

Évaluation

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

2016

www.eau-loire-bretagne.fr

Synthèse du rapport final
*Évaluation de la politique
d'accompagnement des Sage
en Loire-Bretagne*



Établissement public du ministère
chargé du développement durable

édition : novembre 2016

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

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

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

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

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

Le rapport d'évaluation, la synthèse du rapport et le plan d'actions adopté par le conseil d'administration sont disponibles sur :

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

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

Présidente du comité de pilotage :

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

Représentants de CLE :

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

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

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

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

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

Représentants de structures porteuses de Sage :

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

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

Mme Céline BOISSON, Animatrice du Sage Sioule

Mme Cécile FOURMARIER, Animatrice Sage estuaire de la Loire

M. Laurent BOISGARD, Animateur Sage Cher amont

Représentants des Collectivités :

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

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

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

Représentants de l'État :

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

M. Thibaut COLL, DREAL Bretagne

Représentants du groupe permanent d'évaluation :

M. Guy FRÉMAUX, DRAAF Centre

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

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

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

Représentants de l'agence de l'eau :

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

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

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

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

Prestataires :

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

Véronique Pascal (Kairos Consult)

Valérie Piaux, Julie Lesueur (SEPIA Conseils)

Résumé

Le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (Sage), créé par la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, est un document qui fixe des objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur, de protection quantitative et qualitative de la ressource en eau. C'est également l'outil privilégié de mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau (DCE) n°2000/60/CE du 23 octobre 2000. Aujourd'hui, le bassin Loire-Bretagne est couvert à 84 % par 56 démarches de Sage.

Dans le cadre d'une approche territoriale garante de la mobilisation des acteurs locaux et de la cohérence des actions, le programme d'intervention de l'agence de l'eau accompagne l'élaboration, la mise en œuvre et la révision des Sage. Il apporte un appui technique et financier aux structures porteuses de Sage. Ainsi, de 2003 à 2015, l'agence a attribué aux structures porteuses de Sage une aide de 46 millions d'euros pour 87 millions d'euros de dépenses retenues.

C'est ce qui a amené le conseil d'administration de l'agence de l'eau à inscrire l'évaluation de la politique d'accompagnement des Sage dans son plan pluriannuel d'évaluation 2014-2016. Cette évaluation a débuté en mars 2015 et elle a duré un an.

Le suivi de cette évaluation a été confié à un comité de pilotage rassemblant des acteurs concernés par la politique d'accompagnement des Sage, avec des représentants

- de l'État,
- des collectivités,
- des structures porteuses de Sage et des commissions locales de l'eau (CLE).

Ce comité de pilotage a défini un ensemble de questions évaluatives portant principalement sur la valeur ajoutée de l'accompagnement technique et financier de l'agence de l'eau.

La réalisation de l'évaluation a été confiée aux bureaux d'études Asconit Consultants, Kairos Consult et Sepia Conseil. Ceux-ci ont dressé un panorama des Sage du bassin Loire-Bretagne et réalisé un bilan des interventions de l'agence. Pour cela, ils ont conduit neuf études de cas approfondies et une vingtaine d'entretiens auprès d'animateurs, de présidents et membres de CLE, et de partenaires de l'agence.

L'évaluation a débouché sur douze recommandations qui visent à améliorer la politique de l'agence de l'eau en matière d'accompagnement des Sage. Ces recommandations mettent l'accent sur les attentes des partenaires vis-à-vis de l'agence de l'eau. Le comité de pilotage a souligné que l'agence de l'eau est perçue comme un financeur irremplaçable, surtout dans le contexte actuel de contrainte budgétaire et de réforme territoriale. Il recommande à l'agence de l'eau :

- de maintenir l'aide à l'animation et au fonctionnement des structures porteuses au taux maximal de 80 %
- de mener une réflexion sur la maîtrise des dépenses, en travaillant sur ses modalités d'aide et en recherchant des voies de mutualisation des différentes missions d'animation présentes sur les territoires.

