

CONSEIL D'ADMINISTRATION

Séance plénière du 8 novembre 2016

Délibération n° 2016 – 310

PLAN D'ACTIONS

SUITE A L'EVALUATION DE LA POLITIQUE D'ACCOMPAGNEMENT DES SAGE

Le conseil d'administration de l'agence de l'eau Loire-Bretagne délibérant valablement,

- vu le code de l'environnement, Livre deuxième, titre I, chapitre III (partie législative)
- vu le code de l'environnement, Livre deuxième, titre I, chapitre III, section 3, sous-section 2 (partie réglementaire)
- vu la délibération n°2012-76 du 28 juin 2012 modifiée par la délibération n° 2015-289 du 29 octobre 2015 portant approbation des règles administratives et financières
- vu la délibération n°2012-183 du 20 septembre 2012 modifiée par la délibération n° 2015-287 du 29 octobre 2015 portant approbation des règles techniques
- vu la délibération modifiée n°2012-182 du 20 septembre 2012 portant approbation des modalités d'attribution des aides et coûts plafonds
- vu la délibération n°2012-185 du 4 octobre 2012 modifiée par la délibération n° 2015-207 du 8 octobre 2015 portant approbation du 10^e programme de l'agence de l'eau Loire-Bretagne (2013-2018)
- vu la délibération n°2013-356 du 12 décembre 2013 portant approbation du plan pluriannuel d'évaluation 2014-2016 et du mandat de l'évaluation de la politique d'accompagnement des Sage
- vu l'avis favorable du Groupe permanent d'évaluation réuni le 6 octobre 2016

DÉCIDE :

Article 1

d'adopter le plan d'actions à mettre en œuvre à la suite de l'évaluation de la politique d'accompagnement des Sage afin d'améliorer l'intervention de l'agence de l'eau dans ce domaine.

Article 2

de demander au Président du Groupe permanent d'évaluation de lui rendre compte de l'avancement de la mise en œuvre du plan d'actions.

Le Directeur général
de l'agence de l'eau Loire-Bretagne

Martin GUTTON

La Présidente
du conseil d'administration Loire-Bretagne

Mauricette STEINFELDER

PLAN D'ACTIONS

suite aux résultats de l'évaluation de la politique d'accompagnement des Sage

Ce plan d'actions précise les actions que le conseil d'administration décide d'engager afin d'améliorer la politique d'accompagnement des Sage de l'agence de l'eau. Il revient au groupe permanent d'évaluation de l'établir à partir des recommandations du comité de pilotage mandaté sur cette évaluation. La synthèse du rapport d'évaluation est annexée à ce document.

Ce plan propose 15 actions déclinées sur 4 orientations, l'ordre de présentation des orientations a été inversé par rapport à celui présenté dans le rapport d'évaluation et sa synthèse afin de mettre en avant les orientations les plus stratégiques :

1. Favoriser l'atteinte des objectifs environnementaux du Sdage ;
2. Favoriser le déploiement sur le territoire des actions préconisées par les Sage pour l'atteinte des objectifs environnementaux du Sdage ;
3. Contribuer à renforcer les compétences de l'animateur et des membres de la CLE pour améliorer la gouvernance locale de l'eau ;
4. Poursuivre l'appui technique et financier aux structures porteuses, aux animateurs et aux CLE, en optimisant les ressources que l'agence de l'eau y consacre.

Ces actions sont déclinées en 55 sous actions :

- un tiers d'entre elles sont déjà en cours de mise en œuvre : l'évaluation confirme leur importance ; le conseil d'administration peut confirmer la priorité à leur consacrer.
- la moitié est à mettre en œuvre en 2017 et le reste en 2018 : l'avis du conseil d'administration est attendu sur l'insertion de ces actions dans la politique actuelle, pour renforcer la présence de l'agence auprès des Sage.

Comment lire le document « projet de plan d'actions » ? :

Il comprend trois parties, les deux premières étant le fruit du travail du groupe permanent d'évaluation, que celui-ci soumet au conseil d'administration, la troisième étant le résultat du travail confié au comité de pilotage de l'évaluation.

La première partie du document (pages 3 à 5) présente :

- un tableau synthétique des actions (page 3) que le groupe permanent d'évaluation propose au conseil d'administration de mettre en œuvre. Les actions sont indiquées en ligne. Pour chaque action, il est précisé en colonne :
 - ✓ le lien entre l'action et les recommandations formulées par le comité de pilotage (soit l'action est une application directe de la recommandation, soit l'action est une modulation de la recommandation, ou encore l'action est une nouvelle proposition du groupe permanent d'évaluation) ;
 - ✓ les directions et délégations responsables de la mise en œuvre de l'action ;
 - ✓ les échéances de mise en œuvre de l'action.
- un tableau « calendrier de mise en œuvre » (page 5) qui met en perspective les actions proposées dans un calendrier de mise en œuvre.

La deuxième partie du document (pages 6 à 14) présente le détail de chaque action proposée par le groupe permanent d'évaluation au conseil d'administration. Les constats formulés lors de l'évaluation sont systématiquement rappelés, puis l'action proposée pour apporter une réponse aux constats est présentée.

L'annexe au plan (pages 15 à 22) présente la synthèse du rapport d'évaluation réalisée par le bureau d'études qui a conduit l'évaluation et validée par le comité de pilotage de l'évaluation, sous la responsabilité de sa présidente.

PREMIERE PARTIE : PLAN D' ACTIONS – présentation synthétique

Le plan d'actions comporte 15 actions à mettre en œuvre. 13 de ces actions sont issues directement des recommandations de l'évaluation et 2 actions sont des modulations de la recommandation initialement émise par le comité de pilotage. Chaque action est déclinée en plusieurs sous-actions.

Le plan d'actions a pour mission de faire évoluer l'organisation du travail et les modalités d'intervention de l'agence. Certaines actions ne peuvent être menées par l'agence de l'eau seule. L'engagement de ses partenaires et des acteurs locaux s'avère notamment indispensable pour les actions :

- 14 – Demander aux CLE de mieux définir et expliciter la démarche qu'elles souhaitent conduire pour favoriser la déclinaison opérationnelle du Sage,
- 22 – Apporter un appui à la CLE pour renforcer son rôle en phase de mise en œuvre du Sage,
- 23 – Favoriser le lien entre les questions économiques et environnementales.

