

Évaluation

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

2015

www.eau-loire-bretagne.fr

Synthèse du rapport final

• **Evaluation du contrat territorial** •

Outil d'intervention de l'agence de l'eau Loire-Bretagne



Établissement public du ministère
chargé du développement durable

L'évaluation du contrat territorial a été réalisée de septembre 2014 à juin 2015

Comité de pilotage

Aline CATTAN, responsable du service connaissance des milieux aquatiques, direction de la connaissance et de l'appui technique, agence de l'eau Seine-Normandie, présidente du comité de pilotage

Laurent TROGNON, ingénieur-chercheur AgroParisTech – Engref – Unité mixte de recherche Métafort à Aubières (63), Equipe CFORT (Construction des formes d'organisations territoriales)

Maîtres d'ouvrage de contrats territoriaux

Vincent TETU, président de l'association de techniciens de bassin versant en Bretagne

Guillaume PONSONNAILLE, animateur du contrat territorial Alagnon

Hervé GRIMAUD, président du syndicat intercommunal d'eau potable de la région de Boussac

Jean Claude RICHARD, président du syndicat mixte Vendée-Sèvre-Autizes

Henry FRÉMONT, président de la Chambre d'agriculture d'Indre-et-Loire

Pierre FETTER, responsable technique, Fédération d'Eure-et-Loir pour la pêche et la protection des milieux aquatiques

Représentants de commissions locales de l'eau (CLE)

Agathe REMOND, animatrice de Sage de l'institution interdépartementale de la Sarthe et de l'Huisne

Jean GILBERT, président de la CLE du Sage Loire

Jean-Pierre BAGEOT, président de l'Association permanente des présidents des CLE de Bretagne

Pascal ESTIER, président de la CLE du Sage Sioule

Gilles HUET, délégué régional de l'association Eau et rivières de Bretagne

Représentants des collectivités

Nicole MOREAU, chef de service Eau, Conseil départemental des Deux-Sèvres,

Agnès ANDRE, chargée de mission « eau » au Conseil régional Auvergne

Arnaud CHOLET, ASTER, Conseil départemental du Morbihan

Géraud DE SAINT-ALBIN, chef du service Biodiversité, Conseil régional Centre-Val de Loire

Représentants de l'État

Jean OBSTANCIAS, DDT du Puy-de-Dôme, service politique territoriale de l'eau

Représentants du groupe permanent d'évaluation

Jean-Pierre SIMARD, usagers, représentant de l'Union française d'électricité

Guy FRÉMAUX, DRAAF Centre-Val de Loire

Françoise MORAGUEZ, ARS Centre-Val de Loire

Marc SAUVEZ, conseiller municipal de Langeais

Représentants du comité de direction de l'agence de l'eau

Sylvie DETOC, directrice de la délégation Armor-Finistère

Secrétariat technique de l'évaluation

Céline THIÉBAUT, chargée de mission politique territoriale, direction des politiques d'Intervention

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

Jean-Baptiste CHATELAIN, chef du service évaluation, direction de l'évaluation et de la planification

Prestataires



Évaluer les Politiques et Innover
pour les Citoyens et les Espaces

Médhi BEAUGENDRE, Anne DESGREE, Jean-Philippe HOUSSE,
Sarah MUHLBERGER, Dikran ZAKEOSSIAN (Epices)



Jean-Baptiste NARCY, Déborah ABHERVE (ASca)

Avec près de 400 contrats couvrant 92 % de la surface du bassin, le contrat territorial est devenu l'un des principaux outils d'intervention de l'agence de l'eau Loire-Bretagne. De 2007 à 2012, elle a attribué près de 20 millions d'euros de subventions pour l'élaboration et la conduite des contrats territoriaux.

Le conseil d'administration de l'agence de l'eau a inscrit l'évaluation du contrat territorial dans son plan pluriannuel d'évaluation 2014-2016. Cette évaluation a débuté en 2014 et a duré dix mois.

Le suivi de cette évaluation a été confié à un comité de pilotage indépendant rassemblant des acteurs concernés par la politique territoriale de l'agence : représentants des collectivités, animateurs de contrats, représentants de commissions locales de l'eau (CLE) et de l'État.

La réalisation de l'évaluation a été confiée aux bureaux d'études Epices et ASca. De nombreux outils de collecte d'information ont été mobilisés : les bureaux d'études ont analysé un échantillon de 39 contrats, réalisé 15 études de cas approfondies et interrogé plus de 300 personnes à travers des enquêtes, des ateliers participatifs et des entretiens individuels.

L'évaluation a permis d'aboutir à un ensemble de neuf recommandations qui visent à améliorer l'outil contrat territorial et montrent une ambition d'insérer pleinement cet outil dans la politique d'aménagement du territoire. Ces recommandations concernent à la fois la politique territoriale de l'agence de l'eau et les modalités de travail entre les services de l'agence ou entre l'agence et ses partenaires.