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

Au-delà de ces rôles d'appui technique et financier qu'il recommande de maintenir au 11^e programme d'intervention, le comité de pilotage interpelle l'agence de l'eau sur les rôles d'animateur de réseau et de médiateur institutionnel. L'agence doit consolider ces rôles :

- en favorisant le partage d'expériences, la capitalisation d'informations et la mise à disposition d'outils de communication à l'échelle du bassin,
- et en contribuant au renforcement des capacités des animateurs de Sage, des membres de CLE pour améliorer la « démocratie locale de l'eau » et à la construction collective d'une gouvernance territoriale de l'eau.

Le comité de pilotage a enfin insisté sur la déclinaison opérationnelle des Sage, sur l'atteinte des objectifs environnementaux et sur le besoin de mieux faire le lien entre questions environnementales et questions

économiques. Le comité de pilotage propose à l'agence de l'eau et aux acteurs des territoires de s'engager dans une démarche plus stratégique :

- en renforçant le rôle de la CLE pour favoriser le lien entre la politique de l'eau et les autres politiques territoriales,
- en développant les missions des animateurs de Sage sur l'articulation entre Sage et contrats territoriaux et sur la prise en compte du Sage dans les autres politiques territoriales,
- en indiquant dans le Sage les leviers à mobiliser, les obstacles à lever, les enjeux à relever pour favoriser sa déclinaison opérationnelle.

Synthèse

Le groupe permanent d'évaluation de l'agence de l'eau a commandité une évaluation de la politique d'accompagnement des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) dans le cadre du plan pluriannuel d'évaluation 2014-2016. Le Sage est un élément clé de la politique de l'eau sur le bassin Loire-Bretagne. Cette politique est fondée sur « l'association des acteurs locaux à la prise de décision et la prise en compte de l'ensemble des usages de l'eau du territoire ». Le Sdage 2016-2021 s'inscrit dans la continuité du Sdage 2010-2015. Il réaffirme le rôle des Sage pour l'atteinte des objectifs environnementaux, notamment au travers d'une soixantaine d'orientations ou dispositions.

L'évaluation porte sur l'accompagnement technique et financier que l'agence de l'eau Loire-Bretagne apporte aux Sage du bassin. Ainsi, les aides accordées aux structures porteuses pour la conduite des études, l'animation de la démarche et la communication ont été étudiées. L'accompagnement technique est réalisé à la fois en délégation, par les chargés d'intervention ou chargés d'intervention spécialisés, et au siège par une animatrice du réseau des Sage qui peut s'appuyer sur des référents techniques.

La présente évaluation a pour objectif de conforter l'agence de l'eau dans ses choix stratégiques. Elle l'aide aussi à revoir sa politique d'accompagnement des Sage, en cohérence avec le Sdage 2016-2021, dans le cadre de la préparation du 11^e programme d'intervention 2019-2024.

La mission d'évaluation a été suivie par un comité de pilotage. Celui-ci a défini des axes de questions évaluatives et élaboré des recommandations.

Les axes des questions évaluatives interrogent le rôle de l'agence de l'eau :

- l'axe 1 questionne la valeur ajoutée de l'accompagnement technique et financier aux différentes étapes d'un Sage. Il interroge aussi la pérennité financière du fonctionnement des Sage et la cohérence de la politique de l'agence avec celle des autres co-financeurs,
- l'axe 2 vise à comprendre en quoi l'agence de l'eau exerce un rôle ou peut jouer un rôle pour renforcer la gouvernance locale de l'eau et l'implication des élus. Il traite de la question de la maîtrise d'ouvrage au niveau local,
- l'axe 3 s'intéresse à la déclinaison opérationnelle des Sage et à la cohérence entre Sage et contrats territoriaux,
- l'axe 4 interroge la pertinence du renforcement du rôle des CLE dans les politiques territoriales mais aussi les modalités selon lesquelles l'agence de l'eau peut agir sur un plan technique, financier ou par le transfert d'informations,
- l'axe 5 analyse la contribution des modalités d'accompagnement, techniques et financières, des Sage à l'atteinte des objectifs environnementaux.