Le plan d'actions est présenté sous forme d'un tableau avec en ligne les actions. Dans la colonne « responsables de la mise en œuvre » sont identifiés les directions et les délégations de l'agence de l'eau concernées par l'action :

- DEP : Direction de l'évaluation et de la planification
- DPI : Direction des politiques d'intervention
- DRH : Direction des ressources humaines
- DIC : Direction de l'information et de la communication
- Délégations

Les échéances de la mise en œuvre des sous actions sont présentées dans la dernière colonne du tableau.

A la suite de ce tableau synthétique, un deuxième tableau intitulé « calendrier de mise en œuvre » permet une lecture de la mise en œuvre des actions dans le temps.

Action proposée	Lien avec les recommandations de l'évaluation	Mise en œuvre	
		Services concernés	Échéance
1) Favoriser l'atteinte des objectifs environnementaux du Sdage			
11. Préciser la feuille de route de l'agence sur le territoire du Sage en lien avec les Plans d'Action Opérationnels Territorialisés (PAOT) (action déclinée en 2 sous actions)	Recommandé par l'évaluation et par la précédente évaluation réalisée sur l'outil contrat territorial	Délégations	2017, dès que les PAOT sont rédigés
12. Favoriser l'articulation entre Sage et contrats territoriaux (action déclinée en 3 sous actions)	Recommandé par l'évaluation et par la précédente évaluation réalisée sur l'outil contrat territorial	DEP DPI Délégations	déjà en cours
13. Améliorer la communication sur le Sdage (action déclinée en 3 sous actions)	Recommandé par l'évaluation	DEP et Délégations	13.1 et 13.3 déjà en cours : 13.2 : 2017
14. Demander aux CLE de mieux définir et expliciter la démarche qu'elles souhaitent conduire pour favoriser la déclinaison opérationnelle du Sage (action déclinée en 3 sous actions)	Recommandé par l'évaluation et par la précédente évaluation réalisée sur l'outil contrat territorial	DEP et Délégations	2017 (dans le cadre du suivi de la mise en œuvre d'un Sage ou à l'occasion de la révision du Sage)
2) Favoriser le déploiement sur le territoire des actions préconisées par les Sage pour l'atteinte des objectifs environnementaux du Sdage			
21. Réétudier les moyens donnés par l'agence et les rôles de la cellule d'animation au regard de l'organisation du territoire (action déclinée en 3 sous actions)	Recommandé par l'évaluation	Délégations et DEP	21.1 et 21.3 : 2018 21.2 : 2017
22. Apporter un appui à la CLE pour renforcer son rôle en phase de mise en œuvre du Sage (action déclinée en 4 sous actions)	22.1, 22.2, et 22.4 Recommandé par l'évaluation 22.3 : proposition d'une nouvelle action	DEP et Délégations	22.1 et 22.4 : 2017 22.2 et 22.3 : 2018
23. Favoriser le lien entre les questions économiques et environnementales (action déclinée en 9 sous actions)	Recommandé par l'évaluation	DEP et Délégations	23.1, 23.2, 23.5, 23.6, 23.7 et 23.8 : 2017 23.3 et 23.4 : travail déjà en cours dans certaines délégations

Action proposée	Lien avec les recommandations de l'évaluation	Mise en œuvre	
		Services concernés	Échéance
3) Contribuer à renforcer les compétences de l'animateur et des membres de la CLE pour améliorer la gouvernance locale de l'eau			
31. Apporter un appui technique aux structures porteuses pour renforcer les capacités des animateurs (action déclinée en 2 sous actions)	31.1 Modulation de la recommandation initiale 31.2 Recommandé par l'évaluation	Délégations et DEP	31.1 : 2018 31.2 : 2017
32. Contribuer à l'information et à la formation des animateurs et des membres de CLE (action déclinée en 3 sous actions)	32.2 et 32.3 Modulation de la recommandation initiale 32.1 proposition d'une nouvelle action	Délégations et DEP	déjà en cours
33. Favoriser la mutualisation d'outils de communication (action déclinée en 2 sous actions)	Modulation de la recommandation initiale	DIC, DEP et Délégations	déjà en cours
34. Favoriser la capitalisation d'information et d'expériences à l'échelle du bassin (action déclinée en 2 sous actions)	Recommandé par l'évaluation	DIC, DEP et Délégations	2017
35. Améliorer l'accès aux données de l'agence et informer des données existantes sur le territoire (action déclinée en 4 sous actions)	Recommandé par l'évaluation	DEP et Délégations	35.3 et 35.4 : 2017 35.1 et 35.2 : travail déjà en cours sur le site Internet
4) Poursuivre l'appui technique et financier aux structures porteuses, aux animateurs et aux CLE en optimisant les ressources qui y sont consacrées			
41. Poursuivre la politique d'appui et l'optimisation des ressources (action déclinée en 4 sous actions)	Recommandé par l'évaluation	DEP, DPI et Délégations	41.1 et 41.2 : déjà en cours 41.3 et 41.4 : réalisation des études en 2017 pour une application effective en 2018 dans le cadre de la préparation du 11 ^e programme
42. Organiser le travail des délégations pour dégager un temps d'appui suffisant par Sage (action déclinée en 3 sous actions)	Recommandé par l'évaluation	Délégations et DRH	2016 : en lien avec la réorganisation des trois délégations de l'ouest du bassin. 2017 : phase de test pour une application effective en 2018
43. Améliorer l'échange d'information en interne à l'agence pour piloter et accompagner les priorités du Sage (action déclinée en 4 sous actions)	Recommandé par l'évaluation	Délégations et DEP	43.1, 43.2 et 43.4 : 2017 43.3 : 2018

Calendrier de mise en œuvre :

Environ un tiers des sous actions proposées sont déjà en cours de mise en œuvre, un peu moins de la moitié sont à mettre en œuvre en 2017 et 7 actions sont à mettre en œuvre en 2018.

