



# Évaluation

de l'incitativité et de la sélectivité du programme  
de l'agence de l'eau Adour-Garonne au regard  
des objectifs de la DCE

Synthèse et recommandations



AGENCE DE L'EAU  
**ADOUR-GARONNE**

ETABLISSEMENT PUBLIC DU MINISTÈRE  
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE





## L'évaluation

### au sein de l'agence de l'eau

Face à l'objectif d'atteinte du bon état des masses d'eau, fixé par la Directive cadre européenne sur l'eau (DCE), l'agence de l'eau Adour-Garonne a décidé de mettre en place une stratégie d'évaluation de ses politiques publiques, afin de s'assurer de la pertinence, de la cohérence, de l'efficacité et de l'efficience de ses interventions.

Contrairement au contrôle (s'appliquant à des activités suffisamment normées pour être jugées au regard de mesures précises), l'évaluation concerne des démarches de projets complexes ou novateurs, qui appellent des instruments de mesures composites (analyse de données, écoute d'acteurs, ateliers collectifs...) pour juger de leur qualité.

Cette synthèse est téléchargeable sur le site internet de l'Agence : [www.eau-adour-garonne.fr](http://www.eau-adour-garonne.fr)



## Méthodologie de l'étude

L'évaluation de l'incitativité et de la sélectivité des aides de l'Agence a été placée sous la responsabilité d'un comité de pilotage pluraliste regroupant des acteurs concernés par les politiques de l'Agence, des administrateurs et des représentants de l'établissement.

Ce dernier s'est réuni à trois reprises pour valider le référentiel d'évaluation, discuter des premiers résultats de la collecte d'information et consolider les conclusions et recommandations de l'étude.

La méthode d'évaluation a été menée selon 4 phases successives comprenant :

- la phase 1 de lancement et de cadrage ayant permis de structurer l'approche et d'arrêter le périmètre de l'évaluation ;
- la phase 2 d'observation et de collecte du matériau d'analyse ;
- la phase 3 d'analyse approfondie des informations recueillies ;
- la phase 4 de production du jugement d'évaluation et des recommandations.

De manière plus opérationnelle, les travaux suivants ont été menés au cours des neuf mois de l'étude :

- la conduite de 12 entretiens de cadrage ;
- l'analyse documentaire des modalités d'intervention de l'Agence et leurs évolutions sur la période 2007-2013 ;
- l'exploitation quantitative de la base de données des aides sur cette même période ;
- la réalisation d'entretiens avec les responsables des politiques de l'Agence, des acteurs clés du programme ainsi que des partenaires (DREAL, DRAAF, Chambres consulaires...) ;
- l'administration et l'exploitation d'une enquête en ligne, complétée par plus de 500 maîtres d'ouvrage, bénéficiaires ou non des aides de l'Agence ;
- la conduite de 6 études de cas sur le territoire couvrant l'ensemble des thématiques et combinant des visites sur place et des entretiens avec plus de 50 acteurs locaux ;
- l'animation d'une réunion dans chaque délégation de l'Agence, regroupant des acteurs clés du territoire, de manière à consolider les constats produits à ce stade ;
- la conduite d'entretiens avec des animateurs de différents types de contrats (PAT, rivière, territorial, PPGCE...) ;
- la production d'un benchmark sur l'incitativité et la sélectivité des programmes d'interventions des autres agences de l'eau françaises.

# SOMMAIRE

1.	Introduction	06
2.	Panorama des interventions de l'Agence dans le cadre des 9 <sup>ème</sup> et 10 <sup>ème</sup> programmes	09
3.	Lisibilité et visibilité des priorités de l'Agence	12
4.	Sélectivité des aides de l'Agence	17
5.	Incitativité des interventions de l'Agence	22
6.	Conclusions et recommandations	28
	Lexique	35



# Introduction

1

1

## La sélectivité et l'incitativité dans les programmes d'intervention de l'Agence

Depuis 2007, l'Agence construit et fait évoluer ses programmes d'interventions pour les mettre au service du SDAGE (Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux) et des objectifs de la Directive Cadre européenne sur l'Eau (DCE).

Le 9<sup>ème</sup> programme de l'agence de l'eau Adour-Garonne (2007-2012) est le premier à avoir renforcé les modalités d'aide relatives aux nouveaux enjeux, en se dotant des moyens financiers correspondants.

Poursuivant cette approche, la priorisation des enjeux s'est concrétisée lors de la révision du 9<sup>ème</sup> programme. Celle-ci s'est notamment accompagnée d'un rééquilibrage des interventions au profit des thématiques liées au grand cycle de l'eau avec une diminution relative des aides au petit cycle de l'eau.

Sélectivité des aides, territorialisation des politiques d'aides et de redevances, meilleure complémentarité des politiques soutenues par les différents acteurs : le 10<sup>ème</sup> programme a prolongé cette recherche d'efficacité, jusqu'à conduire l'Agence, dans certains cas de contractualisation, à s'ouvrir à d'autres sujets portés par ses partenaires, au-delà de la simple logique de l'eau, pour obtenir des effets de levier sur les objectifs de la DCE.



Dans ce contexte, l'enjeu de l'évaluation consiste à étudier dans quelle mesure la révision du 9<sup>ème</sup> programme, puis l'élaboration du 10<sup>ème</sup> programme, ont permis de renforcer la capacité de l'Agence à sélectionner les actions prioritaires à financer (sélectivité) et à inciter les maîtres d'ouvrage à les mettre en œuvre (incitativité) en vue d'une meilleure contribution aux objectifs de la DCE.

Notion	Définition	Objectifs	Outils privilégiés	Facteurs favorables
<b>Sélectivité</b>	Capacité de l'Agence à financer en priorité les opérations qui sont les plus efficaces au regard des objectifs DCE, tout en assurant ses autres missions	Intervenir en priorité sur les opérations ayant un impact sur les objectifs de la DCE Logique d'exclusion Logique de hiérarchisation	Critères d'éligibilité, de conditionnalité et de zonage Critères de priorisation	Partage des objectifs Combinaison avec les autres leviers (réglementaires et financiers)
<b>Incitativité</b>	Capacité de l'Agence à inciter et à déclencher la mise en œuvre des actions contribuant le plus à l'atteinte des objectifs DCE, dans un encadrement communautaire des aides contraignant	Logique coût / avantage Logique d'accompagnement Logique de négociation	Levier financier Levier humain / animation Synergie avec les services de l'État Pédagogie et communication	Existence de maîtrise d'ouvrages compétents Intérêt et savoir faire des MOA

**1****2**

### Trois questionnements prioritaires

L'évaluation portait sur l'ensemble des politiques opérationnelles mises en œuvre dans le cadre du programme d'intervention de l'Agence. Elle n'intégrait pas les redevances.

Plus particulièrement, les objectifs DCE visés par l'évaluation ont été resserrés autour des trois enjeux suivants :

- la restauration du bon état des masses d'eau,
- la préservation de l'état des masses d'eau où il existe un risque avéré de détérioration,
- le respect des exigences liées à l'eau potable dans les zones de captage.



Bien que reposant sur une approche globale, cette étude a privilégié trois axes de questionnement évaluatif, portant respectivement sur :

- L'existence dans le programme d'intervention de l'Agence de priorités liées aux objectifs DCE, leur lisibilité et leur visibilité en interne ainsi qu'en externe ;
- L'adéquation de la sélectivité affichée depuis le début du 9<sup>ème</sup> programme avec ces priorités, l'application de cette sélectivité dans la mise en œuvre du programme ;
- L'incitativité des modalités d'aide pour déclencher les opérations contribuant aux objectifs DCE, les marges de manœuvre pour renforcer cette incitativité.

La finalité de l'étude était également de produire des recommandations qui viendront nourrir la réflexion dans le cadre de la révision du 10<sup>ème</sup> programme d'intervention en 2015.



2

Panorama des interventions  
de l'Agence dans le cadre  
des 9<sup>ème</sup> et 10<sup>ème</sup>  
programmes

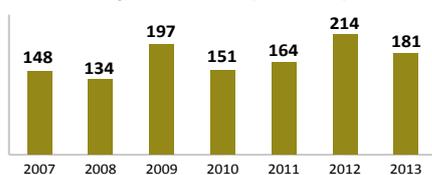
# 2 1

## Des moyens significatifs pour répondre aux objectifs de « bon état » de la DCE

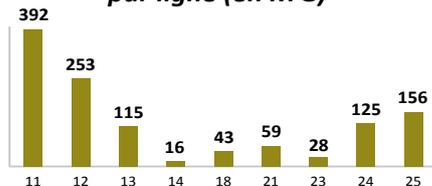
Sur la période 2007-2013, l'Agence s'est dotée de moyens significatifs pour intervenir dans le cadre des 9<sup>ème</sup> et 10<sup>ème</sup> programmes et répondre aux objectifs de « bon état » définis par la DCE. Ces derniers ont ainsi été progressivement intégrés et déclinés dans les différents secteurs d'action de l'Agence.

