ailleurs avec le souhait, exprimé de façon récurrente sur le terrain, que l'agence sache mieux expliciter ses attentes afin de légitimer localement le niveau d'ambition des actions à mener sur le territoire.

7.3 S'assurer de l'adaptation des moyens et de la gouvernance de l'agence

Ce dernier chapitre des recommandations cherche à renforcer la cohérence par une prise en compte des enjeux de faisabilité relatifs aux moyens internes de l'agence et au fonctionnement de ses instances.

Concernant ces sujets, l'analyse évaluative qui précède débouche sur plusieurs grands constats.

- Elle pointe tout d'abord une gouvernance qui n'est pas toujours optimisée pour réfléchir la question de la cohérence aux différentes échelles. Des enjeux de fonctionnement ont été mis en avant à la fois au niveau des instances de bassin et celles du niveau régional (commissions territoriales) ne favorisant pas véritablement l'appropriation du débat sur la cohérence du programme d'intervention avec le Sdage et le traitement de certaines questions de fond.
- L'évaluation met aussi en évidence une réelle tension sur les ressources humaines de l'agence qui sont un des facteurs les plus limitants de la cohérence. En effet, face à un 10^e programme peu priorisé et avec des règles de gestion insuffisamment sélectives, les équipes se retrouvent en tension permanente entre dossiers prioritaires et non prioritaires, avec des difficultés à assurer l'accompagnement proactif et transversal souhaitable pour faire émerger les dossiers complexes. Cette tension est renforcée dans un contexte d'ETP en baisse et de nombre de dossiers croissant.
- Enfin, sur un autre plan, l'évaluation montre que le budget du 10^e programme est globalement en adéquation avec le Sdage et le PDM si on se base sur les seuls montants prévisionnels ou les dépenses budgétaires. En effet, l'agence ne rencontre pas de tension sur les lignes programmes relatives aux dossiers les plus prioritaires (cf. thématiques des milieux aquatiques et pollutions diffuses). Néanmoins, cet équilibre budgétaire n'est pas si robuste puisqu'il se fonde sur : (1) un budget milieux aquatiques « ajusté » par rapport aux besoins potentiels (en lien avec les capacités réelles des maitres d'ouvrages et avec un « réalisme » sur le rythme de consommation), pouvant évoluer dans un paysage de maîtrise d'ouvrage réformée – GEMAPI ; (2) un budget agricole « externalisé » en grande partie vers les PDRR, mais au prix d'une forte dépendance aux cofinancements des autres acteurs et d'outils d'intervention pas nécessairement optimisés pour l'atteinte des objectifs environnementaux du Sdage.

Cet équilibre pourrait être plus incertain si l'agence de l'eau adopte une politique plus ambitieuse ou autonome en lien avec les recommandations qui précèdent (ex. prise en charge plus forte et diversification de certaines familles d'interventions sur le grand cycle de l'eau, formalisation d'aides et d'une stratégie au service du maintien du bon état, nouveaux sujets émergents comme la biodiversité aquatique ...).

R6: AJUSTER LES MOYENS AUX PRIORITÉS ET ENJEUX STRATÉGIQUES

Afin de répondre aux enjeux identifiés et de renforcer structurellement la cohérence, **un des principaux enjeux est de mettre les moyens humains de l'agence au service de ses priorités**. Dans cette perspective, il est proposé notamment d'agir à trois échelles :

- **Avoir une réflexion sur les équilibres généraux de l'intervention de l'agence** – cf. aussi R1 - et soumettre clairement au débat des administrateurs les difficultés et incompatibilités constatées. L'enjeu, énoncé à plusieurs reprises en comité de pilotage est d'organiser un allègement du nombre de dossiers sur les champs d'intervention moins prioritaires afin de laisser la possibilité aux équipes d'être mobilisées sur les questions les plus prioritaires.
- **Le second axe est celui de l'optimisation administrative** permettant de gagner considérablement en temps d'instruction et de gestion des aides. Ce temps est aujourd'hui très élevé du fait des choix internes de l'agence et de l'homogénéité des procédures, quels que soient les thématiques, les sujets et leur niveau de priorité. Parmi les propositions d'optimisation, différentes idées ont été évoquées dont certaines sont déjà en cours de mise en œuvre : *guichet unique sur certains thèmes, convention de traitement de certains dossiers, simplification de l'instruction des aides non prioritaires et des contrats, relèvement du plancher d'une aide...*
- **Renforcer le pilotage managérial des équipes** pour leur permettre de dégager du temps au service des champs prioritaires. De ce point de vue - en lien avec les

analyses quantitatives réalisées lors de l'évaluation - il semble important de rééquilibrer le déficit relatif de temps sur les dossiers agricoles, et sans doute d'ajuster le temps sur d'autres sujets : ex industrie, eau potable, ANC... Cet ajustement suppose de mettre en place des règles de suivi du temps par thèmes et par priorités, pour un pilotage actif. L'adaptation peut aussi porter sur la nature des compétences des équipes en lien avec l'évolution des objectifs et avec le renforcement de la place des actions du grand cycle de l'eau (cf. logiques territoriales complexes d'aménagement, développement territorial...). Pour le comité de pilotage, la possibilité de voir certaines nouvelles missions (biodiversité, milieux marins, ...) se retrouver dans les priorités fortes du nouveau programme, nécessite des compétences spécifiques et une prise en charge ad hoc par les services et dans les instances.

Face à ces recommandations, le comité de pilotage rappelle qu'un grand nombre de thématiques sur lesquelles intervient l'agence se retrouvent aujourd'hui avec assez peu de relais ou d'ingénierie potentielle ce qui peut complexifier le travail d'adaptation nécessaire. Les moyens d'intervention de l'agence sont particulièrement importants dans les accompagnements locaux (cf. aussi évaluation outil contrat territorial) et leur maintien dans la durée est un enjeu important.

Sur les moyens financiers, la recommandation rejoint l'analyse développée en R4. Elle porte sur la cohérence d'ensemble de la stratégie de l'agence face à un besoin d'efficacité renforcée. L'enjeu est avant tout de s'assurer que les choix d'outils et de leviers sont d'abord réfléchis en fonction de leur efficacité au service des objectifs, et ensuite seulement en fonction de considérations financières.

Il semble donc nécessaire d'aborder les équilibres budgétaires, non pour assurer une cohérence de principe (ex. mobilisation de masse de mesures bien cofinancées mais très peu efficaces et pérennes), mais en visant une cohérence effective (ex. adapter les budgets aux besoins identifiés ; organiser une réponse plus ciblée et circonscrite, mais plus efficace ...).

R7: REPENSER LA GOUVERNANCE POUR MIEUX GARANTIR LA COHÉRENCE DE LA CONCEPTION DU PROGRAMME ET DE SON PILOTAGE

La dernière recommandation concerne la gouvernance du programme et la nécessité de s'assurer que les choix forts en matière de cohérence sont débattus et appropriés par les acteurs du bassin aux différentes échelles (administrateurs, comité de bassin, commissions territoriales). En effet, la cohérence globale du programme est (aussi) tributaire de la structure de la gouvernance et de la capacité des acteurs du bassin à s'approprier et arbitrer les bonnes questions.

Concernant les instances de bassin, il est proposé notamment de chercher à organiser un débat par étapes, dont les premières phases sont réellement centrées sur « les objectifs et les finalités » et non sur les moyens. Les administrateurs rencontrés au démarrage de l'évaluation regrettent que les arbitrages globaux en termes de priorités n'aient que très peu eu lieu lors de l'élaboration du précédent programme, et que le travail des instances se soit trop rapidement cristallisé sur les moyens financiers et les redevances. En outre, les documents de l'époque montrent que le 10^e programme était avant tout plus réfléchi en fonction du bilan du 9^e programme, plutôt qu'en fonction des objectifs poursuivis et du lien au Sdage. Le lien entre planification et programmation a été assez déficient selon les perceptions recueillies, avec des fonctionnements de la gouvernance relativement cloisonnés à la fois entre conseil d'administration et comité de bassin et entre les directions de l'agence : direction des politiques d'intervention et direction de l'évaluation et de la planification.

Afin d'assurer ce travail dans de bonnes conditions il est donc proposé de lier fortement la réflexion sur la programmation avec celle de la planification afin de mieux expliciter les enjeux et finalités. Il est aussi proposé de mettre en place des formations ou des séminaires de réflexion spécifiques vers les (nouveaux) membres des instances afin qu'ils se familiarisent avec le fonctionnement de l'agence et de ses instances, le lien avec le Sdage, les enjeux sous-jacents aux différents arbitrages. Ce temps de formation a été demandé par plusieurs administrateurs constatant leur difficulté à se situer dans les débats autrement que par un regard très local et à disposer d'une analyse spécifique – ex chargés de mission qui préparent les dossiers les aidant à organiser leurs délibérations³⁶. Enfin, il semble important d'affirmer l'exigence d'une participation minimale des membres aux travaux de l'agence dans la mesure où l'absentéisme de certains collègues pèse singulièrement sur la capacité à aboutir à un arbitrage équilibré (ex. fort taux d'absentéisme des élus des collectivités). A ce titre, il serait intéressant d'exiger de la plupart des membres du Comité de bassin qu'ils soient membre d'au moins une commission, afin de les impliquer davantage à la vie active des instances (cf. échanges du comité de pilotage). Une sensibilisation des organisations nationales désignant les membres des instances (AMF, ARF...) pourrait aussi être envisagée afin de susciter l'intérêt de nouveaux représentants et dynamiser la participation.

Au niveau des commissions territoriales, l'évaluation fait le constat d'un débat quasi inexistant et d'une vie plutôt formelle. Or l'évaluation montre que la vitalité de ces instances est nécessaire pour permettre l'appropriation des grandes priorités et enjeux de l'agence au niveau territorial et pour discuter de l'adaptation de la stratégie d'intervention au niveau des délégations, comme le prévoit aussi le règlement intérieur de l'agence. Ainsi, les choix forts nécessitant un pilotage plus affirmé de l'agence seraient beaucoup plus faciles à porter s'ils étaient encadrés par un débat dans des instances territoriales légitimes.

Il s'agit donc d'aller vers une dynamique plus participative dans le fonctionnement des commissions permettant d'assurer une meilleure appropriation locale des objectifs et modalités. Il semble important aussi que l'agence arrive à assurer la montée en puissance du rôle des commissions territoriales, comme lieu d'expression et de remontée des enjeux infra-bassin, facilitant aussi la construction d'un programme et de règles de gestion plus adaptées à la diversité des contextes.

³⁶ avec une dissymétrie de ce point de vue entre les collègues – et des moyens plus organisés du côté des acteurs économiques ou agricoles, mais non structurés pour les représentants des collectivités ou associations.

8. ANNEXES

8.1 Liste des personnes rencontrées

ENTRETIENS AUPRÈS D'ÉLUS DU CONSEIL D'ADMINISTRATION / COMITÉ DE BASSIN

	Mandat AELB	Mandat local
Stéphanie ANTON	Membre du Conseil d'administration Membre du Comité de Bassin	Adjointe Ville d'Orléans (développement durable, risques majeurs) et élue à Orléans Métropole
Roger LE GOFF	Membre du Conseil d'administration Membre du Comité de Bassin	Président de la Communauté de commune du Pays Fouesnantais Maire de Fouesnant Président de la CLE Sud Cornouaille
Bernard GOUSSET	Membre du Conseil d'administration Vice-président du Comité de Bassin	Responsable du Service environnement à la coopérative agricole CECAB
Bernard ROUSSEAU	Membre du Conseil d'administration Membre du Comité de Bassin	Responsable du Réseau ressources en eau et milieux naturels aquatiques de la FNE Centre - Val de Loire
Philippe NOYAU avec Vincent SAILLARD (ancien Pdt CdA du Cher)	Membre du Conseil d'administration Membre du Comité de Bassin	Président de la Chambre d'agriculture du Loir et Cher (depuis février 2016)
Mauricette STEINFELDER	Présidente du Conseil d'administration	Inspectrice générale de l'administration de développement durable, CGEDD, MEDDE
Christian COUTURIER avec François CODET (Nantes Métropole, direction de l'eau)	Membre du Comité de Bassin Président de la Commission territoriale Loire Aval et côtiers vendéens	Vice-président de Nantes Métropole Maire des Sorinières Président de la CLE Estuaire Loire
Éric TAUFFLIEB	Membre du Comité de Bassin	Membre du CESER Bourgogne Franche Comté

ENTRETIENS AUPRÈS DES SERVICES DU SIÈGE DE L'AGENCE DE L'EAU LOIRE-BRETAGNE À ORLÉANS

Nom Prénom	Fonction
Martin GUTTON	Directeur général de l'AELB
Claude GITTON	DGA en charge du Pôle programme
Hervé GILLIARD	Relations internationales
Ingrid HERMITEAU	Pôle programme, directrice en charge de la direction des politiques d'intervention
Carole KERVEVAN	Pôle programme, adjointe à la directrice des politiques d'intervention
Denis ROUSSET	Pôle programme, direction des politiques d'intervention, chef du service collectivités et industries
Yannick MERCIER	Pôle programme, direction des politiques d'intervention
Laurent VIENNE	Pôle programme, direction des politiques d'intervention, chargé de mission service cours d'eau et zones humides
Nicolas-Gérard CAMPHUIS	Pôle programme, directeur en charge de la direction de l'évaluation et de la planification
Alain SAPPEY	Pôle programme, direction de l'évaluation et de la planification, chef du service de la planification
Laure VALETTE	Pôle programme, direction de l'évaluation et de la planification, chef de projet évaluation des politiques publiques
David JULLIEN	Pôle finances et ressources, directeur en charge de la direction des redevances

