

Évaluation

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

www.eau-loire-bretagne.fr

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



Établissement public du ministère
chargé du développement durable

édition : novembre 2017

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

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

La réalisation de l'évaluation est confiée à des bureaux d'études extérieurs spécialistes de l'évaluation des politiques publiques.

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

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

Le rapport d'évaluation et sa synthèse sont disponibles sur le site Internet de l'agence de l'eau :

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

Membres du comité de pilotage de l'évaluation :

Président du Comité de pilotage :

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

Représentants des Usagers :

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

M. Philippe NOYAU (Usagers professionnels - Agriculture)

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

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

Représentants de l'Etat et Etablissements publics :

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

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

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

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

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

Représentants de l'agence de l'eau :

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

M. Claude GITTON (Directeur général adjoint Programme)

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

Secrétariat technique de l'évaluation :

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

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

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

Evaluation réalisée de janvier à juin 2017

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

Contexte de l'évaluation

Le conseil d'administration de l'agence de l'eau Loire-Bretagne a inscrit au plan pluriannuel d'évaluation 2017-2019, l'étude de la cohérence globale du 10^e programme d'intervention. Cette évaluation doit permettre de questionner les fondamentaux du 10^e programme d'intervention : un programme tourné vers l'atteinte des objectifs environnementaux du Sdage, un programme plus incitatif, plus sélectif et plus lisible. Elle vise à fournir les éléments de réflexions utiles dans la perspective de l'élaboration du 11^e programme d'intervention.

La question de la cohérence globale du programme d'intervention se pose dans un contexte où le programme d'intervention est à cheval entre plusieurs objectifs dont un très prioritaire : l'atteinte des objectifs de la directive cadre sur l'eau (DCE). Or, le 10^e programme d'intervention est le fruit de négociations et de compromis à l'échelle du bassin. Il intègre à la fois des missions historiques tournées vers le petit cycle de l'eau, des missions de plus en plus accentuées vers le grand cycle et les objectifs de la DCE, ainsi que des missions portées par le conseil d'administration ou découlant du cadrage de la tutelle (changement climatique, alimentation en eau potable, assainissement non collectif...). Face à la diversité des référentiels et des attentes auxquelles doit répondre le programme, la question centrale de l'évaluation interroge sa cohérence avec le Sdage et son programme de mesures. Il s'agit aussi de comprendre comment les principes du 10^e programme, lisibilité, incitativité et sélectivité, auxquelles s'ajoute l'approche territoriale (dont les contrats territoriaux), permettent de piloter et d'orienter ce lien entre programme d'intervention et Sdage.

L'évaluation de la cohérence du 10^e programme s'est déroulée sur la première moitié de l'année 2017 en combinant une série d'analyses documentaires, des entretiens au siège de l'agence et avec les membres des instances, des approfondissements avec les délégations et une grande enquête auprès des maîtres d'ouvrages du bassin, bénéficiaires des aides. Les travaux ont été suivis par un comité de pilotage constitué principalement des membres du groupe permanent d'évaluation appartenant au Conseil d'administration, avec un appui de l'agence de l'eau. Cette constitution spécifique répond au besoin de faire le lien entre cette évaluation et le travail mené au sein des instances pour élaborer le 11^e programme.

Constats de l'évaluation

UN 10^E PROGRAMME D'INTERVENTION QUI PREND EN COMPTE LES PRINCIPALES ATTENTES DU SDAGE

Le programme d'intervention **apporte dans l'ensemble une réponse aux orientations et aux dispositions identifiées dans le Sdage**. En effet, les aides du 10^e programme d'intervention assurent :

- la bonne **couverture des thématiques** abordées dans le Sdage. L'essentiel des orientations et des dispositions de nature non-réglementaire du Sdage, trouve une prise en compte dans les modalités et les aides du programme¹.
- la prise en compte de **la plupart des dispositions territorialisées** et des zonages prioritaires définis par le Sdage (ex. algues vertes, action phosphore, captages prioritaires, zones à enjeux ANC...).