Sur une enveloppe globale de 1,55 Mds€ pour le 9<sup>ème</sup> programme et 1,93 Mds€ pour le 10<sup>ème</sup> programme, l'analyse de la base de données montre que l'Agence a soutenu, sur les lignes d'intervention concernées par l'évaluation, plus de 32 300 projets représentant 1,19 Mds€ d'engagements financiers entre 2007 et 2013.

**Total des aides attribuées par année (en M€)**



**Total des aides attribuées par ligne (en M€)**



### Lignes d'intervention :

- 11 Installations de traitement des eaux usées domestiques et assimilées
- 12 Réseaux d'assainissement des eaux usées domestiques
- 13 Lutte contre la pollution industrielle
- 14 Elimination des déchets
- 18 Lutte contre les pollutions agricoles
- 21 Gestion quantitative de la ressource
- 23 Protection de la ressource pour l'alimentation en eau potable
- 24 Restauration et gestion des milieux aquatiques
- 25 Eau potable

# 2 2

## Une tendance au rééquilibrage mais des aides au « petit cycle » qui restent dominantes

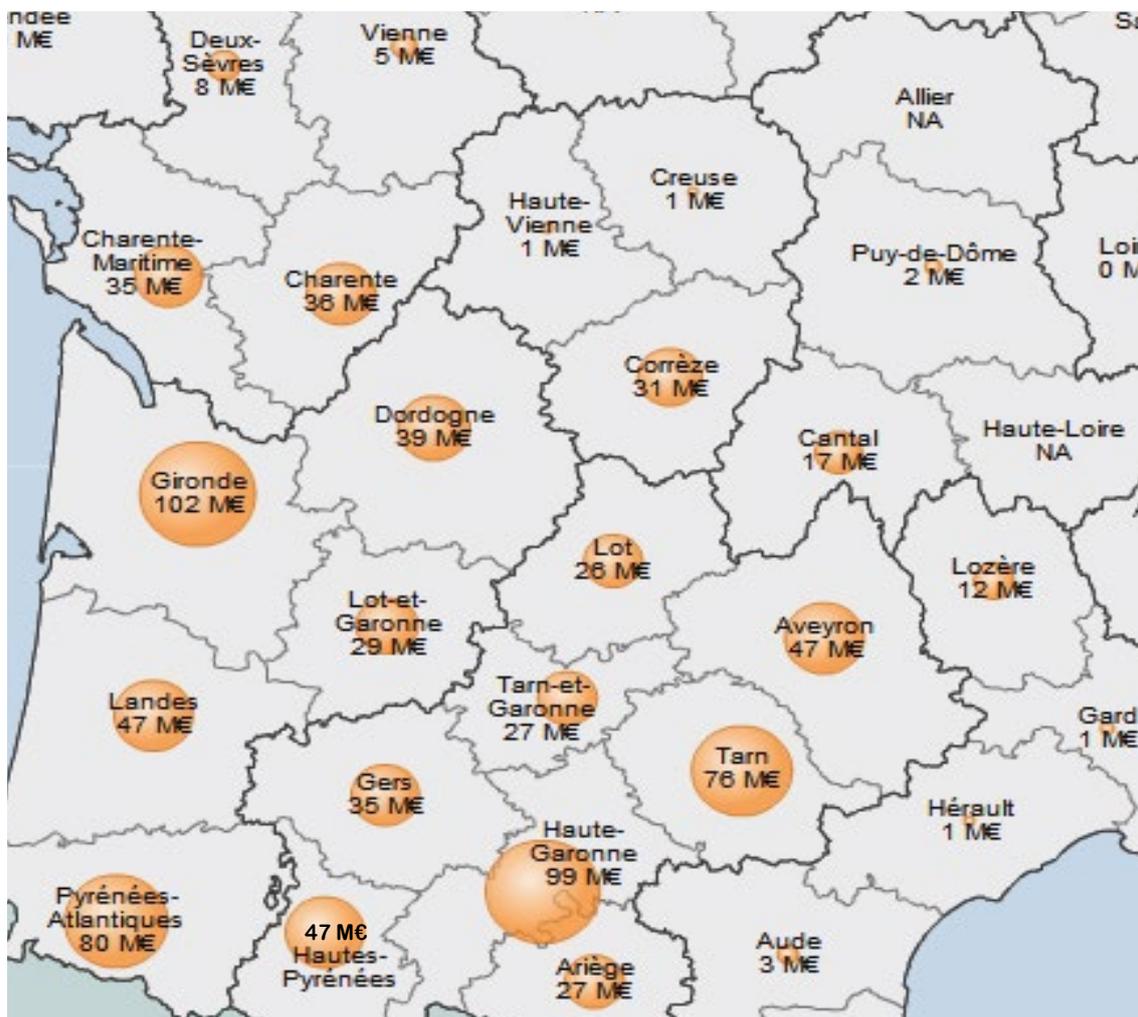
Si le niveau des interventions de l'Agence est globalement stable sur la période, les différences entre les thématiques restent importantes et en faveur des secteurs du « petit cycle » de l'eau (assainissement, eau potable) par rapport aux secteurs du « grand cycle » de l'eau (milieux aquatiques, pollutions diffuses...). On observe cependant un rééquilibrage entre ces deux grands domaines à partir de 2013 et l'adoption du 10<sup>ème</sup> programme tant au niveau des dotations qu'au niveau des aides attribuées.



### Des aides qui touchent l'ensemble des publics et des territoires du bassin

Les principaux bénéficiaires des aides de l'Agence, en montants financiers, sont les collectivités territoriales et structures intercommunales, le quart restant étant partagé essentiellement entre des entreprises, des associations et des particuliers. Si 20 % des dossiers instruits concernent les exploitants agricoles, cela ne se traduit pas massivement en termes de montants.

Enfin, ces aides couvrent bien l'ensemble du bassin Adour-Garonne et ne font pas apparaître de disparité manifeste entre les territoires. Les deux départements les plus urbanisés, la Haute-Garonne et la Gironde, constituent bien les territoires sur lesquels l'Agence est la plus présente en termes d'aides financières.





# 3

## Lisibilité et visibilité des priorités de l'Agence



**Rappel du questionnaire :** Quelles sont les priorités que s'est fixées l'Agence depuis le début du 9<sup>ème</sup> programme au regard des objectifs DCE ? Quelle est leur lisibilité (clarté, compréhensibilité) ainsi que leur visibilité (partage en interne et en externe) ? Les moyens financiers (dotations de programme) de l'Agence sont-ils en adéquation avec ces priorités ?

3

1

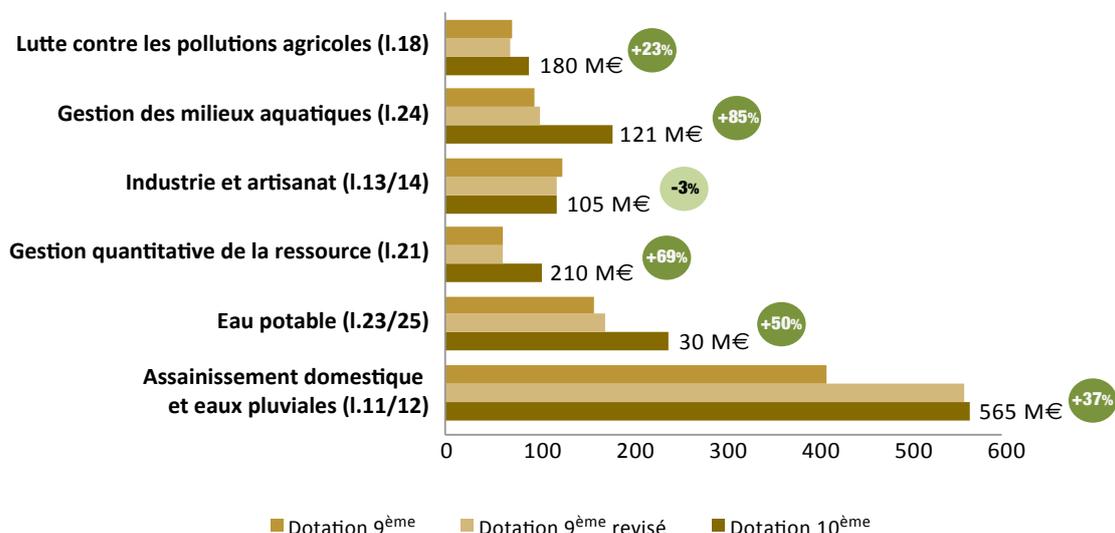
### Une affirmation croissante des priorités, visible dans la stratégie comme dans les moyens

Le tournant de la DCE, qui a été introduit lors du 9<sup>ème</sup> programme, s'est vraiment concrétisé lors de la révision du 9<sup>ème</sup> programme et a été poursuivi lors de la mise en place du 10<sup>ème</sup> programme. Trois grandes priorités ont ainsi été fixées pour le 10<sup>ème</sup> programme :

- la restauration du bon état des milieux aquatiques,
- la reconquête de la qualité des eaux brutes destinées à l'alimentation en eau potable, notamment en réduisant les pollutions diffuses,
- le maintien de débits suffisants dans les rivières dans la perspective du changement climatique.

