



PLAN PLURIANNUEL D'ÉVALUATION 2014 – 2016 DES PROGRAMMES D'INTERVENTION DE L'AGENCE

Rapport de présentation

L'évaluation des politiques publiques a été introduite au sein de l'agence de l'eau en 2007. Cette fonction est confiée à la Direction de l'Évaluation et de la Planification. Elle s'appuie sur un groupe de travail : le Groupe Permanent d'évaluation (GPE) qui élabore le plan pluriannuel d'évaluation, soumis à l'avis du conseil d'administration.

Ce plan est un cadre de référence qui précise les évaluations à réaliser, le calendrier de réalisation, et les modalités d'utilisation et de valorisation des évaluations.

Le Directeur général

Noël MATHIEU

SOMMAIRE

1.	Évaluations à réaliser sur la période 2014-2016.....	3
1.1	Evaluation du contrat territorial	3
1.2	Evaluation de la politique d'accompagnement des Sage	3
1.3	Evaluation des actions financées en faveur de la restauration et de la protection des zones humides	4
1.4	Actualisation des résultats des évaluations sur les économies d'eau ou la pollution par les nitrates, conduites sur 2007-2012	4
2.	Calendrier de réalisation.....	5
3.	Modalités d'utilisation et de valorisation des résultats.....	6
ANNEXE :	L'évaluation des politiques publiques à l'AELB	7
1	Les objectifs de l'évaluation	7
2	La place de l'évaluation des politiques publiques au sein de l'agence de l'eau	8
3	Le dispositif d'évaluation	9

1. ÉVALUATIONS À RÉALISER SUR LA PÉRIODE 2014-2016

Le groupe permanent d'évaluation a retenu pour la période 2014-2016, les thèmes d'évaluation suivants lors de sa réunion du 16 novembre 2012.

- √ Le contrat territorial,
- √ La politique d'accompagnement des schémas d'aménagement et de gestion de l'eau (Sage),
- √ Les actions financées en faveur de la restauration et de la protection des zones humides,
- √ Des questions limitées en nombre et très précises, pour compléter ou actualiser les résultats des évaluations sur les économies d'eau ou la pollution par les nitrates, conduites sur 2007-2012.

Chaque thème d'évaluation est décliné ci-après en précisant la nature de l'évaluation stratégique et/ou opérationnelle ainsi que le champ de l'évaluation.

1.1 Évaluation du contrat territorial

Le contrat territorial est un outil de contractualisation pluriannuel, multipartenaire et multithématique. Pour une meilleure efficacité et une meilleure cohérence des actions sur un territoire pour l'atteinte du bon état des eaux, certaines aides de l'agence ne peuvent être attribuées qu'au travers de contrats territoriaux depuis le 7^e programme.

Le contrat territorial est devenu un des outils principaux d'intervention de l'agence et les membres du groupe permanent d'évaluation font de cette évaluation une priorité. La portée de cet exercice est à la fois stratégique et opérationnelle. L'évaluation devra faire un bilan quantitatif et qualitatif de l'outil contrat, expliciter les enjeux de mise en œuvre de cet outil, interroger ses apports potentiels par rapport aux priorités de l'agence et du Sdage (qui peut être décliné localement par le Sage) pour finalement proposer des recommandations argumentées pour la révision à mi-parcours du 10^e programme en 2016.

Le champ de l'évaluation concerne le 9^e et le 10^e programmes d'intervention de l'agence. Cette évaluation s'intéresse à la question de la plus-value du contrat par rapport à des opérations ponctuelles et se posent les questions suivantes : Quels en sont les avantages et les inconvénients ? Quelles sont les conditions de l'efficacité de cet outil ? La question de la cohérence de l'outil contrat territorial sera également posée : quelle articulation avec les Sage ? Quelle cohérence par rapport aux autres outils contractuels des Régions et Départements.

Il ne s'agit pas d'évaluer les résultats et impacts des actions financées dans le cadre de contrats territoriaux. Des évaluations thématiques de l'intervention de l'agence (économies d'eau, réduction des nitrates d'origine agricole, restauration de la morphologie des milieux aquatiques) ayant déjà été réalisées. Par ailleurs, une évaluation locale de chaque contrat est prévue par le dispositif contractuel et une évaluation des contrats territoriaux sur les bassins versants bretons est en cours dans le cadre de l'évaluation du grand projet n°5 du Contrat de Projet Etat-Région Bretagne.