**ENTRETIENS AUPRÈS DES SERVICES DES DÉLÉGATIONS DE L'AGENCE DE L'EAU
LOIRE-BRETAGNE**

DÉLÉGATION CENTRE-LOIRE, Orléans

Direction	Bernadette DORET, directrice
Petit cycle	Eau potable/assainissement, Industrie : Françoise NIOCHE-SEIGNEURET (Chef de service Eure-et-Loir, Loir-et-Cher, Indre) ; Hakim TALEB (CIS industrie, collectivités) ; Rémy LIONNAIS ; Mathilde HOAREAU (CI collectivités)
Grand cycle	Pollutions diffuses/Milieus aquatiques : Françoise NIOCHE-SEIGNEURET ; David BRUNET (CIS politique territoriale) ; Isabelle MERESSE (CI politique territoriale)

DÉLÉGATION ARMORIQUE, Saint-Brieuc

Direction	Sylvie DETOC, directrice ; Olivier BRUNNER, chef de service SCI
Petit cycle	Eau potable/assainissement (SCI) : Olivier BRUNNER ; Jean-Claude SOURDIN
Grand cycle	Pollutions diffuses/Milieus aquatiques (SER) : Sylvie DETOC (intérim) ; Pierre PRODHOMME

DÉLÉGATION MAINE-LOIRE-OCEAN, Nantes

Direction	Jean-Louis RIVOAL, directeur
Petit cycle	Eau potable/assainissement : Laurent THAUNAT ; Murielle RAISON (volet collectivités sur dpt 85), Industrie : Pierre Yves ALLARD
Grand cycle	Pollutions diffuses/Milieus aquatiques : Hervé PONTHEUX ; Jean Claude DUBOS (pollutions diffuses) ; Nathalie FRICAUD (milieus aquatiques)

DÉLÉGATION MAINE-LOIRE-OCEAN, Le Mans

Direction	Karine RUAUX, directrice-adjointe ; Thierry GENETTAIS, chargé de mission planification
Petit cycle	AEP/assainissement : Sylvain LEVAVASSEUR (Mayenne, Orne) ; Karine MURGUET (Sarthe) ; Industrie : Karine LEUX (4 départements)
Grand cycle	Pollutions diffuses/Milieus aquatiques : Mathilde VAULEON ; Corinne MOREL (pollutions diffuses)

DÉLÉGATION POITOU-LIMOUSIN, Poitiers

Direction	Olivier RAYNARD, directeur ; Claire CAGNEUX, cellule administrative et financière, stratégie et planification
Petit cycle	Actions départementales eau et assainissement : Sophie BAGAGEM ; Samuel GARNIER
Grand cycle	Actions territoriales agriculture et milieus aquatiques : Claude DALLET

DÉLÉGATION ALLIER-LOIRE AMONT, Clermont-Ferrand

Direction	Jean-Pierre MORVAN, directeur
Service Loire-Bourgogne	Bruno TEXIER ; Malory MESNIER ; Céline WAROT ; François PENAUD ; Aymeric DUPONT
Service Allier-Auvergne	Cyril BESSEY ; Yannick BAYLE ; Françoise MOREL

ENTRETIENS AUPRÈS DES DREAL

DREAL Pays de la Loire	Guillaume MAILFERT, DERM (Division Eau et ressources minérales), SRNP (Service Ressources Naturelles et Paysages), chargé de mission "planification"
DREAL Centre Val de Loire	Sandrine REVERCHON-SALLE, cheffe de service SRNP (Service Eau et Biodiversité)

ENTRETIENS AUPRÈS D'ÉLUS DE COMMISSION TERRITORIALE

Josselin DE LESPINAY	<i>Membre CB, commissions Planification, Littoral, Milieu naturel aquatique</i> <i>Membre du CA, GPE</i> Membre CT, Vienne et Creuse
Louis MICHEL	<i>Membre CB, commissions Planification, Milieu naturel aquatique</i> Membre CT Mayenne Sarthe Loir Pdt CLE SAGE Mayenne et Oudon
Daniel FRECHET	<i>Membre CB, commissions Planification, Milieu naturel aquatique, Inondations Plan Loire</i> Membre CT Allier Loire Amont Vice Président Roannais Agglomération, Pdt de l'Établissement Public Loire
Claude GAULANDEAU	<i>Membre du GPE</i> <i>Membre CB, commission Planification</i> Membre CT Loire Moyenne
Eric RAMBAUD	<i>Membre CB, commission Planification et Communication et action internationale</i> Membre CT Loire Aval et Côtiers vendéens Maire de Bazoges en Pareds Pdt de Vendée Eau
Gilles HUET	<i>Membre CB, commission Planification, Littoral, Milieu naturel aquatique</i> Membre CT Vilaine et Côtiers bretons Délégué régional E & R

8.2 Résultats complémentaires de l'enquête auprès des bénéficiaires des aides de l'agence

TAUX DE RETOUR DE L'ENQUÊTE

Dans le cadre de l'étude, une enquête a été réalisée auprès des différents publics de bénéficiaires des aides de l'agence de l'eau. Elle a été envoyée à 2045 adresses mails dont des adresses de collectivités, d'industries, des structures agricoles, ainsi qu'à différentes structures relais. Une partie des adresses relevant du suivi des contrats territoriaux, englobent différentes familles de porteurs de contrats (syndicat d'eau et collectivités principalement). Faute de base harmonisée, les sous échantillons d'adresses recueillies ont été très variables d'une délégation à l'autre comme le montre le tableau suivant. Les résultats sont donc davantage représentatifs de certains contextes territoriaux de l'agence.

Le taux de retour global de l'enquête est de **11,5%**. Le détail par types de structures et selon les délégations territoriales de l'agence est assemblé dans les tableaux ci-dessous.

Tableau de répartition du taux de réponses par structure et par délégation territoriale de l'agence

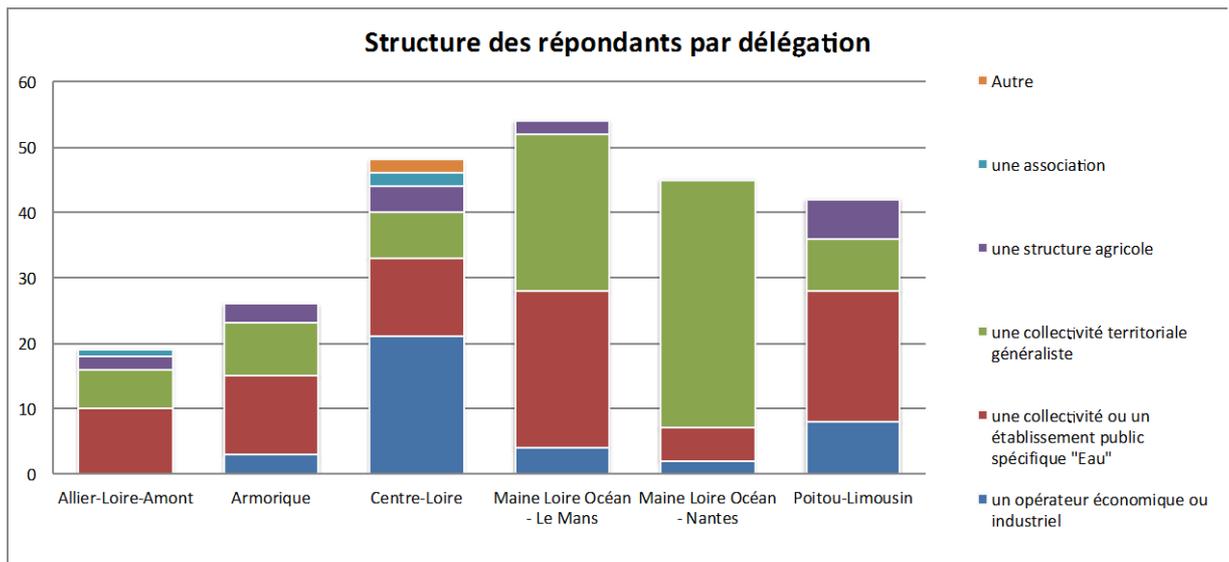
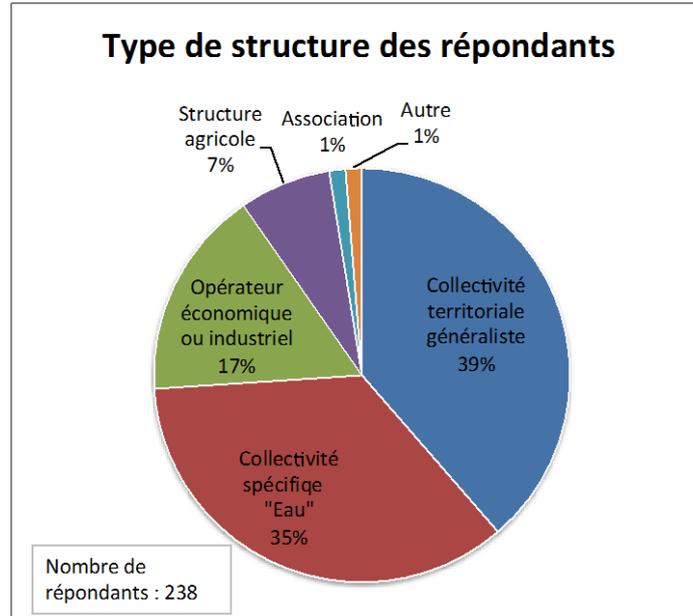
	Armorique	Centre-Loire	Poitou-Limousin	Maine-Loire-Océan Le Mans	Maine-Loire-Océan Nantes	Allier-Loire- Amont	Indifférencié	Total
Collectivité	14/54	2/31	7/46	27/590	40/465	0/34	4/14	94/1234
Porteurs de CT (syndicat eau ou collectivité)	85/218							85/218
Industrie	1/24	31/403		3/13	1/8	0/8	0/1	36/457
Structures relais	2/7	7/42		0	2/5	0	1	11/54
Structure agricole	Nb CIVAM : 3/23 Nb GAB : 4/32 Référénts « Eau » des fédérations régionales des coopératives + Référénts « Eau » des fédérations des entreprises du négoce agricole + Autres contacts agricole (CDA, Irriguants,...) : 4/27							11/83
Total	237/2045							

Tableau de répartition du taux de réponses par structure du bénéficiaire

	Taux de réponses
Collectivité	8%
Porteurs de CT (syndicat eau ou collectivité)	39%
Industrie	8%
Structures relais	20%
Structure agricole	13%
Total	12%

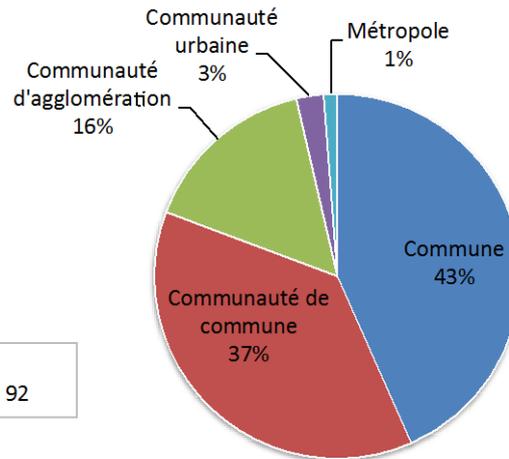
CARACTÉRISTIQUES DES RÉPONDANTS

TYPE DE STRUCTURE DES RÉPONDANTS :



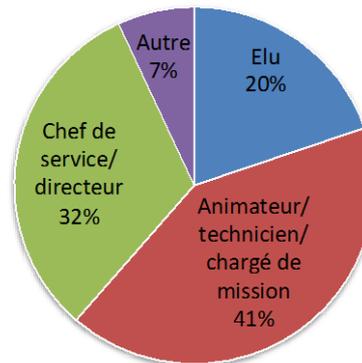
CARACTÉRISTIQUES DES RÉPONDANTS "COLLECTIVITÉS TERRITORIALES" :