Ces nouvelles priorités ont été accompagnées de la mise en place d'objectifs stratégiques en cohérence avec les orientations des différents documents cadre du bassin (SDAGE et PDM), particulièrement dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la gestion collective / gouvernance.

### Évolution des dotations par ligne en fonction des programmes d'interventions



Dans le contexte de la DCE, les moyens financiers ont été renforcés (augmentation des dotations entre 23 et 85 % entre le 9<sup>ème</sup> et le 10<sup>ème</sup> programme, selon les lignes d'intervention étudiées) et les bénéficiaires interrogés à travers l'enquête jugent cette enveloppe globale plutôt en adéquation avec les enjeux du bassin.

Les moyens humains sont, quant à eux, restés stables (à hauteur de 106 ETP pour le volet « interventions ») mais ont connu des réaffectations et des ré-adaptations visant à mieux décliner et adapter l'action de l'Agence sur les masses d'eau prioritaires : évolution des missions du personnel, regroupement des délégations, création des postes de coordonnateurs territoriaux au sein des délégations. Pour autant, près d'un bénéficiaire interrogé sur deux, tout comme plusieurs participants aux réunions en délégations, indiquent ne pas percevoir cet effort accru de territorialisation de l'accompagnement de l'Agence.

L'agence de l'eau a renforcé son action de communication externe, à partir de la révision du 9<sup>ème</sup> programme, à travers un Schéma Directeur de Communication ayant notamment pour objectif de faciliter la mise en œuvre du programme d'intervention de l'Agence. Les travaux de mise en cohérence et de lisibilité des interventions du 10<sup>ème</sup> programme (simplification / harmonisation des taux d'aides, distinction des publics cibles de la communication...) se sont inscrits dans cette dynamique, appuyée également par une augmentation de la dotation globale dédiée à cette stratégie (12 M€ pour le 10<sup>ème</sup> programme contre 7 M€ lors du 9<sup>ème</sup> programme).

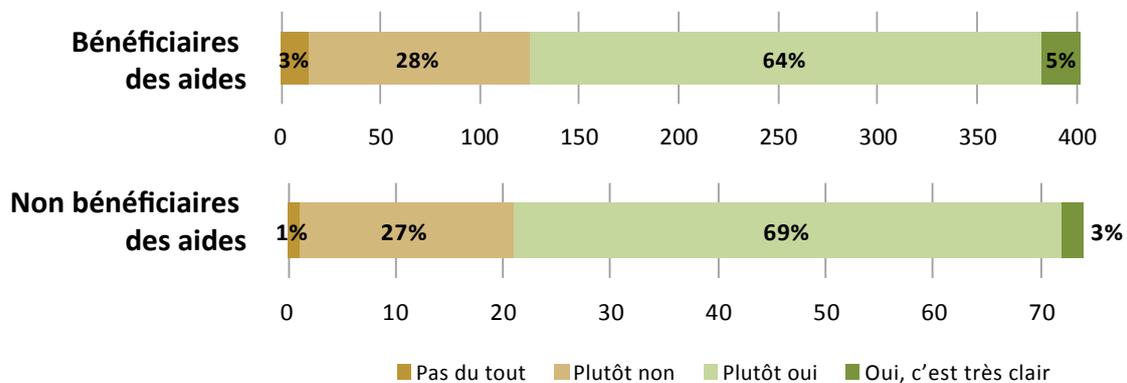


L'enquête auprès des bénéficiaires des aides montre que ces derniers perçoivent dans leur majorité ce changement de cap et ont intégré cette ambition nouvelle et cette exigence d'efficacité dans leur action quotidienne.

Ainsi, 70 % des maîtres d'ouvrage interrogés (bénéficiaires comme non bénéficiaires des aides de l'Agence) indiquent que les priorités de l'Agence sont facilement identifiables et, pour près de 2 répondants sur 3, le dispositif d'aides est considéré comme assez lisible.

Il convient toutefois de nuancer ce constat par le fort taux de réponses « ne sait pas » enregistré pour les questions relatives à la connaissance des différentes modalités d'intervention et de communication tout comme par les échanges lors des réunions en délégation qui ont insisté sur la nécessité de rendre plus lisible le règlement d'intervention.

### Identifiez-vous facilement les priorités de l'Agence Adour-Garonne ?



3

2

### Des objectifs qui restent cependant généraux et peu déclinés sur le plan opérationnel

En revanche, ces objectifs n'ont été que peu et partiellement déclinés sur le plan opérationnel. Et ce pour plusieurs raisons liées :

- sur un plan méthodologique tout d'abord, aux difficultés de modélisation de l'état des lieux des masses d'eau en fonction des objectifs DCE en vue de définir des objectifs territorialisés par masse d'eau. En particulier, la réalisation de deux états des lieux successifs a conduit à l'identification de listes de masses d'eau dégradées et de pressions différentes qui ont généré de la confusion pour les acteurs de terrain. De même, la mise en œuvre inégale des plans d'actions opérationnels territorialisés (PAOT) en fonction des territoires (liée notamment aux différences de moyens des services de l'État d'un département à l'autre) constitue une difficulté supplémentaire ;
- à la prise en compte, ensuite, d'autres enjeux/usages sur le bassin ainsi que d'autres missions de l'Agence, à concilier avec les objectifs DCE (la solidarité urbain-rural, le développement durable des territoires, l'adaptation au changement climatique... ) ;
- à l'articulation obligatoire avec les démarches réglementaires existantes (réforme des volumes prélevables par l'irrigation, Directive ERU, captages Grenelle, classement des cours d'eau au L214-17...) qui, si elles rejoignent en grande partie les objectifs DCE, peuvent présenter des calendriers et des modalités de mise en œuvre différents à prendre en compte ;
- à l'absence, enfin, de définition d'objectifs prioritaires opérationnels pour les services de l'Agence par rapport à l'atteinte des objectifs DCE avant 2014, formalisés depuis dans la démarche POP 10\*.

3

3

### Des priorités d'abord internes, faiblement transversales et peu perçues dans le détail par les acteurs locaux

Les échanges avec les acteurs locaux lors des réunions en délégation ont souligné la dimension trop « technique », voire « technocratique », du virage DCE, trop porté par l'Agence seule et son propre outillage, sans réelle concertation avec les acteurs locaux.

Les critères de priorités demeurent complexes et peu stabilisés : comme l'ont rappelé les acteurs présents lors des réunions en délégation, le nombre trop important de priorités d'intervention affichées nuit à la lisibilité d'ensemble de la démarche de priorisation.

Plus largement, les entretiens montrent en outre que l'Agence reste bien souvent perçue comme un organisme « préleveur » plutôt que « distributeur » et les réponses des enquêtes insistent sur la nécessité de renforcer encore la communication sur les priorités et les modalités d'intervention :

- 45 % des bénéficiaires estiment que la communication réalisée par l'Agence pour mettre en évidence ses modalités d'aide est aujourd'hui perfectible ;
- La plupart des participants aux réunions en délégation insistent sur le déficit de ciblage de la communication de l'Agence qui est perçue comme trop institutionnelle et descendante.

\*POP 10 : Pilotage opérationnel du 10<sup>ème</sup> programme de l'Agence

Pour certains partenaires institutionnels, les priorités affichées par l'Agence ne vont pas toujours assez loin en termes de résultats attendus tandis que les réunions en délégation ont mis en évidence l'absence de stratégie différenciée sur les bassins en reconquête du « bon état » et sur les bassins où le maintien du « bon état » suffit.

Enfin, en interne, ces priorités restent difficiles à décliner de façon harmonisée et synchronisée, tant entre les différents secteurs d'intervention qu'au sein d'un même secteur, du fait, notamment, de l'antériorité des interventions, de la coexistence de cultures professionnelles différentes, des connaissances encore insuffisantes sur les pressions et de la plus ou moins grande synergie avec les services de l'État d'un territoire à l'autre.

### **Réponse de synthèse - Lisibilité et visibilité des priorités de l'Agence**

Le 10<sup>ème</sup> programme a été marqué par une affirmation croissante des priorités DCE, visible dans la stratégie comme dans les moyens. Cependant, les objectifs fixés par l'Agence restent généraux et peu déclinés sur le plan opérationnel et le « tournant DCE » apparaît d'abord interne, faiblement transversal et peu perçu dans le détail par les acteurs locaux. Cela provient du fait que les objectifs de la DCE ont davantage constitué un « arrière-plan » (parfois pas toujours bien compris ni accepté) qu'un référentiel d'action précis et prévalent.



## Sélectivité des aides de l'Agence



**Rappel du questionnement :** Dans quelle mesure la sélectivité affichée depuis le début du 9<sup>ème</sup> programme est-elle en adéquation avec les priorités que l'Agence s'est fixées ? Dans quelle mesure cette sélectivité a-t-elle été appliquée dans la mise en œuvre du programme d'intervention ? Quels sont les facteurs explicatifs des écarts éventuels ?