Actions proposées	Déjà en cours	2017	2018
1) Favoriser l'atteinte des objectifs environnementaux du Sdage			
11. Préciser la feuille de route de l'agence sur le territoire du Sage en lien avec les Plans d'Action Opérationnels Territorialisés (PAOT)		11.1 et 11.2	
12 Favoriser l'articulation entre Sage et contrats territoriaux	12.1, 12.2 et 12.3		
13. Améliorer la communication sur le Sdage	13.1 et 13.3	13.2	
14. Demander aux CLE de mieux définir et expliciter la démarche qu'elles souhaitent conduire pour favoriser la déclinaison opérationnelle du Sage		14.1, 14.2 et 14.3	
2) Favoriser le déploiement sur le territoire des actions préconisées par les Sage pour l'atteinte des objectifs environnementaux du Sdage			
21. Réétudier les moyens donnés par l'agence et les rôles de la cellule d'animation au regard de l'organisation du territoire		21.2	21.1 et 31.3
22. Apporter un appui à la CLE pour renforcer son rôle en phase de mise en œuvre du Sage		22.1 et 22.4	22.2 et 22.3
23. Favoriser le lien entre les questions économiques et environnementales	23.3 et 23.4	23.1, 23.2, 23.5, 23.6, 23.7 et 23.8	23.9
3) Contribuer à renforcer les compétences de l'animateur et des membres de la CLE pour améliorer la gouvernance locale de l'eau			
31. Apporter un appui technique aux structures porteuses pour renforcer les capacités des animateurs		31.2	31.1
32. Contribuer à l'information et à la formation des animateurs et des membres de CLE	32.1, 32.2 et 32.3		
33. Favoriser la mutualisation d'outils de communication	33.1 et 33.2		
34. Favoriser la capitalisation d'information et d'expériences à l'échelle du bassin		34.1 et 34.2	
35. Améliorer l'accès aux données de l'agence	35.1 et 35.2	35.3 et 25.4	
4) Poursuivre l'appui technique et financier aux structures porteuses, aux animateurs et aux CLE en optimisant les ressources qui y sont consacrées			
41. Poursuivre la politique d'appui et l'optimisation des ressources	41.1 et 11.2	41.3 et 11.4	
42. Organiser le travail des délégations pour dégager un temps d'appui suffisant par Sage	42.1 et 42.2	42.3	
43. Améliorer l'échange d'information en interne à l'agence pour piloter et accompagner les priorités du Sage		43.1, 43.2 et 43.4	43.3
Un total de 55 sous actions proposées	18	26	7

DEUXIEME PARTIE : PLAN D' ACTIONS – présentation détaillée

L'évaluation de la politique d'accompagnement des Sage a été réalisée entre novembre 2014 et mars 2016. Un comité de pilotage rassemblant des acteurs locaux a suivi l'analyse évaluative confiée à un consortium de bureaux d'études indépendant. Les bureaux d'études ont mobilisé de nombreux outils de collecte d'informations : une enquête auprès des animateurs de Sage, 9 études de cas approfondies, et des entretiens auprès d'animateurs, de présidents de CLE et de partenaires de l'agence : collectivités, associations et établissements publics territoriaux de bassins.

Cette évaluation de politique publique met en évidence les attentes des acteurs locaux sur les rôles de l'agence de l'eau en matière d'accompagnement des Sage. **L'agence, au-delà de son rôle de partenaire financier irremplaçable est perçue comme un partenaire technique important.** Les acteurs locaux attendent de l'agence de l'eau qu'elle soit un porte-parole privilégié du Sdage et des enjeux de l'eau dans le bassin, un animateur de réseau qui favorise le partage d'expériences et les actions innovantes et enfin un médiateur institutionnel qui favorise la construction collective d'une gouvernance territoriale de l'eau.

Dans la continuité de ces attentes sur les rôles de l'agence de l'eau, le comité de pilotage a adressé au groupe permanent d'évaluation un ensemble de 4 orientations déclinées en 12 recommandations :

1. Poursuivre l'appui technique et financier aux structures porteuses, aux animateurs et aux CLE, déclinée en trois recommandations
2. Améliorer la gouvernance de l'eau en renforçant les capacités des animateurs et des membres de la CLE, déclinée en 4 recommandations
3. Favoriser le déploiement sur le territoire, des actions préconisées par le Sage, déclinée en deux recommandations
4. Favoriser l'atteinte des objectifs environnementaux, déclinée en trois recommandations

Par ailleurs, une action est issue des recommandations de l'évaluation du contrat territorial, réalisée en 2015. Cette recommandation porte sur l'articulation entre Sage et contrats territoriaux. Son intégration dans ce plan d'actions sur la politique des Sage répond au souhait que le groupe permanent d'évaluation a exprimé de mettre en cohérence les deux exercices d'évaluation de politique publique.

Soucieux de mieux identifier et mettre en lumière les domaines d'action concrets, il est proposé au groupe permanent d'évaluation de réordonner et d'amender ces recommandations, dans les priorités et les termes suivants :

1. Favoriser l'atteinte des objectifs environnementaux du Sdage ;
2. Favoriser le déploiement sur le territoire des actions préconisées par les Sage pour l'atteinte des objectifs environnementaux du Sdage ;
3. Contribuer à renforcer les compétences de l'animateur et des membres de la CLE pour améliorer la gouvernance locale de l'eau ;
4. Poursuivre l'appui technique et financier aux structures porteuses, aux animateurs et aux CLE, en optimisant les ressources que l'agence de l'eau y consacre.

En particulier, il est proposé :

- de moduler la recommandation 31.1 concernant l'appui aux structures porteuses dans le recrutement des animateurs de CLE,
- pour la recommandation 32, de ne pas retenir la recommandation du comité de pilotage que l'agence finance et organise des formations à destination des animateurs ou des membres de la CLE, car cela ne relève pas de la compétence de l'agence.

Le groupe permanent d'évaluation propose de réordonner les 4 orientations proposées par le comité de pilotage et d'adopter ces 4 orientations déclinées dans un plan de 15 actions.

Le groupe permanent d'évaluation souligne que la politique d'accompagnement des Sage est définie dans un contexte réglementaire (Directive Cadre sur l'eau, loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006) et multi partenarial (secrétariat technique de bassin, et au niveau local DREAL, DDT, ONEMA, MISEN). En conséquence, le groupe permanent d'évaluation a identifié dans les recommandations formulées par le comité de pilotage, ce qui relève spécifiquement de l'organisation interne de l'agence de l'eau et de son programme d'interventions, organisation et programme relevant intégralement de la compétence de l'agence.