Type de structure des collectivités territoriales

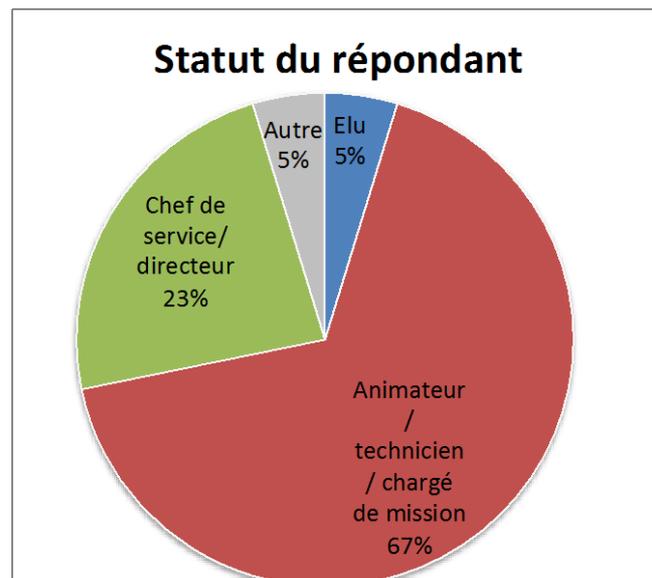
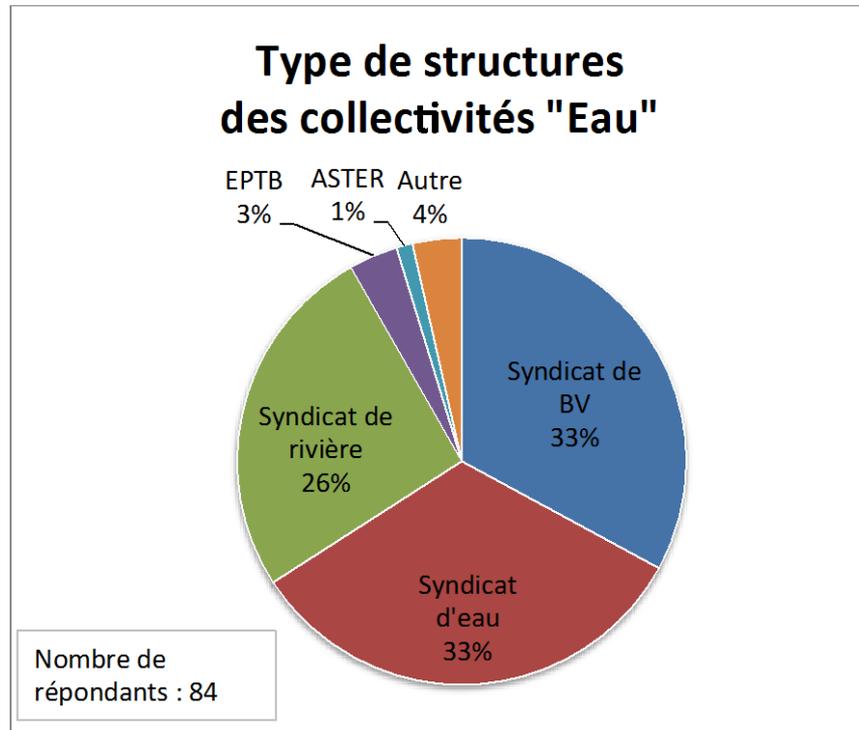


Nombre de répondants : 92

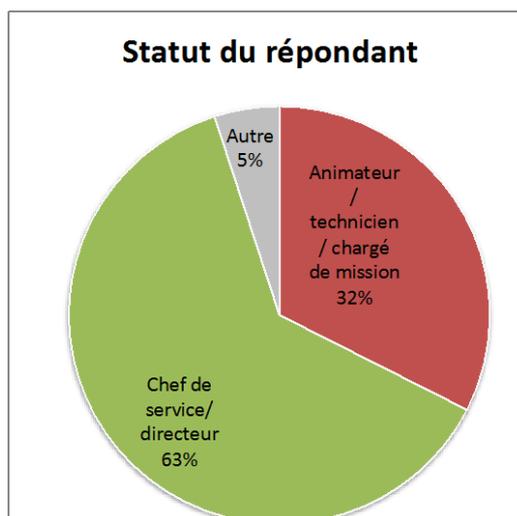
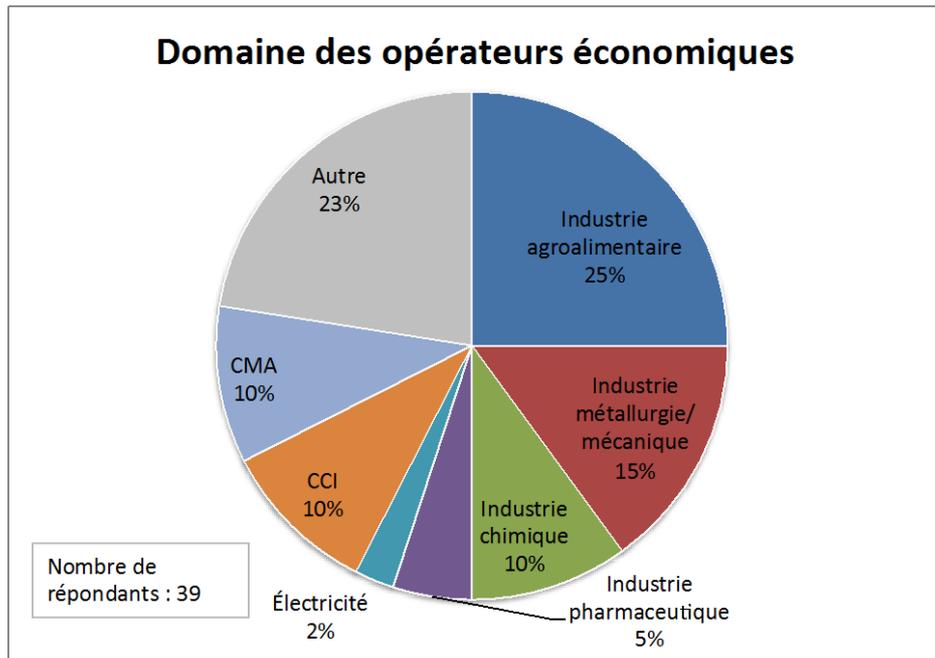
Statut du répondant



CARACTÉRISTIQUES DES RÉPONDANTS "COLLECTIVITÉS DANS LE DOMAINE DE L'EAU" :

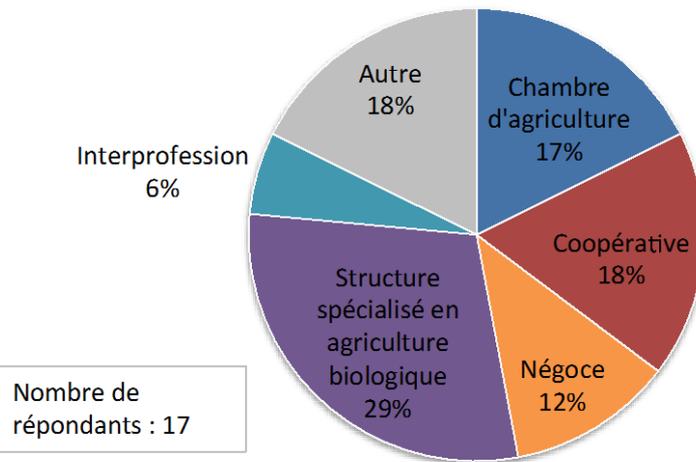


CARACTÉRISTIQUES DES RÉPONDANTS "OPÉRATEUR ÉCONOMIQUE OU INDUSTRIEL" :

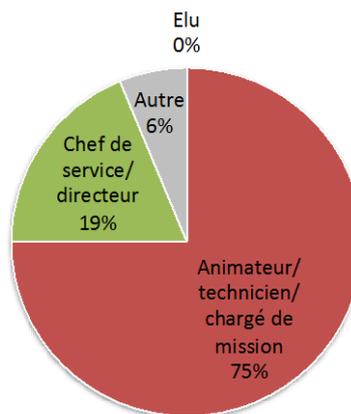


CARACTÉRISTIQUES DES RÉPONDANTS "STRUCTURE AGRICOLE" :

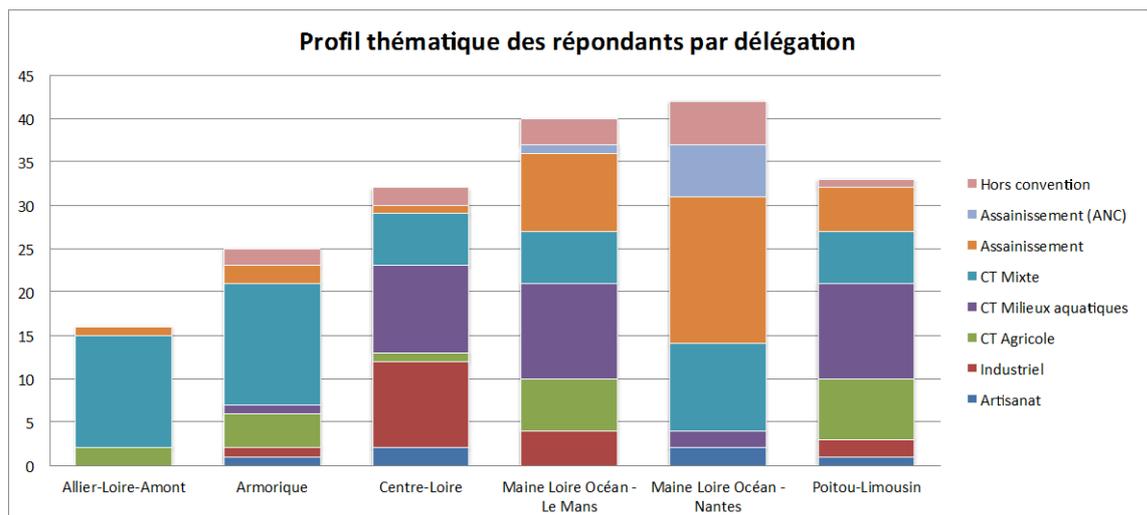
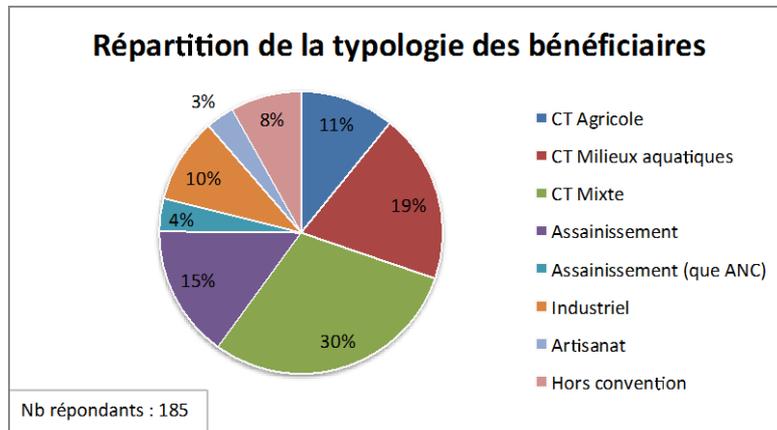
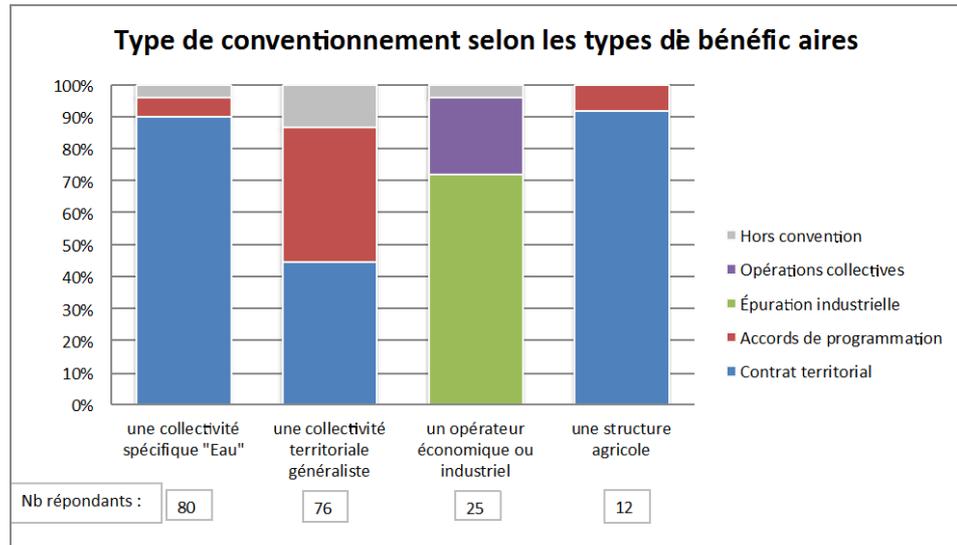
Type de structures agricoles