Le programme d'intervention assure une forme de correspondance avec la majorité des orientations et des dispositions du Sdage qui le concernent, mais **le niveau de cette correspondance peut être assez variable**. Certaines dispositions ont été déclinées de façon assez précise dans le programme (ex. pollution organique avec une politique de prise en charge ad hoc), là où d'autres trouvent une réponse plus générique ou partielle. Il en va de même des correspondances géographiques.

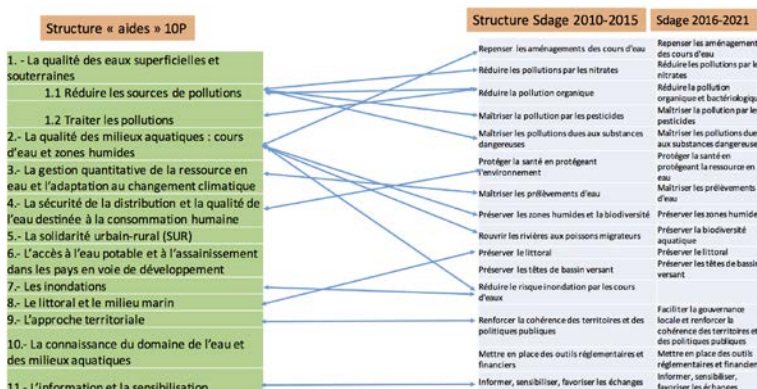
¹ Un nombre très limité de dispositions (têtes de bassins versants, nappes d'eau patrimoniales, intervention sur le pluvial) ne trouve pas de prise en charge *spécifique*. Le programme contribue néanmoins à une gestion plus indirecte de ces thématiques.

DES PRINCIPES D'ACTION - LISIBILITÉ, SÉLECTIVITÉ, INCITATIVITÉ - INSUFFISAMMENT MOBILISÉS AU SERVICE DU SDAGE

Un 10^e Programme qui rend peu lisibles les liens Sdage/DCE

La lisibilité des liens avec le Sdage reste limitée pour plusieurs raisons :

- une architecture du 10^e programme peu articulée avec celle des orientations et dispositions du Sdage ;
- une traçabilité des liens au Sdage et à ses objectifs qui reste partielle ou complexe à reconstituer dans la rédaction du programme, dans sa structure budgétaire mais aussi dans le détail des taux - qui ne reflètent pas en soi les enjeux prioritaires du 10^e programme ;
- une lisibilité opérationnelle insuffisante, avec des « fiches action » et des « codes travaux » dont le découpage et l'organisation ne reflètent pas nécessairement les priorités du programme et les liens au Sdage ;
- une mise en œuvre avec des règles de pilotage et de sélectivité qui ne facilitent pas la gestion au service des priorités.



L'ensemble de ces constats interroge avant tout le statut et les modalités de construction du programme d'intervention. Il apparaît que **le 10^e programme n'est pas vraiment conçu comme une feuille de route de l'agence, mais plutôt comme un document formalisant les aides de l'établissement** et leurs conditions d'application. Dans le programme de l'agence, les objectifs sont avant tout financiers - et pas physiques - et l'ambition ou la logique d'action est assez peu qualifiée. La stratégie de réponse aux objectifs du Sdage et la déclinaison de l'ambition portée par l'agence, aux côtés de l'action régalienne de l'Etat, ne sont pas clairement spécifiées. **Plus qu'une lisibilité des objectifs, le programme s'attache à organiser une lisibilité des aides auxquelles ont droit les maîtres d'ouvrages** en cohérence avec le statut du document.

Si le 10^e programme prend en compte la diversité des demandes et des objectifs qui lui sont adressés (DCE, administrateurs, demandes de la tutelle...), il ne hiérarchise pas suffisamment ces objectifs et ne précise pas la réponse spécifique qu'il entend y apporter. Ce manque de lisibilité rend difficile le portage politique des priorités, au niveau des usagers du bassin, et le pilotage opérationnel au niveau des équipes de l'agence.