Étant donné la plus-value du contrat territorial en termes de programmation d'actions, de cohérence hydrographique et de structuration de la gouvernance de l'eau sur un territoire, le comité de pilotage propose à l'agence de l'eau de consolider les grands principes fondateurs de cet outil : une contractualisation ouverte à tous les territoires et une incitation à contractualiser en conditionnant certaines aides de l'agence à la signature d'un contrat.

Afin de rendre la démarche contractuelle plus efficace dans l'atteinte des objectifs de la directive cadre sur l'eau (DCE), le comité de pilotage recommande également à l'agence d'encourager un haut niveau d'ambition du contenu des contrats par la définition d'opérations prioritaires et de conditions de renouvellement plus exigeantes.

Le comité de pilotage recommande à l'agence de l'eau de mettre en place une coordination renforcée entre ses services dans l'accompagnement des contrats. Il s'agirait d'une part de disposer d'un référentiel de pilotage des priorités à l'échelle de chaque délégation au travers du programme de mesures et, d'autre part, de mieux coordonner les équipes en charge du suivi du petit et du grand cycle de l'eau. Le comité de pilotage préconise par ailleurs de consolider les compétences des agents à travers le partage d'expérience, la formation sur le développement économique et territorial, et sur les méthodes de concertation et de négociation.

De manière générale, le comité de pilotage propose à l'agence, à ses partenaires et aux maîtres d'ouvrage de s'engager dans un pilotage plus stratégique du contrat afin de développer un véritable outil territorial de gestion intégrée de la ressource en eau, de renforcer la légitimité politique de cet outil et d'atteindre les objectifs de la DCE. Il s'agirait d'anticiper et de formaliser dans la rédaction du contrat les obstacles à surmonter, les acteurs à mobiliser et les synergies nécessaires entre différents volets de la politique de l'eau et des autres politiques territoriales.

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

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

Ce document présente les principaux résultats de **l'évaluation du contrat territorial, outil d'intervention de l'agence de l'eau Loire-Bretagne**. L'évaluation concerne plus spécifiquement le dispositif des contrats territoriaux mis en œuvre par l'agence au cours du 9^e et début du 10^e programme d'intervention, en resituant ces contrats plus largement dans le cadre de la politique territoriale de l'agence.

L'évaluation de l'outil contrat territorial a été suivie par un comité de pilotage largement ouvert aux partenaires financiers et techniques de l'agence ainsi qu'à une diversité d'acteurs territoriaux. Elle s'est organisée autour de cinq questions évaluatives définies par ce comité :

- *Faut-il (re)-penser l'éligibilité des territoires du dispositif contractuel ?*
- *Dans quelle mesure l'outil contrat renforce-t-il la démarche territoriale de l'agence de l'eau ?*
- *Dans quelle mesure l'outil contrat a-t-il un effet sur la gouvernance de la gestion de l'eau ?*
- *Dans quelle mesure l'outil contrat contribue-t-il à l'atteinte des objectifs du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) et de la directive cadre sur l'eau ?*
- *Quelle est l'articulation de l'outil contrat avec les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) ?*

Principaux constats de l'évaluation

Une place centrale de l'outil contrat au sein de la politique de l'agence et une cohérence des principes fondateurs de la démarche territoriale

Le contrat territorial sous les 9^e et 10^e programmes est identifié comme l'outil central de la politique territoriale de l'agence. Cet outil opérationnel, complémentaire de l'outil Sage, repose sur plusieurs principes fondateurs :

- une **programmation pluriannuelle fine à une échelle hydrographique** comme base de la cohérence et de l'efficacité de la démarche ;
- une **sélectivité géographique peu contraignante et un outil ayant vocation à organiser l'action opérationnelle de l'agence à grande échelle** (en complément de la couverture intégrale du territoire visée pour les Sage), sans identification a priori de « territoires à contrats » ;
- une **faible sélectivité d'opérations ou d'actions prioritaires a priori**, et un **fort principe de subsidiarité**, la procédure contractuelle et sa mise en œuvre locale devant déboucher sur l'identification des objectifs locaux et des actions pertinentes à mettre en œuvre ;
- **une ambition pour des contrats multithématiques**, qui semble s'affirmer au fil des programmes, mais reste **une possibilité plus qu'une exigence absolue** malgré une attente croissante en la matière ;
- **une absence d'incitation financière (bonification) liée à l'existence d'un contrat** malgré quelques tentatives sous le 9^e programme ;
- **mais un conditionnement de la plupart des aides relevant du grand cycle de l'eau à la mise en œuvre d'un contrat**, faisant de cette procédure un levier d'accès aux aides « grand cycle¹ » et positionnant ainsi le contrat territorial au cœur de la politique de l'agence de l'eau.

Dans l'ensemble, **le contrat apparaît comme un outil avec une logique d'intervention assez cohérente et bien positionné au sein de l'agence de l'eau Loire-Bretagne**. Il combine une forte exigence de programmation territoriale, portée au niveau local et déclinée à grande échelle, avec le conditionnement de l'accès à certaines aides, de plus en plus nombreuses au cours des programmes, et mobilisant des taux d'aide plus incitatifs. En lien avec cette ambition, l'outil contrat mobilise aussi une très grande partie des équipes de l'agence - près de 55 % des chargés d'intervention, dont certains pour une grande partie de leur temps de travail.

¹ Pollutions agricoles, milieux aquatiques, gestion quantitative...

Si la doctrine est cohérente, **la plus-value actuelle de l'outil repose beaucoup sur la qualité de la procédure, sur sa mise en œuvre locale et sur la façon dont les contrats s'adaptent à leur environnement** (paysage des acteurs, apports et limites des Sage, intérêts et limites des dispositifs financiers disponibles²...).

Selon la grille retenue par l'évaluation, l'efficacité de l'outil dépend de trois dimensions complémentaires. Elle est tributaire de sa capacité à :

- (1) **organiser l'action opérationnelle locale** (les moyens techniques et humains afin que l'action se fasse et avance),
- (2) **proposer une stratégie adaptée à l'ambition environnementale** du projet (réflexion sur les freins et les leviers pour organiser le changement et dépasser les résistances locales - modalités de mobilisation des partenaires et des relais, choix des leviers d'action, mobilisation des connaissances...) et
- (3) **susciter l'adhésion à l'action locale** en l'inscrivant dans **une logique de projet** (ex. une dimension plus globale et pas seulement technique ou sectorielle), source de sens et de **légitimité politique** pour les changements demandés.

Des effets du contrat contrastés au niveau des territoires au regard de ces différentes dimensions...

DES CONTRATS TERRITORIAUX PORTEURS D'UNE VRAIE PLUS-VALUE OPÉRATIONNELLE

L'évaluation met en évidence une certaine satisfaction des acteurs locaux au regard de la démarche contractuelle et de la relation entretenue avec leurs partenaires financiers (agence de l'eau, conseils régionaux et départementaux). La démarche territoriale autour des contrats est vécue comme concrète et pragmatique, répondant à un ensemble d'attentes opérationnelles des maîtres d'ouvrage. Les contrats organisent l'action des structures en charge de la gestion de l'eau (feuille de route, programmation) et donnent de la visibilité financière sur le moyen terme (financement des postes, de l'activité...). Le conditionnement des aides au contrat, loin d'être vécu comme un « chantage », est plutôt perçu comme positif et porteur de garanties et de prévisibilité.

Cette perception par les acteurs locaux est aussi partagée par les acteurs institutionnels qui apprécient le caractère concret et opérationnel des contrats territoriaux, permettant d'organiser l'action (moyens financiers, maîtrises d'ouvrage, postes...) et de programmer l'avancement par rapport aux objectifs de la DCE. La démarche contractuelle est pilotée avec un grand souci de pragmatisme de la part de l'agence, de façon à intégrer les réalités locales, sans dogmatisme excessif, mais avec le souhait d'assurer une démarche de progrès, adaptée aux contextes locaux et aux capacités des territoires.

MAIS UNE PLUS-VALUE STRATÉGIQUE ET « POLITIQUE » (LOGIQUE PROJET) DÉFICIENTES

Considéré en tant qu'outil de programmation, à plus-value purement opérationnelle, le contrat suscite donc une satisfaction générale. Pour autant, un examen plus fin de la mise en œuvre de l'outil vient nuancer sensiblement cette appréciation. En effet, l'outil apparaît comme bien moins robuste du point de vue de sa portée stratégique et de son caractère territorial (logique de projet, approche globale ou transversale...), qui conditionnent pourtant son efficacité environnementale.

— Si l'action opérationnelle est assurée, **la pertinence de la programmation est souvent questionnée**. De ce point de vue, les équipes de l'agence pointent comme première limite l'ambition des actions définies localement dans les contrats (cf. résultats enquête interne). L'évaluation souligne que les études et les analyses conduites au service des contrats ne donnent pas lieu à de vrais arbitrages politiques (pondération entre leviers d'intervention, choix d'organisation...) et enferment la conduite des contrats dans une technicité et une expertise peu lisibles.

— En ce qui concerne la gouvernance des processus locaux et sa pertinence, l'évaluation montre que **les contrats sont généralement conduits comme des opérations techniques et sectorielles, relevant de l'exercice direct des compétences d'un seul maître d'ouvrage**. La plupart des

² Mesures agro-environnementales, dispositifs fonciers, caractère incitatif des aides à l'investissement...

contrats, y compris les multithématiques³, mobilisent un faible nombre de maîtres d'ouvrage. **L'action est donc territorialisée, mais assez peu territoriale et partenariale** au sens d'interactions complexes entre parties prenantes. Les coopérations s'organisent entre les acteurs techniques responsables de la conduite opérationnelle de l'action, et parfois les plus directement impactés par cette conduite (agriculteurs, riverains), plutôt qu'avec la diversité d'acteurs intéressés par ces démarches (usagers, acteurs associatifs, autres partenaires sensibles à la thématique - tourisme, patrimoine...).

— **Les démarches contractuelles apparaissent comme trop techniques et insuffisamment « politiques ».** Elles s'organisent **en référence à des programmes d'actions, ressemblant à des listes de travaux ou de chantiers de mise en conformité** (cf. le rôle central de la programmation dans la démarche), **sans proposer une logique de projet, valorisant les possibilités d'une gestion intégrée ou globale de l'eau.** En dehors de quelques contrats littoraux ou de territoires avec des enjeux forts concernant l'économie, le patrimoine ou l'image locale, la plupart des contrats territoriaux ne s'articulent pas vraiment avec les leviers de l'aménagement, de la gestion de l'espace, de l'économie ou du développement locaux. S'ils organisent une dynamique opérationnelle, ou bénéficient d'injonctions réglementaires à agir, ils ne permettent pas d'inscrire cette gestion dans une démarche plus globale, faisant sens et donnant de la légitimité au projet demandé, à l'ambition des objectifs poursuivis. De ce point de vue, **les démarches multithématiques ressortent elles aussi comme porteuses d'assez peu de synergie,** avec une conduite souvent segmentée des différents volets, sans plus-value territoriale réelle. L'intérêt de ces démarches réside souvent dans la cohérence des moyens financiers, de l'animation et des maîtrises d'ouvrage organisées, plutôt que dans l'approche transversale de la gestion de l'eau.

Si les contrats ressortent comme peu optimisés sur ces dimensions, ils se retrouvent aussi **dans un environnement qui ne permet pas de compenser leurs lacunes.** Ainsi, **les Sage contribuent peu aux contrats territoriaux,** que ce soit **sur le plan de la stratégie,** mais aussi **de l'organisation des maîtres d'ouvrage,** voire de la caractérisation et de l'explicitation plus fine **des objectifs.**

Enfin, le centrage sur la dimension opérationnelle et la programmation n'est pas sans conséquences sur les moyens de pilotage des contrats. En effet, le travail de programmation et la gestion de cette programmation au cours du temps, supposée être au cœur de l'efficacité des contrats, concentrent une très grande partie des énergies des équipes et les rendent peu disponibles pour l'accompagnement local des démarches territoriales.

...en lien avec des limites de mise en œuvre et de cohérence externe

Pour expliquer ces constats, l'analyse évaluative pointe **plusieurs enjeux dans la théorie d'action de l'agence de l'eau** relatifs au fonctionnement de cet outil. **La cohérence initiale de la démarche territoriale de l'agence bute sur la difficulté réelle de la procédure contractuelle et de sa mise en œuvre locale à organiser une action adaptée aux enjeux.** La dimension stratégique et l'efficacité environnementale semblent peu portées et présentes dans les préoccupations des acteurs locaux. Elles sont aussi assez mal identifiées dans le cadre de la procédure, qui assimile l'efficacité à un exercice de « bonne programmation » sur une échelle hydrographique cohérente. En complément, l'agence et les partenaires institutionnels se situent souvent dans une posture « localiste », ne souhaitant pas interférer sur les choix des acteurs locaux. Ils n'ont pas toujours les moyens d'intervenir du fait d'un déficit de temps d'accompagnement et parfois de compétences adaptées. Faute de doctrine claire sur la conduite du changement⁴, ils s'en remettent à la cohérence de la procédure (les étapes de la démarche dont les études et la programmation) et à la cohérence des échelles (Sage vs. contrats).

L'efficacité de la démarche contractuelle apparaît ainsi limitée par plusieurs éléments.

- **La principale limite dans la mise en œuvre des contrats territoriaux vient de l'assimilation entre programmation, cohérence et efficacité.** L'analyse évaluative montre que **si la programmation peut avoir une vertu opérationnelle certaine et assurer de ce fait une forme de cohérence de principe, elle n'est pas à elle seule un**

³ qui s'organisent avant tout autour de l'existence d'un maître d'ouvrage de taille importante (syndicat mixte, EPCI) permettant de porter à lui seul plusieurs volets thématiques.

⁴ Pourtant nécessaire dans la conduite des contrats territoriaux, dont les objectifs environnementaux peuvent nécessiter des évolutions parfois significatives dans l'aménagement ou l'occupation de l'espace, dans les pratiques ou activités économiques locales.

gage d'efficacité. Les dimensions stratégiques (modalités de mobilisation des acteurs et des connaissances, choix des leviers mobilisés, conduite du processus de changement...), ou politiques (donner un sens et une légitimité à l'action locale) ne sont pas vraiment intégrées dans cette réflexion programmatique, conduisant in fine à des programmes d'actions fins, mais peu efficaces ou peu mis en œuvre. Les résistances au changement sur les territoires sont mal identifiées, l'adhésion aux démarches n'est pas toujours assurée faute de sens commun⁵ (dimension projet) donné à ces opérations. Enfin, les enjeux de contexte (plus-value et limites du cadre territorial – organisation des acteurs, orientations des Sage - ou des autres dispositifs publics – MAE, foncier...) ne sont pas pris en compte.

- En lien avec cet effort de programmation, le dispositif souffre aussi d'une tension sur les moyens humains et d'accompagnement. Ces moyens, notamment en interne à l'agence, se retrouvent peu disponibles pour assurer l'accompagnement stratégique des dynamiques locales. Les équipes sont absorbées par les exigences opérationnelles de la programmation et la gestion financière et administrative (ex. avenants). Cette tension sur les moyens est accentuée par l'étendue géographique de la couverture du territoire de l'agence par des contrats.
- Au-delà de ces aspects internes, l'efficacité de l'outil est limitée par un schéma de la politique territoriale un peu réducteur et théorique. Le contrat est assimilé à un échelon purement opérationnel, voire « d'exécution » d'orientations et de stratégies venant des échelles supérieures, Sage ou Sdage. Les travaux conduits aux échelles supra sont souvent considérés comme suffisants pour « border » les choix forts, qui s'imposent par la suite aux territoires locaux. Dans cette vision, les contrats territoriaux viennent décliner des orientations à une échelle locale, par le biais d'études fines (et descriptives) qui débouchent sur des programmes d'actions précis. L'évaluation montre que les fonctions des différentes échelles territoriales ne peuvent être réfléchies de façon aussi « mécanique » et, qu'en tout état de cause, les orientations des Sage ou du Sdage ne comblent pas les besoins de stratégie, mais se situent principalement dans le champ de la planification. Les apports actuels des Sage en matière de déclinaison des objectifs, de maîtrises d'ouvrage, d'explicitation de leviers d'intervention, restent limités.
- Les actions engagées dans les contrats doivent composer avec d'autres procédures publiques et avec une offre d'outils financiers parfois inadaptés. Ainsi, les articulations entre les démarches contractuelles « ascendantes » et les dispositifs régaliens plus descendants (ZSCE, contentieux sur les captages AEP...) peuvent conduire à un « brouillage » et s'avérer bloquantes. Certains dispositifs financiers mobilisés dans le cadre des contrats territoriaux peuvent s'avérer peu adaptés aux objectifs poursuivis – cf. MAE et efficacité environnementale des dispositifs bocage sous la précédente génération GP5 en Bretagne⁶...
- Enfin, cette approche programmatique bute sur des enjeux de paradigme de gestion. Alors même que la gestion de l'eau doit s'inscrire de plus en plus dans le champ de la gestion intégrée (à l'interface du développement local de l'aménagement du territoire et des espaces) **une confusion demeure entre approche territoriale et approches sectorielles territorialisées.** Le rôle de l'agence de l'eau, dans ce nouveau paradigme reste très important (acteur dont les missions s'organisent autour d'un objet unique - l'eau), mais avec la nécessité **d'intervenir dans un contexte de compétences distribuées entre partenaires** (ex. services de l'aménagement foncier, du développement territorial, économie... des collectivités) **et pas seulement de contributions financières coordonnées** (entre services de l'eau des financeurs).

Au final, le bilan que l'on tire de l'outil contrat territorial dépend du rôle que l'on entend faire jouer à cet outil au sein de la politique territoriale.

(1) Le contrat peut être perçu comme un instrument mobilisé à bon escient concernant sa dimension opérationnelle, mais souffrant d'un manque important de cohérence externe – Sage porteurs d'une plus-value insuffisante, dispositifs publics peu adaptés (ex. MAE), organisations territoriales complexes et inachevées.

(2) Mais le contrat peut aussi être perçu comme un outil central de la politique territoriale, doté d'une certaine autonomie, et visant à organiser l'action locale en intégrant les limites du contexte local

⁵ Au sens d'une action légitime sur le territoire, dont les finalités et modalités sont partagées par les acteurs locaux et font sens pour les différentes parties prenantes.

⁶ Cf. évaluation PDRH – volet MAE, cf. évaluations des contrats territoriaux Grand Projet 5/CPER Bretagne

(organisations et intérêts des acteurs, apports et lacunes des Sage locaux, qualités et limites des dispositifs publics qu'il propose de mobiliser...). Cette seconde perception aboutit à une appréciation plus critique de l'outil, considérant que la dimension stratégique devrait être une partie intégrante de toute démarche collaborative, pour tenir compte de ce qui est⁷, et pas de ce qui devrait être⁸.

Recommandations

Au regard de ces constats, neuf recommandations sont formulées et réparties en quatre sous-groupes allant des principes généraux à la mise en œuvre interne ou externe de l'outil contrat territorial et en lien avec les autres politiques territoriales et partenariales. Ces recommandations ont été réfléchies autour de trois principes structurants visant à assurer une réponse aux principales difficultés identifiées dans le bilan évaluatif :

- s'assurer de la cohérence entre les objectifs, les règles et les moyens des contrats ;
- renforcer l'approche stratégique et la dimension politique (projet) dans les démarches contractuelles, au service de leur efficacité ;
- reconsidérer la cohérence d'ensemble du dispositif territorial (Sage et contrat territorial) et partenarial (place de l'agence par rapport aux autres acteurs institutionnels, dans l'accompagnement des contrats territoriaux).

LES CONTRATS DANS LA POLITIQUE AGENCE : PRINCIPAUX OBJECTIFS ET PRINCIPES

R1) MAINTENIR EN PARTIE LES PRINCIPES FONDATEURS ACTUELS DE LA POLITIQUE CONTRACTUELLE

La première recommandation vise à maintenir la structure générale de la politique contractuelle – **sélectivité géographique peu contraignante ; contrat territorial conditionnant l'accès aux aides** – mais en allégeant significativement le rôle et le niveau d'exigence de la programmation dans le pilotage des contrats. En effet, si la sélectivité et la conditionnalité existantes sont cohérentes et apportent la possibilité d'une gestion coordonnée de l'eau à grande échelle, le troisième principe, celui de la programmation pluriannuelle, dans son application actuelle, reste trop lourd et ne garantit pas a priori l'efficacité de l'outil contrat territorial.

Il est également recommandé de renforcer la « sélectivité de contenu » de la démarche territoriale en ayant une identification plus claire et harmonisée des dossiers prioritaires par masse d'eau, et en exigeant des contrats territoriaux qu'ils s'engagent sur une part minimale d'opérations prioritaires au moment de leur souscription. Il s'agit, par cette recommandation, d'adapter le principe actuel de la « subsidiarité procédurale » (définition locale des priorités), pour disposer d'un pilotage plus marqué autour de priorités arrêtées, comme le font d'autres agences de l'eau.

R2) UNE DIFFÉRENCIATION DES APPROCHES CONTRACTUELLES SELON LE POIDS DE LA « DIMENSION TERRITORIALE » ET OU DE « L'ACTION TERRITORIALISÉE »

Cette deuxième recommandation vise à prendre en compte les différences de modèles de gestion auxquels peuvent faire appel les démarches contractuelles. Certaines restent principalement dans le champ de **l'approche sectorielle territorialisée**, portée par un nombre restreint de maîtres d'ouvrage exerçant leurs compétences autour d'un programme d'actions ; d'autres renvoient à une **approche territoriale** : une gestion intégrée et multi-acteurs, avec une forte dimension territoriale autour d'un projet de gestion de l'eau⁹.

Il s'agit de prendre en compte le poids relatif de ces deux dimensions dans la conduite et l'accompagnement des contrats. Ce repérage renvoie donc avant tout à un enjeu de pilotage des contrats pour les équipes de l'agence et leurs partenaires : type d'accompagnement à proposer aux

⁷ état effectif du contexte dans lequel le contrat territorial est mobilisé, avec ses atouts et ses limites

⁸ « bonne cohérence » théorique entre les dispositifs et outils mobilisés

⁹ Notons que ces approches ne sont pas directement liées au caractère mono ou multithématique des contrats : ex (1) contrats multithématiques pollutions diffuses et milieux aquatiques conduits selon une logique de travaux ou de conseil technique très spécialisés et indépendants, sans synergies entre volets ou, à l'inverse (2), contrat monothématique milieux aquatiques faisant le lien avec des thématiques de gestion patrimoniale, tourisme, aménagement des annexes ou du foncier agricole ; contrat pollutions diffuses faisant le lien avec l'économie des filières agricoles, la politique d'installation, l'aménagement de l'espace, les outils de l'urbanisme...

acteurs locaux (compétences, place des différents financeurs...), répartition des équipes de l'agence entre territoires de contrats, poids à accorder aux nouveaux partenaires peu coutumiers de la gestion sectorielle de l'eau ; échelles de conduite de ces projets en lien avec d'éventuelles dynamiques économiques.

R3) ADAPTER LES RÈGLES D'ÉLIGIBILITÉ DES CONTRATS À UN PILOTAGE STRATÉGIQUE

En complément de ce qui précède, la troisième recommandation vise à améliorer la cohérence dans les règles d'éligibilité fines des contrats. Il s'agit de :

- **Ne pas ériger en principe l'approche multithématique des contrats mais de faire de cette construction multithématique une possibilité, en fonction des synergies fonctionnelles et opérationnelles espérées entre volets ou des enjeux de cohérence incontournables entre volets.**
- **Exiger en retour, pour les contrats territoriaux, la définition d'une « stratégie » et d'un « positionnement » ou d'un « projet territorial »** clarifiant la façon dont est abordée la gestion de l'eau, les freins et leviers, les difficultés potentielles et les solutions envisagées. Il s'agit de préciser les articulations envisagées entre leviers (ex. équilibre entre gestion foncière, actions sur l'espace et le bocage, actions sur les techniques ou filières agricoles...), les partenariats et relais mobilisés pour porter ces leviers (partenariats élargis ou centrage sur un maître d'ouvrage principal si pertinent), le positionnement vis-à-vis de l'action réglementaire (distanciation ou rapprochement du projet contractuel par rapport aux programmes d'actions réglementaires¹⁰).
- **Travailler sur la mutualisation et la taille critique des territoires de contrat, sans fixer de seuil d'accès ou de territoire minimal a priori**, mais en étant ouvert à des approches plus groupées – mutualisation d'une somme de petits contrats (ex. des aires d'alimentation de captage), regroupement de l'ingénierie et de la contractualisation à l'échelle d'un Sage...
- **Maintenir une progressivité dans l'accès aux contrats, avec des conditions de renouvellement exigeantes, négociées dès le début de l'engagement contractuel** (ex. pourcentage d'opérations prioritaires, taille, organisation de la maîtrise d'ouvrage... pour accéder à la génération suivante).
- **Revoir le cadencement et la durée des contrats en organisant ces derniers autour d'une durée type de 6 ans (2x3 ans)** pour (1) assurer un pilotage plus dense de la démarche avec une révision à mi-parcours, (2) allonger le temps de l'action, et (3) proposer une vraie prise de recul (évaluation). Il est proposé aussi de prévoir **une possible révision de fond entre générations** de contrats de façon à réorienter la dynamique locale vers une approche plus globale et intégrée à la demande de la CLE ou résultant des recommandations d'une évaluation du contrat.

PILOTAGE ET MANAGEMENT « INTERNE » DES CONTRATS TERRITORIAUX

R4) PRIORISATION ET COORDINATION DES CONTRATS AU SEIN DE L'AGENCE

La quatrième recommandation vise à mieux organiser le pilotage des démarches contractuelles en interne à l'agence. Elle propose de travailler à l'élaboration et à la valorisation d'un *référentiel de priorités territoriales unifié à l'échelle du bassin Loire-Bretagne*¹¹ – le programme de mesures décliné à l'échelle de chaque délégation de façon à rendre possible le pilotage des contrats autour de priorités et d'enjeux autres que les seuls objectifs généraux du Sdage et de la DCE. Il est proposé aussi de coordonner plus systématiquement qu'aujourd'hui les équipes intervenant sur un même secteur géographique. Les liens entre acteurs du grand et petit cycle de l'eau sont notamment assez peu développés. En complément, il est proposé de travailler sur la capitalisation collective et le partage des éléments de doctrine pour un accompagnement plus adapté des contrats (formations, retours d'expériences, animations permettant de rendre compte de situations type, de difficultés rencontrées, de démarches alternatives de gestion...). L'amélioration sensible des outils de suivi apparaît aussi comme une nécessité déjà évoquée par les missions précédentes et ayant conduit à un travail de refonte, actuellement en cours. Enfin, il est proposé de davantage cibler l'avis des instances de bassin, pour mieux le valoriser, autrement que sur le plan de l'examen de conformité financière des démarches engagées. Cet avis pourrait être ciblé sur certains contrats à forte portée territoriale,

¹⁰ Cf. évaluation 45 contrats de Sage et contrats territoriaux - Grand projet 5 en Bretagne

¹¹ Complémentaire au programme d'intervention de l'agence

nécessitant des arbitrages ou un appui plus important au regard des négociations locales (acteurs, leviers, ambition du contrat territorial)¹².

R5) ALLÉGER LE FORMALISME ADMINISTRATIF ET FINANCIER POUR GAGNER EN TEMPS ET EN DISPONIBILITÉ DES ÉQUIPES

La cinquième recommandation propose une réflexion de fond sur le formalisme administratif et financier attaché aux contrats, de façon à alléger la charge des équipes pour leur permettre d'assurer le pilotage stratégique des contrats, très déficient aujourd'hui. Il est proposé d'alléger ou modifier les principes de la programmation. Cette programmation peut être revue dans son degré de précision (plus globale), dans son ciblage (centrée sur certaines actions prioritaires uniquement), ou abandonnée pour certains contrats (ex. des contrats d'animation dans d'autres agences). Conformément aux échanges des ateliers internes de l'agence, il est également proposé de réfléchir à une série d'autres pistes d'adaptation : modalités de gestion des avenants et de lettres de justification, outils de suivi financier, procédures d'instruction simplifiées des aides mobilisées au sein des contrats, répartition des tâches administratives au sein des équipes de l'agence.

En contrepartie, un effort est demandé sur le « formalisme stratégique » avec une écriture des contrats de façon à clarifier les attendus, les leviers, les partenariats, les modalités de gouvernance et d'animation. Ce formalisme vise à clarifier les choix forts de la démarche contractuelle, en rendant compte des enjeux de contexte, des limites de moyens éventuelles, du paysage des acteurs. Il peut aussi servir de trame au pilotage de l'action, en se substituant ainsi aux listes d'actions et aux montants financiers programmés, qui organisent le pilotage actuel. La mise en avant de ce pilotage stratégique peut conduire en retour à alléger la démarche programmatique actuelle.

ACCOMPAGNEMENT ET PILOTAGE « EXTERNE » DES CONTRATS AUPRÈS DES ACTEURS LOCAUX

R6) UNE MOBILISATION PLUS CIBLÉE ET PLUS STRATÉGIQUE DES CONNAISSANCES

La sixième recommandation insiste sur l'importance d'une mobilisation stratégique des connaissances au service des démarches territoriales. Elle propose de revoir en partie le contenu des cahiers des charges des études conduites localement pour les centrer sur des variables plus socio-économiques, des enjeux d'acteurs et de gouvernance, des questions d'efficacité environnementale (ex. modèle de gestion de l'eau, plus ou moins technique ou global à adopter au regard des besoins locaux). Il est également proposé de mieux cibler les exigences autour des bilans, des suivis et des évaluations. Une mission externe d'assistance à maîtrise d'ouvrage pourrait être proposée à l'échelle du bassin ou des délégations pour mobiliser, de façon ciblée, un regard externe pour animer les phases de conception, de bilan et d'évaluation des contrats. En complément, il semble important que l'agence organise à l'externe (vers les animateurs, autres partenaires techniques, élus), l'effort de mise en réseau, de capitalisation de retours d'expériences, et de montée en compétences proposée en interne.

R7) PILOTER LES CONTRATS DANS UNE PERSPECTIVE PLUS STRATÉGIQUE

Dans la gestion actuelle des contrats territoriaux, l'agence et les financeurs se situent avant tout comme des garants de la procédure et de la méthode dans les démarches locales. Au regard des limites de cette approche, il est proposé de porter des propositions et des positions de négociation, intégrant la réflexion stratégique. Cette approche, plus engagée, est souvent demandée par les acteurs locaux eux-mêmes qui regrettent que l'agence vienne vers eux avec une « feuille blanche ». Il est aussi recommandé que l'agence soit force de proposition et qu'elle ait un droit de regard fort sur l'organisation du processus territorial, les acteurs associés, la gouvernance, les relais et les partenariats proposés.

LE CONTRAT DANS SON ENVIRONNEMENT PARTENARIAL ET TERRITORIAL

R8) OPTIMISER LA DIMENSION PARTENARIALE DU CONTRAT : ARTICULATIONS ENTRE FINANCEURS

La coordination partenariale autour des contrats revêt une forte importance en lien avec les enseignements évaluatifs. Elle est liée au besoin, pour l'agence et les financeurs, d'être davantage proactif dans l'accompagnement territorial, porteur de propositions et d'exigences stratégiques pour enrichir la construction locale. Elle est aussi liée au besoin d'inscrire la gestion de l'eau dans une approche plus intégrée et globale, à l'interface de différents leviers et de différentes compétences, qui

¹² S'assurer de la cohérence entre projets de contrat et enjeux identifiés par les études ou évaluations préalables ; cohérence entre l'ambition du projet et les priorités identifiées par l'agence...

ne sont pas uniquement détenus par les acteurs du « monde de l'eau ». Il est donc proposé de définir, dans la mesure du possible, une approche commune des situations locales entre partenaires financiers ; de se répartir les rôles et les légitimités dans l'appui aux dynamiques des contrats territoriaux (quel appui en fonction de quelles compétences prioritaires) ; de se répartir les outils et les dispositifs d'appui au contrat (foncier, gestion bocagère, économie et filières...) pour s'adapter aux besoins ; de converger vers une plus forte articulation financière (décroisements, guichet unique) de façon à alléger le travail administratif et financier et à libérer du temps pour l'animation territoriale. Enfin, il est aussi proposé de penser davantage le positionnement relatif des contrats territoriaux par rapport aux procédures réglementaires, parfois inhibitrices sur les processus locaux si elles sont trop entremêlées à l'action contractuelle.

R9) OPTIMISER LES ARTICULATIONS SAGE & CONTRAT TERRITORIAL SUR L'ENSEMBLE DES DIMENSIONS DE LA « COOPÉRATION »

La dernière recommandation vise à **optimiser les synergies et les articulations entre Sage et contrats territoriaux**. À cette fin, il s'agit :

- d'identifier les complémentarités et les coopérations à développer entre les équipes qui portent chacune de ces démarches, à deux échelles de territoire ;
- d'identifier les moyens et les modalités concrètes pour articuler l'action du Sage et des contrats territoriaux (ex. « contrat chapeau » déployé sur l'ensemble du territoire du Sage Sèvre Nantaise) ;
- de préciser les attentes des Sage vis-à-vis des contrats en ce qui concerne (1) les objectifs spécifiques, (2) les logiques de changement que le Sage recommande pour atteindre ces objectifs¹³ et (3) le mode d'organisation qu'il promeut sur le plan de la structuration de la maîtrise d'ouvrage ;
- de renforcer les liens « politiques » entre contrats et Sage, en s'assurant de la présence d'élus du Sage dans les instances des contrats territoriaux, de façon à porter les enjeux et positions du Sage dans cette assemblée locale ;
- de renforcer l'avis des Sage sur les contrats (avis demandé au stade du renouvellement, de la révision) en les organisant autour de questions plus ciblées.

¹³ Changement de pratiques / de systèmes agricoles ; leviers techniques, fonciers, politiques mobilisables au-delà du domaine de l'eau, etc.



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

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

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

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

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

Le rapport d'évaluation, la synthèse du rapport ainsi que le plan d'actions adopté par le conseil d'administration subséquent à ces travaux d'évaluation sont également disponible sur : http://www.eau-loire-bretagne.fr/nos_missions/evaluations/evaluation_politique

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



<https://www.facebook.com/Agence-de-leau-Loire-Bretagne-309664692457628/timeline/>



<https://twitter.com/loirebretagne>



<https://www.linkedin.com/company/agence-de-l'eau-loire-bretagne>



<https://www.youtube.com/user/EauLoireBretagne>



<http://www.dailymotion.com/Agence-eau-Loire-Bretagne>