4

1

### Un outillage important mis en place pour renforcer la sélectivité des interventions et qui n'a pas échappé aux bénéficiaires des aides

Depuis 2007, plusieurs critères de sélectivité ont été mis en place ou renforcés. Schématiquement, ces derniers peuvent être regroupés en deux sous-ensembles de modalités :

- Les modalités d'éligibilité liées à des zonages réglementaires : aides fléchées sur les aires de captages eau potable / nappes captives / cours d'eau classés ou encore les bassins-versants en déséquilibre quantitatif ;
- L'application de conditions permettant à l'Agence de soutenir en priorité les opérations les plus efficaces au regard des objectifs DCE, tout en assurant ses autres missions. Ces conditions peuvent être liées aux enjeux (reconquête du bon état, AEP, ERU, baignade, espèces prioritaires...), à la nature de l'opération (types d'études ou de travaux...), au type de bénéficiaire (rural / urbain, soutien au tissu diffus PME / TPE ou des petites exploitations, filières prioritaires pour la gestion des déchets...) ou encore aux modalités de mise en œuvre (démarches complètes - du diagnostic aux travaux en AEP, structurantes - création de réserve, ou groupées / coordonnées - travaux sur la continuité).

Concrètement, cela s'est traduit par des évolutions des modalités d'intervention selon trois tendances :

- Le renforcement des taux de base pour les opérations jugées prioritaires (par exemple, l'augmentation du taux d'aide pour les économies d'eau en agriculture en fonction de l'équilibre quantitatif du bassin-versant) ; la sélectivité n'est pas synonyme uniquement de refus mais peut correspondre également à une dépréciation de l'aide (ayant un effet dissuasif) comme la diminution des taux de base pour les opérations non prioritaires (par exemple pour les opérations classiques d'entretien des cours d'eau) ou à une mise en file d'attente des dossiers non prioritaires comme cela s'est produit en fin de 9<sup>ème</sup> programme pour les dossiers Assainissement ;
- Le développement d'avances remboursables, proposées notamment pour les travaux d'assainissement non prioritaires en milieu urbain ;
- L'arrêt du financement de certaines opérations même si ce troisième levier n'a été que très rarement activé, principalement pour quelques opérations de collecte et d'élimination des déchets ménagers spéciaux (DMS), des travaux de création ou d'extension des réseaux de collecte des eaux usées en milieu urbain ou l'aide à la gestion des dispositifs de franchissement par les poissons.



Évolutions de la dotation			Évolution des modalités
9 <sup>ème</sup> programme	9 <sup>ème</sup> programme révisé	10 <sup>ème</sup> programme	
<b>Lignes 11/12 : Assainissement domestique et eaux pluviales</b>			
412 M€	560 M€	565 M€	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maintien du taux de base pour les territoires ruraux</li> <li>• Augmentation importante des taux bonifiés sur les opérations prioritaires des territoires ruraux</li> <li>• Diminution du taux de base pour les opérations non prioritaires des territoires urbains</li> </ul>
<b>Lignes 23/25 : Eau potable</b>			
160 M€	172 M€	240 M€	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Augmentation du taux de base pour la protection de la ressource et bonifications importantes (jusqu'à 70 ou 80 %)</li> <li>• Constance des taux de base sur la qualité de l'eau, mais augmentation des bonifications de 10 %</li> </ul>
<b>Ligne 21 : Gestion quantitative de la ressource</b>			
62 M€	62 M€	105 M€	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financement différencié pour les économies d'eau en agriculture en fonction de l'équilibre quantitatif du bassin versant : augmentation des taux de base avec possibilité de bonification à hauteur de 70 % sur les zones en déséquilibre fort</li> <li>• Constance des taux de base sur les autres thématiques (AEP, industrie), mais ajout de bonifications</li> </ul>
<b>Lignes 13/14 : Activités économiques industrielles et artisanales</b>			
126 M€	121 M€	121 M€	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Augmentation des taux de base et des montants des bonifications jusqu'à obtenir le taux maximum permis par l'encadrement communautaire sur les opérations de lutte contre les pollutions inscrites dans un PAOT</li> <li>• Diminution du taux de base pour l'élimination des déchets</li> </ul>
<b>Ligne 24 : Gestion des milieux aquatiques</b>			
97 M€	103 M€	180 M€	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diminution des taux de base pour certaines modalités en faveur de la biodiversité ou des cours d'eau, mais ajout de bonifications conditionnées aux enjeux (objectifs du PPGCE contribuant à améliorer l'état écologique du cours d'eau, espèce prioritaire...)</li> <li>• Différentiel de taux important (de 30 à 60 %)</li> </ul>
<b>Ligne 18 : Lutte contre les pollutions agricoles et assimilées</b>			
73 M€	71 M€	90 M€	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modulation des aides en fonction d'un co-engagement (contrat territorial, écophyto...)</li> <li>• Des taux de base relativement élevés (jusqu'à 70 ou 80 %) dans les PAT sur les zones à enjeux eau potable ou DCE, mais contraints par les plafonds communautaires</li> </ul>
<b>Programme de Solidarité Urbain-Rural</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ce programme a contribué au renforcement des taux de base pour les opérations réalisées en milieu rural, notamment en matière d'assainissement et d'eau potable.</li> <li>• Les priorités ont été élargies au 10<sup>ème</sup> programme (AEP, eaux de baignade, conchyliculture...).</li> <li>• Le 10<sup>ème</sup> programme a permis d'introduire le principe d'une solidarité qui ne soit pas aux dépens des opérations prioritaires (enjeux DCE) par un différentiel de taux et des bonifications (en cas d'approche de type bassin versant).</li> </ul>			

Cette évolution de la stratégie de sélectivité de l'Agence est bien repérée par les bénéficiaires des aides qui estiment à 86 % que l'Agence est plus sélective qu'avant.



Parmi les différents leviers de sélectivité, c'est l'introduction de nouvelles conditions pour l'attribution des aides qui a été le plus fréquemment identifié (70 % des répondants), devant le ciblage des aides en fonction de l'état des masses d'eau (60 %).

4

2

### **Un renforcement qui s'est fait de manière empirique, non accompagné d'une stratégie claire au sein de l'Agence et un lien indirect et non systématique avec les objectifs DCE**

Dans les faits, on observe cependant que la mise en place de ces modalités a été réalisée de manière empirique, par ajustements successifs au fil du temps en fonction des progrès de la connaissance, non accompagnée d'une doctrine claire et tranchée en la matière au sein de l'Agence ; et surtout le lien avec les objectifs DCE s'avère indirect et non systématique :

- Avec un taux de renseignement des masses d'eau qui ne représente que 25 % des dossiers instruits (seules les lignes « Réseaux d'assainissement » et « lutte contre les pollutions industrielles » renseignent de manière satisfaisante ce paramètre). Ce déficit de renseignement est cependant imputable à une inadaptation de l'application informatique interne d'instruction des aides qui ne permet pas de renseigner les références des masses d'eau lorsque la demande d'aide concerne plusieurs masses d'eau, ce qui est très souvent le cas ;
- En l'absence de stratégie claire et stabilisée de l'Agence par rapport à ces masses d'eau « prioritaires » (avant 2014 et l'approche pragmatique et « pro-active » définie dans le cadre de POP 10), le dispositif d'aide de l'Agence s'est complexifié au cours des programmes pour fléchir de nouvelles actions prioritaires et tenir compte de nombreux enjeux... si bien que les critères de sélectivité de l'Agence sont aujourd'hui peu lisibles pour les acteurs de terrain, en dehors d'une « hyper-sélectivité » ressentie sur certaines politiques bien particulières (TPE/PME, ANC, PAT).

4

3

### **Dans les faits, un déploiement limité et contraint de ces critères de sélectivité pour des résultats incertains**

En outre, si ces modalités couvrent potentiellement un spectre large d'opérations, leur déploiement est resté limité et ne rend pas visible cette priorisation stricte au regard des enjeux DCE :

- Les opérations écartées ne concernent que 2 700 dossiers ; et avec une tendance à la diminution du nombre de dossiers refusés qui peut se lire soit comme une moindre sélectivité soit comme une meilleure communication en amont sur les critères d'éligibilité ou un meilleur accompagnement des maîtres d'ouvrage dans le montage de leur dossier ;
- Dans la pratique, on observe une constance des taux d'aide effectivement attribués par l'Agence (entre 33 et 44 %, hors pollutions diffuses) qui tend à lisser la différenciation affichée dans le règlement d'intervention entre taux de base et taux bonifiés ;
- Les aides n'apparaissent pas non plus concentrées sur un nombre plus resserré d'opérations.

En outre, le constat peut être fait que ces critères portent plus sur les éléments caractéristiques des opérations que sur la capacité des maîtres d'ouvrage à les mettre en œuvre (bonne échelle de la structure porteuse, ses compétences, ses moyens...) et sur les résultats attendus ou escomptés.