L'évaluabilité de ce sujet est jugée très bonne par les services de l'agence, d'autant plus qu'une base de données de suivi des contrats territoriaux devrait être disponible en janvier 2014.

1.2 Évaluation de la politique d'accompagnement des Sage

Le Sage est un outil de planification de la ressource en eau et des milieux naturels associés, à l'échelle d'une unité hydrographique cohérente. Dans le cadre du développement d'une approche territoriale, garante de la mobilisation des acteurs locaux et de la cohérence des actions, le comité de bassin a conforté dans le Sdage 2010-2015 la couverture quasi-générale du territoire du bassin Loire-Bretagne par des Sage et désigné des Sage nécessaires au titre de l'article L.212-1.X du code de l'environnement.

A ce titre, l'agence de l'eau accompagne l'émergence et l'élaboration et la révision de Sage par un appui technique et financier : animation, fonctionnement de la CLE, communication/sensibilisation, études, suivi de la qualité de l'eau et des milieux, partenariat technique et financier avec les structures porteuses de Sage.

Cette évaluation est de portée stratégique et opérationnelle. Des recommandations sont attendues sur l'intervention de l'agence en matière d'accompagnement des Sage et sur les modalités d'aide pour la révision à mi-parcours du 10^e programme.

Le champ de cette évaluation concerne les 8^e, 9^e et 10^e programmes d'intervention de l'agence. Une analyse de l'évolution de l'accompagnement des Sage et des modalités d'aides est attendue.

Il ne s'agit pas d'évaluer le cadre national lié au Sage fixé par le code de l'environnement, ni d'évaluer les résultats obtenus par les Sage du bassin Loire Bretagne.

L'évaluabilité de ce sujet est jugée bonne par les services de l'agence.

1.3 Évaluation des actions financées en faveur de la restauration et de la protection des zones humides

Il s'agit d'une évaluation thématique qui permettra de faire un état des lieux des interventions de l'agence sur les zones humides (restauration, entretien, mesures agro-environnementales, acquisition et maîtrise foncière, études, animation communication, opérations territoriales...) et d'apprécier leur pertinence, leur efficacité et leur efficience. La thématique zones humides est à l'interface de plusieurs politiques : eau, biodiversité et aménagement du territoire. Dans ce contexte, cette évaluation devra analyser également la cohérence et la complémentarité de l'intervention de l'agence avec celle des autres acteurs de la politique de l'eau et également des autres politiques publiques. La portée de cette évaluation est stratégique, elle doit permettre d'apporter des éléments pour alimenter la politique d'intervention de l'agence sur les zones humides.

Des études sont en cours sur les zones humides. Au niveau local, l'évaluation des trois contrats territoriaux zones humides sur le Marais Poitevin doit être réalisée en 2013. Au niveau du bassin Loire-Bretagne, une étude sur l'intervention de l'agence en faveur des zones humides dans le 9^e programme a été réalisée par une stagiaire en licence professionnelle Diagnostic et Aménagement des Ressources en Eau à la faculté des sciences de Limoges et a fait l'objet d'une restitution mi- septembre 2013. De plus, une évaluation de l'intervention du Plan Loire 3 pour la préservation et la restauration des zones humides, confiée à un consultant externe, sera achevée dans le courant du premier trimestre 2014.

Sur la base des conclusions de ces évaluations, un travail sera mené afin d'identifier l'opportunité de réaliser une évaluation thématique et ensuite de définir le questionnement évaluatif de manière plus précise.

L'évaluabilité de ce sujet est jugée bonne par les services de l'agence. Toutefois, il s'agit d'un sujet délicat car l'intervention de l'agence sur les zones humides est en partie encadrée par la législation : plan national d'actions sur les zones humides et Grenelle de l'environnement.

1.4 Actualisation des résultats des évaluations sur les économies d'eau ou la pollution par les nitrates, conduites sur 2007-2012

Ces deux évaluations thématiques ont représenté un travail important de compilation d'information qu'il est opportun de valoriser. Ces exercices d'évaluation ont vocation à assurer une continuité de la réflexion sur deux thématiques majeures d'intervention de l'agence.

Elles pourront être menées en deux temps bien distincts. La première étape aurait plutôt une visée opérationnelle et serait consacrée à la réalisation, en interne à l'agence, d'une analyse du suivi des recommandations formulées par l'évaluation et de la mise en œuvre du plan d'action subséquent. Sur la base de ces éléments, la deuxième étape, plus stratégique, consisterait à arrêter le champ de l'évaluation. Cette deuxième étape se fera en lien avec les services de l'agence et le groupe permanent d'évaluation. La réalisation de l'évaluation sera confiée à un prestataire externe.