1- Favoriser l'atteinte des objectifs environnementaux du Sdage

11. Préciser la feuille de route de l'agence sur le territoire du Sage en lien avec les Plans d'Actions Opérationnels Territorialisés (PAOT)

L'évaluation constate que l'agence de l'eau joue un rôle clé dans l'atteinte des objectifs environnementaux d'une part, par l'appui technique qu'elle apporte dans la phase d'élaboration du Sage et d'autre part, par l'appui financier qu'elle apporte à l'animation des Sage et à la réalisation des actions notamment via les contrats territoriaux.

Le groupe permanent d'évaluation propose, pour améliorer la prise en compte des objectifs environnementaux du Sdage, que l'agence de l'eau précise ses propres priorités d'intervention à l'échelle de chaque territoire de Sage :

- 11.1. en établissant une feuille de route, déclinaison du Programme de mesures et des PAOT¹ par territoire de Sage, et en la partageant au sein des MISEN². Cette feuille de route partagée permettra d'indiquer le niveau d'ambition que l'agence attend, les actions à réaliser en phase de mise en œuvre du Sage et les thématiques prioritaires par zone ;
- 11.2. en déclinant cette feuille de route en interne, pour orienter son accompagnement technique et financier et pour disposer d'un support d'information et d'échange interne (entre agents qui suivent les Sage et agents qui suivent les contrats et les autres interventions). Cette feuille de route permettra d'orienter l'accompagnement technique et financier de l'agence. Elle peut également aider à dimensionner les moyens nécessaires à la cellule d'animation.

12. Favoriser l'articulation entre Sage et contrats territoriaux

L'évaluation de la politique d'accompagnement des Sage et l'évaluation du contrat territorial soulignent que le Sage doit incarner un projet politique dans lequel s'inscrit le contrat territorial : le projet d'aménagement et de gestion durable et son règlement déclinent les objectifs d'intérêt général que le Sage doit contribuer à réaliser (Sdage, DCE). Inversement, le Sage peut être perçu comme une injonction externe au contrat territorial et ne pas faire sens aux yeux des acteurs locaux.

L'évaluation de la politique d'accompagnement des Sage ajoute que les maîtres d'ouvrage locaux ne programment pas et ne mettent pas toujours en œuvre des actions contribuant à la mise en œuvre opérationnelle des orientations et des priorités du Sage.

Afin que l'ambition portée par le Sage soit relayée par les acteurs locaux, le groupe permanent d'évaluation propose de renforcer les liens entre les deux procédures :

- 12.1. en travaillant avec les services de l'Etat et avec l'association des maires de France pour inciter les maîtres d'ouvrage de contrats territoriaux à participer aux commissions thématiques s'ils ne sont pas déjà membres de la CLE. Cela permet que le projet porté par le Sage soit relayé au sein du comité de pilotage du contrat, et réciproquement, que celui porté par le contrat le soit au sein de la CLE ;
- 12.2. en incitant la CLE à fournir des avis plus circonstanciés sur les contrats territoriaux au stade de la présélection ou de renouvellement, au-delà des avis formels que génère souvent la procédure actuelle de consultation des CLE. Ceci passe par la formulation, par les partenaires du Sage, et notamment par l'agence de l'eau, de questions précises relatives au contrat, à destination de la CLE, afin de l'inciter à ne pas rendre un avis trop générique. L'agence de l'eau a déjà rédigé et communiqué une fiche à destination des animateurs de Sage pour préciser le contenu de l'avis ;
- 12.3. en favorisant les échanges entre animateurs de Sage et animateurs de contrats, en encourageant la participation de l'animateur du Sage au comité de pilotage d'un contrat territorial et inversement en encourageant la participation des animateurs de contrat au sein des commissions thématiques de la CLE.

¹ Le PAOT est un document de planification établi par les MISEN, il traduit le programme de mesures à l'échelle départementale

² Mission Inter-Service de l'Eau et de la Nature

13. Améliorer la communication sur le Sdage

L'évaluation constate que les acteurs locaux perçoivent que la communication sur le Sdage est peu adaptée aux besoins du Sage. Cette communication se fait à différents niveaux : le secrétariat technique de bassin et les référents techniques ont produit un guide et des fiches de lecture pour aider à la mise en œuvre du Sdage 2010-2015, et plus localement, les chargés d'intervention et les chargés d'intervention spécialisés présentent le Sdage en CLE.

Le groupe permanent d'évaluation propose que l'agence de l'eau maintienne sa contribution actuelle à la communication sur le Sdage, en en améliorant le caractère pédagogique :

- 13.1. produire des fiches de lectures pour le Sdage 2016-2021 (actualisation des fiches du Sdage 2010-2015) sous le pilotage du secrétariat technique de bassin, et les illustrer par des exemples locaux ;
- 13.2. illustrer et communiquer sur les bénéfices que le bon état peut apporter aux territoires : produire des documents de communication sur le lien entre gestion de l'eau et développement local durable ;
- 13.3. donner plus de sens aux objectifs environnementaux du Sdage en s'appuyant sur des enjeux locaux, avec l'appui de l'animateur de Sage :
 - (i) continuer à informer / former les agents en délégation sur le contenu du Sdage,
 - (ii) envisager une intervention en CLE d'un agent en charge de la planification à la délégation, ou du délégué régional, en appui de l'agent responsable du suivi du Sage. Ils peuvent interpréter le Sdage sur le territoire avec l'appui de l'animateur et apporter une vision des enjeux à long terme.
 - (iii) en fonction de la thématique, orienter l'animateur de la CLE vers les agents de la DREAL qui ont également contribué à l'élaboration du Sdage.

14. Demander aux CLE de mieux définir et de mieux expliciter la démarche qu'elles souhaitent conduire pour favoriser la déclinaison opérationnelle du Sage

L'évaluation constate que les Sage du bassin Loire-Bretagne sont globalement ambitieux, cependant il existe un écart entre le niveau d'ambition des Sage et le passage à l'opérationnel. Ce dernier rencontre des problèmes de faisabilité : existence de maîtres d'ouvrage, leurs capacités financières, leurs choix locaux.