Les études de terrain et les entretiens réalisés montrent que la sélectivité est aussi en prise avec d'autres enjeux et missions nécessitant de trouver un équilibre :

- La nécessité pour l'Agence de s'adapter aux enjeux locaux et aux demandes des acteurs de terrain comme le montrent les dossiers dérogatoires qui restent nombreux et ont tendance à augmenter ces dernières années : plus de 5 % pour les lignes assainissement et eau potable. Les études de cas comme les échanges formulés lors des réunions dans chaque délégation ont rappelé cette nécessité d'une démarche au cas par cas, souple voire « sur mesure » ;



Lors des réunions organisées dans les délégations, plusieurs maîtres d'ouvrage locaux ont fait état d'un manque d'adaptabilité des aides de l'Agence ne permettant pas de prendre suffisamment en compte des enjeux ou situations propres aux territoires (tête de bassin à préserver, spécificités du système agricole ou sylvicole, nature et organisation des maîtrises d'ouvrage...), ce qui démontre un manque d'adhésion aux principes de sélectivité vis-à-vis de la DCE.

- L'acceptabilité sociale et politique des priorités qui rend parfois peu applicables les règles de sélectivité ou conduit à des assouplissements des règles énoncées ;
- La disponibilité des financements qui fait que la définition et le périmètre de ces priorités peuvent être assouplis ou raffermiss en fonction des crédits disponibles et de la demande de financement ; ce « stop and go » est particulièrement visible dans les dossiers d'assainissement et il traduit plus largement une adaptation des interventions de l'Agence qui peut être dans certains cas davantage fonction des moyens disponibles que des priorités définies.

### Réponse de synthèse - Sélectivité

Dans l'ensemble, le 10<sup>ème</sup> programme a entériné l'évolution des règles d'intervention de l'Agence vers une plus grande sélectivité des aides afin de répondre aux priorités de l'Agence et aux enjeux de la DCE ; cette évolution n'a pas échappé aux bénéficiaires des aides (en particulier PME/TPE et acteurs agricoles). Pour autant, l'évaluation montre que cette évolution s'est faite principalement de manière empirique, non accompagnée d'une stratégie claire au sein de l'Agence et avec un lien indirect et non systématique avec les objectifs DCE pour chaque masse d'eau. Dans les faits, on constate également un déploiement limité et contraint de ces critères de sélectivité, difficiles à appliquer et peu lisibles car trop nombreux. Au final, donc, la sélectivité mise en œuvre dans le 10<sup>ème</sup> programme s'est moins traduite par la recherche de résultats que par une adaptation des outils et moyens existants. Si cela a permis d'améliorer le fléchage des aides, le ciblage territorial au regard des objectifs DCE reste en revanche un enjeu majeur.



5

## Incitativité des interventions de l'Agence



**Rappel du questionnement :** Dans quelle mesure les modalités d'aide de l'Agence sont-elles suffisamment incitatives pour déclencher les opérations contribuant aux objectifs DCE, tout en respectant l'encadrement communautaire des aides ? Quelles sont les marges de manœuvre de l'Agence dans ce domaine (dans les modalités d'aide, dans la simplification et la visibilité du dispositif, dans la capacité d'animation sur les territoires, dans la synergie avec les partenaires...) ? Comment renforcer cette incitativité dans le cadre du 10<sup>ème</sup> programme, et notamment au travers de l'outil de contrat territorial ? Dans quelle mesure les politiques sectorielles de l'Agence sont-elles en synergie pour contribuer à l'incitativité du dispositif ? Quels sont les principaux freins ?

5

1

### De nombreuses « formules » définies et testées dans le cadre du 10<sup>ème</sup> programme afin de renforcer l'incitativité des aides de l'Agence

Tout comme pour la sélectivité, des critères d'incitativité ont été définis depuis le 9<sup>ème</sup> programme, à travers :

- L'augmentation des taux d'aide moyens. Si les précédentes études avaient montré une hausse de 33 % à 44 % du taux de base moyen de l'Agence entre le 7<sup>ème</sup> et le 9<sup>ème</sup> programme, l'analyse de la base de données indique une évolution de 33 % à 40 % sur la période 2007-2013. Pour les aides à l'industrie et à l'agriculture, on observe que le niveau d'aide de l'Agence a quasiment atteint les taux maximum permis par l'encadrement communautaire, respectivement 60 et 40 % ;
- La mise en place de taux bonifiés permettant de soutenir à un niveau plus important les opérations prioritaires ; le principe de bonification a ainsi été mis en œuvre sur l'ensemble des lignes (de +10 % à +25 %) à l'exception de la ligne 18 relative aux pollutions diffuses d'origine agricole qui a privilégié une incitativité maximale au taux permis par l'encadrement communautaire pour des opérations sélectionnées, à la base, sur des critères d'éligibilité (ciblage territorial, filières agricoles) ;
- La modulation des taux qui est également un axe important de la stratégie de l'Agence afin d'aiguiller les dossiers vers les objectifs prioritaires pour l'Agence. Ce principe de modulation a été renforcé dans le cadre du 10<sup>ème</sup> programme, notamment sur la thématique des milieux aquatiques (différentiel de taux de 30 points entre les opérations « classiques » et celles plus ambitieuses pour le bon état des cours d'eau).



Selon l'étude d'évaluation de la politique « Rivière » menée par l'Agence en 2012, la mesure incitative qui consiste à porter le taux d'aide de 30 à 60 % pour les interventions sur la végétation ou les berges et les actions de restauration des fonctions physiques et biologiques susceptibles de contribuer à restaurer le bon état écologique des masses d'eau « est appréciée par de nombreux acteurs comme un facteur favorisant le respect des objectifs de la DCE ; ils considèrent qu'elle permet de prioriser les projets en fonction de leur efficacité vis-à-vis de l'atteinte du bon état ».

- Le développement de conditionnalités entre grand cycle et petit cycle incitant les opérateurs du petit cycle à engager des opérations sur le grand cycle ;
- L'expérimentation de nouvelles échelles de travail, plus intégratrices, comme cela a été le cas au niveau de certaines filières économiques du domaine agricole et pouvant bénéficier de « coups de pouce » par le biais d'avances remboursables supposées aider le lancement de projets structurants.

Parallèlement, d'autres leviers ont également été poursuivis ou renforcés en complément du levier financier dans les champs de :

- La mise en synergie avec les partenaires de l'Agence qui s'est traduite par la signature d'accord-cadre avec les Départements visant une co-programmation des moyens plus intégrée, la construction de stratégie à l'échelle du bassin (STB) permettant de faire converger les aides avec la pression réglementaire ou encore la création de formulaires uniques pour les demandes d'aides liées au PDRH ;
- L'accompagnement et l'animation : l'Agence a appuyé et élargi son rôle d'ingénierie pour faire émerger des opérations sur les masses d'eau prioritaires, elle a aussi œuvré à la réalisation de guides méthodologiques à destination des maîtres d'ouvrage locaux (sur la prise en compte du SDAGE lors de la révision des PPGCE par exemple) et a assuré une mission d'appui administratif pour le montage de contrats territoriaux ;
- La communication et la pédagogie, notamment sur les milieux aquatiques ou à destination des collectivités pour améliorer la gouvernance locale (plaquette à destination des élus, journées de sensibilisation, appui méthodologique aux CATER...).

5

2

### Une portée réduite de ces évolutions relevant plus de principes d'incitativité que de mesures concrètes

On observe cependant que cet ensemble de modalités financières forme plus un corpus composite de principes et de règles qu'il ne s'incarne dans des dispositifs véritablement opérationnels.



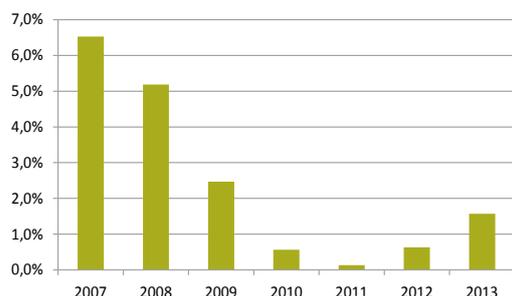
La formalisation de ces modalités reste à ce jour limitée, à l'image du principe « gagnant-gagnant » encore peu développé. Ainsi, bien qu'elles soient en progression, les interventions combinant aide au « petit cycle » et aide « au grand cycle » restent marginales (8 % en 2013 sur l'ensemble des maîtres d'ouvrage), portent sur des montants inégaux (4 fois plus importants en moyenne pour les actions du petit cycle) et concernent d'abord les maîtres d'ouvrage les plus structurés et déjà présents sur les deux volets (Départements, EPTB, syndicats mixtes...).