La méthodologie d'évaluation proposée par les bureaux d'études s'est attachée à confronter les points de vue des différents acteurs concernés, animateurs et présidents de CLE, agents des délégations, membres de CLE, structures porteuses de contrats territoriaux, collectivités co-financeurs et partenaires techniques.

Les enseignements tirés de l'analyse évaluative

L'analyse montre la variabilité des situations rencontrées, tant en termes de moyens mobilisés (financiers et humains) par les structures porteuses que de besoins d'appui technique formulés par les animateurs de Sage. L'analyse montre également que les modalités d'accompagnement technique diffèrent entre délégations selon le temps dont disposent les agents, les outils de communication et d'échanges d'information mobilisés.

Par ailleurs, l'accompagnement de l'agence de l'eau, sur les plans techniques et financiers, a été fondamental. Il est reconnu à l'agence de l'eau une place importante dans l'élaboration et la mise en œuvre des Sage. Son appui auprès des animateurs, des structures porteuses et des CLE est particulièrement apprécié.

Enfin, les attentes des différents acteurs envers l'agence de l'eau sont fortes. Pour autant, l'évaluation s'est attachée à distinguer ce qui relève de l'agence de ce qui relève des autres acteurs. Au-delà des points forts de l'accompagnement de l'agence, majoritaires, l'évaluation a aussi permis de mettre en évidence les points faibles et les marges de progrès en s'inspirant des territoires les plus avancés.

Par son soutien à la structure porteuse et au fonctionnement de la CLE, l'agence de l'eau permet la mise en œuvre de la démocratie locale de l'eau.

Grâce à l'agence de l'eau, les structures porteuses peuvent mettre en œuvre une véritable concertation entre les différents acteurs du territoire. Celle-ci aboutit à la définition d'objectifs communs en faveur de la gestion de la ressource et des milieux aquatiques. Le taux important d'aide, 80 % depuis la révision du 10^e programme, et les conditions d'aide s'inscrivent en cohérence avec le Sdage qui s'appuie sur les Sage pour décliner et ajuster localement ses orientations. L'importance du taux d'aide permet également d'assurer la pérennité et la continuité de l'animation des Sage jusqu'en 2018. À cette date les incertitudes concernant le devenir des structures porteuses et l'implication des collectivités¹ seront levées.

L'agence de l'eau joue un rôle clé pour favoriser la prise en compte des objectifs environnementaux. Cela lors des phases d'élaboration et de révision des Sage.

Grâce à une implication très forte au sein de la CLE et de son bureau, l'agence de l'eau garantit la prise en compte des objectifs du Sdage à une échelle locale. A contrario, le dispositif ne garantit pas la mise en œuvre opérationnelle des orientations et des priorités du Sage. Globalement, la traduction opérationnelle des priorités du Sage dépend d'autres facteurs : l'existence de maîtres d'ouvrage, leurs capacités financières, et les priorités locales. On observe une cohérence globale entre les contrats territoriaux et les Sage. Pour autant le niveau de réalisation opérationnelle est inférieur aux ambitions du Sage. En tant que financeur des Sage, des contrats territoriaux et d'autres actions opérationnelles, l'agence de l'eau a un rôle majeur à jouer sur ce plan.

Renforcer l'implication des membres de CLE et le rôle des CLE est un des leviers pour améliorer l'intégration des enjeux de l'eau dans les politiques territoriales.

L'appropriation par les membres de la CLE des enjeux de gestion intégrée des ressources en eau est insuffisante. La complexité des sujets techniques et les fréquents renouvellements de CLE sont des freins à l'appropriation des enjeux. Ce sont aussi des freins à la prise en compte des orientations du Sage dans les autres politiques territoriales.