L'évaluabilité de ces deux thèmes est jugée bonne par les services de l'agence, l'actualisation des résultats de ces évaluations répond bien à un besoin exprimé à la fois par les services de l'agence et les membres du groupe permanent d'évaluation.

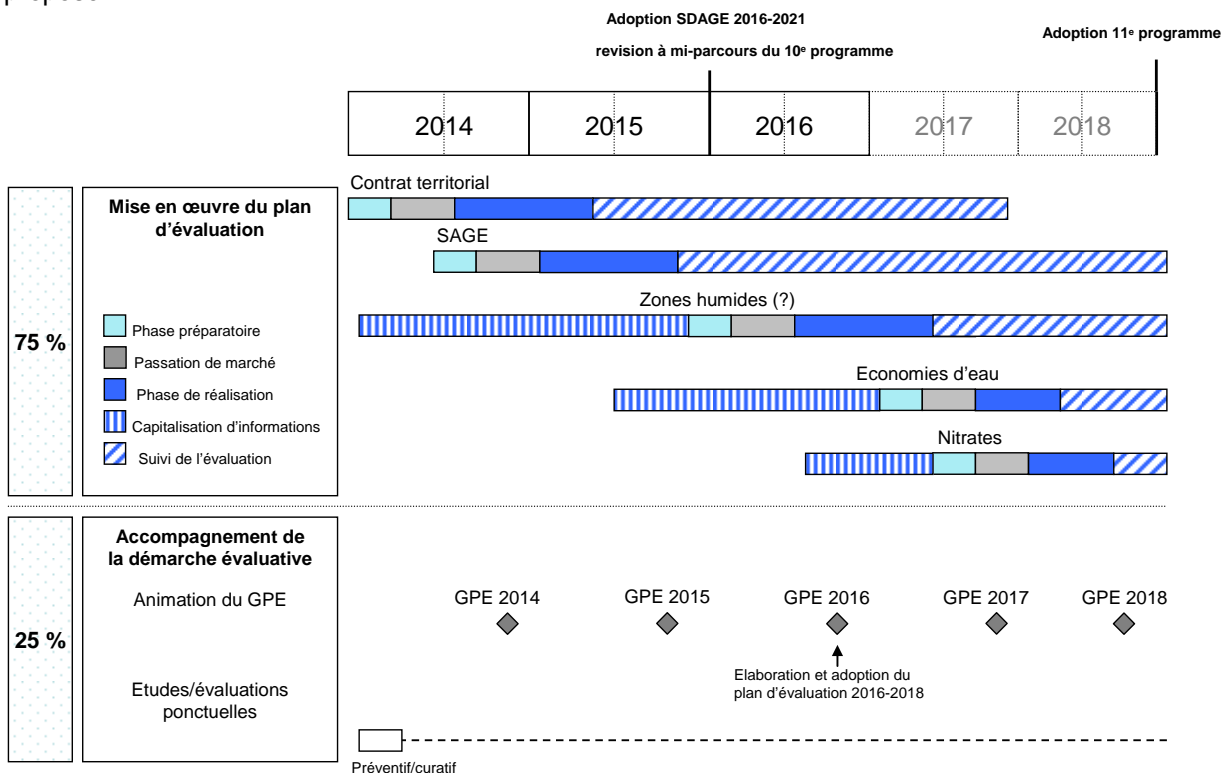
2. CALENDRIER DE RÉALISATION

La mise en œuvre de plan d'évaluation se traduit par la réalisation des évaluations, mais aussi par un accompagnement de la démarche évaluative. La réalisation des évaluations est la mission principale du chargé de mission évaluation des politiques publiques. Elle se décompose en cinq phases :

- une phase de capitalisation de l'information qui vise à rassembler l'information disponible sur le sujet à évaluer afin de mieux préparer le champ de l'évaluation ;
- une phase préparatoire qui consiste à constituer le comité de pilotage et le secrétariat technique, à élaborer une analyse de la politique pour définir la logique d'intervention et les questions évaluatives, à rédiger le cahier des charges ;
- une phase de passation de marché et de recrutement de l'équipe d'évaluation ;
- une phase de réalisation de l'évaluation qui débute par la finalisation et la validation du référentiel et de la méthode d'évaluation, puis la met en œuvre jusqu'à l'élaboration du jugement collectif et des recommandations ;
- une phase de suivi de l'évaluation qui consiste à valoriser les résultats d'une évaluation et à suivre la mise en œuvre du plan d'actions.