Le groupe permanent d'évaluation propose que l'agence de l'eau demande aux CLE de mieux définir et de mieux expliciter la démarche qu'elles souhaitent conduire pour favoriser la déclinaison opérationnelle du Sage :

- 14.1. demander aux CLE de renforcer le contenu stratégique du Sage, en déclinant un programme d'actions concret et pluriannuel pour la mise en œuvre du Sage (priorités par sous bassin versant, orientations pour les territoires de contrats territoriaux : objectifs à atteindre, leviers à privilégier, liens à faire avec les autres politiques territoriales) ;
- 14.2. inciter la CLE à se saisir de la question de la maîtrise d'ouvrage dans le cadre des réformes territoriales (GEMAPI, loi NOTRe) ; inciter la CLE à porter des études sur la gouvernance et sur la maîtrise d'ouvrage, en apportant une réflexion à une échelle bassin (vision distanciée et à plus long terme) ; analyser l'évolution de la structure porteuse et l'organisation de la maîtrise d'ouvrage suivant différents scénarios mêlant différents critères (capacité financière des maîtres d'ouvrage, cohérence et lien avec les politiques territoriales, cohérence de bassin versant) ;
- 14.3. inciter la CLE à s'interroger sur les obstacles à surmonter, sur les freins existants et sur les leviers nécessaires pour le passage à l'opérationnel.

2- Favoriser le déploiement, sur le territoire, des actions préconisées par le Sage pour l'atteinte des objectifs environnementaux du Sdage

21. Réétudier les moyens et les rôles de la cellule d'animation au regard de l'organisation du territoire

L'évaluation constate que la cellule d'animation joue un rôle important pour favoriser la traduction opérationnelle du Sage dans les politiques territoriales ou dans la mise en œuvre de projets prioritaires. La

cellule d'animation peut en effet communiquer sur le Sage auprès des acteurs locaux, encourager les maîtres d'ouvrage, et améliorer la cohérence entre les contrats territoriaux et le Sage. Ainsi, le comité de pilotage de l'évaluation recommande, pour assurer la traduction opérationnelle des Sage sur les territoires, que ces missions au sein de la cellule d'animation soient bien identifiées et que du temps puisse y être consacré. Les règles d'intervention actuelles permettent de financer ces missions grâce au financement du 2^e poste d'animateur sur les Sage de plus de 1.000 km², grâce aux postes d'appui territorial ou grâce au poste d'ASTER³. Les missions finançables ne sont pas clairement définies dans les règles d'intervention ; c'est à la structure porteuse de joindre une « fiche de missions » à sa demande de subvention.

Le groupe permanent d'évaluation propose de réétudier les moyens donnés par l'agence et les rôles de la cellule d'animation :

- 21.1. préciser les missions de la cellule d'animation (cf action 41 – sous action 41.3), mener une réflexion sur les missions nécessaires aux différentes phases d'un Sage et sur les missions éligibles aux aides de l'agence :
 - (i) demander à la CLE d'adapter la composition de la cellule d'animation au regard des nouvelles compétences prises en charge par les EPCI à l'occasion de la recomposition des territoires ;
 - (ii) prendre en compte que les besoins en termes de planification et d'action sont différents en fonction de l'état des masses d'eau, des enjeux sur le territoire, de la structuration de la maîtrise d'ouvrage, du niveau d'ambition du Sage, de son périmètre, de la phase dans lequel se trouve le Sage et de l'ancienneté de la démarche ;
 - (iii) demander à la CLE de produire les éléments permettant d'assurer un suivi précis et régulier du contenu des missions (cf. action 31 – sous action 31.2).
- 21.2. systématiser l'adjonction à la demande de subvention d'une « fiche de missions » pour la cellule d'animation, proposer un contenu type pour cette fiche, proposer une désignation des tâches, le temps prévu à chacune des tâches. Il est important de veiller à ce que les missions de la cellule d'animation du Sage s'articulent bien avec celles des contrats territoriaux et qu'elles en « favorisent la mutualisation » (cf. action 41– sous action 41.3). Cette fiche de missions pourrait être actualisée annuellement pour intégrer les priorités de travail définies par la CLE, en lien avec le rapport d'activité de la CLE (cf. action 22 – sous action 22.1). Ceci pourrait faire l'objet d'un échange lors de la rencontre annuelle entre l'agence, l'animateur, la structure porteuse et le Président de CLE (cf. action 31 – sous action 31.2) ;
- 21.3. favoriser le redéploiement des ETP éligibles aux aides, pour des missions spécifiques :
 - des missions « territoriales » pour faire un lien entre les animateurs de contrat et la CLE et ainsi pour assurer un rôle de relais dans les deux sens : expliciter les orientations du Sage en comité de pilotage de contrat territorial, faire remonter les difficultés locales, appuyer l'émergence et la structuration de la maîtrise d'ouvrage locale ;
 - des missions d'appui technique : conseils, cahier des charges et recommandations pour la réalisation d'inventaires (par exemple prise en compte de la trame verte et bleue), mutualisation des moyens (tableau de bord, méthodologie de réalisation de suivi) ;
 - des missions de « porter-à-connaissance » du Sage auprès des structures porteuses de SCoT, ou de PLUi : établir des documents permettant aux élus de décliner le Sage et son PAGD (explication des orientations, etc.), établir des notes sur les enjeux à prendre en compte par territoire de SCoT ou de PLUi ;

Certaines de ces missions peuvent avoir une vocation temporaire et évoluer au cours de la vie du Sage (exemple pour le porter-à-connaissance).

22. Apporter un appui à la CLE pour renforcer son rôle en phase de mise en œuvre du Sage

L'évaluation constate que la CLE est un lieu de mise en débat des enjeux importants sur le territoire. La CLE est perçue comme un pilier de la démocratie locale de l'eau où la qualité des débats est satisfaisante. Les projets de contrats territoriaux sont soumis à l'avis motivé de la CLE, cependant celle-ci n'est pas ou que rarement informée en amont, ni sollicitée dans les espaces de décisions des autres politiques territoriales (urbanisme, agriculture...).

³ La structure porteuse de Sage peut être financée pour cette mission si elle est strictement complémentaire aux cellules ASTER préexistantes notamment dans les départements.