La constante augmentation des aides attribuées à l'animation nécessite de s'interroger sur les missions déployées sur les territoires.

Les aides de l'agence de l'eau consacrées à l'accompagnement des Sage se sont élevées à 22 millions d'euros au cours du 9^e programme (soit 1 % des dépenses du programme) et elles vont augmenter au cours du 10^e programme. Ces aides dépendent d'une enveloppe globale contrainte qui intègre également les actions de connaissance et le fonctionnement de l'agence de l'eau. Pour améliorer l'efficacité

¹ Voir textes de la réforme territoriale (loi MAPTAM du 27 janvier 2014 et loi NOTRe du 07 août 2015)

de son soutien, l'agence de l'eau doit en vérifier la complémentarité avec les moyens déployés sur les contrats territoriaux.

Enfin, des initiatives intéressantes ont été identifiées sur certains Sage et au sein des délégations.

C'est le cas en matière d'articulation et de coordination entre Sage et contrats, d'outils de pilotage interne, d'outils de sensibilisation et de communication. Ces expériences restent sous-valorisées par manque de partage et de retour d'expériences alors qu'elles peuvent également constituer une source d'économie de moyens.

Les **12 recommandations** présentées ci-après sont structurées selon **quatre grandes orientations** qui s'inscrivent dans la continuité de l'action actuelle de l'agence :

- 1 : poursuivre l'appui technique et financier aux structures porteuses, aux animateurs et aux CLE
- 2 : améliorer la gouvernance de l'eau en renforçant les capacités des animateurs et des membres de la CLE
- 3 : favoriser le déploiement sur le territoire des actions préconisées par les Sage
- 4 : favoriser l'atteinte des objectifs environnementaux

Elles visent à améliorer l'efficacité et l'efficacé du dispositif, en s'appuyant sur des exemples performants initiés sur le bassin Loire-Bretagne. Chaque recommandation est accompagnée des résultats de l'analyse évaluative qui la justifie.

➔ Les recommandations

Orientation 1 : poursuivre l'appui technique et financier aux structures porteuses, aux animateurs et aux CLE

➔ Recommandation 1 : maintenir les aides actuelles en maîtrisant les dépenses

Le financement de l'agence est essentiel pour la pérennité des Sage au regard des incertitudes sur les co-financements et la capacité financière des structures porteuses. Cependant, le maintien d'un autofinancement partiel permet de maintenir l'implication des structures porteuses.

L'atteinte des objectifs environnementaux repose autant sur la reconquête des masses d'eau que sur la préservation de celles en bon état. Il apparaît nettement que les Sage sont pleinement justifiés sur les territoires où il s'agit de maintenir le bon état. La sensibilisation et l'animation sont des missions importantes notamment pour faire le lien avec les politiques territoriales.

Ainsi, il est nécessaire de maintenir les aides financières actuelles en conservant un taux de financement à 80 % maximum sur le volet animation sur tous les territoires. Au regard de la hausse importante des dépenses sur le volet animation au cours du 10^e programme, une démarche de maîtrise des dépenses doit être engagée. Le plafonnement actuel du nombre de postes pour l'animation est à maintenir et à faire évoluer pour rechercher une optimisation des ressources sur les territoires. Il s'agit de proposer une grille de dimensionnement de la cellule d'animation. Elle tiendra compte de l'animation existante, des enjeux et de l'état des masses d'eau et permettra de favoriser la mutualisation des ressources entre Sage et entre Sage et contrats territoriaux. Le système forfaitaire de remboursement des frais de fonctionnement, proportionnel au nombre d'ETP, est simple à gérer et efficace. Mais, il doit être plafonné avec une dégressivité au-delà d'un seuil.