Il est proposé d'intégrer l'accompagnement de la démarche évaluative dans le calendrier de réalisation. Cet accompagnement consiste en l'animation du groupe permanent d'évaluation et la réalisation ponctuelle d'études et d'évaluations. C'est le cas par exemple de l'étude sur la répartition préventif-curatif des aides de l'agence demandée par le groupe permanent d'évaluation. Il est proposé de consacrer un quart temps sur ces missions.

Au vu de ces éléments et des échéances de programmation, le calendrier de réalisation suivant est proposé :



Les évaluations Contrat territorial et Sage sont à réaliser dès 2014 pour que leurs résultats soient utiles à la révision à mi-parcours du 10^e programme. En revanche il est proposé de décaler l'actualisation des évaluations thématiques économies d'eau et nitrates à la fin 2016, voire au plan d'évaluation 2017-2019. Ces évaluations seront plus utiles pour la préparation du 11^e programme d'intervention de l'agence.

Le plan pluriannuel d'évaluation 2014-2016 prévoit le démarrage de 2 ou 3 évaluations sur 3 ans, à comparer aux 2 évaluations stratégiques réalisées sur le plan d'évaluation 2009-2012.

3. MODALITÉS D'UTILISATION ET DE VALORISATION DES RÉSULTATS

Les résultats d'une évaluation sont de différentes natures. Il y a les produits proprement dits de l'évaluation, à savoir le *rapport final présentant le jugement* du comité de pilotage sur les aides en lien avec le référentiel de l'évaluation, les *études de cas* réalisées dans le cadre de l'évaluation et les *recommandations* que le comité fait à l'agence. Puis il y a le *plan d'actions* que le groupe permanent d'évaluation propose au conseil d'administration à partir des recommandations du comité de pilotage.

L'utilisation principale des résultats est la mise en œuvre du plan d'actions une fois validé par le conseil d'administration. Ce plan doit faire apparaître toutes les recommandations issues de l'évaluation et expliciter le cas échéant leur non prise en compte. Un suivi de ce plan est mis en place et précise les différents services concernés ainsi que les échéances des actions.

La valorisation directe des résultats passe par des actions de communication, à la fois interne et externe. En matière de *communication interne*, des exposés sont proposés aux agents en particulier vis-à-vis du public directement concerné par les aides de l'agence. Les publications internes sont utilisées également pour présenter l'évaluation et ses résultats. Les produits de chaque évaluation terminée sont par ailleurs disponibles sur le site Internet de l'agence.

En matière de *communication externe*, un des rapporteurs de l'évaluation, membre du groupe permanent d'évaluation, présente en séance plénière du conseil d'administration et du comité de bassin les principaux éléments à connaître des résultats de l'évaluation en question. De plus, le site Internet de l'agence comporte une rubrique « évaluation des aides ». Celle-ci renvoie à une page d'explicitation de la démarche et présente le plan d'évaluation en cours. Les produits de chaque évaluation terminée (rapport final, synthèse du rapport final et plan d'actions) sont téléchargeables à partir de liens sur cette page.

Une valorisation indirecte peut consister à utiliser les résultats d'une l'évaluation pour améliorer la compréhension du programme de l'agence et du dispositif d'aides, et également pour rendre compte des réalisations et résultats. Par exemple, l'évaluation pourrait apporter des éléments de fonds au rapport annuel d'activité de l'agence, aux rapports de résultats des actions financées par l'agence, à la rédaction de l'état des lieux, et du bilan intermédiaire du programme de mesures.

ANNEXE : L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES A L'AELEB

L'agence de l'eau Loire-Bretagne s'est dotée d'une démarche d'évaluation des politiques publiques dès 2007. Nous allons présenter ci-après les objectifs de cette démarche, la place de l'évaluation des politiques publiques au sein de l'agence de l'eau et enfin le fonctionnement du dispositif d'évaluation.