La portée de ces modalités financières est réduite, ne touchant qu'un nombre restreint d'opérations :

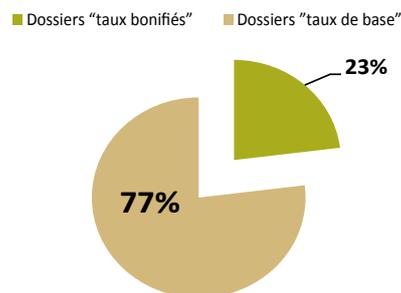
- Les bonifications retraçables aujourd'hui dans la base de données ne concernent en effet que 343 dossiers sur l'ensemble des 32 000 soutenus par l'Agence depuis 2007 ; sur les lignes assainissement-eau potable (hors dossiers relatifs à l'assainissement non collectif), mieux renseignées, la proportion de dossiers bénéficiant de bonifications s'élève cependant à environ un quart des dossiers acceptés (4 888 sur 16 330) ;

#### Part des dossiers bonifiés

...telle que retraçable dans la base de données de l'ensemble des aides



...telle qu'analysée dans les lignes 11/12-23/25 (hors ANC)



- Les avances remboursables ne représentent qu'une part très faible des aides de l'Agence, en moyenne 5 % des montants selon l'analyse de la base de données, sur des dossiers fortement concentrés sur le domaine des pollutions industrielles ;
- Le travail sur les filières économiques ne représente quant à lui qu'une réflexion expérimentale ponctuelle, non prioritaire et qui reste à développer à ce jour ;
- La modulation des taux mise en œuvre dans la politique « milieux aquatiques » de l'Agence s'avère en revanche pertinente pour inciter les structures gestionnaires de cours d'eau à développer des programmes plus ambitieux vis-à-vis des objectifs DCE, avec un nombre de dossiers aidés à 30 % qui a tendance à diminuer tandis que les dossiers bonifiés à 60 % sont en hausse.

Hors leviers financiers, le développement d'outils d'accompagnement a, pour sa part, fait l'objet d'une traduction opérationnelle encore inégale et partielle selon les thématiques.



L'accompagnement technique de l'Agence est, de plus, encore peu perçu par les bénéficiaires qui sont seulement 27 % à le citer comme élément facilitateur de leurs opérations (loin derrière le soutien financier cité dans plus de 80 % des cas).



L'effort de communication et de pédagogie de l'Agence, notamment auprès des élus, s'avère lui aussi peu récompensé : 52 % des bénéficiaires des aides indiquent ne pas avoir perçu le renforcement des actions d'information et de communication de l'Agence.

Les difficultés liées à la mise en œuvre de ces leviers d'incitativité, qu'ils soient financiers ou non, sont multiples :

- une incitativité sans effet lorsque les partenaires financiers compensent le différentiel de taux entre les opérations prioritaires et celles qui ne le sont pas (effet de démodulation) ;
- des marges de manœuvre limitées du fait de l'encadrement communautaire des aides : plafonnement des aides à 40 % et 60 % respectivement dans les domaines agricoles et industriels ;
- l'intervention de métiers différents pas toujours évidents à coordonner ;
- des sujétions techniques et de compétences qui restent fortes ;
- des cibles hétérogènes aux cultures et finalités disparates ;
- un dispositif d'aide complexe sur le plan administratif et peu lisible pour les opérateurs « éloignés » des aides de l'Agence (maîtres d'ouvrage peu structurés, publics non redevables...) ;
- le rôle d'abord technique de l'Agence et la difficulté de peser sur les volontés politiques locales faute de relais politiques en interne.

Plus largement, on observe que l'incitativité fonctionne lorsque l'ensemble des leviers décrits précédemment sont activés simultanément comme le montrent les résultats encourageants constatés sur les territoires observés lors des études de cas (territoire Célé, accord-cadre viticole-vinicole en Gironde...).



Signé en novembre 2013 par l'ensemble des partenaires sur le territoire de Gironde (Département, Région, Agence de l'eau, DDTM, Chambre d'agriculture, Fédération des CUMA, réseaux professionnels...), **l'accord cadre viti-vinicole** visait à accompagner la mise en conformité de chais particuliers en finançant, en priorité, les installations ou le raccordement à des installations collectives (à des taux préférentiels allant jusqu'à 60 % des équipements), et le cas échéant, des équipements individuels (à des taux de base s'élevant à 40 % des équipements). Dans la mesure où, depuis sa signature, l'accord cadre a permis de faire remonter un nombre de dossiers près de 3 fois supérieur à ce qui était auparavant instruit (100 au lieu d'une trentaine/quarantaine), la dimension incitative de l'accord peut être attestée. L'étude de cas réalisée a montré en outre que cette incitativité résultait bien de la conjugaison de plusieurs leviers mobilisés simultanément : des contrôles « préventifs », de la communication auprès des professionnels, de l'animation locale, un accompagnement renforcé sur les zones prioritaires, un dispositif de gouvernance et de coordination entre les partenaires adapté ainsi qu'un contexte économique favorable aux investissements.

5

3

### **Le contrat territorial, un outil encore peu développé et qui apparaît moins comme un outil d'incitativité que comme un support d'accompagnement et d'élargissement des dynamiques existantes**

En ce qui concerne l'outil contrat, le constat d'une Agence qui n'est pas historiquement en pointe sur les formes de contractualisation, s'il est toujours valable, tend cependant à s'éroder. Le 10<sup>ème</sup> programme a en effet entériné la nécessité de s'appuyer sur les procédures contractuelles existantes, surtout thématiques (PPGCE, PAT, contrats de rivières) pour les faire évoluer vers des contrats plus transversaux, plus opérationnels et combinant les différents outils de l'Agence pour atteindre les objectifs de reconquête du « bon état » sur les masses d'eau prioritaires.

En 2013, on comptait ainsi 8 contrats territoriaux sur le bassin avec un objectif de 8 nouveaux contrats à faire émerger en 2014, ce qui reste cependant faible au regard des autres agences de l'eau ayant investi l'outil contrat depuis plusieurs années (60 % des dossiers d'aides sont assortis d'un contrat sur le bassin Rhône-Méditerranée-Corse tandis que 90 % du territoire de Loire-Bretagne se trouve couvert par des contrats).



Le contrat territorial est un outil développé depuis peu par l'agence Adour-Garonne, et les exemples existants ne sont pas encore rentrés en phase de mise en œuvre. Face à cette relative nouveauté, les chargés d'intervention de l'Agence ont pu éprouver des difficultés en termes de gestion notamment : absence de documents types, manque d'anticipation des différentes étapes... Le sentiment de certains porteurs de contrat est d'avoir quelque peu subi le déploiement d'un tel cadre d'intervention encore en rodage sur le bassin Adour-Garonne, alors que déployé à large échelle sur d'autres bassins français.

L'analyse de ces procédures contractuelles encore émergentes fait cependant apparaître un constat mitigé en termes de sélectivité et d'incitativité dans la mesure où elles s'apparentent encore davantage à un outil de « labellisation » et d'évolution des contrats existants (contrats de rivière, PAT...) qu'à un véritable dispositif donnant / donnant avec un engagement pluriannuel entre les différentes parties prenantes sur un territoire prioritaire au regard des objectifs DCE. Le frein principal de cet outil réside dans le nombre important de prérequis (en termes de connaissance, de portage politique et d'animation...) qui implique qu'il ne peut être mis en place qu'à un stade avancé de travail sur un territoire. En ce sens, il ne peut pas constituer l'outil adéquat pour initier une démarche et ne suffit pas à lui seul à « appâter » les maîtres d'ouvrage, à l'image également des faibles bonifications prévues dans le cadre de ces contrats (+ 10 %).



Sur le plan de la mise en œuvre, les animateurs interrogés et présents lors des réunions en délégation soulignent le caractère chronophage de la démarche de montage des contrats et le caractère trop centralisé du dispositif actuel, accompagné par les délégations mais validé à chaque étape par le siège de l'Agence.

Pour autant, l'outil contrat n'est pas remis en cause et présente bien des apports en termes :

- De cadrage de l'animation et de mobilisation des élus locaux ;
- De mise en cohérence des objectifs, de mutualisation et de co-programmation ;
- De sécurisation des financements pour les maîtres d'ouvrage même si les acteurs locaux regrettent l'absence d'engagement financier pluriannuel et l'absence de bonification supplémentaire dans le cadre de ces contrats.

Par ailleurs, l'analyse des trois principales agences comparables à l'agence Adour-Garonne (Rhône-Méditerranée-Corse, Seine-Normandie et Loire-Bretagne) qui ont depuis longtemps investi l'outil contrat indique que le développement de cet outil doit s'appuyer sur :

- Des moyens importants de suivi et de pilotage et une gestion « territorialisée » ;
- L'assortiment de critères de conditionnalité ;
- L'identification de structures porteuses volontaires, compétentes et pérennes ;
- Une articulation nécessaire entre les différents types de contrat, notamment entre les outils de planification (SAGE) et les outils de programmation (contrats de rivière, contrats territoriaux...).



### Réponse de synthèse - Incitativité

Qu'elles soient financières ou non (communication, animation, contractualisation...), de nombreuses « formules » ont été définies et testées dans le cadre du 10<sup>ème</sup> programme afin de renforcer l'incitativité des aides de l'Agence.

Ces formules d'incitativité ont été adaptées dans les différentes thématiques et ont surtout servi à appuyer les dynamiques déjà en marche sur le bassin (jusqu'à atteindre dans certains champs – agriculture, industrie – les niveaux d'intervention financière maximum). En termes d'efficacité globale, en revanche, elles présentent une portée réduite sur des opérateurs dont l'incitation dépend avant tout de facteurs et de contraintes externes qui échappent en grande partie à l'Agence.