⇒ **Recommandation 2 : améliorer l'organisation des délégations de manière à dégager un temps de suivi suffisant**

L'appui technique réalisé par les agents qui suivent de façon régulière les Sage est largement apprécié par les animateurs. 24 agents sont concernés, ce qui représente une ressource totale de 4 à 6 ETP. Le temps dédié à chaque Sage est vécu comme insuffisant par certains agents (délégations Allier-Loire amont et Centre-Loire). Les temps d'échanges en interne sont parfois limités du fait de ces faibles disponibilités ou en raison de l'organisation de la délégation. L'intervention ponctuelle des directeurs de délégation est souhaitée par les acteurs car elle apporte une plus-value lors des étapes stratégiques. La présence de l'agence de l'eau en CLE et au sein de son bureau en phase d'élaboration ou de révision est primordiale. Elle favorise la prise en compte des enjeux du Sdage et des objectifs environnementaux.

L'amélioration de l'organisation en délégation doit permettre de maintenir cette présence en réunion, de garantir un temps de suivi et d'accompagnement suffisant par agent et de favoriser les échanges au sein de la délégation.

⇒ **Recommandation 3 : améliorer l'échange d'information au sein de l'agence pour le pilotage et l'accompagnement sur les priorités du Sage**

Les délégations de l'agence de l'eau disposent de leur propre organisation. Certaines favorisent les échanges entre Sage et contrats territoriaux. Mais, globalement, les organisations actuelles ne facilitent pas le lien entre les agents qui suivent les politiques territoriales et ceux en charge du petit cycle de l'eau. Par ailleurs, certaines délégations favorisent les échanges d'expériences entre Sage mais les échanges entre délégations restent limités. Il y a pourtant un besoin de capitaliser et de mutualiser les expériences à l'échelle du bassin et de communiquer sur la valeur ajoutée d'un Sage sur le territoire. L'analyse évaluative montre aussi la richesse des initiatives locales sur le bassin Loire-Bretagne en matière d'élaboration de Sage. Ces initiatives sont actuellement sous-valorisées.

L'amélioration des échanges d'information nécessite d'organiser une réunion en délégation (ou entre délégations) par territoire de Sage à une fréquence annuelle. Elle serait ciblée spécifiquement sur la construction d'une vision stratégique partagée de l'accompagnement de l'agence entre la planification et le niveau opérationnel. Des outils existent dans certaines délégations et pourraient être déployés plus largement au sein de l'agence pour mieux partager l'information. De plus, les échanges entre les référents Sage des différentes délégations doivent être renforcés pour que l'expérience acquise sur les Sage « les plus avancés » soit utile aux autres territoires.

Orientation 2 : améliorer la gouvernance de l'eau en renforçant les capacités des animateurs et des membres de la CLE

⇒ **Recommandation 4 : renforcer les capacités des animateurs**

Les animateurs expriment le besoin d'un renforcement de compétences en matière de médiation environnementale, d'animation (compréhension des jeux d'acteurs, diplomatie, dialogue territorial avec des élus) et de communication. Ils soulignent l'importance de l'appui technique de l'agence de l'eau en la matière. D'autant que certaines structures porteuses assurent peu d'encadrement ou sont éloignées du territoire du Sage. Au-delà de cet appui « technique », les agents en délégation s'investissent aussi auprès des animateurs pour préparer en amont le travail des CLE.

L'agence de l'eau peut apporter un appui dans le recrutement en aidant à décliner les compétences « métier ». Elle peut également aider à la définition et au suivi des missions. Une rencontre annuelle entre l'agence, l'animateur, le président de la CLE et la structure porteuse pourrait être organisée à cette fin et serait à articuler avec le rapport annuel d'activité de la CLE. L'agence n'a pas le rôle de formateur, mais elle peut agir sur le renforcement des capacités de l'animateur dans les domaines de l'animation, de la médiation environnementale et de la communication en finançant des expertises ou la formation des animateurs. Pour cela, l'agence peut s'appuyer sur les besoins recensés et traités au niveau national. Elle peut également capitaliser les outils de communication existants et inciter les animateurs à partager leurs outils et expériences sur la plateforme nationale Gest'eau. Enfin, dans un esprit d'économie

d'échelle, l'agence peut jouer un rôle dans la production d'outils de communication, fonds documentaires ou cartographiques au niveau du bassin, adaptables à la situation locale. Cette action peut être centrée sur des thématiques primordiales :

- communication sur les bénéfices que l'on peut attendre de l'atteinte du bon état,
- compréhension du lien entre les enjeux de l'eau et les enjeux du territoire (en lien avec la Recommandation 5).