Une incitativité qui s'améliore mais qui reste peu optimisée

L'incitativité du programme est un des leviers pour organiser la mobilisation des acteurs sur les thématiques et les objectifs prioritaires. Cette incitativité s'est améliorée au cours du temps, avec d'abord une évolution sensible des taux depuis le 9^e programme puis leur renforcement lors de la révision du 10^e programme. Ces évolutions contribuent à un intérêt accru des maîtres d'ouvrages identifié par l'enquête mais aussi à des effets de levier parfois sensibles sur certaines thématiques prioritaires (ex. dynamisation des actions relatives aux zones humides en lien avec un relèvement du taux à 80%). Sur un autre plan, la hausse des taux lors de la révision à mi-parcours a permis de retrouver un équilibre budgétaire pour l'agence qui voyait une sous-consommation en début de programme, rendant complexe la mise en place d'une sélectivité sur les dossiers.

Si l'incitativité du programme est parfois réelle, plusieurs enjeux demeurent autour de ce principe. Contrairement au souhait affirmé lors de la construction du programme², **l'incitation par les taux n'est pas toujours proportionnelle aux priorités du programme et du Sdage**. Cette incitativité n'est pas non plus liée à l'efficacité environnementale des actions soutenues, avec des actions parfois indirectes (diagnostics agricoles, études) ou imposées (gestion quantitative) qui bénéficient des taux maximaux, à la différence des mesures structurelles sur le foncier, les aménagements, les filières... Au total, les évolutions des taux lors de

² Cf. enjeux prioritaires esquissés dans l'introduction du 10^e programme et renvoyant notamment à l'atteinte du bon état, et réponse aux objectifs environnementaux de la directive cadre sur l'eau.

la révision du 10^e programme ont eu des effets ambivalents en stimulant d'avantage les actions autour de l'ANC, de l'assainissement collectif ou de l'AEP, et relativement moins les actions du grand cycle de l'eau.

En outre, il apparaît que **l'incitativité n'est pas toujours suffisante** pour déclencher des opérations prioritaires, en particulier pour les opérations du grand cycle de l'eau : celles-ci renvoient à une dynamique territoriale complexe, nécessitant de combiner incitativité, légitimité, exigence à agir et efficacité unitaire des actions entreprises. La faible pertinence de certaines aides actuelles³ limite la portée de cette incitativité. L'absence de cadre régalien favorable, de même que l'évolution forte du paysage partenarial sur les politiques de l'eau (désengagement des départements, nouvelles régions...), peuvent aussi affaiblir la portée de cette incitativité sur les actions relatives à la continuité et aux pollutions diffuses.

Une sélectivité partielle et peu mobilisée

Du point de vue de la sélectivité, le programme de l'agence propose quelques avancées importantes avec la liste des systèmes d'assainissement prioritaires : celle-ci fait l'objet d'une validation en conseil d'administration et organise fortement l'action locale, d'autant qu'elle s'accompagne d'un taux bonifié. Une démarche similaire est engagée pour élaborer une liste autour des systèmes industriels (macropolluants), mais aussi pour mieux cibler les interventions milieux aquatiques sur les altérations les plus pénalisantes du point de vue du bon état.

En dehors de ces exemples, dont certains sont très récents, la sélectivité du programme apparaît comme partielle et peu mobilisée. Le programme cherche à organiser davantage une égalité de traitement des bénéficiaires plutôt qu'une sélectivité sur la base des priorités environnementales DCE (état des masses d'eau, actions issues du programme de mesures, gain environnemental). Les agents chargés de l'instruction des aides déplorent un fonctionnement en mode éligibilité « si c'est éligible, c'est financé ! », sans modulation ou conditionnement des interventions en lien avec le caractère plus ou moins prioritaire de l'action dans tel ou tel contexte. La sélectivité est en fait largement renvoyée à l'échelon local dans le cadre des contrats territoriaux, échelon qui ne parvient pas toujours à construire une stratégie et un programme d'actions tournés vers l'atteinte des objectifs environnementaux du Sdage (cf. évaluation contrats territoriaux).

