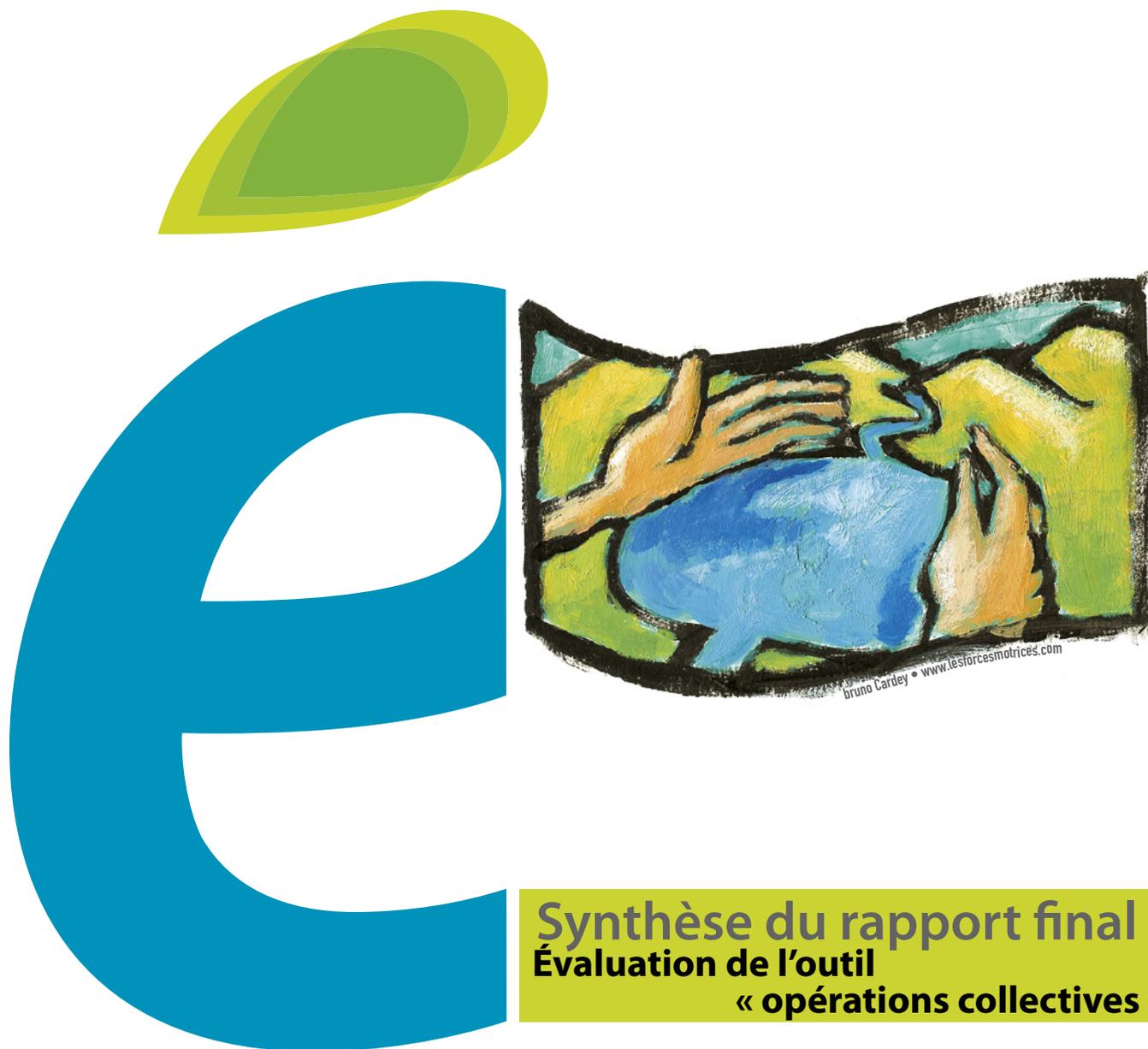


Évaluation

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

agence.eau-loire-bretagne.fr



Synthèse du rapport final
Évaluation de l'outil
« opérations collectives »



Établissement public du ministère
chargé du développement durable

édition : juin 2018

L'agence de l'eau Loire-Bretagne est engagée dans une démarche d'évaluation de son programme d'intervention au sens de l'évaluation des politiques publiques. Cette démarche est pilotée par la commission « évaluation de la politique d'intervention » du conseil d'administration. Les travaux de cette commission permettent au conseil d'administration de définir un plan pluriannuel d'évaluation et de préciser les objectifs et le champ des évaluations planifiées.