➤ **Recommandation 5 : renforcer les capacités des membres de la CLE afin de favoriser leur implication et de faciliter leur mission de relais dans les autres espaces de décision publique**

L'analyse évaluative montre un manque d'implication et de mobilisation des élus au sein des CLE. Il s'agit donc de développer des outils pour renforcer leur intérêt pour le Sage et faciliter ainsi leur appropriation d'enjeux complexes. En effet, cette faible implication se traduit par une difficulté pour les élus à porter les messages de la politique locale de l'eau et du Sage dans les autres espaces de décision locale. Il est donc nécessaire qu'ils se sentent en capacité de porter un discours et une argumentation. L'amélioration de la communication à destination des élus de la CLE est un prérequis pour une plus grande sensibilisation (voir la Recommandation 4). L'agence de l'eau peut mettre en évidence des exemples de ce que le Sage « peut faire » et illustrer sa plus-value sur les territoires et communiquer sur ces expériences. Elle peut apporter son appui par une aide à la formation des membres de la CLE par :

- le financement de formations,
- la rédaction de cahiers des charges,
- l'identification d'intervenants, etc.

➤ **Recommandation 6 : renforcer le rôle de la CLE**

La CLE, pilier de la démocratie locale de l'eau, est un lieu de mise en débat des enjeux importants sur le territoire. La qualité des débats au sein de cette instance est satisfaisante et il existe un véritable apprentissage de la démocratie locale de l'eau au cours de l'élaboration du Sage. Mais peu de CLE s'interrogent sur les leviers de mise en œuvre des orientations des Sage. Rares sont celles qui suivent les actions mises en œuvre sur le territoire, hors contrats territoriaux. Il est important de favoriser la déclinaison opérationnelle et la prise en compte des enjeux de l'eau dans les questions d'aménagement du territoire. Pour cela les membres des CLE doivent percevoir de quelle manière le Sage peut interagir avec le territoire et les actions ou projets qui y sont menés.

Il est également important de renforcer le rôle de la CLE en matière de suivi des Sage et des actions territoriales. Pour cela, l'agence de l'eau doit inciter les présidents de CLE et les animateurs à mettre en place un mode participatif pour l'élaboration du rapport annuel des CLE. Elle peut transmettre aux animateurs les informations concernant les actions financées sur les territoires et les inciter à dresser des bilans thématiques des actions conduites sur le territoire du Sage. De même, en lien avec la recommandation 12, les CLE doivent se saisir des questions de structuration de la maîtrise d'ouvrage pour faciliter la déclinaison opérationnelle des Sage.

➤ **Recommandation 7 : améliorer l'accès aux données**

L'agent qui suit le Sage est une personne « ressource » pour les animateurs de Sage qui s'appuient sur lui pour un appui technique.

L'ergonomie du site Internet actuel de l'agence n'est pas simple pour un animateur de Sage (clé d'entrée par masse d'eau) ou un membre de la CLE. Certains animateurs et membres du comité de pilotage de l'évaluation soulignent aussi la complexité des données. Certains animateurs disent manquer de connaissances sur les pollutions diffuses, ou sur les référentiels de qualité d'eau.

L'agence de l'eau pourrait organiser ses données par Sage, améliorer la bancarisation, faciliter l'accès à des sources d'informations. Elle pourrait aussi organiser des journées d'information sur certaines thématiques en s'appuyant sur le réseau des animateurs.