Statut du répondant



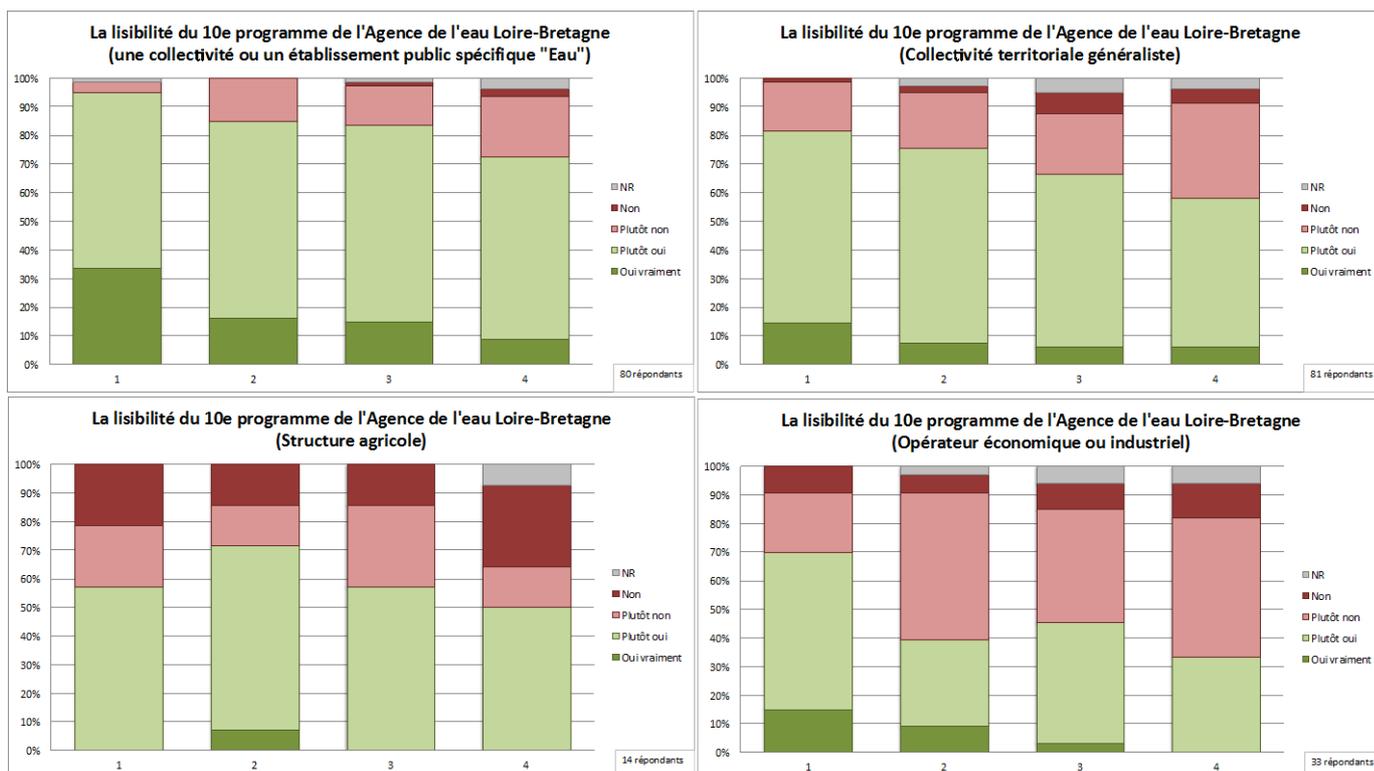
CARACTÉRISTIQUES DES RÉPONDANTS SUIVANT LE TYPE DE CONVENTIONNEMENT ET LE PROFIL THÉMATIQUE :



RÉPONSES DU QUESTIONNAIRES PAR TYPE DE STRUCTURE DU RÉPONDANT

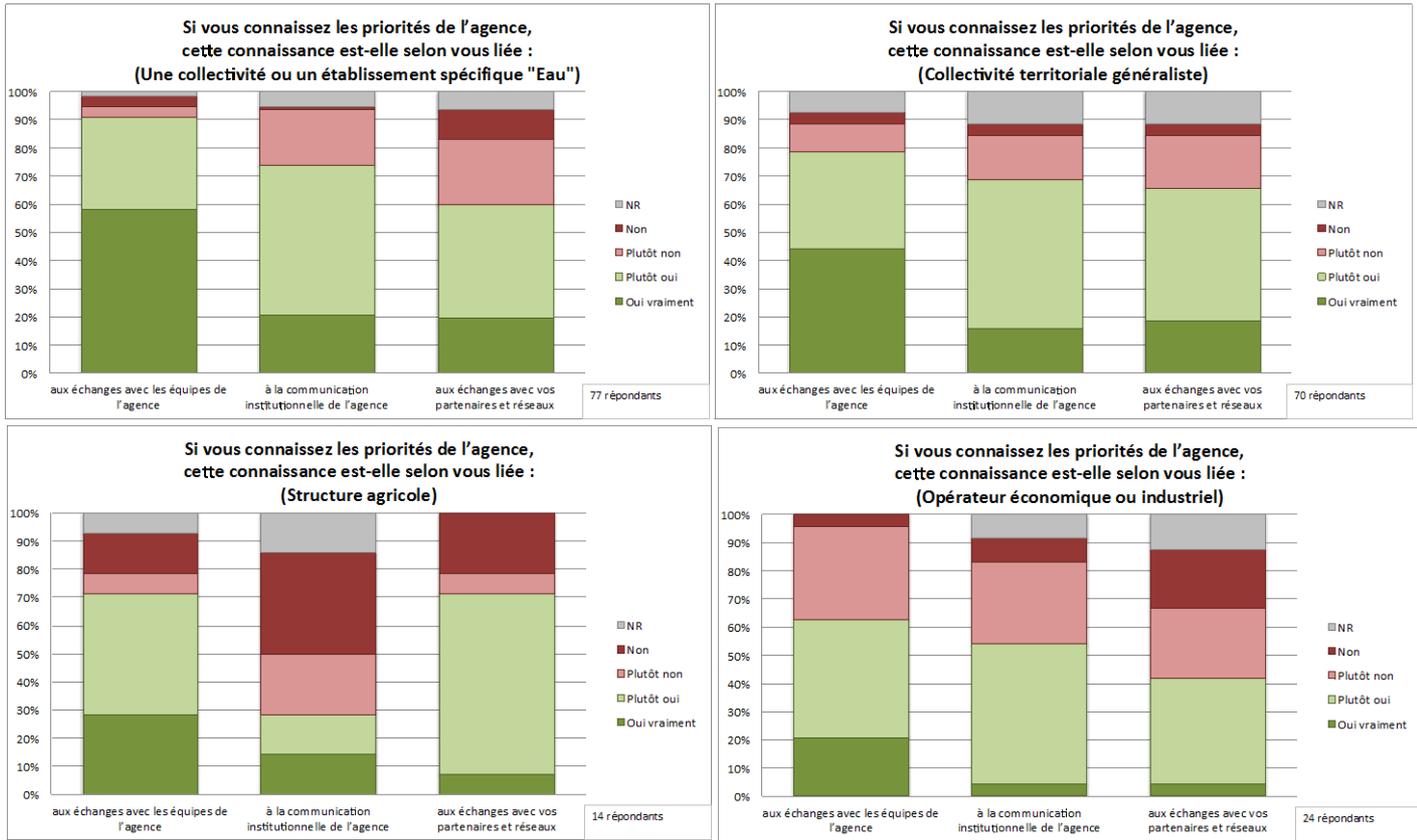
Cette partie présente les réponses des bénéficiaires organisées selon le statut (type de structure du répondant). Elle différencie notamment les réponses des collectivités et établissements publics spécifiques "eau"; celles des autres collectivités territoriales généralistes; celle des structures agricoles (chambres d'agriculture, coopératives, GAB...) et celles des autres structures économiques ou industrielles (industries, chambres des métiers et chambres de commerce et industrie, ...).

LA LISIBILITÉ DES AIDES :

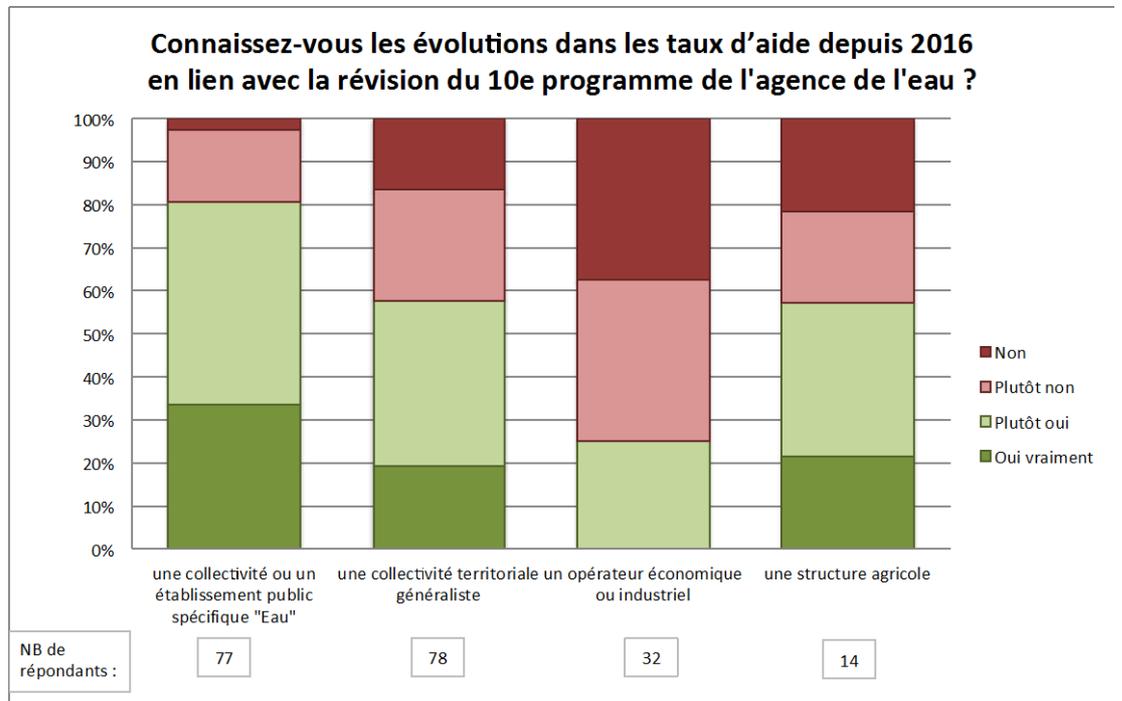


1	2	3	4
Avez-vous l'impression que les aides de l'agence sont suffisamment lisibles et compréhensibles pour le maître d'ouvrage/bénéficiaire final ?			grandes lignes les différences de taux d'aide et leur justification dans votre domaine d'intervention ?

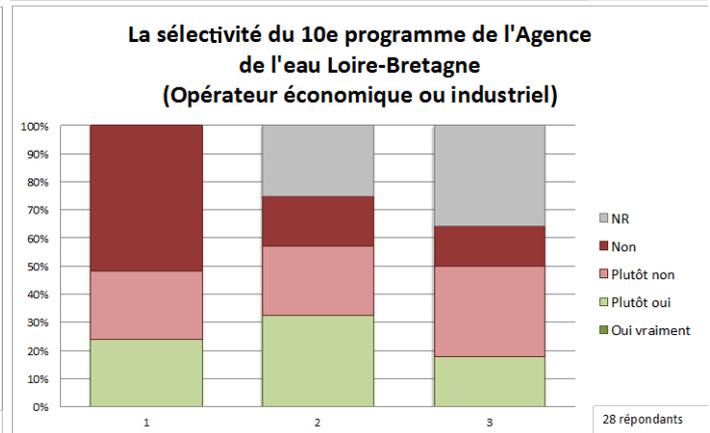
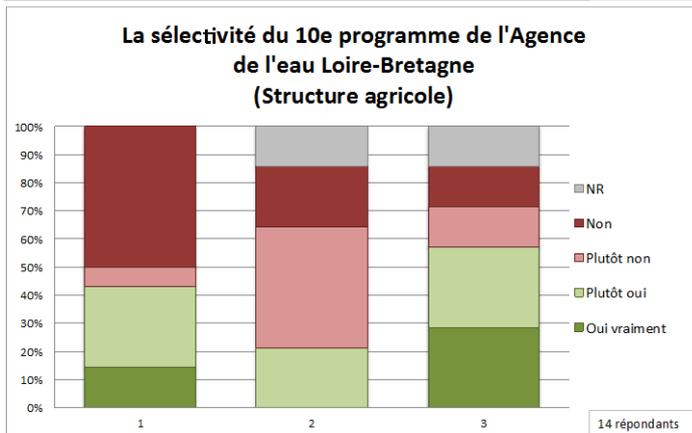
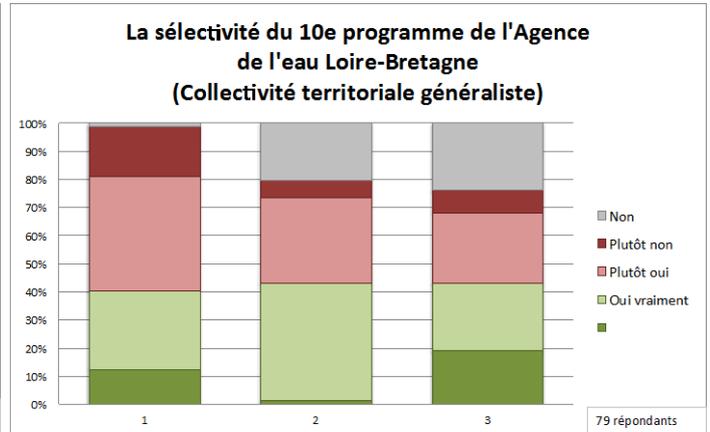
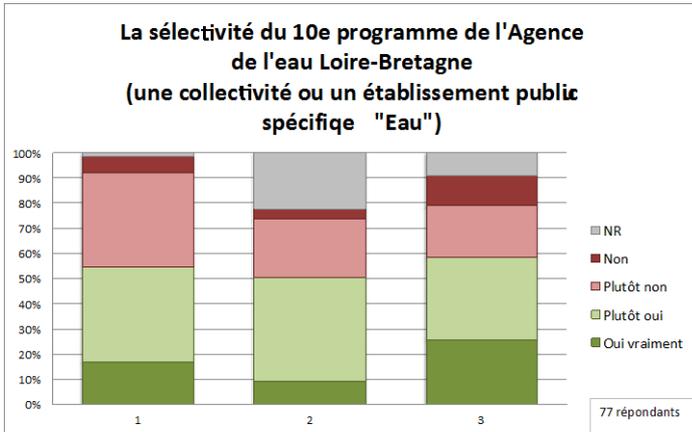
ÉVALUATION DE LA COHÉRENCE GLOBALE DU 10^E PROGRAMME D'INTERVENTION DE L'AGENCE DE L'EAU LOIRE-BRETAGNE