Le suivi de la réalisation de chaque évaluation est confié à un comité de pilotage spécifique. Pour l'évaluation de l'outil « opérations collectives », celui-ci est essentiellement interne à l'agence de l'eau. La réalisation de l'évaluation est confiée à des bureaux d'études extérieurs spécialistes de l'évaluation des politiques publiques.

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. Le comité de pilotage est responsable de la rédaction des recommandations à destination du conseil d'administration de l'agence.

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.html>

Liste des membres du comité de pilotage

Président du Comité de pilotage :

M. GITTON Claude, Directeur général adjoint Programme

Représentant de la Commission Évaluation de la politique d'intervention :

M. PELICOT Joël, Président du Comité de Bassin

Représentant de l'État :

Mme MAURIN Caroline, Chargée de mission Qualité des eaux, DREAL Centre-Val de Loire

Représentants de l'agence de l'eau :

Mme ATHENES Laure, Cheffe du Service de dépollution des eaux

M. ROUAULT Jean-Pierre, Chargé d'intervention Collectivités et industries, délégation Armorique

M. ALLARD Pierre-Yves, Chargé d'intervention spécialisé Industries, délégation Maine-Loire-Océan

Secrétariat technique de l'évaluation :

M. NALIN Vincent, chargé de mission Industries et Collectivités, Direction des politiques d'intervention,

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

Évaluation réalisée de janvier à mai 2018

Prestataires : MC2 Consultants (Sylvie Iris, Stéphanie Brochard) et Cabinet Ectare (Audrey Guiraud)

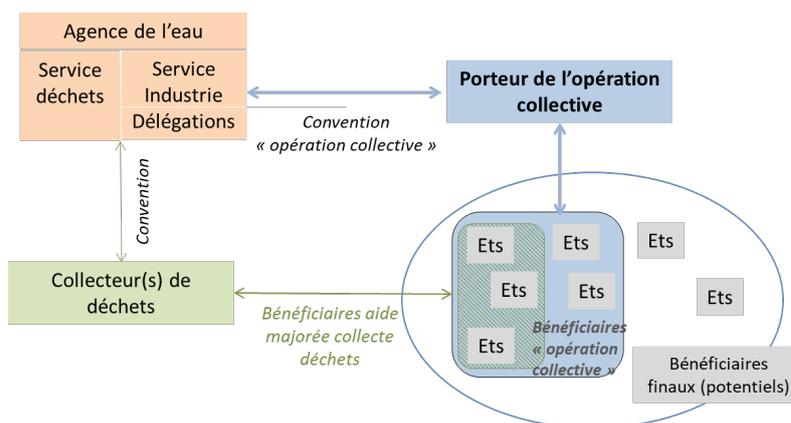
Objectifs et méthode de l'évaluation

L'outil opérations collectives

L'outil opérations collectives a été conçu en réponse au postulat suivant : « Les activités des artisans et petites entreprises sont à l'origine d'une multitude de rejets en substances dangereuses, qui génèrent collectivement une pollution dispersée ayant un impact significatif sur la qualité de l'eau. Si la collecte des déchets dangereux de ces activités augmente régulièrement, le gisement non capté reste important. »

Il vise à encourager la réalisation coordonnée d'un ensemble de « petites opérations » par des TPE/ PME ou artisans d'une zone géographique et/ou d'un même secteur d'activité.

L'opération collective est animée par un porteur, qui accompagne ces TPE/PME ou artisans dans la recherche et la mise en place de solutions pour que leur activité produise moins de substances polluantes et consomme moins d'eau. Ceux qui s'engagent dans l'opération collective peuvent bénéficier d'une aide à la collecte des déchets dangereux pour l'eau à un taux majoré. Son montant est déduit de la facture du collecteur.