En ce qui concerne plus spécifiquement l'outil contrat, mis en place dans le cadre du 10<sup>ème</sup> programme mais encore peu développé, celui-ci apparaît actuellement moins comme un outil d'incitativité que comme un support de reconnaissance, de cadrage et d'accompagnement des dynamiques existantes.

Au final, l'évaluation montre que l'incitation financière de l'Agence, si elle est nécessaire (et reste fortement plébiscitée), n'est pas suffisante. Faute de levier de mobilisation politique des maîtres d'ouvrage, et de plus en plus esulée comme partenaire financier, l'Agence apparaît avoir davantage un rôle d'accompagnateur du changement que de déclencheur des opérations.



6

Conclusions et recommandations

## Les trois conclusions principales de l'étude

Au-delà des réponses aux questions d'évaluation, trois principales conclusions stratégiques peuvent être formulées à l'issue de l'évaluation.

### **Conclusion 1 : Le 10<sup>ème</sup> programme a permis de concrétiser un effort de priorisation mais qui reste inabouti, inégal et peu opérationnel au regard des objectifs DCE**

Par rapport au 9<sup>ème</sup> programme qui avait permis d'intégrer les objectifs de « bon état », le 10<sup>ème</sup> a concrétisé le virage DCE, en diffusant et en partageant les priorités et les spécificités du bassin.

À force de communication et de pédagogie, les priorités de l'Agence apparaissent (dans les grandes lignes du moins) aujourd'hui bien connues, comprises et partagées en interne comme en externe. Il importe de noter également que les moyens financiers et humains de l'Agence ont évolué dans un sens positif par rapport aux objectifs DCE. Toutefois, l'intégration des objectifs DCE a été inégale selon les domaines d'intervention (avec notamment une différence d'appropriation de la DCE entre les domaines du « petit cycle » et du « grand cycle »). Pour un grand nombre d'opérations, d'autres objectifs, notamment de mise aux normes réglementaires, ont prévalu dans un souci d'efficacité (DERU, captages Grenelle, réforme des volumes prélevables pour l'irrigation, classement des cours d'eau L214.17.2, Directive Nitrates...). Ces enjeux réglementaires, qui contribuent indirectement à l'atteinte « du bon état », ont eu comme contrepartie de faire perdre de la lisibilité à la stratégie générale de l'Agence.

### **Conclusion 2 : Au niveau de la priorisation des interventions de l'Agence et du fait du manque de lisibilité des objectifs stratégiques, la sélectivité du 10<sup>ème</sup> programme a été réalisée selon une logique de moyens plutôt que de résultats**

Si les objectifs DCE ont irrigué la plupart des domaines d'intervention de l'Agence, cela s'est d'abord matérialisé par une approche d'adaptation des moyens et modalités existants que par la mise en place d'outils déclinant les objectifs DCE à un niveau opérationnel et à une échelle territoriale pertinente, relevant des PAOT. En outre, ces adaptations ont davantage eu lieu au sein de chaque ligne d'intervention (voire au niveau de la sous ligne) que dans le cadre d'une réflexion transversale à l'échelle des masses d'eau prioritaires.

L'environnement institutionnel de l'Agence a aussi limité le changement de cap nécessaire :

- en interne : le conseil d'administration de l'Agence n'ayant pas vraiment fait le choix d'une sélectivité exclusive en faveur de la reconquête du bon état, il en reste une certaine logique « distributrice » de l'Agence, le respect du principe de solidarité urbain-rural, le processus d'élaboration du programme...
- comme en externe : l'encadrement communautaire des aides, l'historique des relations avec les partenaires et les acteurs locaux, les évolutions de la réglementation...

### **Conclusion 3 : En termes d'incitativité, le rôle financier de l'Agence apparaît nécessaire mais pas suffisant et les marges de manœuvre non dépendantes de l'Agence**

En matière d'incitativité, la question n'est pas tant celle de la pertinence et de l'efficacité des dispositifs conçus par l'Agence pour déclencher des opérations que la capacité / les marges de manœuvre de l'Agence à déployer elle-même ces dispositifs. L'évaluation montre en effet que ces outils (taux majorés, modulation des taux, accompagnement technique, communication...) sont plutôt en phase avec les objectifs poursuivis et s'avèrent pour la plupart efficaces lorsqu'ils sont déployés sur le terrain.

L'enjeu est plutôt de créer les conditions de déploiement de ces outils qui apparaissent davantage comme des outils d'accompagnement au changement (en complément / appui d'autres leviers – économiques, sociaux, réglementaires...) que comme les seuls outils déclencheurs du changement, ce dernier restant largement dépendant de facteurs externes.



Au final, il ressort de l'évaluation que la politique de l'Agence est restée dans une « zone d'équilibre » qui ne lui a pas permis de clarifier et de partager ses priorités et, en conséquence, de décliner une stratégie claire et lisible en matière de sélectivité et d'incitativité. L'approche de la sélectivité et de l'incitativité mise en place depuis le début du 10<sup>ème</sup> programme apparaît en outre trop mécanique et centralisée, et encore peu appropriée y compris au sein du conseil d'administration. Par ailleurs, il importe de noter que la question de l'efficacité et de l'efficience des interventions reste aujourd'hui insuffisamment prise en compte.

## Le cadre d'action actuel et futur

### Cadre actuel et futur pour les interventions de l'Agence de l'eau Adour-Garonne



## Les orientations

**Orientation 1 - Fixer des priorités partagées en interne à l'Agence :**

Cette orientation consiste à clarifier, par le conseil d'administration de l'Agence, le niveau d'ambition par rapport aux objectifs de « bon état » de la DCE et notamment vis-à-vis des deux volets relatifs à la reconquête du bon état et à la non-dégradation.

**Orientation 2 - Définir le niveau de sélectivité vis-à-vis de ces priorités :**

Une fois les priorités établies, cette deuxième orientation invite à définir le niveau de sélectivité souhaité, entre une hiérarchisation des opérations selon leur niveau de priorité et une sélection stricte et exclusive des opérations considérées comme prioritaires.

**Orientation 2bis - Définir la marge de manœuvre de l'Agence en termes d'incitativité :**

Il s'agit également de préciser les domaines et types d'enjeu pour lesquels les interventions de l'Agence (et en premier lieu le levier financier) pourront inciter et/ou accompagner la mise en œuvre d'opérations, compte tenu des différents facteurs (réglementaire, économique, politique...) et en lien avec les autres interventions possibles ou avérées des partenaires.

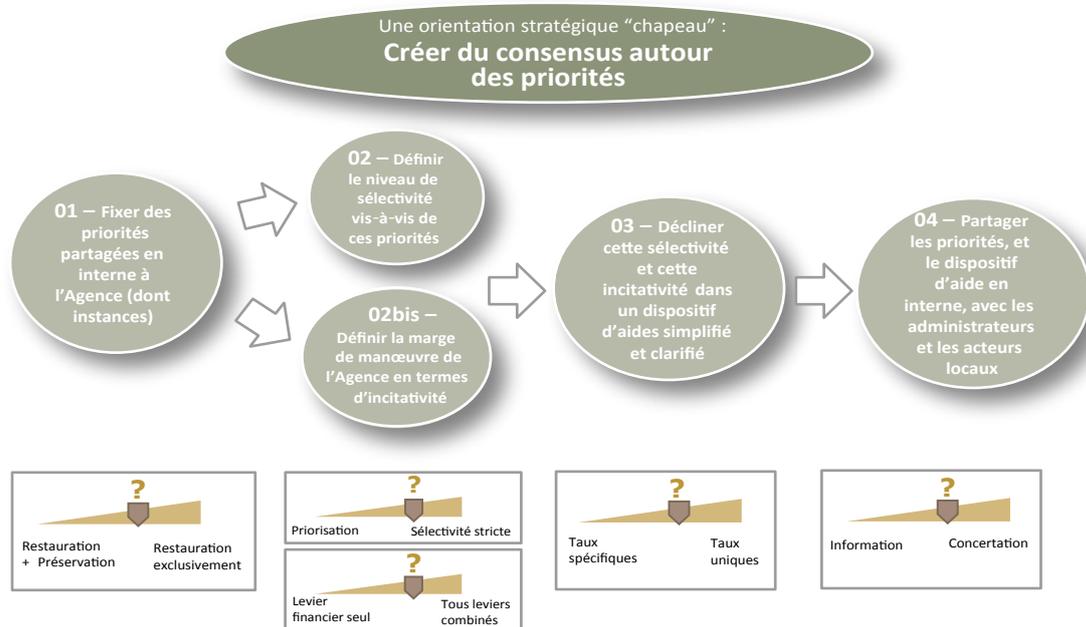
**Orientation 3 - Décliner cette sélectivité et cette incitativité dans un dispositif d'aides simplifié et clarifié :**

Afin de faciliter la visibilité des priorités et la lisibilité des différents niveaux d'intervention de l'Agence et ainsi favoriser l'appropriation et l'implication des maîtres d'ouvrage.