L'ÉVOLUTION DES TAUX D'AIDES LORS DE LA RÉVISION DU 10E PROGRAMME:

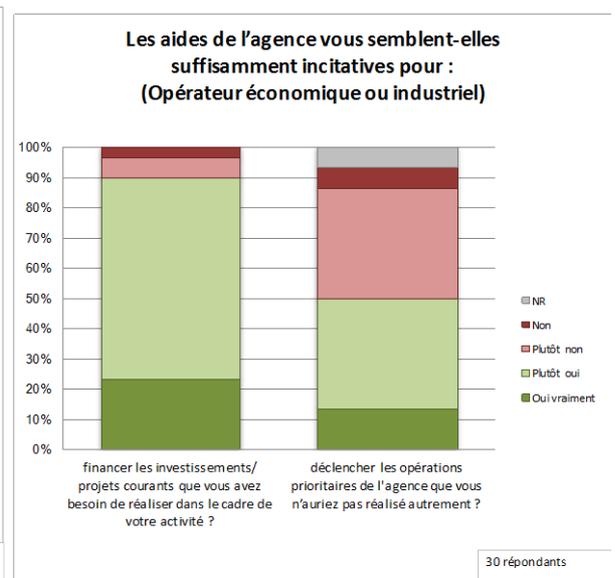
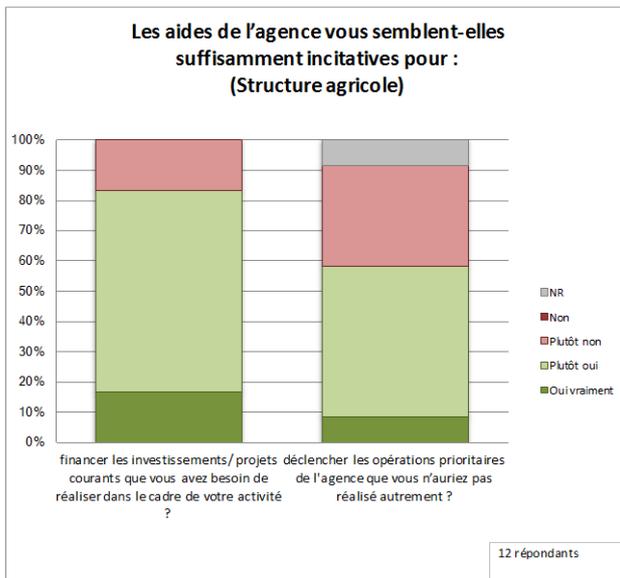
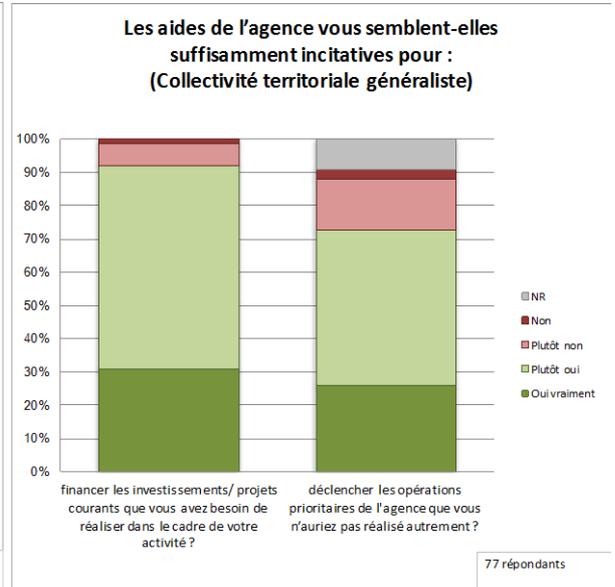
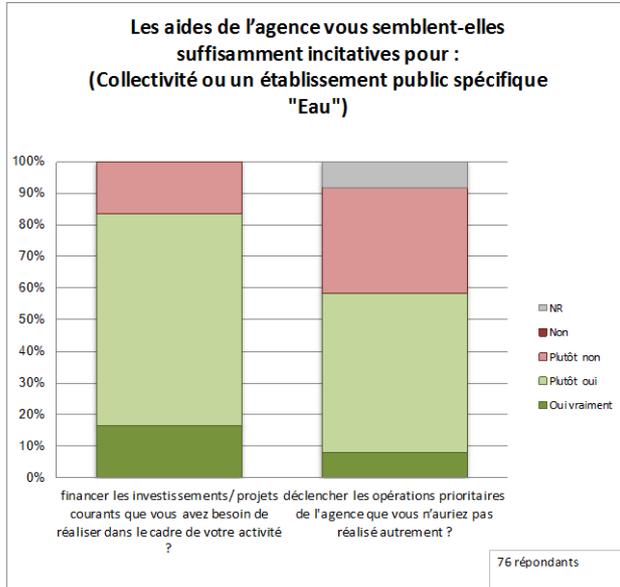


LA SÉLECTIVITÉ DES AIDES :

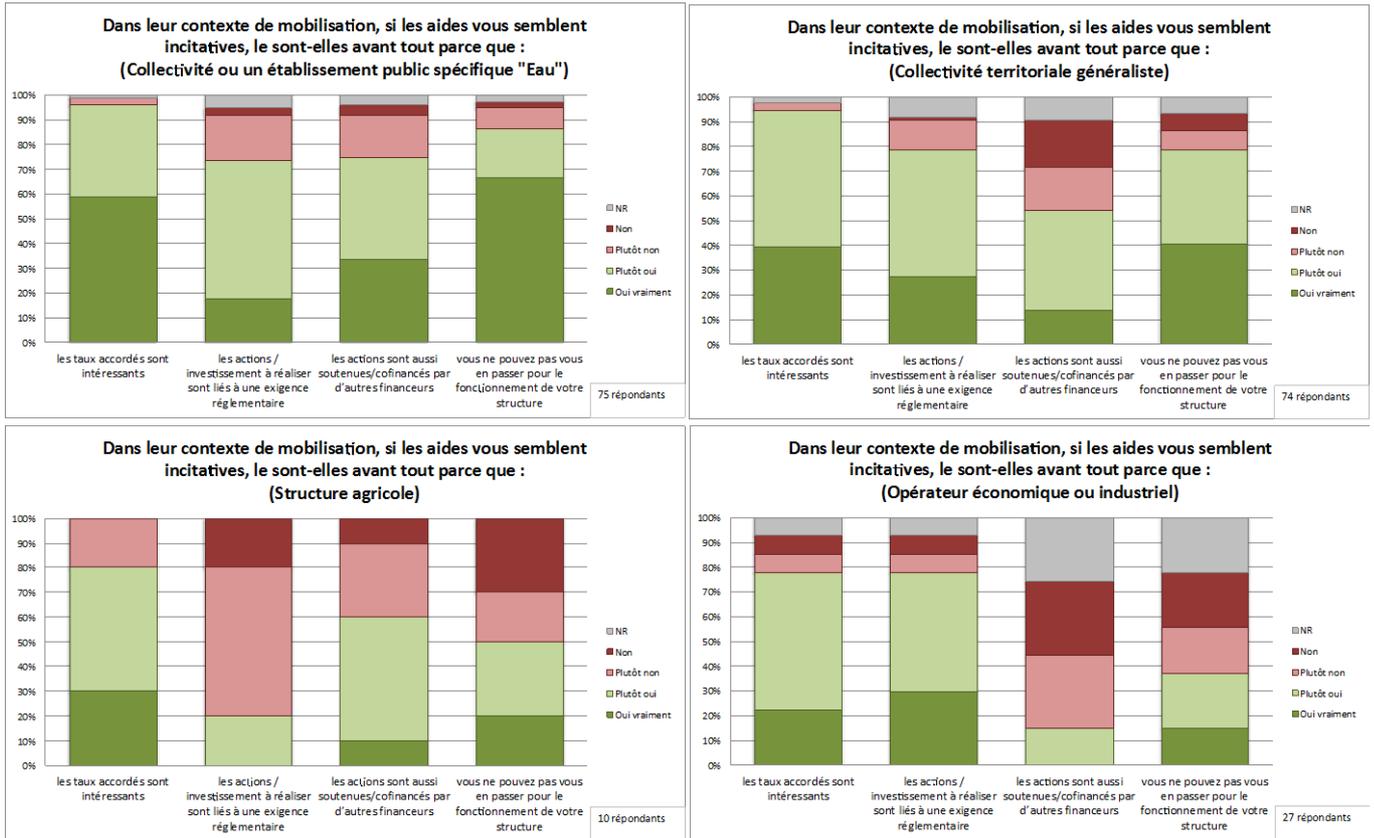


1	2	3
Du fait des priorités du 10ème programme de l'agence de l'eau, identifiez-vous les familles d'actions/opérations qui ne sont plus financées dans vos domaines d'intervention ?		ns que vous aimeriez voir financées et qui ne le sont pas/plus dans le 10ème programme de l'agence de l'eau ?

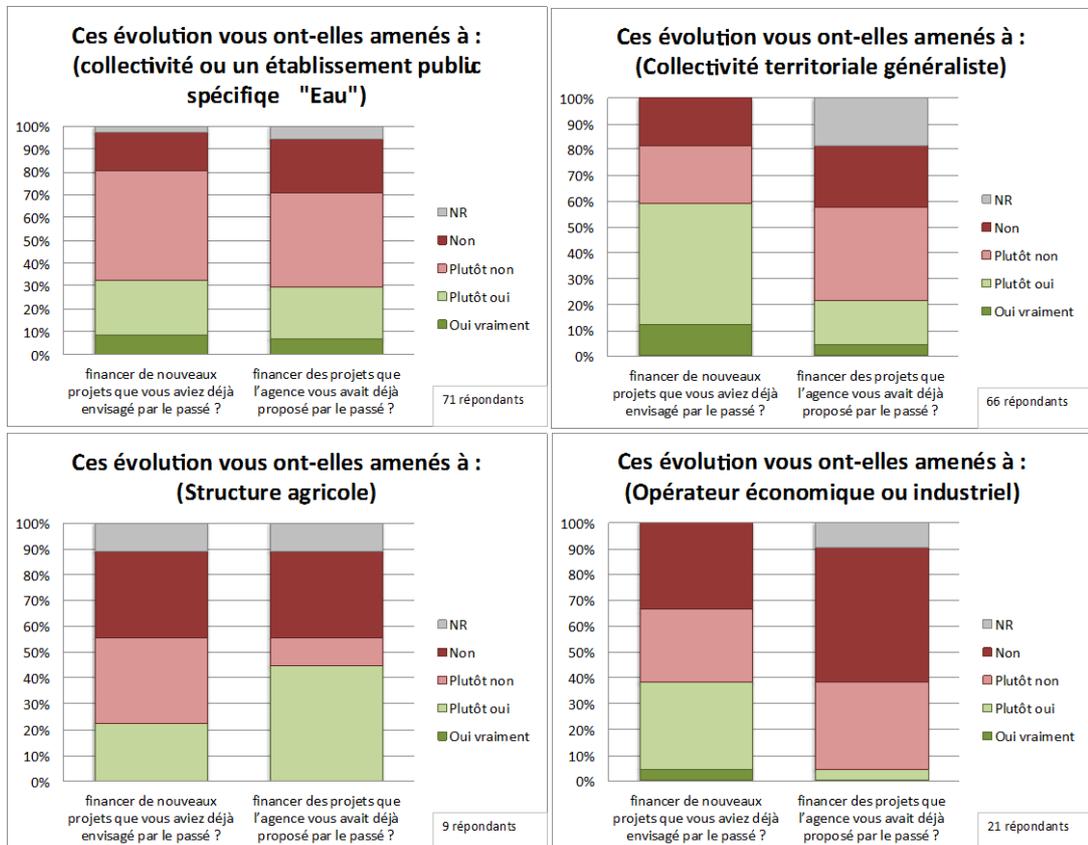
L'INCITATIVITÉ DES AIDES :