LE 10^E PROGRAMME D'INTERVENTION APPORTE DES MOYENS QUI COUVRENT PARTIELLEMENT LES BESOINS IDENTIFIÉS DANS LES OBJECTIFS DU SDAGE

L'évaluation montre aussi des enjeux relatifs à l'équilibre des moyens du 10^e programme : ceux-ci ne couvrent pas toujours les besoins identifiés dans les objectifs du Sdage.

Les budgets consacrés par le programme d'intervention sont globalement en adéquation avec les objectifs du Sdage, si on tient compte des estimations initiales et des rythmes de consommation. Le budget consacré au volet hydromorphologie est inférieur aux estimations, mais cette exception est motivée par un déficit de maîtrise d'ouvrage et ne semble pas pénalisante. Les financements relatifs aux pollutions diffuses agricoles sont conformes aux prévisions, mais fortement dépendants des cofinancements et des modalités du FEADER.

Certains choix budgétaires conduisent en revanche à limiter l'autonomie d'intervention de l'agence et les spécificités de ses interventions. Les aides agricoles, et dans une moindre mesure celles des autres activités économiques, apparaissent comme peu adaptées pour des raisons d'encadrement communautaire mais aussi du fait des choix de l'agence (intervention en situation de cofinancement uniquement ; un champ de mesures peu adapté aux enjeux d'efficacité et de pérennité).

Enfin, l'évaluation met en évidence une réelle tension sur les ressources humaines de l'agence, qui sont un des facteurs les plus limitants de la cohérence. En effet, face à un 10^e programme peu priorisé et avec des règles de gestion insuffisamment sélectives, les équipes se retrouvent en tension permanente entre dossiers prioritaires et non prioritaires, avec des difficultés à assurer l'accompagnement proactif et transversal souhaitable pour faire émerger les dossiers prioritaires souvent complexes.

³ ex. rigidité et complexité des aides agricoles, démontrées par les évaluations nationales.

Efficacité unitaire parfois très limitée de certaines mesures agroenvironnementales et des aides à l'investissement...

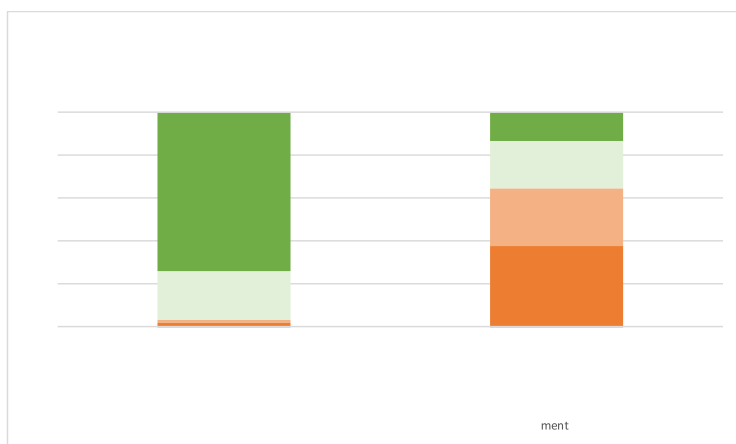
Faute de priorisation suffisante, l'agence de l'eau, avec des effectifs en baisse, doit faire face à un nombre de dossiers croissant, dont une grande partie est peu prioritaire et renvoie à des demandes courantes des acteurs locaux (cf. graphique issu de l'enquête maitres d'ouvrages bassin)⁴. L'émergence des dossiers les plus prioritaires pour l'atteinte des objectifs du Sdage s'en retrouve souvent pénalisée, tandis qu'un temps d'instruction important est mobilisé sur des dossiers non prioritaires (eau potable, aides à l'assainissement domestique et aux activités économiques non prioritaires).