Orientation 3 : favoriser le déploiement sur le territoire des actions préconisées par les Sage

☞ Recommandation 8 : réétudier les moyens et les rôles de la cellule d'animation au regard de l'organisation du territoire

L'analyse évaluative a montré que la cellule d'animation joue un rôle important dans la traduction opérationnelle du Sage au sein des politiques territoriales ou des opérations de travaux. En complément des règles d'instruction imposées par l'agence, la qualité du lien entre animateurs de Sage et de contrats territoriaux est un des facteurs de cohérence entre les deux dispositifs. Il permet la transmission d'information et la mise en cohérence, notamment calendaire, des deux démarches. Certaines cellules d'animation dans les Sage de taille importante comportent des postes de chargés de mission territoriaux ou d'appui technique dédiés à la coordination ou à l'appui aux contrats. Ce dispositif est performant pour renforcer le lien entre Sage et contrats et favoriser la mutualisation des moyens. Les territoires où la prise en compte du Sage dans les politiques territoriales est effective sont ceux où les cellules d'animation ont pu dégager du temps pour faire connaître le Sage auprès des porteurs de ces démarches.

L'agence de l'eau finance un à deux postes d'animation, selon la taille du Sage, et jusqu'à deux postes d'appui technique qui pourraient être redéployés sur ces missions. Pour améliorer l'adéquation des moyens et ressources au regard de l'organisation du territoire, il faut en premier lieu préciser les missions de la cellule d'animation, en lien avec les missions des cellules d'animation des contrats. Cela permettrait de mieux structurer le lien avec les contrats territoriaux et les politiques territoriales. Cela favoriserait la définition de la grille de dimensionnement. Enfin, dans la phase de mise en œuvre des Sage, la création d'un ou plusieurs postes au sein de la cellule d'animation pourrait structurer le lien avec le suivi des contrats et faire le lien avec les politiques territoriales.

☞ Recommandation 9 : favoriser le lien entre les questions économiques et environnementales

D'après l'analyse évaluative, la CLE, en tant que « parlement de l'eau », n'est pas légitime pour agir dans le domaine économique. Pour autant, elle peut échanger sur les liens entre activités économiques et gestion de la ressource en eau, les solutions possibles pour diminuer l'impact des activités sur la ressource. Les animateurs de Sage soulignent leur manque de connaissances et d'outils concernant les questions agricoles et les pollutions diffuses pour apporter des éléments à la mise en débat.

On observe depuis peu un durcissement des oppositions entre enjeux économiques et environnementaux. Des membres des CLE représentant des acteurs économiques militent pour une plus grande prise en compte de l'impact économique sur leurs activités et leur filière des choix pris dans le Sage. Une analyse fine des impacts du Sage suppose une analyse des effets macroéconomiques sur le territoire et une prise en compte des bénéfices, aujourd'hui souvent difficilement mesurables. Ainsi, si l'analyse économique peut être un outil d'aide à la décision pour les CLE, il est nécessaire d'accompagner les animateurs dans la mise en place de ces démarches. Les membres de CLE soulignent que les actions liant développement économique et environnement sont peu nombreuses et complexes à monter. Le manque d'outils est souligné sur les questions liées à l'érosion, à la plantation de haies, à l'aménagement foncier, etc. Favoriser les démarches multi-partenariales, soutenant des solutions de développement durable, peut permettre de sortir de l'opposition systématique pour rechercher des solutions partagées. Ainsi l'agence de l'eau peut informer les CLE sur les aides au développement de filières agricoles moins impactantes, inciter les CLE à rechercher des solutions innovantes et recenser les besoins en termes d'accompagnement.