Le groupe permanent d'évaluation propose, afin de mieux articuler les politiques de l'eau avec les politiques de territoire et de renforcer le rôle de la CLE en phase de mise en œuvre du Sage de :

- 22.1. renforcer le rôle de la CLE en matière de suivi des Sage : sensibiliser la CLE (et son Président) à élaborer de manière participative le rapport annuel d'activité de la CLE pour en faire un outil à la fois de pilotage et d'auto-évaluation, et à le valoriser comme un outil de communication interne et externe à la CLE ;
- 22.2. renforcer le rôle de la CLE en matière de suivi du territoire : produire des données et accompagner les animateurs dans la diffusion de bilans thématiques des actions financées sur le territoire à l'échelle du Sage, et de bilans de mise en œuvre de contrats territoriaux. Au-delà de cette information sur les actions financées, l'agence peut également informer la CLE des projets importants en cours sur le territoire dont elle a connaissance en tant que financeur ;
- 22.3. rappeler aux CLE et aux MISEN l'articulation à assurer entre Sage et Plans d'Actions Opérationnels Territorialisés (PAOT) ;
- 22.4. inciter la CLE à se saisir des enjeux de gouvernance locale de l'eau en lien avec les réformes territoriales, en communiquant par exemple sur les démarches menées par certaines CLE qui se sont déjà saisies des questions d'organisation de la maîtrise d'ouvrage sur le territoire du Sage.

23. Favoriser le lien entre les questions économiques et environnementales

L'évaluation constate que les débats actuels au sein des CLE se caractérisent par un renforcement des oppositions entre « enjeux économiques » et « environnement ». La CLE est légitime pour se questionner sur l'impact des activités économiques sur les ressources en eau et s'interroger sur les solutions alternatives existantes. Les membres de CLE expriment une demande quant à la réalisation d'analyses de l'impact des actions préconisées par le Sage sur l'économie du territoire et aux différentes échelles de temps (court terme, moyen terme, long terme).

Le groupe permanent d'évaluation propose que l'agence de l'eau accompagne les acteurs locaux dans la réalisation d'analyses économiques pour éclairer la décision :

- 23.1. recenser les besoins des animateurs de Sage dans les domaines de l'économie, de l'interprétation des données de qualité d'eau, des pollutions diffuses (information / aide à la décision / formation) ;
- 23.2. étudier la pertinence du développement ou du renforcement des moyens mobilisés au siège de l'agence de l'eau sur ces thématiques, au regard des ressources disponibles et de sa politique ;
- 23.3. apporter un appui technique en mobilisant des experts du siège ou des ressources externes en fonction des ressources humaines disponibles ;
- 23.4. fournir aux CLE des préconisations et des éléments de méthode pour traiter des questions économiques (construction de cahier des charges socio-économiques, compréhension des données socio-économiques, appui à la définition d'indicateurs, intérêt et limite des études économiques) ;
- 23.5. capitaliser et diffuser les utilisations faites des analyses économiques réalisées.

Le groupe permanent d'évaluation propose également que l'agence de l'eau apporte des aides à des actions innovantes liant économie et environnement pour éclairer la décision :

- 23.6. communiquer sur l'aide de l'agence à l'adaptation et au développement de filières agricoles plus favorables à la préservation des ressources en eau, mise en place au 10^e programme ;
- 23.7. capitaliser les initiatives intéressantes (par exemple un Sage vient de créer un groupe « eau et économie ») et les diffuser aux CLE via Gest'eau ;
- 23.8. inciter aux partenariats locaux avec les acteurs du territoire (acteurs économiques, associations,...) pour la réalisation de diagnostics et la proposition d'actions à mettre en œuvre sur le territoire ;
- 23.9. identifier les actions que les modalités de l'agence ne permettent pas aujourd'hui de financer, qui permettraient de favoriser les projets transversaux et multi partenaires (notamment suite à la prise de compétences élargies des EPCI au regard de la mise en œuvre de la réforme territoriale et de la « GEMAPI ». Le financement de ces actions nécessiterait de sortir du champ d'intervention habituel et de réfléchir à de nouveaux outils (tels que des appels à projet).

3- Contribuer à renforcer les compétences de l'animateur et des membres de la CLE, pour améliorer la gouvernance locale de l'eau

31. Apporter un appui technique aux structures porteuses pour renforcer les capacités des animateurs

L'évaluation constate que les structures porteuses ont besoin d'un appui technique dans le recrutement et le suivi des missions de l'animateur. Notamment les structures porteuses de taille réduite pour lesquelles la mission de portage de Sage est nouvelle.

Le groupe permanent d'évaluation propose que l'agence puisse apporter un appui technique aux structures porteuses :

- 31.1. le comité de pilotage de l'évaluation recommande d'apporter un appui aux structures porteuses dans le recrutement des animateurs. **Le groupe permanent d'évaluation propose de moduler cette recommandation.** En effet le recrutement de l'animateur est de la seule responsabilité de la structure porteuse et le rôle de l'agence n'est pas de participer à son recrutement. En conséquence, **le groupe permanent d'évaluation propose que le rôle de l'agence se limite :**
- (i) à rédiger un document « Comment recruter un animateur ? » qui précise les compétences attendues du métier d'animateur de Sage ;
 - (ii) à sensibiliser les structures porteuses à l'importance des tâches d'animation, communication et sensibilisation dans la fiche de poste de l'animateur ;
 - (iii) voire à mentionner les points forts et les points faibles des candidats retenus afin d'aider la structure porteuse à finaliser la sélection.
- 31.2. Demander, dans le rapport annuel de l'activité de la CLE, un bilan des missions d'animation, pour s'assurer que l'animateur se consacre aux tâches qui auront été identifiées comme prioritaires à l'occasion d'une rencontre annuelle entre la CLE et l'agence de l'eau.

32. Contribuer à l'information et à la formation des animateurs et des membres de CLE

L'évaluation constate que les animateurs de Sage disposent d'une bonne formation technique, mais qu'ils expriment le besoin de renforcer leurs capacités dans certains domaines : jeux d'acteurs, diplomatie, dialogue territorial, gestion de conflits, et ingénierie de l'animation et de la communication.

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

Le comité de pilotage de l'évaluation recommande à l'agence de l'eau de financer et d'organiser des formations (création de supports de formation, rédaction de cahier des charges type, mise en place d'une assistance à maîtrise d'ouvrage en matière de formation à l'échelon du bassin) à destination des animateurs (animation, médiation environnementale et communication) et à destination des membres de CLE (les enjeux de l'eau, les liens entre politique de l'eau et politique territoriale, et le fonctionnement des instances de l'eau).