Les aides de l'agence pour mettre en œuvre cet outil relèvent de deux lignes programme :

- Ligne 13 - Lutte contre la pollution des activités économiques hors agriculture ;
- Ligne 14 - Élimination des déchets.

Une évaluation pour éclairer la décision

Cette évaluation porte sur la mise en œuvre de l'outil « opérations collectives » sur le bassin Loire-Bretagne au cours du 9^e (2007-2012) puis du 10^e programme (2013-2018), soit pendant une décennie. Alors que s'engagent les réflexions sur la construction du 11^e programme d'intervention, elle vise à apporter des éléments d'aide à la décision sur les conditions de la poursuite de cet outil.

Elle est structurée autour de deux questions évaluatives :

- La stratégie de l'agence de l'eau pour la mise en œuvre de cet outil (modalités d'aides, priorités géographiques, sectorielles et temporelles, moyens humains mobilisés, organismes relais, système de suivi) est-elle adaptée aux enjeux de pollutions dispersées identifiés sur les territoires ?
- Dans quelle mesure l'outil « opérations collectives » permet-il d'atteindre les objectifs qui lui ont été donnés : d'une part obtenir un gain significatif en matière de réduction et de traitement des pollutions dispersées et d'autre part mobiliser des PME/TPE et des artisans pour obtenir ce gain ?

Cette évaluation s'est appuyée sur la réalisation d'un bilan quantitatif des aides aux opérations collectives attribuées au cours des années 2007 à 2017, six études de cas et une enquête téléphonique auprès d'une quarantaine de bénéficiaires finaux.

Elle s'est déroulée sur cinq mois, de janvier à mai 2018.

Études de cas

Libellé de l'opération	Porteur	Démarrage
Peintres Auvergne	FFB Auvergne	2016
Carénage Bretagne	CRMA Bretagne	2010
Garages Brest métropole	SPL Eau du Ponant	2013
Garage Centre	CRMA Centre et CNPA régional	2014
AOC Pouilly	Syndicat Viticole de l'AOC Pouilly	2012
Artisanat 61	CMAI Calvados et l'Orne	2017

Comment l'agence a-t-elle mis en œuvre cet outil ?

Quelles étaient ses priorités ?

Au 10^e programme, une orientation de cet outil vers les pollutions toxiques

Une connaissance insuffisante pour prioriser l'action

Du 9^e au 10^e programme, l'agence de l'eau a progressivement défini de façon plus précise les objectifs de l'outil « opérations collectives » et ses modalités d'aide. L'évolution la plus significative concerne la mise en place d'un taux d'aide maximal pour les investissements visant à lutter contre les pollutions toxiques, porté à 80% à la révision du 10^e programme en 2016.

Différents travaux et en particulier deux études publiées au cours du 10^e programme ont apporté une meilleure appréciation des substances rejetées par les activités artisanales. Arrivée tardivement, cette connaissance n'était pas suffisamment précise pour établir des priorités sectorielles ou géographiques au 10^e programme. Elle reste encore partielle et les premières corrélations avec les rejets des stations des collectivités, qui montrent que les activités économiques ne sont pas l'émetteur principal de micropolluants, questionnent l'enjeu même des pollutions dispersées émises par les activités économiques.

Comment les opérations collectives ont-elles émergé ?