1 Les objectifs de l'évaluation

Le conseil d'administration a décidé d'instaurer un dispositif d'évaluation des politiques publiques afin d'**améliorer l'action de l'agence de l'eau** pour mieux répondre aux enjeux qui ont justifié l'intervention publique. L'action d'évaluer répond plus précisément à plusieurs objectifs :

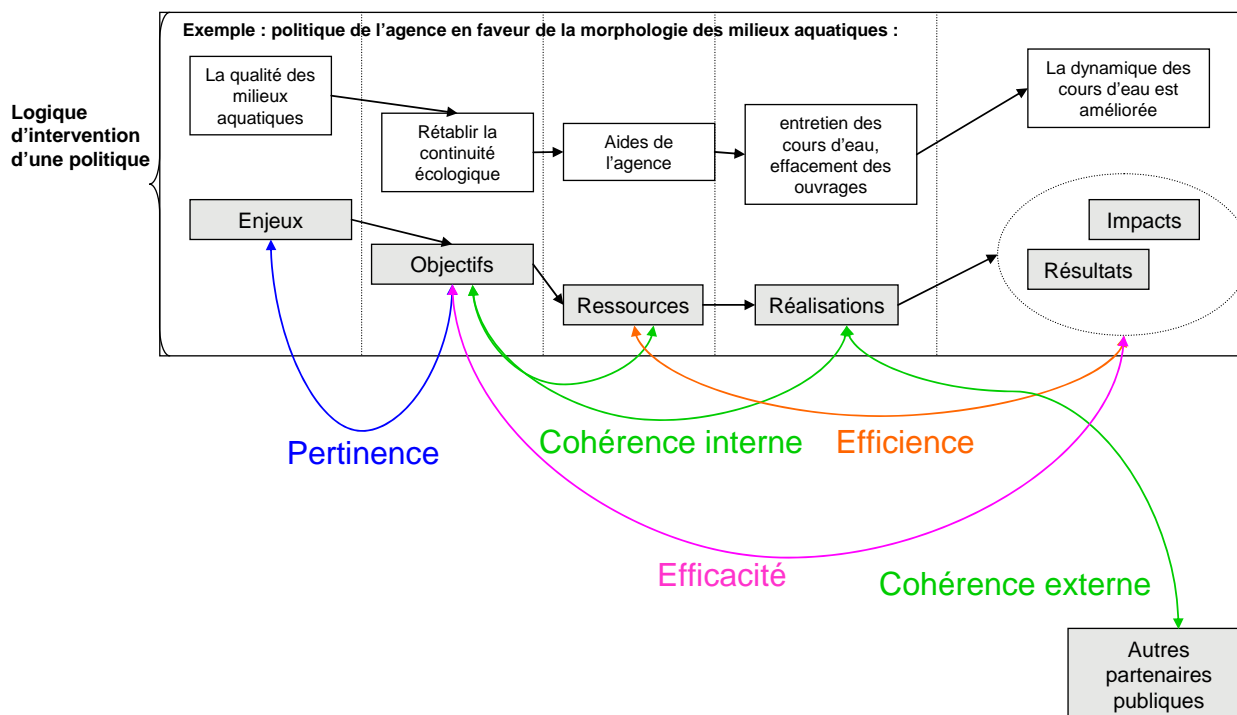
Mieux connaître...

L'évaluation a une fonction de **connaissance**. Elle permet de rassembler et d'accroître les informations disponibles sur une action, un programme, une politique. Elle permet surtout d'en construire la logique d'intervention et d'aboutir, selon une démarche empruntant sa méthode aux sciences sociales, à une représentation globale et aussi indépendante que possible. L'évaluation permet ainsi une **meilleure lisibilité du dispositif d'aides** de l'agence et permet d'**alimenter la réflexion** au sein de l'agence et du conseil d'administration.

Mieux apprécier...

En améliorant la connaissance des actions publiques, l'évaluation permet de **porter un jugement de valeur** sur une action, un programme, une politique.

Le jugement de valeur repose sur des **critères d'évaluations** : la pertinence, la cohérence (interne et externe), l'efficacité, et l'efficience.