Le Groupe permanent d'évaluation propose de ne pas retenir cette recommandation : le rôle de l'agence de l'eau n'étant pas de financer et d'organiser (création de supports de formation) des formations pour les animateurs de Sage et les membres de CLE. Le GPE propose en conséquence que **l'agence puisse contribuer à l'information et à la formation des animateurs et membre de CLE :**

- 32.1. être vigilante à la prise en compte au niveau national des besoins de formation recensés sur le bassin Loire-Bretagne. Le groupe permanent d'évaluation rappelle qu'une structure nationale, l'OIEAU est responsable de la formation des animateurs ;
- 32.2. maintenir son aide financière à la réalisation de journées d'information des membres de CLE afin de favoriser leur implication, et de faciliter leur mission de relais dans les autres espaces de décision publique. Il s'agit également d'encourager la mutualisation de ces journées entre Sage voisins ou portés par la même structure ;
- 32.3. maintenir son aide à la mobilisation d'experts externes pour accompagner les animateurs et les CLE. Ces experts peuvent intervenir, d'une part, en appui de l'animateur dans le domaine de la médiation environnementale pour favoriser la communication et la concertation et, d'autre part, en

matière de gestion de l'eau (quantité, qualité, écoulement) pour intervenir au sein des CLE. Cette action peut permettre aux membres de la CLE de bénéficier de regards extérieurs et de se forger un avis sur ces questions.

33 – Favoriser la mutualisation d'outils de communication

L'évaluation constate que l'agence de l'eau pourrait jouer le rôle d'un centre de ressources : diffuser de l'information auprès des animateurs et des membres de CLE. Le comité de pilotage de l'évaluation recommande de produire des outils de communication et de favoriser leur mutualisation.

Le groupe permanent d'évaluation propose que l'agence se concentre sur la mutualisation d'outils de communication :

- 33.1. poursuivre la mutualisation à l'échelle du bassin des outils pédagogiques (fonds documentaires et cartographiques) réutilisables, dans le respect de la propriété intellectuelle des concepteurs, et adaptables à la situation locale ;
- 33.2. mutualiser à l'échelle du bassin des outils de communication sur le Sage à l'usage des acteurs du territoire. Il s'agit d'inciter les animateurs à partager leurs outils de communication sur Gest'eau et d'informer les animateurs de la publication de communications sur le futur site Internet Sdage /Sage de l'agence de l'eau.

34 – Favoriser la capitalisation d'information et d'expériences à l'échelle du bassin

L'évaluation constate qu'il serait intéressant de partager certaines initiatives locales en matière d'élaboration et de mise en œuvre des Sage. L'agence de l'eau doit pouvoir contribuer à la diffusion de ces expériences.

Le groupe permanent d'évaluation propose de favoriser la capitalisation d'expériences à l'échelle du bassin et de renforcer l'animation du réseau des animateurs de Sage :

- 34.1. favoriser le retour d'expérience : capitaliser les bons exemples et illustrer l'ensemble des plus-values du Sage pour le territoire (dynamique de concertation, orientation de l'action locale). Encourager la mutualisation d'expériences concernant les questions d'adduction d'eau potable, d'eaux pluviales, d'aménagement du territoire etc. via le futur site Internet Sdage/Sage de l'agence. Cette capitalisation d'expériences est nécessaire pour « ouvrir le champ des possibles » et valoriser la plus-value du Sage. Par ailleurs, l'utilisation d'autres médias tels les Rencontres de l'eau permettra de favoriser l'implication des élus et des acteurs des territoires dans les Sage.
- 34.2. diffuser de l'information aux animateurs : continuer à promouvoir les contenus disponibles sur Gest'eau et le site Internet de l'agence et diffuser une information sur les démarches organisées à l'échelle des Sage (réunions de travail, groupes de réflexion, études en cours). Inciter les animateurs à alimenter leur plateforme nationale d'échange Gest'eau, en outils de communication (vidéos, plaquettes), en exemples de rédaction de documents de Sage, en références sur les méthodes de travail (cahier des charges), et en résultats d'études (impact de la GEMAPI).

35. Améliorer l'accès aux données de l'agence et informer des données existantes sur le territoire

L'évaluation constate que certains animateurs disent manquer de connaissances sur leur territoire en matière de pollutions diffuses, sur les référentiels de qualité d'eau et soulignent la difficulté de compréhension des données mises à leur disposition par l'agence. L'ergonomie du Site Internet actuel de l'agence de l'eau n'étant pas simple pour un animateur ou un membre de la CLE.

Le groupe permanent d'évaluation propose d'améliorer l'accès aux données de l'agence de l'eau :

- 35.1. identifier les besoins des animateurs en matière de données et veiller à les organiser en permettant une clé de tri par Sage, produire un sommaire ou un guide d'information sur la présentation des informations disponibles, leur mode d'accès et leur utilisation possible (comment exploiter telle donnée) ;
- 35.2. faciliter et améliorer la bancarisation des données : inciter les maîtres d'ouvrage, en conditionnant le solde de l'aide, à bancariser les suivis qualité dans le nouvel outil mis à disposition par l'agence

(classier Excel), afin de faciliter l'échange des données entre les CLE, les acteurs du territoire et l'agence de l'eau ;

- 35.3. aider à l'interprétation des données : mettre à disposition des analyses faites à l'échelle du bassin, organiser des journées d'information (molécules émergentes), proposer des indicateurs de suivi et d'efficacité des actions, apporter une compétence technique pour renforcer l'analyse sur certaines données techniques. Pour mettre en œuvre ces actions, le réseau des animateurs est une plateforme à privilégier ;
- 35.4. identifier et indiquer les sources d'information possibles (par exemple les cellules régionales Ecophyto, groupes régionaux, DRAAF, FREDON⁴), identifier un relais vers les autres sources d'information, rappeler aux structures que l'agence subventionne, leur obligation de mettre à disposition les données pour la collecte desquelles elles ont bénéficié d'un financement de l'agence (directive INSPIRE / CNIL).

4- Poursuivre l'appui technique et financier aux structures porteuses, aux animateurs et aux CLE en optimisant les ressources qui y sont consacrées

41. Poursuivre la politique d'appui et l'optimisation des ressources

L'évaluation constate que le financement de l'agence est essentiel pour assurer la viabilité des démarches de Sage et la mise en œuvre de la démocratie locale de l'eau. Ces aides, et notamment celles dédiées à l'animation, ont constamment augmenté au cours des programmes d'intervention du fait d'une hausse des taux d'aide et d'une hausse de l'assiette éligible, avec la possibilité de financer une cellule d'animation du Sage. Cette augmentation nécessite de s'interroger sur les missions déployées sur les territoires.