Orientation 4 : favoriser l'atteinte des objectifs environnementaux

➤ **Recommandation 10 : améliorer la communication autour du Sdage, sur la politique de l'eau**

Les chargés d'intervention et chargés d'intervention spécialisés de l'agence de l'eau présentent en CLE le document du Sdage. Néanmoins, les animateurs de Sage estiment que la communication sur le Sdage est moyennement adaptée pour favoriser leur compréhension et leur appropriation par les acteurs. De plus, il n'est pas certain que les effets positifs de l'atteinte du bon état des masses d'eau soient perçus et compris, alors que cela peut être un facteur de compréhension des enjeux de la politique de l'eau. La communication peut être améliorée, en illustrant par des exemples concrets et en soulignant les bénéfices à attendre du bon état à l'échelle des territoires.

Le secrétariat technique de bassin et les référents techniques produisent déjà un guide d'aide à la mise en œuvre du Sdage sur le territoire Loire-Bretagne (fiches de lecture), qui est apprécié par les agents qui suivent les Sage et par les animateurs. Cet outil incontournable, qui doit être renouvelé, favorise la prise en compte des objectifs du Sdage dans les Sage.

➤ **Recommandation 11 : préciser la feuille de route de l'agence sur le territoire du Sage en lien avec les PAOT**

L'agence de l'eau accompagne la mise en œuvre des actions opérationnelles via les contrats territoriaux et ses autres interventions. Elle a un rôle à jouer pour assurer la mise en œuvre des priorités sur les territoires. Il existe aussi un document de planification le PAOT (programme d'actions opérationnelles territorialisées) qui décline le programme de mesures à l'échelle du département. L'agence devrait se doter d'une feuille de route par Sage afin de mieux définir et mettre en œuvre ses priorités. Celle-ci pourrait être une déclinaison des PAOT et être partagée au sein des MISEN. Cet outil externe pourrait ensuite être précisé en interne afin d'orienter l'accompagnement technique et financier de l'agence. Cette fiche constituerait un support d'information et d'échange au sein de la délégation (voir Recommandation 3) entre agents qui suivent les Sage et agents qui suivent les contrats territoriaux et les autres interventions. Elle contribuerait également à la définition des moyens nécessaires pour l'animation sur le territoire et aux suivis réalisés par la CLE et l'animateur.

➤ **Recommandation 12 : mieux définir et expliciter la démarche que la CLE souhaite conduire pour favoriser la déclinaison opérationnelle du Sage**

Les Sage sont globalement ambitieux mais on observe un écart entre leur niveau d'ambition et le passage à l'opérationnel. Globalement, la traduction opérationnelle des priorités du Sage dépend de facteurs qui échappent aux Sage et aux CLE :

- les maîtres d'ouvrage et structures porteuses des contrats territoriaux sont souvent distincts des structures porteuses des Sage et ils ont leurs objectifs et priorités propres,
- il n'existe pas toujours de maîtres d'ouvrage compétents sur les territoires, notamment sur la question des milieux aquatiques et ce avant la mise en œuvre de la loi MAPTAM,
- la capacité financière des maîtres d'ouvrage est parfois limitée ce qui conduit à des arbitrages financiers et/ou un étalement de la programmation des actions dans le temps.

Pour lever les difficultés de mise en œuvre, une réflexion stratégique doit être conduite au sein du Sage sur sa déclinaison opérationnelle et la hiérarchisation des actions à l'échelle des bassins versants. Cette réflexion doit intégrer le recensement des outils, leviers et ressources disponibles. Les CLE doivent vérifier que les conditions sur le territoire sont propices à l'application des orientations. Certaines CLE se sont saisies des questions d'organisation de la maîtrise d'ouvrage. C'est un facteur essentiel de mise en œuvre des actions opérationnelles pour atteindre les objectifs environnementaux. Il faut inciter les CLE à se saisir de ces questions de maîtrise d'ouvrage dans le cadre de la réforme territoriale en cours.

Agence de l'eau Loire-Bretagne

9 avenue Buffon • CS 36339

45063 ORLEANS CEDEX 2

Tél. : 02 38 51 73 73 - Fax : 02 38 51 74 74

webmestre@eau-loire-bretagne.fr