Un outil mobilisé de façon plus opportuniste que proactive

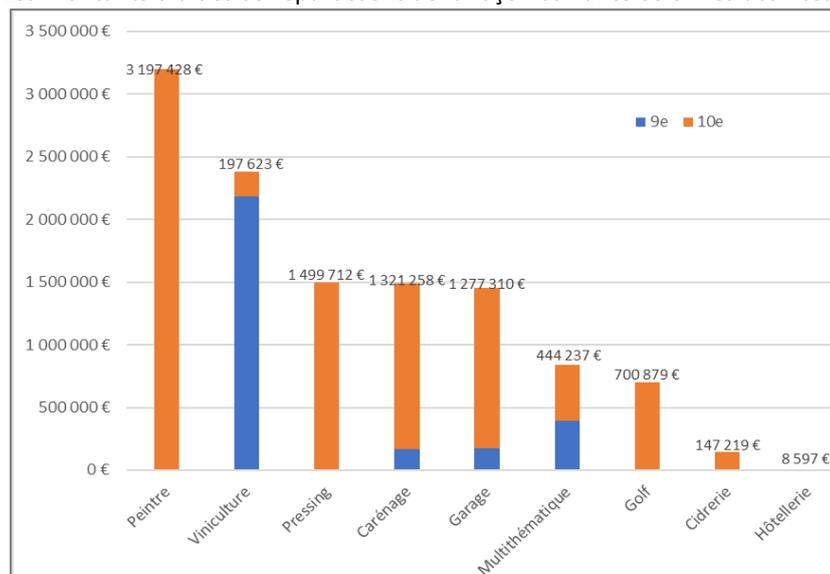
En l'absence de stratégie clairement établie, cet outil a été utilisé de façon mesurée par l'agence de l'eau au 9^e puis au 10^e programme, où les aides relevant de ces opérations représentent 7,5% des autorisations de programme de la Ligne 13 – Lutte contre la pollution des activités économiques hors agriculture.

37 opérations collectives
11 713 432 € d'aides dont
8 794 264 € au
10^e programme

Au 9^e programme ces opérations ont principalement été initiées par les professionnels (viticulture) et les collectivités (métiers de bouche) pour traiter la pollution organique ; au 10^e elles résultent majoritairement de l'initiative de branches d'activités à l'exception des opérations concernant le carénage, qui s'inscrivent dans la politique littorale de l'agence de l'eau.

Les opérations collectives concernent majoritairement les activités identifiées comme étant les plus polluantes

Les montants d'aides se répartissent de la façon suivante selon les activités :



Au regard des flux de substances rejetées, les études précitées ont classé les activités des garages et carénage en priorité 1, des peintres en priorité 2 et des pressings en priorité 3. Les opérations du 10^e programme portent très majoritairement sur les activités de priorité 1 et 2. L'activité des peintres, moins prioritaire que les garages et carénages en termes de flux de pollution, concentre 36% des aides.

Qui sont les porteurs des opérations collectives ?

Trois types de porteurs ont conventionné avec l'agence de l'eau

Maillon central de cet outil, le porteur de l'opération collective réalise l'étude préalable visant à préciser les enjeux pour les milieux aquatiques et à dimensionner l'opération. Il l'anime et apporte aux bénéficiaires finaux l'appui nécessaire au développement des actions. Les organisations professionnelles ont porté plus de la moitié des opérations collectives, les chambres consulaires un tiers, et les collectivités les 14% restantes. La vocation de la structure porteuse, sa proximité avec les bénéficiaires finaux, ses compétences en termes de gestion de dispositifs d'aides, conditionnent sa capacité à mobiliser les artisans et TPE visés par l'opération collective.

Le territoire de compétence du porteur définit le périmètre de l'opération

Il n'a pas été identifié de territoires prioritaires pour la mise en œuvre de cet outil. Les opérations « Carénage » sont naturellement localisées dans les zones portuaires ; pour les autres, c'est le territoire de compétence du porteur qui a déterminé le périmètre de l'opération (région, département, agglomération).

Comment ces opérations sont-elles gérées et à quel coût ?

1 opération sur 5 est gérée par le biais d'une convention de mandat

Une opération collective peut être gérée directement par l'agence de l'eau ou par le biais d'une convention de mandat. Dans ce second cas, l'aide est reversée au bénéficiaire final par le porteur de l'opération collective. Plusieurs dossiers peuvent être réunis dans une seule aide, ce qui réduit le temps d'instruction et de traitement administratif.