Pertinence : il s'agit de l'adéquation entre les objectifs d'une politique et les enjeux du milieu. *Dans quelle mesure la politique évaluée répond-elle aux enjeux du milieu ? Cette politique valait-elle d'être conduite ?*

Cohérence interne : il s'agit de l'adéquation des ressources mobilisées et des réalisations avec les objectifs de la politique. *Les moyens déployés étaient-ils adaptés aux objectifs poursuivis ? Dans quelle mesure les réalisations permettent d'atteindre les objectifs fixés ?*

Cohérence externe : il s'agit de l'adéquation des réalisations de l'agence avec les réalisations des autres partenaires publics. *Dans quelle mesure l'intervention de l'agence est-elle cohérente, complémentaire, avec l'intervention d'autres acteurs publics ?*

Efficacité : Il s'agit de l'adéquation des résultats et des impacts avec les objectifs d'une politique. *Les résultats attendus ont-ils été atteints ? Dans quelle mesure ? Des effets non escomptés ont-ils été produits ?*

Efficience : Il s'agit de l'adéquation des résultats avec les ressources pour vérifier si « l'euro investi » est efficient. *Les résultats sont-ils à la mesure des sommes dépensées ?*

Cette appréciation de la politique publique permet de **valoriser les résultats obtenus** et de **rendre des comptes**, d'une part au comité de bassin qui se préoccupe de l'efficacité de l'utilisation des fonds publics et d'autre part aux tutelles qui se soucient d'une bonne gestion des organismes dont elles sont responsables.

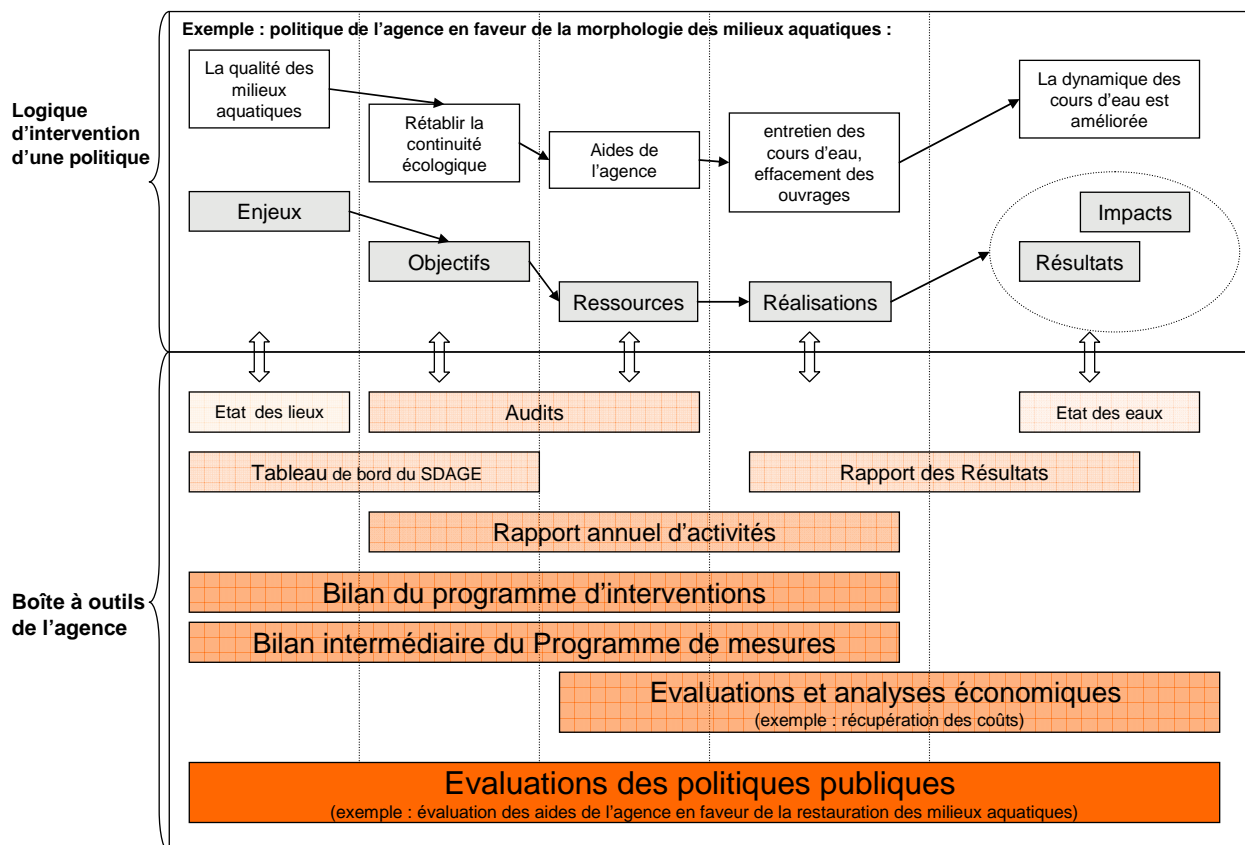
Mieux décider

Enfin, en améliorant la connaissance qu'ils ont de leurs politiques et le jugement qu'ils portent sur leur valeur, l'évaluation donne aux responsables des informations utiles à la prise de décision. *Faut-il poursuivre la politique ? L'interrompre ? La réorienter ? L'étendre ?*

L'évaluation accompagne l'agence et aide ses instances à prendre en connaissance de cause, les **décisions stratégiques** notamment pour la révision du programme d'intervention.