Le groupe permanent d'évaluation propose de poursuivre la politique d'aide actuelle et l'optimisation des ressources :

- 41.1. maintenir des taux d'aide élevés sur le dispositif Sage pour garantir sa viabilité ;
- 41.2. maintenir l'éligibilité avec le même taux d'aide pour tous les Sage quel que soit l'état des masses d'eau. Le comité de pilotage de l'évaluation a souligné d'une part que la grande variabilité de l'état des masses d'eau au sein d'un Sage ne permet pas d'en faire un critère d'attribution des aides, et que d'autre part, l'atteinte des objectifs environnementaux repose à la fois sur la reconquête des masses d'eau fortement dégradées et sur la préservation des masses d'eau en bon état ;
- 41.3. maintenir le dimensionnement et le plafonnement actuel du nombre de postes pour l'animation et chercher à optimiser les ressources sur le territoire :
 - (i) étudier les critères à prendre en compte pour optimiser le dimensionnement d'une cellule d'animation afin de guider les instructeurs en délégation : tenir compte de l'ensemble de l'offre d'appui locale (présence de contrats territoriaux, structure porteuse, ASTER...) (cf. action 21) ; favoriser la mutualisation des postes d'appui et de secrétariat à l'échelle de la structure porteuse, ou d'une structure voisine ; étudier, dans le cadre de l'élaboration du 11^e programme les modalités d'aides qui pourraient inciter à cette mutualisation ; réfléchir à un ajustement des moyens de la cellule d'animation en fonction des enjeux du territoire ;
 - (ii) renforcer le suivi des missions d'animation : indiquer dans l'outil de suivi des aides, le nombre de postes financés sur les Sage et sur les contrats territoriaux à l'échelle d'un territoire, afin de faciliter la réalisation d'un bilan détaillé des ETP et des missions financés.
- 41.4. étudier dans le cadre de la préparation du 11^e programme, le maintien du système forfaitaire de remboursement des frais de fonctionnement et étudier la possibilité d'introduire une dégressivité au-delà d'un seuil (montant ou nombre d'ETP). Le comité de pilotage de l'évaluation a souligné que le système de forfait a l'avantage d'être simple à gérer, cette simplicité de gestion est à étudier au regard d'autres critères, notamment la maîtrise des dépenses de l'agence.

42. Organiser le travail des délégations pour dégager un temps d'appui suffisant par Sage

L'évaluation constate que les échanges en interne à l'agence afin de partager les multiples enjeux des Sage sont trop limités : soit le temps dédié au suivi des Sage est perçu comme insuffisant par certains agents, soit

⁴ Fédérations régionales de défense contre les organismes nuisibles

l'organisation de la délégation ne facilite pas ces échanges. L'évaluation montre également que l'accompagnement technique de l'agence de l'eau est apprécié. Les acteurs du territoire estiment que cet accompagnement est performant : d'une part il répond aux attentes des territoires et il est jugé efficient par la réactivité et la pertinence des réponses apportées et des ressources mobilisées ; et d'autre part il contribue à la réussite de l'élaboration du Sage et à la prise en compte des objectifs environnementaux.

Le groupe permanent d'évaluation propose de faire évoluer l'organisation des délégations de manière à dégager un temps de suivi suffisant par Sage, adapté selon les Sage et leur état d'avancement :

- 42.1. maintenir les ressources humaines existantes et étudier la possibilité de renforcer le temps dédié à l'accompagnement des Sage. Un temps minimum a été estimé de l'ordre de 20 à 30 jours par an et par Sage lors des phases d'élaboration et de révision, et de l'ordre de 10 jours par an et par Sage lors de la phase de mise en œuvre ;
- 42.2. cibler prioritairement l'intervention des agents qui suivent les Sage sur les phases d'élaboration et de révision (qui sont des phases stratégiques au regard de l'atteinte des objectifs environnementaux), et privilégier la présence aux réunions de bureau de CLE et aux comités de rédaction où les réflexions et débats sont plus poussés ;
- 42.3. organiser le travail en délégations pour favoriser les échanges (cf. action 43) et prévoir l'intervention ponctuelle des directeurs de délégation et des chefs de service en réunion de CLE à des stades clés de l'élaboration du Sage, afin qu'ils puissent apporter leur expérience dans la résolution de difficultés et la levée de points de blocage.

43. Améliorer l'échange d'information en interne à l'agence pour piloter et accompagner les priorités du Sage

L'évaluation constate que les temps d'échange en interne sont limités entre, d'une part, les agents intervenant sur le petit cycle et le grand cycle de l'eau et d'autre part, les agents intervenant sur les contrats territoriaux et sur les Sage. L'évaluation constate également que des initiatives intéressantes existent au sein des délégations sur l'articulation entre Sage et contrats territoriaux, et sur le partage d'information mais qu'elles restent sous-valorisées par manque de partage et de retours d'expérience.

Le groupe permanent d'évaluation propose d'améliorer l'échange d'information en interne :

- 43.1. organiser une réunion en délégation par territoire de Sage avec l'ensemble des agents intervenant sur le territoire, au moins à une fréquence annuelle (être vigilant pour les Sage concernés par plusieurs délégations) afin de construire une vision stratégique de l'accompagnement de l'agence partagée entre la planification et l'opérationnel. Cette réunion doit permettre d'identifier les questions qui se posent en matière de maîtrise d'ouvrage, et de leviers d'action à privilégier (cf. action 11) ;
- 43.2. généraliser les pratiques et les outils d'échanges d'information existants dans certaines délégations (fiche de synthèse par Sage, outil de suivi des réunions sur un territoire) afin de partager l'information en interne en matière d'accompagnement sur les territoires de Sage ;
- 43.3. favoriser la capitalisation et le partage d'expériences à l'échelle des délégations, notamment en organisant une réunion annuelle de mutualisation d'expérience entre les agents suivant les Sage ;
- 43.4. favoriser la capitalisation et le partage d'expériences à l'échelle du bassin, notamment en renforçant les échanges entre référents Sage des délégations.

Le Directeur général
de l'agence de l'eau Loire-Bretagne

Martin GUTTON