La gestion directe a un coût disproportionné lorsque le montant moyen des aides est faible

En gestion directe, le ratio coût de gestion, en pourcentage du montant d'aide est très variable : de 14% (Carénage Bretagne) à 46% (Artisanat 61) pour les opérations étudiées (considérant un coût moyen de traitement d'un dossier d'aide au sein de l'agence de l'eau, estimé à 2 700 €). Il est raisonnable lorsque le montant moyen des aides est suffisamment élevé (respectivement 18 758 € et 3 856 €).

La convention de mandat s'est révélée bien adaptée lorsque l'opération se caractérise par un type d'investissement « standardisé », au coût réduit, et un nombre de bénéficiaires élevé.

Les évolutions juridiques modifient de façon substantielle le cadre de la convention de mandat

Le cadre juridique (seuil de 5 300 € de subvention au-delà duquel le bénéficiaire devait établir un acte notarié) a limité le recours à la convention de mandat. Les évolutions législatives récentes suppriment ce seuil, cependant les exigences administratives vis-à-vis du porteur sont accrues et leur capacité à y répondre devra être appréciée pour faire le choix de ce mode de gestion et finalement juger de la faisabilité d'une opération collective.

Comment cet outil est-il piloté ?

Le suivi porte sur les aides, pas sur les effets sur le milieu

Chaque opération collective fait l'objet d'un suivi, au même titre que les aides classiques, mais selon les chargés d'interventions ce suivi nécessite un temps de travail plus important. Le suivi porte sur les actions d'animation/communication et sur les aides, la question des effets sur le milieu est peu ou pas abordée. Selon la nature des investissements financés, l'agence de l'eau peut réaliser des mesures ponctuelles de leur efficacité.

Le manque de visibilité globale limite le pilotage de l'outil

Si les opérations collectives font l'objet d'une sous-ligne spécifique dans le 10^e programme, le fichier comptable ne permet pas d'affecter les aides individuelles à leurs opérations de rattachement. D'autre part le système d'information ne permet pas de relier les bénéficiaires d'opérations collectives et d'aides bonifiées à la collecte des déchets. Ces lacunes du système d'information ne permettent pas d'avoir la vision d'ensemble utile au pilotage des opérations collectives.

Quels en sont les résultats ?

Les porteurs ont-ils mobilisé les artisans et entreprises visés ?

Les objectifs fixés ne sont pas toujours suffisants pour avoir un effet sur le milieu

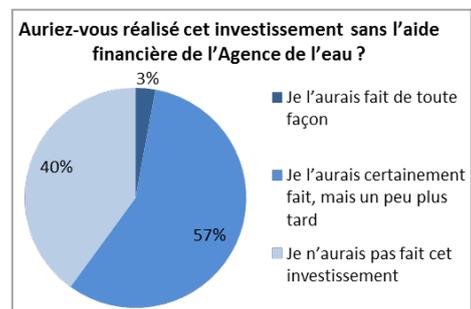
Pour les opérations ciblées à la fois sur un territoire et sur une activité, l'objectif est de mobiliser toutes les entreprises recensées. Pour les opérations concernant une population plus diffuse car menées à l'échelle régionale ou sur plusieurs activités, l'objectif est d'en toucher une part significative susceptible de créer une dynamique de changement de pratiques, bien qu'à plus court terme les effets escomptés sur le milieu soient limités.

Les opérations étudiées ont atteint leur cible

Les porteurs des opérations étudiées ont mobilisé des moyens conséquents pour animer et suivre ces opérations. Les outils de communication (flyers, site Internet ...) ont eu une portée limitée ; le contact direct, individuel ou collectif, est le relais d'information le plus efficace. Parmi les six opérations étudiées, cinq ont atteint ou dépassé la cible fixée à leur démarrage.

L'aide de l'agence a un effet déclencheur ou accélérateur

L'opération collective a le plus souvent accéléré la décision de l'artisan d'investir pour réduire la pollution de l'eau générée par son activité. Suite au diagnostic, l'investissement est d'autant moins automatique lorsqu'il s'agit de faire des travaux (et non d'acquérir du matériel), que leur montant et donc le reste à charge est élevé et qu'il n'existe pas d'obligation réglementaire.