2 La place de l'évaluation des politiques publiques au sein de l'agence de l'eau

Le schéma suivant met en parallèle la logique d'intervention d'une politique et la boîte à outils de l'agence. A chaque étape de la logique d'intervention, l'agence dispose d'outils pour suivre ses réalisations, le milieu et son impact sur le milieu. Ces outils sont présentés dans la deuxième partie du graphique. Certains outils sont utiles pour une seule étape de la logique d'intervention tel que l'état des lieux. D'autres outils recouvrent plusieurs étapes, comme c'est le cas de l'audit qui s'intéresse à la conformité entre les objectifs de l'agence et les ressources allouées.

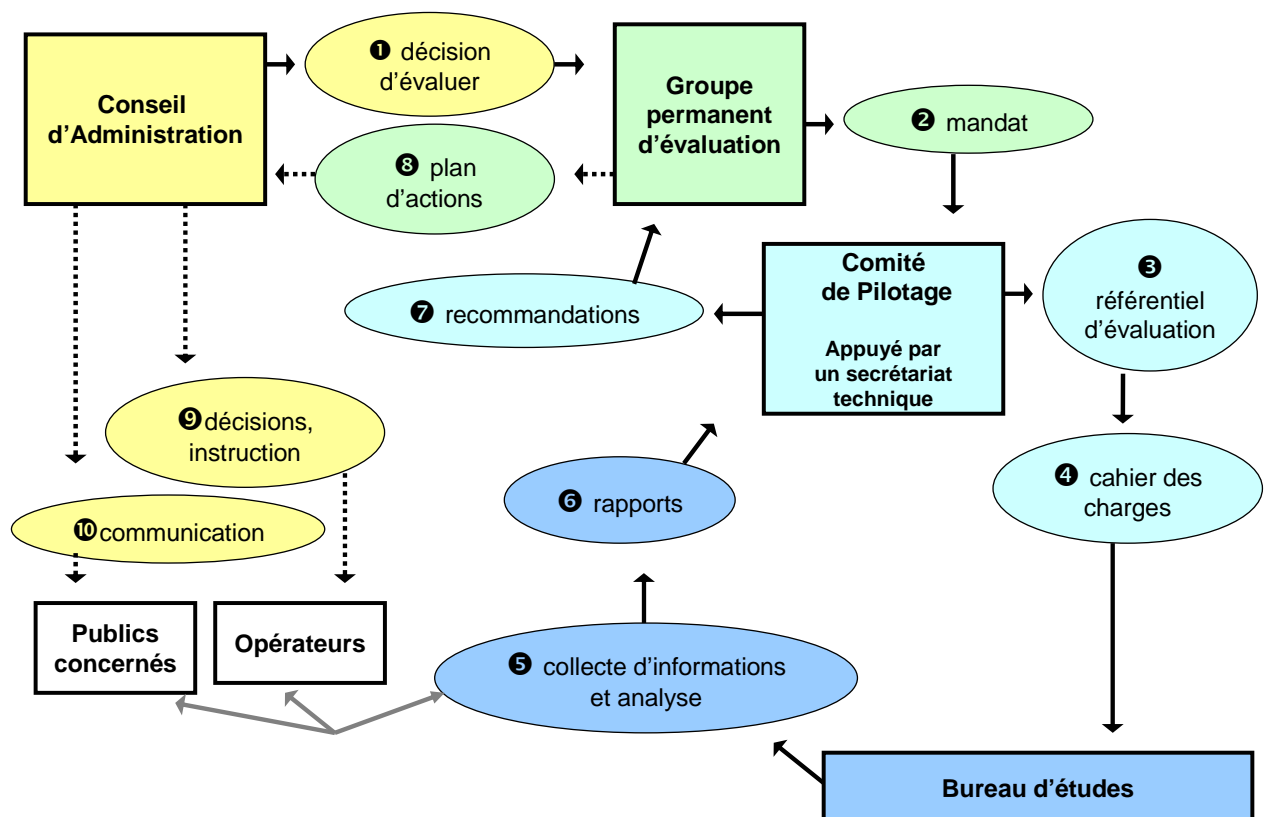


L'évaluation des politiques publiques apparaît comme un outil **complémentaire et spécifique** aux autres outils de planification, de contrôle et de suivi de l'agence :