Conclusion et recommandations

La cohérence du programme d'intervention avec le Sdage est assurée dans les grandes lignes – pas de thématiques ou d'axes non pris en compte - mais elle reste insuffisante et peu optimisée.

La lisibilité du programme à cet égard est faible, dans la mesure où ce dernier n'est pas conçu comme un « programme d'objectifs », mais comme un outil financier formalisant les aides de l'établissement. L'ambition du programme et ses priorités ne sont pas assez explicites pour organiser son portage politique et son pilotage technique. **Les principes de sélectivité et d'incitativité qui ont prévalu à la construction du 10^e programme s'améliorent au cours du temps** (effort d'incitativité accru lors de la révision, recours à des modalités de priorisation plus affirmées), **mais restent insuffisants** pour assurer une cohérence transversale en faveur des priorités du Sdage. La cohérence du programme est aussi limitée par des **enjeux de moyens** (notamment humains) et des enjeux de gouvernance (fonctionnement des instances), rendant son application difficile.

La cohérence de l'action publique impacte aussi son efficacité potentielle. De ce point de vue, **le 10^e programme ne répond pas suffisamment à l'exigence de résultat fixée par la DCE**. L'évaluation montre que la cohérence du programme d'intervention avec le Sdage est avant tout formelle : les aides de l'agence et ses outils territoriaux assurent une correspondance de forme qui ne tient pas toujours compte de l'efficacité des outils mobilisés. La construction du programme d'intervention de l'agence souffre d'un déficit de regard stratégique sur les difficultés effectives rencontrées dans la mise en œuvre, et les manières de les surmonter.



Face à ces constats, plusieurs familles de recommandations ont été débattues afin d'améliorer la cohérence du 11^e programme. Ces recommandations répondent à un triple objectif :

1) **Renforcer la visibilité politique du 11^e programme** en rendant plus explicites ses objectifs et ses priorités et en adaptant ses modalités d'aide et de mise en œuvre. Il s'agit d'élaborer un programme d'objectifs plutôt qu'un outil financier et, ce faisant, de clarifier les objectifs et les priorités du 11^e programme en lien fort avec le Sdage et le programme de mesures. Il s'agit aussi de traduire les objectifs et les priorités dans les modalités d'aide et de mise en œuvre : adopter une sélectivité renforcée à la base et des taux qui reflètent davantage les priorités du programme.

2) **Améliorer l'efficacité du programme et contribuer à l'atteinte des objectifs de résultat** de la DCE. Dans cette perspective, il est proposé de se doter lorsque cela est nécessaire, d'une stratégie et d'outils d'intervention plus autonomes (par rapport à celles des autres acteurs publics), pour mieux répondre à l'exigence de résultat. Il est aussi proposé d'améliorer le pilotage stratégique de l'agence à différentes échelles (délégations et contrats territoriaux), de façon à ce qu'elle assume plus clairement vis-à-vis de ses interlocuteurs, des positions de négociation au service de cette exigence de résultat, adaptées aux différents contextes.

⁴ Les équipes de l'agence estiment dans certains entretiens que les réponses "courantes" occupent près de 90% de leur temps.

3) **S'assurer de la faisabilité des recommandations sur le plan des moyens et de la gouvernance de l'agence.** Cette recommandation vise notamment à ajuster les moyens (humains et dans une moindre mesure financiers) aux priorités et aux enjeux stratégiques⁵. Elle propose aussi de repenser la gouvernance au niveau des instances de bassin pour mieux aborder la question de la cohérence lors de la conception et du pilotage du programme.

⁵ et réciproquement tenir compte des moyens lors de la définition des interventions de l'agence

Agence de l'eau Loire-Bretagne

9 avenue Buffon • CS 36339

45063 ORLEANS CEDEX 2

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

contact@eau-loire-bretagne.fr



*Établissement public du ministère
chargé du développement durable*