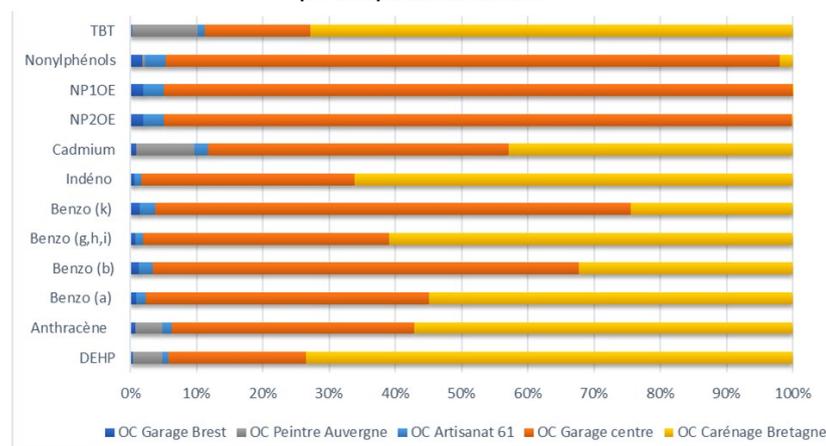


Quels sont les effets de ces opérations ?

Les opérations étudiées ont traité une faible part des flux générés par les activités

L'état actuel des connaissances ne permet pas de mesurer le gain en termes de réduction des pollutions dispersées. Partant d'une étude qui a estimé les flux de micropolluants visés dans la DCE, générés par les activités économiques les plus polluantes, il est cependant possible d'apprécier les flux de ces pollutions potentiellement traités.

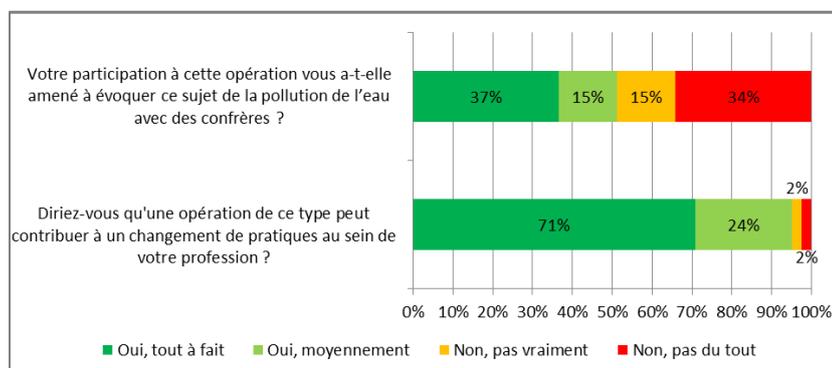
Flux de substances dangereuses prioritaires potentiellement traités par les opérations étudiées



Cette analyse montre que les opérations collectives relatives à l'activité de peinture en bâtiment qui a concentré 36% du montant total des aides aux opérations collectives au 10^e programme, ont une efficacité bien moindre en termes de réduction des flux de pollution de micropolluants réglementés que celles qui concernent les carénages ou les garages.

Ces opérations ont un effet sur l'évolution des pratiques

L'opération collective a eu pour effet d'améliorer la connaissance de l'impact sur l'eau des rejets liés à leur activité pour les deux tiers des bénéficiaires enquêtés, les autres se jugeant suffisamment informés. On peut escompter un effet « tâche d'huile » de ces opérations, ce qui était aussi un objectif visé lors de leur mise en place, en particulier pour celles qui s'adressent à un échantillon de la population cible.



Cet effet doit cependant être relativisé, l'évaluation a en effet montré que l'aide financière de l'agence de l'eau était déterminante dans la décision d'engager un investissement.

Quelle articulation avec la gestion des déchets ?

Cette articulation n'est pas efficace

Les aides aux opérations collectives sont gérées par les délégations et les aides à la collecte des déchets par le service Suivi de la Dépollution de l'eau, du siège, qui utilise un Extranet dédié et des fichiers transmis par les délégations. Il y a une faible synergie entre ces deux dispositifs, et moins d'une quarantaine d'artisans et entreprises ont bénéficié à la fois d'une opération collective et d'une aide bonifiée à la collecte des déchets.