- Elle **apprécie l'ensemble des maillons de la logique d'intervention** depuis la formalisation des objectifs, la description des ressources (humaines et financières) et des réalisations jusqu'à l'appréhension des résultats et des impacts finaux,
- Elle **tient compte du contexte socio-économique et politique** au sein duquel se place l'intervention, notamment pour rechercher des facteurs externes qui seraient plus directement responsables de l'efficacité ou de la non efficacité des interventions. Elle confronte les réalisations avec celles des autres acteurs partenaires pour vérifier s'il n'y a pas redondance, ni d'antagonismes mais bien une complémentarité ou synergie de l'action.
- Elle **associe toutes les parties prenantes de l'intervention**, depuis les décideurs, les financeurs, les opérateurs jusqu'aux bénéficiaires par l'intermédiaire d'un comité de pilotage.

De plus, l'outil évaluation des politiques publiques a la caractéristique de se nourrir des autres outils de l'agence. Les outils de planification permettent à l'exercice d'évaluation de reconstituer la logique d'intervention d'une politique, et les outils de suivi et de contrôle sont une source d'information importante et d'indicateurs utiles à la formulation d'un jugement évaluatif.

3 Le dispositif d'évaluation



Le *commanditaire* des évaluations est le conseil d'administration. Il prend la décision d'évaluer (1) et confie au *groupe permanent d'évaluation* le suivi des évaluations. Le groupe permanent d'évaluation est une émanation du conseil d'administration. Il est constitué d'une vingtaine de membres issus des commissions Programme du conseil d'administration et Finances et programmation du comité de bassin.

Pour chaque évaluation, le groupe permanent élabore un mandat d'évaluation (2). Ce mandat est un document d'engagement qui précise les objectifs de l'évaluation, son champ, la portée des questions évaluatives son organisation et ses délais. Le mandat est donné à une instance d'évaluation indépendante pour piloter l'évaluation, que l'on appelle alors *comité de pilotage*. Le comité de pilotage associe les

différentes parties prenantes de l'objet évalué, c'est la raison pour laquelle il est spécifique à chaque évaluation. Deux à trois membres du groupe permanent, appartenant à l'une des trois catégories d'acteurs, participent à ce comité. Ils sont les rapporteurs de l'évaluation pour le compte du groupe permanent. Le comité de pilotage est présidé par une personnalité qui ne fait pas partie des trois catégories d'acteurs de l'évaluation.

Le comité de pilotage construit le référentiel de l'évaluation **(3)**, en choisissant les questions évaluatives et les critères de jugement. Le comité suit la réalisation de l'évaluation et élabore un jugement collectif des aides sur la base du référentiel. Il termine en concevant des recommandations qu'il adresse au groupe permanent **(7)**, ces recommandations devant répondre au mandat et notamment proposer des améliorations pour les aides. Le groupe permanent traduit ces recommandations en un plan d'actions **(8)** qu'il propose au conseil d'administration pour validation. Celui-ci prend acte du jugement de valeur rendu par le comité de pilotage et débat du plan d'actions qu'il peut amender. Il prend une délibération **(9)** qui permet ensuite aux services de l'agence de mettre en œuvre le plan d'action. Les actions de communication **(10)** qui suivent la réalisation de l'évaluation sont précisées au chapitre 3 du plan pluriannuel d'évaluation.

Le comité de pilotage est assisté d'un *secrétariat technique* composé du chargé de mission « évaluation des politiques publiques » et de membres des directions et/ou des délégations de l'agence directement concernées par le thème. L'externalisation étant le choix fait pour réaliser les évaluations, le secrétariat technique rédige le cahier des charges **(4)** et sélectionne *le bureau d'études*. Cette équipe doit rassembler des compétences en évaluation de politique publique et dans la thématique abordée. Sa mission consiste à collecter les données existantes, à rechercher les autres informations sur le terrain et les analyser **(5)**, pour proposer au comité de pilotage des réponses aux questions évaluatives **(6)** qui serviront à ce dernier à formuler son jugement.