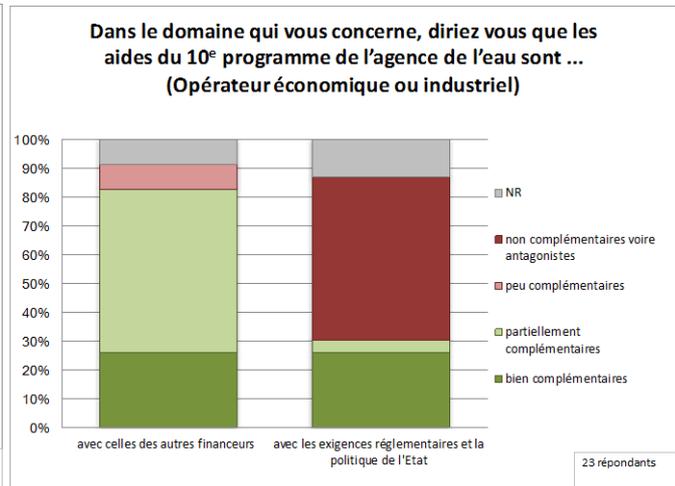
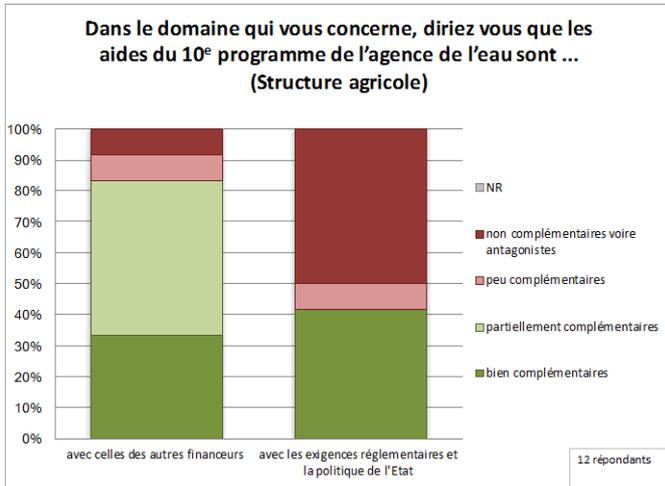
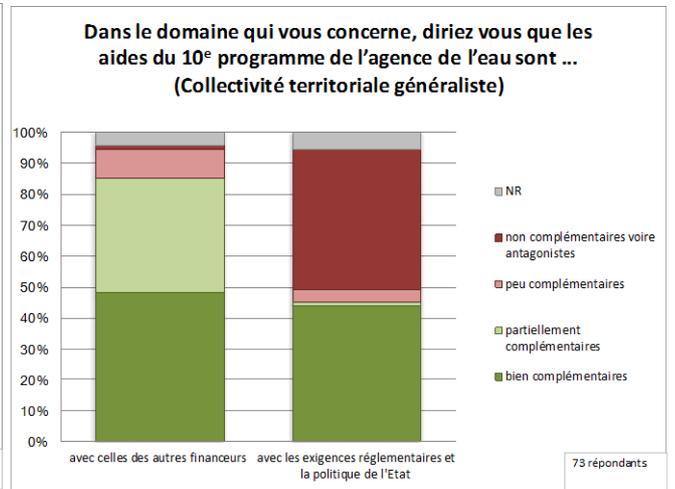
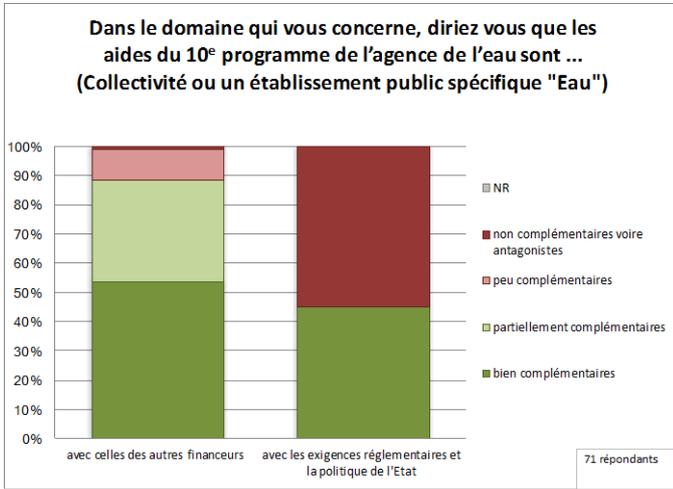
ÉVALUATION DE LA COHÉRENCE GLOBALE DU 10^È PROGRAMME D'INTERVENTION DE L'AGENCE DE L'EAU LOIRE-BRETAGNE



Quels ont été les effets des évolutions des taux d'aide lors de la révision du 10^{ème} programme ?



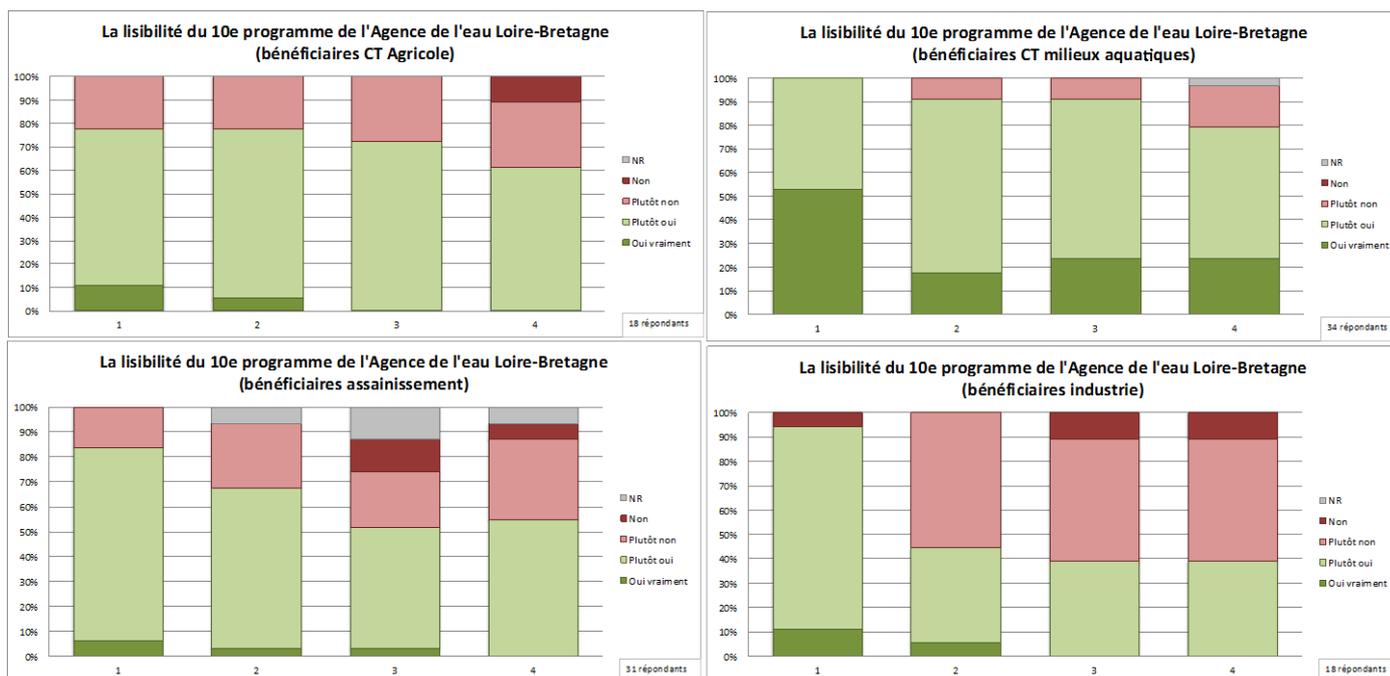
LA COHÉRENCE GLOBALE :



RÉPONSES DU QUESTIONNAIRES PAR PROFIL TYPOLOGIQUE

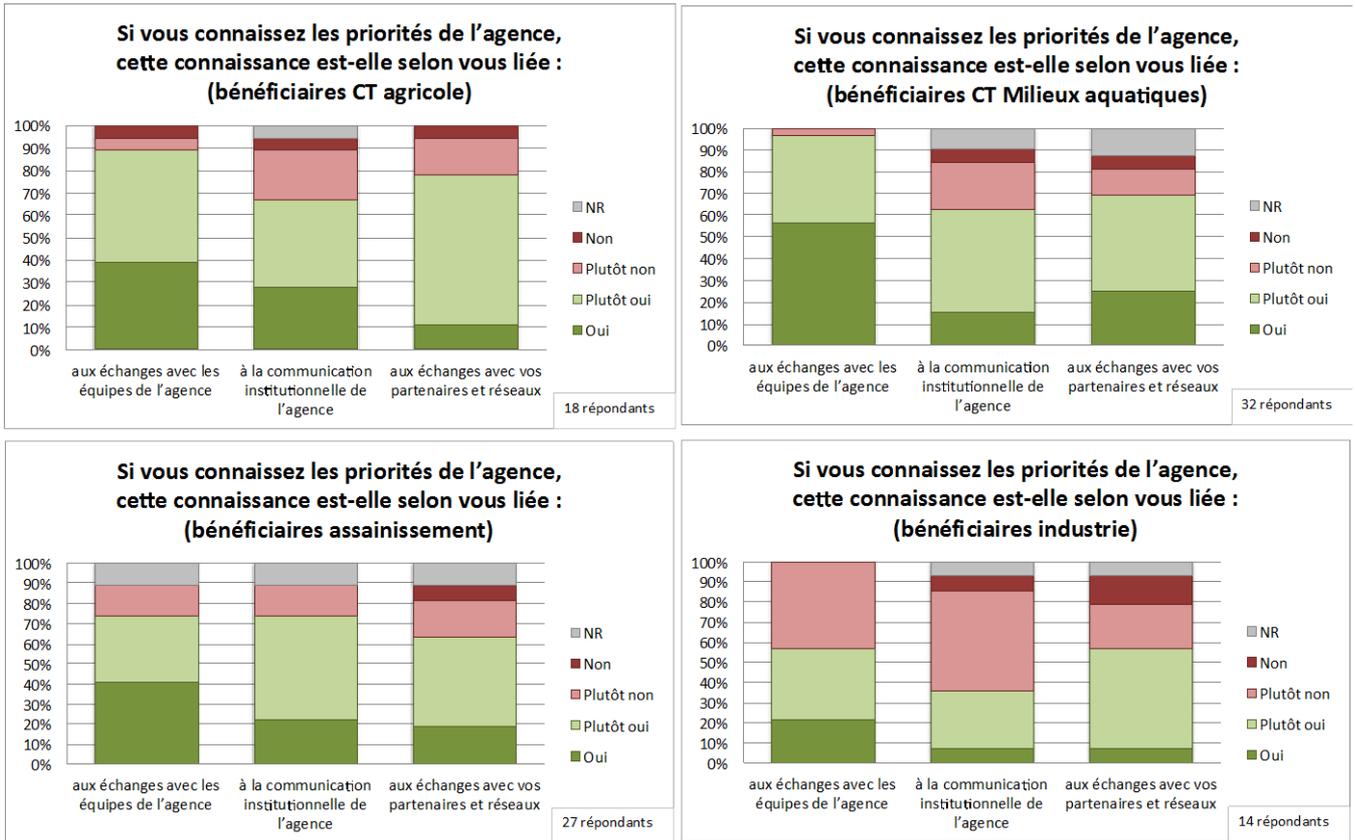
A la différence de l'analyse qui précède, les résultats sont ici organisés autour d'une typologie de bénéficiaires combinant le statut du répondant, la nature des thématiques (dominantes) sur lesquelles il a bénéficié d'aides, son engagement ou non dans une approche contractuelle avec l'agence. Cette typologie distingue notamment les collectivités porteuses de contrats territoriaux à dominante agricole (dont un certain nombre de syndicats AEP et syndicats mixtes); celles porteuses des CT milieux aquatiques dont un grand nombre de syndicats de rivière, les collectivités (dont beaucoup de communautés de communes et d'agglomérations) porteuses d'actions d'assainissement et en particulier d'accords de programmation; enfin les acteurs industriels.

LA LISIBILITÉ DES AIDES :

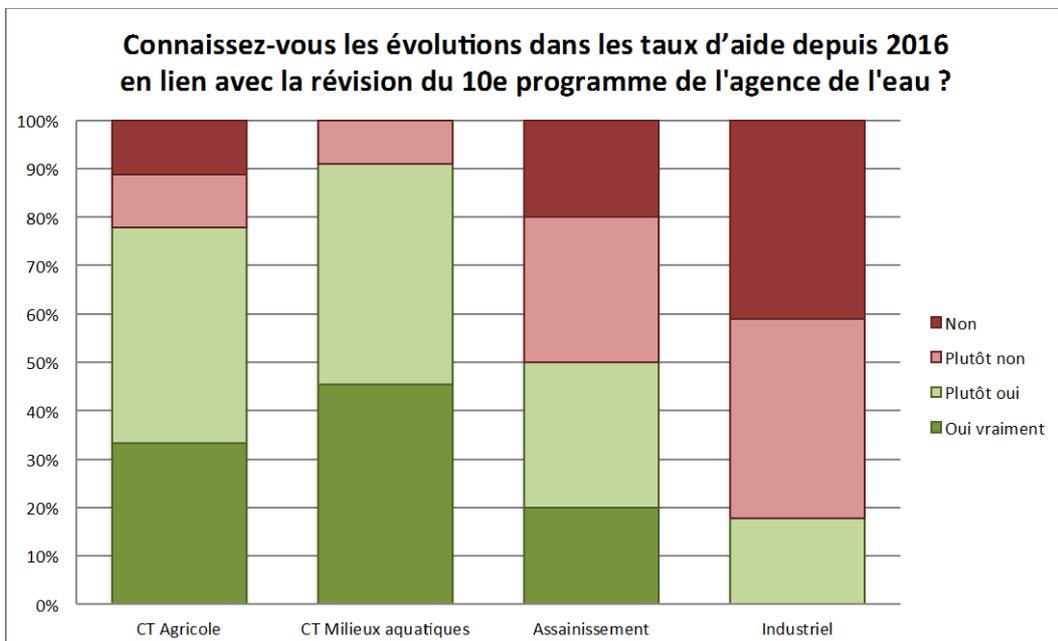


	1	2	3	4
Avez-vous l'impression que les aides de l'agence sont suffisamment lisibles et compréhensibles pour le maître d'ouvrage/ bénéficiaire final ?				grandes lignes les différences de taux d'aide et leur justification dans votre domaine d'intervention ?

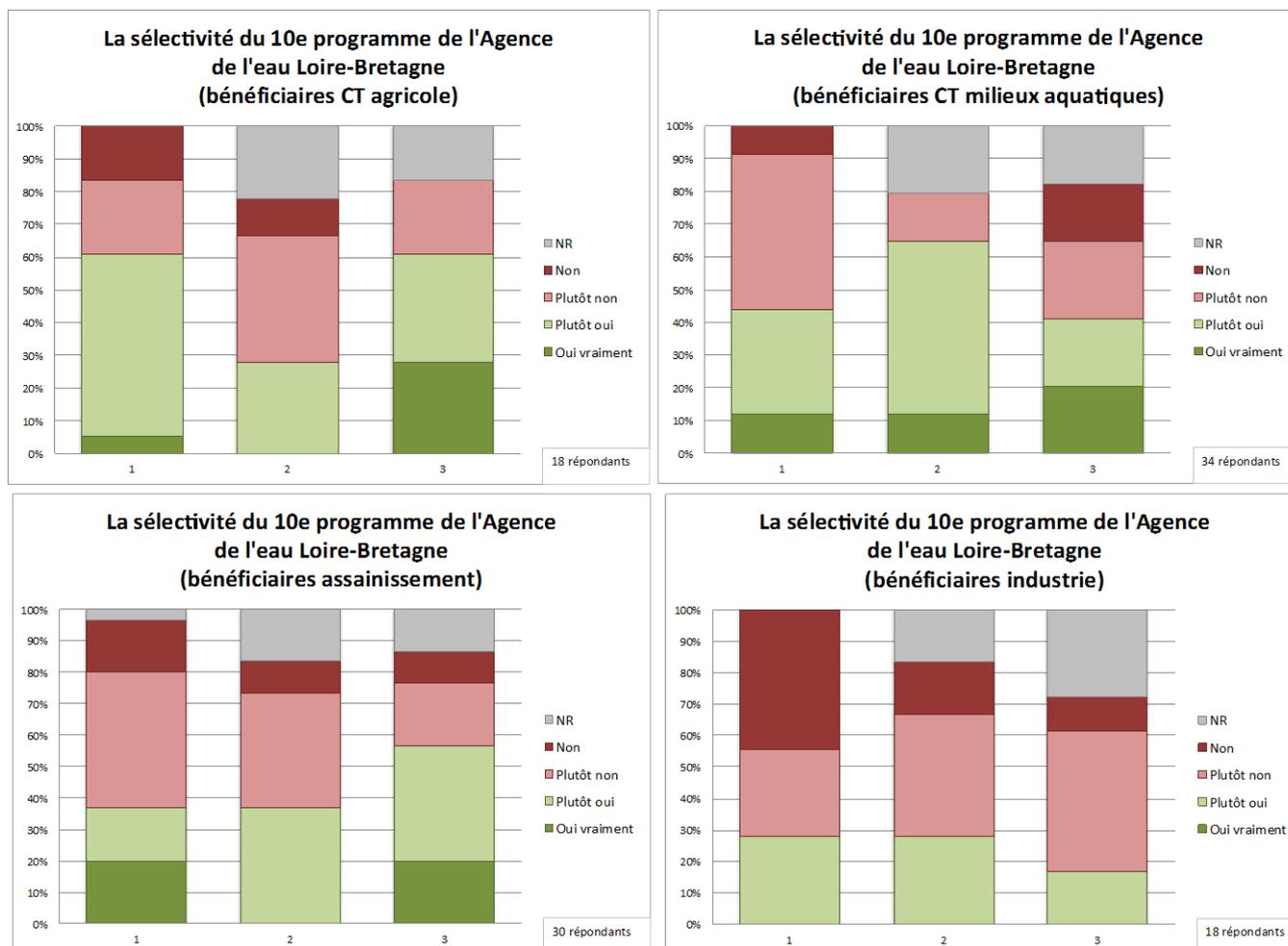
**ÉVALUATION DE LA COHÉRENCE GLOBALE
DU 10^E PROGRAMME D'INTERVENTION DE L'AGENCE DE L'EAU LOIRE-BRETAGNE**



L'ÉVOLUTION DES TAUX D'AIDES LORS DE LA RÉVISION DU 10E PROGRAMME:



LA SÉLECTIVITÉ DES AIDES :



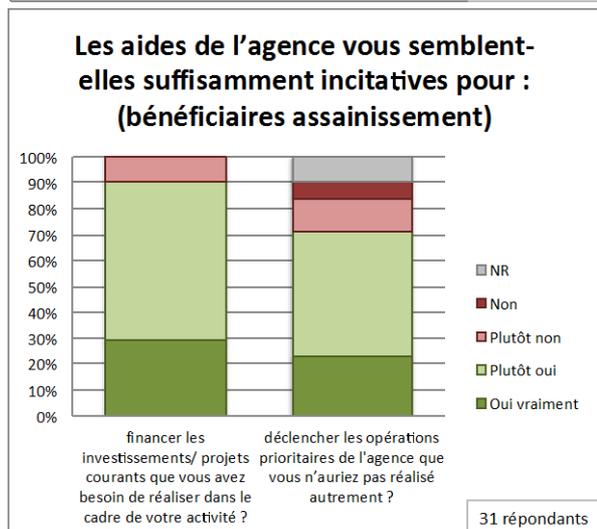
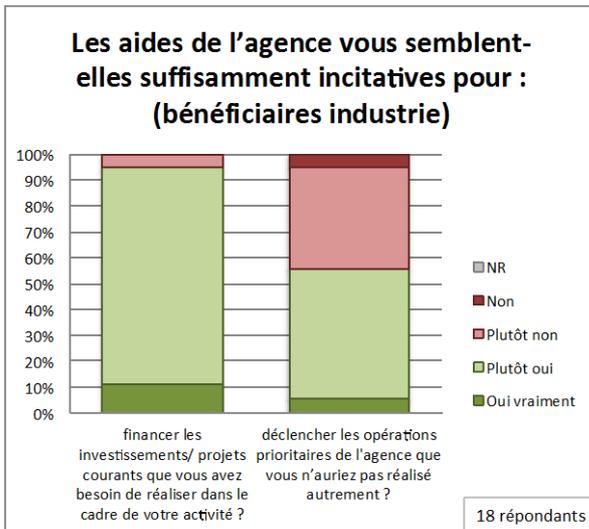
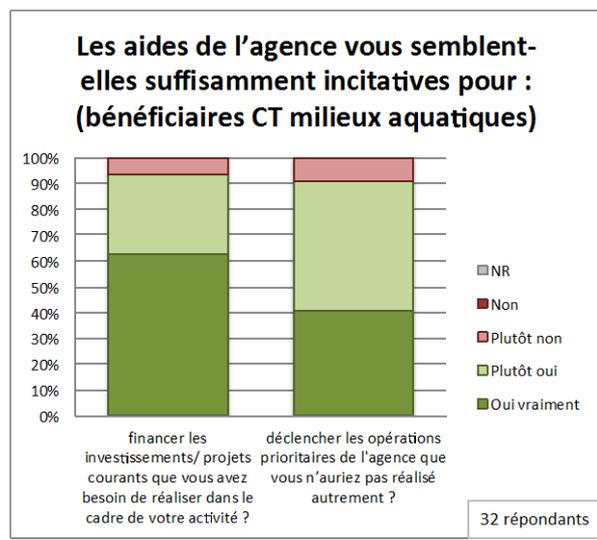
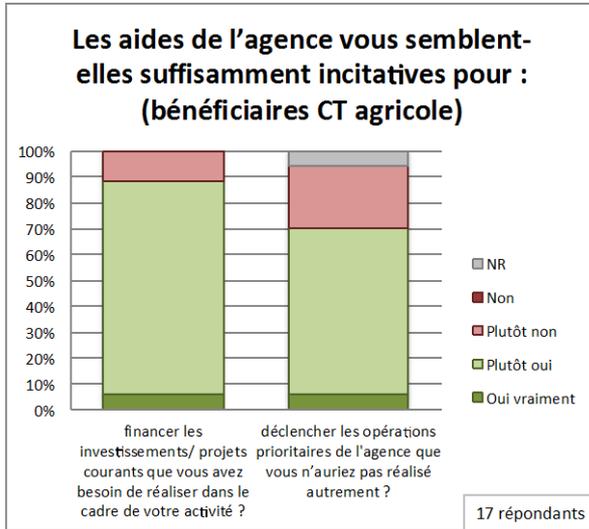
1	2	3
Du fait des priorités du 10ème programme de l'agence de l'eau, identifiez-vous les familles d'actions/opérations qui ne sont plus financées dans vos domaines d'intervention ?		ns que vous aimeriez voir financées et qui ne le sont pas/plus dans le 10ème programme de l'agence de l'eau ?

Certain répondants ont précisé la nature des opérations qu'ils aimeraient voir financées :

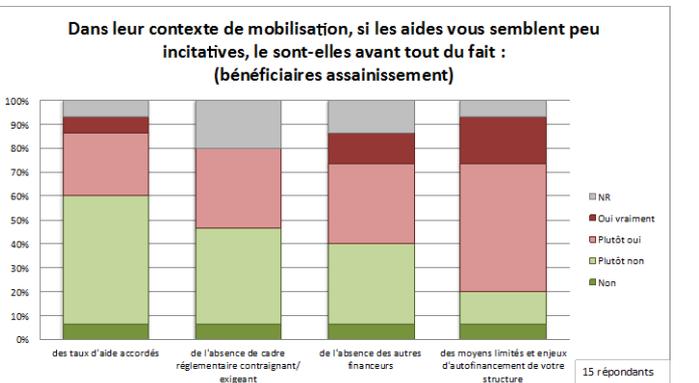
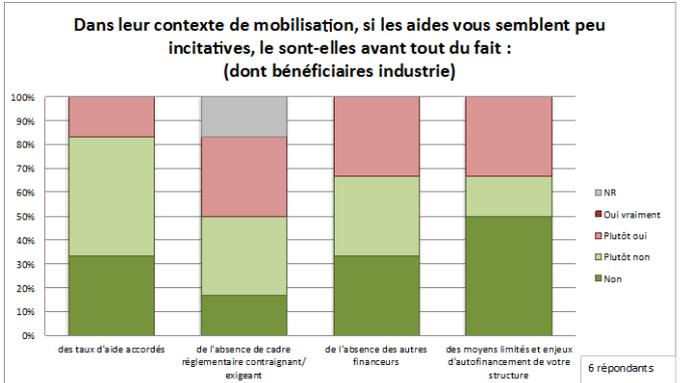
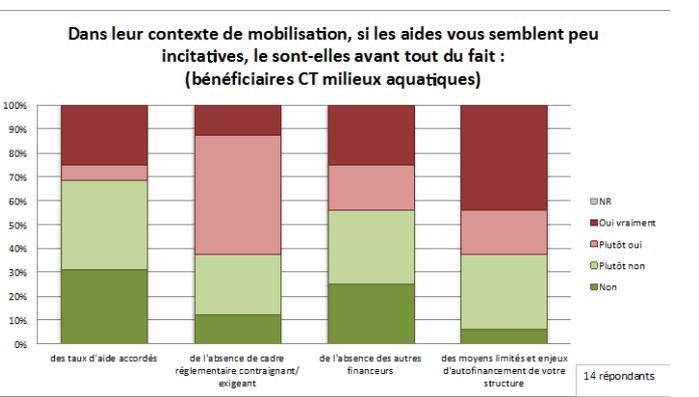
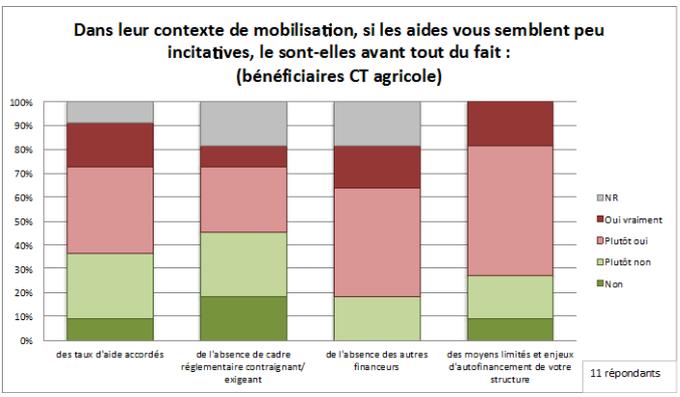
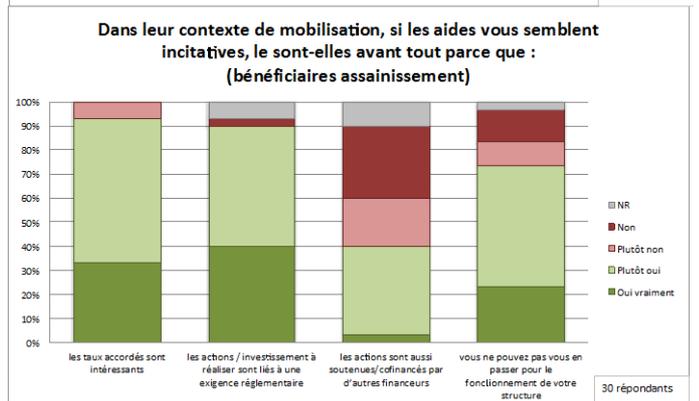
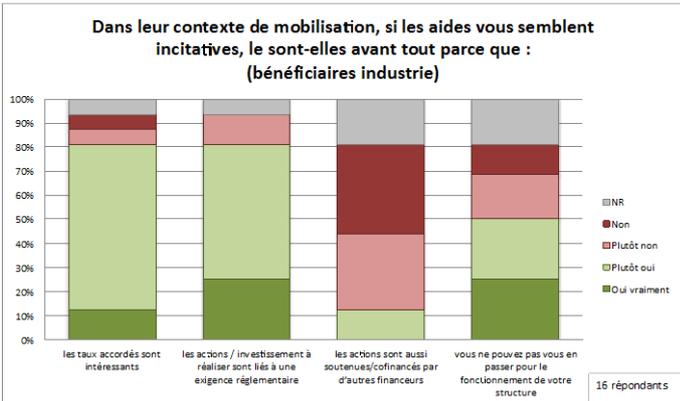
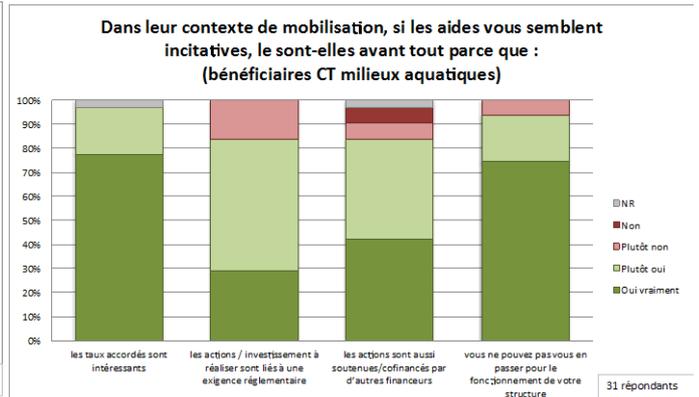
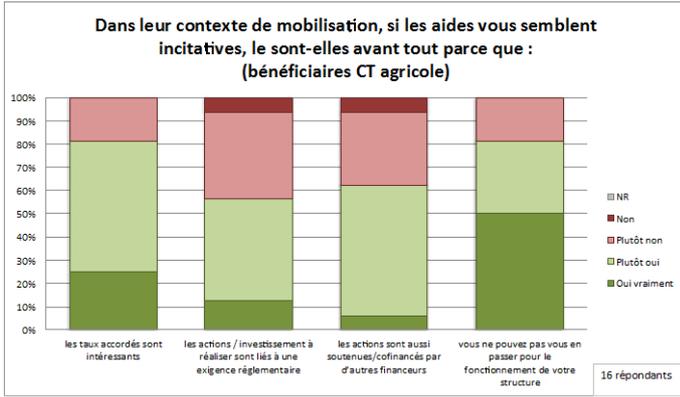
- Pour les bénéficiaires de contrats territoriaux agricoles : le désherbage/matériel alternatif (pour 3 bénéficiaires), l'éducation à l'environnement, les actions hors bassin versant, la restauration collective, les publications « Eau et Bio », les actions de communications et de sensibilisations régionales,...
- Pour les bénéficiaires de contrats territoriaux milieux aquatiques : les plantes et espèces envahissantes (pour 3 bénéficiaires), l'entretien de la végétation rivulaire/ ripisylve (pour 3 bénéficiaires), la sensibilisation grand public (pour 2 bénéficiaires), les aides ponctuel inondation hors PAPI, le fonctionnement pour l'entretien des cours d'eau, la restauration des sources et fontaines, l'aménagement d'ouvrage avec maintien de ligne d'eau,...

- Pour les bénéficiaires industriels : l'épandage agricole et la valorisation des boues d'épurations
- Pour les bénéficiaires "assainissement" : le réseau eau potable (pour 2 bénéficiaires), le réseau pluvial (pour 2 bénéficiaires), l'assainissement collectif,...

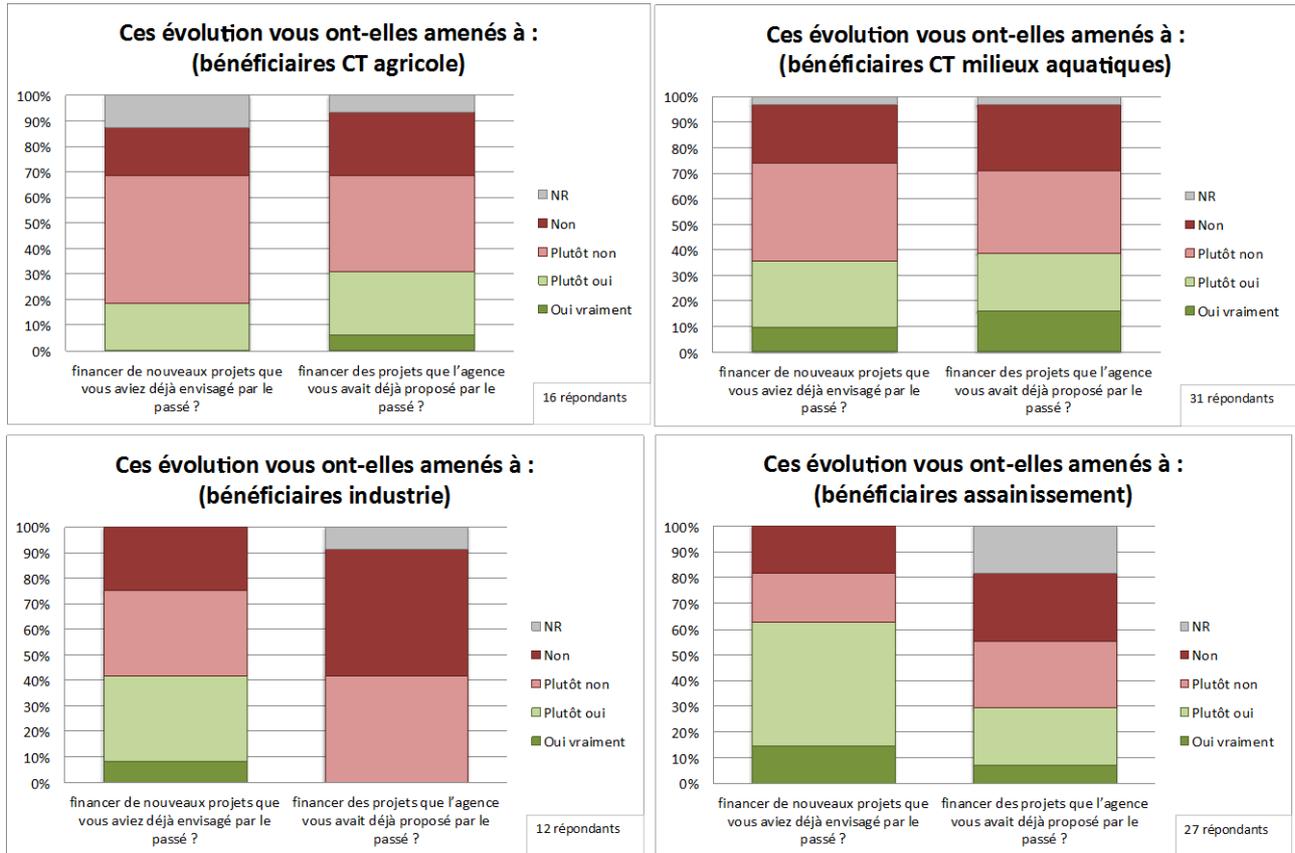
L'INCITATIVITÉ DES AIDES :



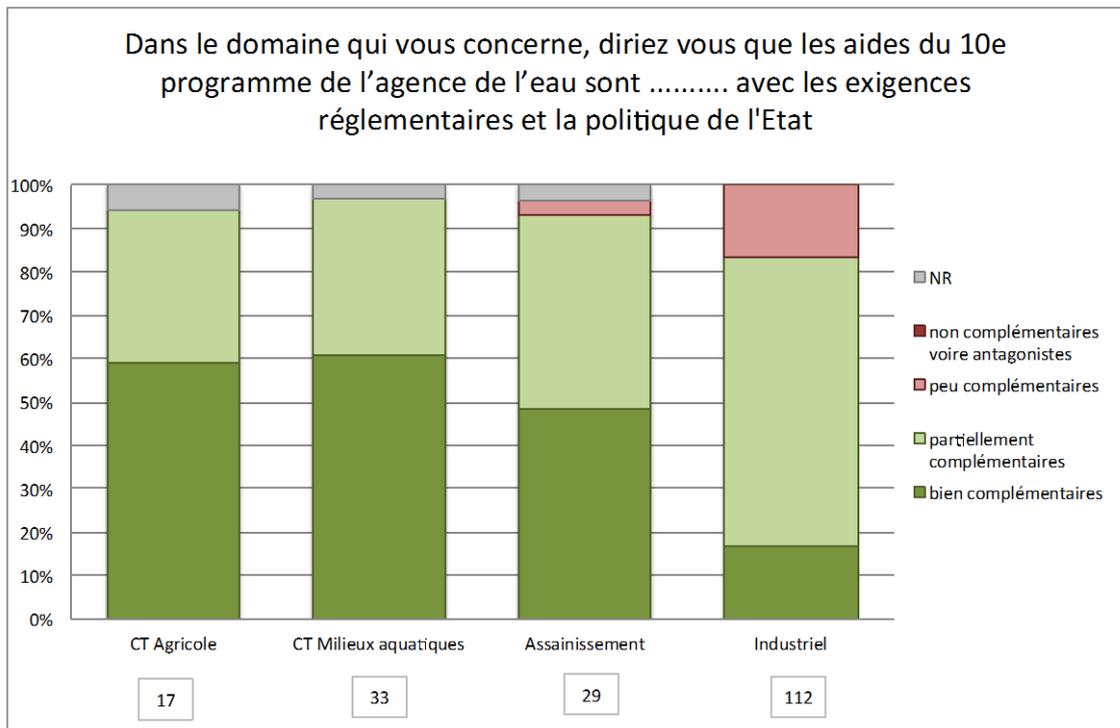
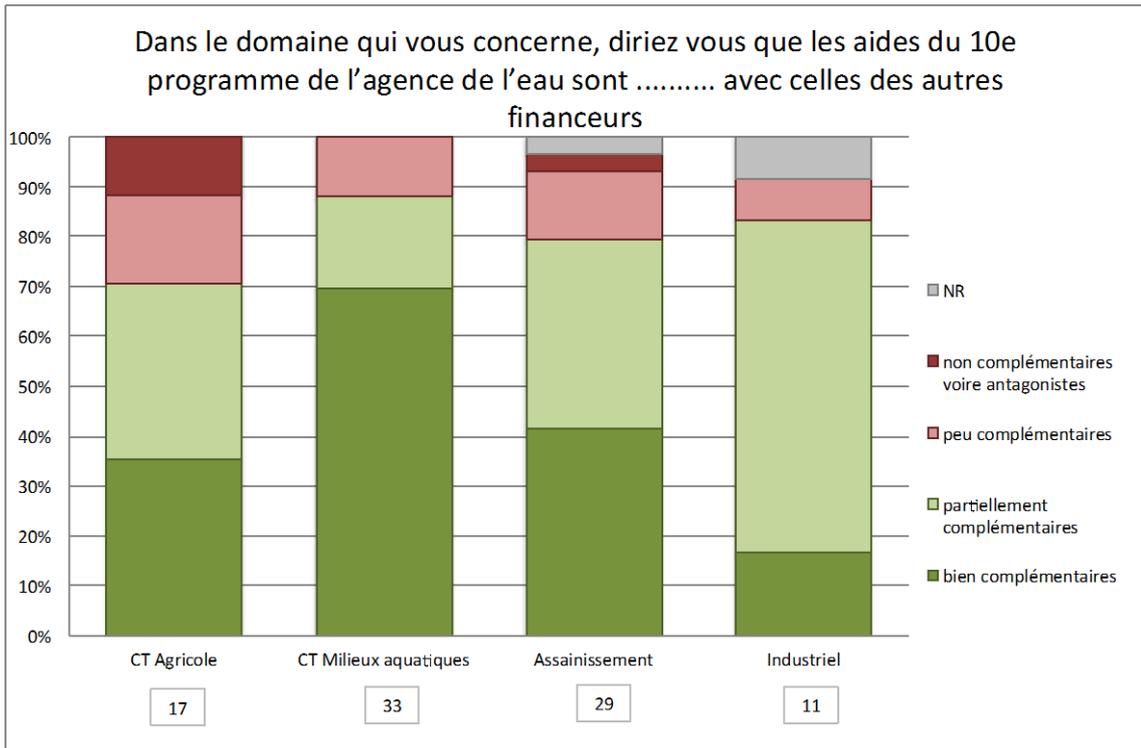
ÉVALUATION DE LA COHÉRENCE GLOBALE
DU 10^E PROGRAMME D'INTERVENTION DE L'AGENCE DE L'EAU LOIRE-BRETAGNE



Quels ont été les effets des évolutions des taux d'aide lors de la révision du 10^{ème} programme ?



LA COHÉRENCE GLOBALE :



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

contact@eau-loire-bretagne.fr



*Établissement public du ministère
chargé du développement durable*