Les bénéficiaires ne sont pas informés du taux d'aide bonifié à la collecte des déchets dangereux pour l'eau, même parmi ceux qui ont souscrit un contrat de collecte suite à leur participation à l'opération collective.

Les effets en termes d'amélioration de la gestion des déchets, sont très inégaux

Ces effets sont limités pour les professions qui avaient déjà mis en place une gestion des déchets sous l'impulsion des chambres consulaires (garages) ou de l'agence de l'eau (carénages). Certaines opérations ont été l'occasion de mettre en place une solution de gestion collective des déchets pour une profession sur un territoire (viticulture). Pour l'activité de peinture, les entreprises aidées considèrent que les résidus générés par la station de lavage financée, n'entraîneront pas de nouvelles pratiques. Les facteurs qui ont pu renforcer ou au contraire limiter les effets de l'opération en termes de gestion des déchets sont les suivants :

Facteurs facilitants	Facteurs limitants
<ul style="list-style-type: none"> - « Culture, sensibilité » et ancienneté de la gestion des déchets dans une profession (garages) - Approche territoriale (viticulture) - Mise en place d'une solution collective (viticulture) 	<ul style="list-style-type: none"> - La gestion des déchets n'entre pas dans les missions du porteur - Multiplicité des acteurs (in fine personne ne gère ce volet déchets) - Faibles volumes de déchets / dispersion géographique des bénéficiaires (peintres) - Politique Déchets mal connue des instructeurs (2 services distincts)

Les recommandations de l'évaluation

Les axes structurants des recommandations

Un objectif de réduction des micropolluants décliné à toutes les échelles

Face aux enjeux sanitaires et environnementaux posés par les micropolluants, le plan national micropolluants 2016-2021 vise à préserver la qualité des eaux et de la biodiversité. Pour le bassin Loire-Bretagne, le SDAGE 2016-2021 fixe des objectifs de réduction ou, selon les substances, de suppression des émissions. La lettre de cadrage du ministre de l'environnement pour le 11^e programme, invite les agences à aider les actions relatives aux micropolluants, qui « créent des changements durables et collectifs de pratiques ».

La « logique de résultat » s'impose de plus en plus

Dans un contexte de préparation du 11^e programme marqué par une tendance à la réduction des moyens financiers et humains, l'exigence d'un meilleur rapport coût/efficacité des aides est une exigence croissante. Les premiers arbitrages ont entériné l'abandon des « aides déchets » ;

Le déficit de connaissance est un frein

Le déficit de connaissance à la fois sur les substances rejetées par les activités des artisans et des petites entreprises et sur l'efficacité des opérations collectives aidées est actuellement un frein à la mobilisation de cet outil.

Dans ce contexte les recommandations visent à maintenir l'outil « opérations collectives », en se donnant les moyens de l'orienter vers les actions les plus contributives à une réduction démontrée des rejets de micropolluants. Cela implique au préalable un effort important en termes d'amélioration de la connaissance.

Les recommandations

Les recommandations proposent deux étapes dans la mise en œuvre de l'outil « opérations collectives » au 11^e programme

- Consacrer les premières années du programme (2019-2021) à l'amélioration de la connaissance et à la formalisation d'une stratégie, en faisant une pause dans le renouvellement ou l'initiation de nouvelles opérations collectives ;
- Dès la révision, une fois la stratégie précisée, relancer les opérations collectives de façon proactive, en les ciblant sur les activités/territoires à enjeux micropolluants.





*Établissement public du ministère
chargé du développement durable*

agence.eau-loire-bretagne.fr

Agence de l'eau Loire-Bretagne

9 avenue Buffon • CS 36339
45063 ORLEANS CEDEX 2
Tél. : 02 38 51 73 73
contact@eau-loire-bretagne.fr



<https://fr-fr.facebook.com/AgenceEauLoireBretagne/>



<https://twitter.com/loirebretagne>



www.linkedin.com/company/agence-de-l'eau-loire-bretagne/



www.youtube.com/user/EauLoireBretagne