**Orientation 4 - Partager les priorités et le dispositif d'aide en interne, avec les administrateurs et les acteurs locaux :**

Dans le but de s'assurer de la bonne compréhension des objectifs prioritaires de l'Agence, de leur déclinaison dans le programme d'intervention, de favoriser la mise en place des synergies entre partenaires et à l'échelle des territoires nécessaire à l'atteinte de ces objectifs.

## Orientations pour renforcer la sélectivité et l'incitativité dans les interventions de l'Agence



### Les recommandations opérationnelles

Les propositions opérationnelles issues de l'évaluation et discutées lors du comité de pilotage final sont résumées à travers les tableaux suivants :

#### Légende

##### Portage

- Interne à l'Agence
- Externe à l'Agence (partenaires, prestataires...)

##### Coût

- Humain
- Financier

##### Délais

- Court-terme
- Moyen-terme
- Long-terme

##### Modalités / facilité de mise en œuvre

- Réunion / concertation
- Rédaction / production
- Animation / accompagnement
- Information / communication
- Procédures techniques / informatiques

Recommandation N°1	Ajuster la boîte à outils des interventions et simplifier les critères/taux d'intervention			
	Objectifs : Cette recommandation vise à rendre plus lisibles les critères et taux d'intervention de l'Agence afin de concrétiser et renforcer le lien avec les priorités et les objectifs DCE			
Propositions	Portage	Coût	Délais	Modalités/facilité de mise en œuvre
P1. Simplifier le programme en définissant des priorités claires et déclinées de façon homogène dans chaque politique sectorielle				
P2. Optimiser les PAOT en s'appuyant sur le cadrage national et en faisant des outils privilégiés de déclinaison du PDM				
P3. Conserver des taux d'aides élevés (70-80%) afin de maintenir un signal incitatif fort sur les opérations prioritaires				
P4. Poursuivre voire renforcer la modulation des taux sur les milieux aquatiques et envisager son extension à d'autres politiques sectorielles sur la base d'une évaluation spécifique de sa mise en œuvre et de ses effets				
P5. Programmer une évaluation du dispositif des avances remboursables en vue d'optimiser sa mise en œuvre et ses effets				
P6. Poursuivre le développement de l'outil contrat en se positionnant sur les résultats attendus en termes de sélectivité et d'incitativité, mieux cibler les zones prioritaires pour la signature de contrats et renforcer les moyens de suivi et d'accompagnement des structures porteuses				
P7. Affirmer davantage les contreparties de l'Agence dans les supports de partenariat (accords-cadres et conventions)				

Recommandation N°2	Mieux cibler et valoriser la communication et rendre plus lisibles les interventions de l'Agence			
	Objectifs : Cette recommandation vise à renforcer et améliorer l'information et la communication sur les interventions de l'Agence afin de rendre les priorités et les dispositifs de l'Agence plus clairs et ainsi mieux connus et appropriés			
Propositions	Portage	Coût	Délais	Modalités/facilité de mise en œuvre
P8. Revoir la rédaction des délibérations du programme afin de les rendre plus lisibles et harmonisées				
P9. Renforcer la communication et la sensibilisation auprès des élus locaux				
P10. Elargir l'information auprès des citoyens				
P11. Pour l'ensemble des publics, communiquer sur des sujets pratiques, moins techniques et avec d'autres entrées que « le bon état » et la « DCE ».				

Recommandation N°3	Impliquer plus fortement le niveau politique via davantage de concertation			
	Objectifs : Cette recommandation a pour but de « politiser » l'enjeu DCE en en faisant un sujet d'intérêt général, partagé et jugé important aux yeux des citoyens			
Propositions	Portage	Coût	Délais	Modalités/facilité de mise en œuvre
P12. Préparer les recompositions territoriales à venir en anticipant le positionnement et le rôle que pourrait jouer l'Agence auprès des territoires				
P13. Renforcer le rôle et l'implication des commissions territoriales auprès des acteurs de terrain				
P14. Organiser des rencontres plus régulières avec les élus locaux au sein des délégations de l'Agence				
P15. Développer des dispositifs de concertation et d'écoute des citoyens sur les territoires				

Recommandation N°4	Renforcer les moyens dédiés au suivi et au pilotage des interventions pour mieux articuler les échelles sièges et délégations			
	Objectifs : Cette recommandation vise à renforcer les moyens et à optimiser les outils consacrés au suivi et au pilotage des interventions de l'Agence afin d'améliorer la mise en œuvre des politiques sectorielles et de mieux coordonner les interventions sur le bassin (et notamment l'articulation siège/délégations)			
Propositions	Portage	Coût	Délais	Modalités/facilité de mise en œuvre
P16. Simplifier et fiabiliser les procédures de demande d'aides et d'instruction				
P17. Réviser l'application informatique de traitement des aides afin de l'adapter au suivi des objectifs DCE par masse d'eau				
P18. Renforcer les moyens humains et techniques dédiés à l'élaboration, à l'accompagnement et au suivi des contrats				

Recommandation N°5	Expérimenter ou prolonger l'expérimentation de nouvelles approches ou modes de faire			
	Objectifs : cette recommandation a pour but de tester de nouvelles approches, échelles ou modalités d'intervention dans la deuxième partie du 10 <sup>e</sup> programme afin de préparer le développement de nouveaux dispositifs d'intervention dans un futur programme (notamment le 11 <sup>ème</sup> programme)			
Propositions	Portage	Coût	Délais	Modalités/facilité de mise en œuvre
P19. Tester la formalisation d'un « mandat » du siège aux délégations permettant de décliner les priorités par territoire				
P20. Développer les appels à projet permettant de relayer les priorités de l'Agence				
P21. Poursuivre le travail sur les filières économiques et agricoles (chanvre, agriculture biologique...)				



## Lexique

- AEAG** : agence de l'eau Adour-Garonne
- AEP** : alimentation en eau potable
- ANC** : assainissement non collectif
- CATER** : cellule d'assistance technique pour l'entretien des rivières
- CUMA** : coopérative d'utilisation de matériel agricole
- DCE** : directive cadre européenne sur l'eau
- DDT** : direction départementale des territoires
- DDTM** : direction départementale des territoires et de la mer
- DERU** : directive européenne sur les eaux résiduaires urbaines
- DMS** : déchets ménagers spéciaux
- DRAAF** : direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
- DREAL** : direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
- EPTB** : établissement public territorial de bassin
- ERU** : eaux résiduaires urbaines
- ETP** : équivalent temps plein
- GEMAPI** : gestion de milieux aquatiques et prévention des inondations
- LEMA** : loi sur l'eau et les milieux aquatiques
- MOA** : maîtrise d'ouvrage
- PAOT** : plan d'actions opérationnel territorialisé
- PAT** : plan d'actions territorial
- PDM** : programme de mesures
- PME** : petite et moyenne entreprise
- POP10** : pilotage opérationnel du 10<sup>ème</sup> programme de l'Agence
- PPGCE** : programme pluriannuel de gestion des cours d'eau
- SDAGE** : schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
- STB** : secrétariat technique de bassin
- SUR** : solidarité urbain rural
- TPE** : très petite entreprise
- ZOS** : zone à objectif plus strict
- ZPF** : zone à protéger pour le futur

Évaluation réalisée d'avril à décembre 2014  
par les bureaux d'études Planète Publique et SCE

L'Agence tient à remercier l'ensemble des acteurs qui ont contribué à cette étude,  
ainsi que les membres du comité de pilotage :

J. LAUNAY (député du Lot, président du Comité national de l'eau), T. SUAUD (maire de Portet/Garonne),  
F. CHARPENTIER (UNICEM), S. BLADINIÈRES (vice-président CG du Lot),  
A. VILLOCEL (ex-directeur de la CACG), E. ARNAULD (SEPANSO Aquitaine),  
A. DARTHOS (CG des Landes), A. FRAYSSINET (CCI Haute-Garonne), S. MATHIEU (CG du Tarn),  
C. VINGUT (chambre régionale d'agriculture Midi-Pyrénées)  
E. GOUZENES, N. HEBERT, O. GUIARD, L. VERDIE, M. PREVOST  
(agence de l'eau Adour-Garonne)

# Collection Évaluation



#6

Évaluations déjà publiées et téléchargeables  
sur [www.eau-adour-garonne.fr](http://www.eau-adour-garonne.fr):

- 1 Politique « Rivière »
- 2 Politique « Assainissement »
- 3 Politique « Gestion territoriale »
- 4 Politique « Solidarité internationale »
- 5 Politique « Communication pédagogique »

## Agence de l'eau Adour-Garonne

Siège

90 rue du Férétra - CS 87801

31078 Toulouse Cedex 04

Tél. 05 61 36 37 38

Fax 05 61 36 37 28

[www.eau-adour-garonne.fr](http://www.eau-adour-garonne.fr)



AGENCE DE L'EAU  
**ADOUR-GARONNE**

ETABLISSEMENT PUBLIC DU MINISTÈRE  
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE