

Évaluation

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

2015

www.eau-loire-bretagne.fr

Rapport final

• **Evaluation du contrat territorial** •

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



Établissement public du ministère
chargé du développement durable

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

Comité de pilotage

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

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

Maîtres d'ouvrage de contrats territoriaux

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

Guillaume PONSONNAILLE, animateur du contrat territorial Alagnon

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

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

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

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

Représentants de commissions locales de l'eau (CLE)

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

Jean GILBERT, président de la CLE du Sage Loire

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

Pascal ESTIER, président de la CLE du Sage Sioule

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

Représentants des collectivités

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

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

Arnaud CHOLET, ASTER, Conseil départemental du Morbihan

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

Représentants de l'État

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

Représentants du groupe permanent d'évaluation

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

Guy FRÉMAUX, DRAAF Centre-Val de Loire

Françoise MORAGUEZ, ARS Centre-Val de Loire

Marc SAUVEZ, conseiller municipal de Langeais

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

Sylvie DETOC, directrice de la délégation Armor-Finistère

Secrétariat technique de l'évaluation

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

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

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



Évaluer les Politiques et Innover
pour les Citoyens et les Espaces

Prestataires

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



Jean-Baptiste NARCY, Déborah ABHERVE (ASCA)

Avant-propos

En 2008, le conseil d'administration de l'agence de l'eau décide de fonder sa politique territoriale sur un outil contractuel unique rassemblant les démarches contractuelles antérieures : le contrat territorial. Fin 2014, près de 400 contrats territoriaux existent sur le bassin Loire-Bretagne, couvrant 92 % de la surface du bassin. Au 9^e programme d'intervention, l'agence a attribué près de 20 millions d'euros de subventions pour l'élaboration et la conduite des contrats territoriaux. Le contrat territorial est ainsi devenu l'un des principaux outils d'intervention de l'agence.

Dans ce contexte, son conseil d'administration a inscrit l'évaluation du contrat territorial dans son plan pluriannuel d'évaluation 2014-2016. Cette évaluation a démarré fin 2014 et s'est appuyée sur un comité de pilotage indépendant, rassemblant des acteurs concernés par la politique territoriale de l'agence : représentants de l'État, représentants des collectivités, animateurs de contrats, représentants de commissions locales de l'eau (CLE). Ce comité de pilotage a défini un ensemble de questions évaluatives portant sur la valeur ajoutée de cet outil contractuel, ses limites, ses effets en matière de gouvernance ou en matière d'atteinte des objectifs de la directive cadre sur l'eau (DCE) et son articulation avec les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (Sage).

Les prestataires retenus pour conduire l'évaluation (Épices et AScA) ont réalisé un bilan de la mise en œuvre des contrats territoriaux à l'échelle du bassin, en s'appuyant sur un ensemble diversifié d'outils méthodologiques et de collecte d'information : analyse d'un échantillon de 39 contrats, réalisation de 15 études de cas approfondies et enquête auprès de plus de 300 personnes sur l'outil contrat territorial, à travers des enquêtes, des ateliers participatifs et des entretiens individuels.

Le comité de pilotage a été particulièrement attentif aux implications de la réforme territoriale, alors en cours de discussion, sur l'outil contrat territorial et à la lisibilité par les citoyens de l'action territoriale dans le domaine de l'eau. Il a par ailleurs largement partagé les constats formulés par les bureaux d'études, notamment l'intérêt de l'outil contrat territorial et le souhait des partenaires de l'agence de l'eau de voir cet outil pérennisé. Le rôle important de l'appui technique apporté par les délégations de l'agence dans l'élaboration des contrats a également été souligné.

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

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

Afin de rendre la démarche contractuelle plus efficace dans l'atteinte des objectifs de la DCE, le comité de pilotage recommande également à l'agence de l'eau de définir des opérations prioritaires et de mettre en place des conditions de renouvellement plus exigeantes afin d'encourager un plus haut niveau d'ambition du contenu des contrats.

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

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

Je tiens à remercier l'ensemble des personnes impliquées dans ce travail. Je salue tout particulièrement la participation très active des membres du comité de pilotage tout au long de l'évaluation et la richesse de leurs échanges.

Aline CATTAN

Présidente du comité de pilotage
de l'évaluation du contrat territorial,
Responsable du Mastère Politiques publiques
et stratégies pour l'environnement à Agro-Paris Tech¹

¹ Désormais Responsable du service connaissance des milieux aquatiques, direction de la connaissance et de l'appui technique, à l'agence de l'eau Seine-Normandie

Sommaire

1. Contexte et organisation de la mission d'évaluation	6
1.1 Contexte de la mission	6
1.2 Champ de la mission et méthode de travail	8
2. Le contrat territorial : histoire et positionnement au sein de la politique de l'agence	15
2.1 Des opérations collectives au contrat territorial : formalisation progressive de l'outil dans la politique de l'agence	15
2.2 Récapitulatif des principes du contrat au sein de la politique agence	19
2.3 Retour sur le référentiel d'évaluation et réinterprétation du questionnaire évaluatif	25
3. Diversité des contrats et grands équilibres de la contractualisation à l'échelle de du bassin Loire-Bretagne	30
3.1 Bilan global des contrats territoriaux au niveau du bassin	30
3.2 Equilibres des moyens financiers mobilisés par les contrats	35
3.3 Adaptation du contenu et de l'organisation des contrats aux contextes locaux : analyse au travers de 39 dossiers de contrats territoriaux	42
4. la mise en œuvre du contrat au sein de l'agence et de ses délégations	49
4.1 Principaux constats de l'analyse de la mise en œuvre des contrats	49
5. Mise en œuvre des contrats à l'échelle des territoires	60
<i>Quels résultats de la dynamique contractuelle à l'échelle locale ?</i>	60
<i>Du côté des financeurs et de l'agence, un déficit de doctrine pour accompagner la démarche contractuelle</i>	70
<i>Au total : deux axes d'amélioration des contrats</i>	72
6. Réponse aux questions évaluatives	73
<i>L'outil contrat renforce-t-il la démarche territoriale de l'agence de l'eau ?</i>	73
<i>Dans quelle mesure l'outil contrat territorial a-t-il un effet sur la gouvernance de la gestion de l'eau ?</i>	75
<i>Quelle est l'articulation de l'outil contrat territorial avec les Sage ?</i>	79
<i>Dans quelle mesure l'outil contrat contribue-t-il à l'atteinte des objectifs du Sdage et de la DCE ?</i>	82
<i>Faut-il (re)-penser <u>l'éligibilité des territoires</u> du dispositif contractuel pour mieux articuler programmation et réflexion stratégique ?</i>	83
Conclusion et recommandations : quelles limites et quelles adaptations possibles du contrat au sein de la politique de l'agence ?	85
<i>Conclusion</i>	85
<i>Vision d'ensemble des recommandations proposées</i>	88
Annexes :	103

1. CONTEXTE ET ORGANISATION DE LA MISSION D'ÉVALUATION

1.1 Contexte de la mission

Le contrat territorial au sein de l'agence

UNE MONTÉE EN PUISSANCE ET UNE REFORTE PROGRESSIVE DES OUTILS TERRITORIAUX

Les premiers contrats de bassin versant voient le jour dès le début des années 1990 sous le 6^e programme d'intervention de l'agence de l'eau Loire-Bretagne, en partant d'un enjeu régional et thématique : la lutte contre les pressions agricoles dans le cadre du programme Bretagne Eau Pure. Ce dispositif, d'abord resserré sur les pressions agricoles, est complété au 7^e programme (1997-2002) par des contrats de restauration et d'entretien (CRE) dédiés à la gestion des milieux aquatiques.

L'action territoriale de l'agence se structure progressivement au cours des 7^e et 8^e programmes, en prenant appui sur ces deux outils principaux construits selon des logiques thématiques (les contrats de bassin versant et les CRE), ainsi que sur plusieurs autres contrats « multithématiques » dont les contrats de nappe, contrats de lac ou de baie, le dispositif national des contrats de rivière. Avec le 9^e programme, les différents dispositifs contractuels de l'agence ont été regroupés sous une même appellation, le contrat territorial, ce dernier faisant l'objet de la présente évaluation. Un total de près de 400 contrats territoriaux est suivi actuellement au niveau de l'agence de l'eau et un grand nombre d'autres contrats est en cours d'émergence ou de renouvellement.

En parallèle, la place des Sage s'affirme progressivement au niveau des agences de bassin. Ces documents de planification permettent une déclinaison locale des politiques de bassin et une mobilisation des acteurs locaux. Ces derniers connaissent notamment un développement plus soutenu à partir du début des années 2000 avec, à ce jour, un peu plus de 55 Sage en cours de mise en œuvre ou d'élaboration à l'échelle du bassin Loire-Bretagne. Cette montée en puissance, concomitante à celle des contrats territoriaux, n'est pas sans **questionner leur rôle dans la territorialisation de la politique de bassin.**

DES OUTILS DE PLUS EN PLUS MOBILISÉS AU SERVICE D'UNE LOGIQUE DE RÉSULTATS DCE

Mis à part le contexte spécifique des bassins versants bretons², les premières générations de contrats répondaient généralement au souci de démultiplier la politique de l'agence en milieu rural, marqué par le caractère diffus ou dispersé tant des pollutions que de la maîtrise d'ouvrage. Il s'agissait ainsi d'étendre et de renouveler la politique de bassin vers des territoires, des thèmes et des approches (préventives notamment) que les premiers Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) appelaient de leurs vœux. L'objectif général de ces outils contractuels et territoriaux était d'obtenir, par la proximité avec le local, un effet d'entraînement et de mobilisation suscitant davantage de dépenses et, *in fine*, d'actions pour la ressource et le milieu.

Les contrats territoriaux des 9^e et 10^e programmes voient le jour dans un **contexte bien différent** des contrats de première génération. La directive cadre sur l'eau (DCE), intervenue fin 2000, est venue bouleverser l'organisation générale de la politique nationale de l'eau, désormais structurée par une obligation de résultats fondée sur l'explicitation systématique d'objectifs à atteindre quant à la qualité de la ressource et des milieux, assortis d'échéances. **Alors que les premiers contrats avaient été conçus selon la logique d'obligation de moyens** qui était celle de l'ensemble des politiques françaises de l'eau d'alors, **le contrat territorial doit désormais se conformer à cette incontournable obligation de résultats** qui s'impose à tous. Il est alors confronté à un impératif qui concerne aujourd'hui l'ensemble de la politique de l'eau : concilier l'indispensable mobilisation politique des acteurs locaux avec la satisfaction d'objectifs et le respect d'une planification décidés à d'autres niveaux. Il s'agit de contribuer à mettre en synergie appropriation locale et obligation de résultats venant des exigences européennes ou des priorités nationales (aires d'alimentation des captages ou ouvrages Grenelle) de plus en plus affirmées.

² En lien avec les injonctions réglementaires liées aux risques de contentieux nitrates

Depuis leur émergence, les contrats se sont donc inscrits dans des contextes différents, expliquant que l'on ait pu leur affecter des finalités elles aussi fluctuantes dans la politique plus générale de l'agence. Cette fluctuation ne s'est d'ailleurs pas entièrement stabilisée avec l'avènement de la DCE : ainsi, les contrats territoriaux sont utilisés dans un premier temps (9^e programme) comme un levier de priorisation des interventions vers les masses d'eau en risque/doute ou vers les têtes de bassin versant, puis en conditionnant certains financements, notamment agricoles, à la signature d'un contrat territorial.

Il sera utile de replacer l'exercice d'évaluation de l'outil contrat **territorial** dans **ce contexte historique, même s'il se centre plus largement sur les enjeux actuels et futurs de la politique de l'agence.**

LES CONTRATS TERRITORIAUX ENTRE NOUVELLES ORIENTATIONS ET « L'EMPREINTE » DES DÉMARCHES HISTORIQUES

La refonte des outils contractuels de l'agence est une des réponses recherchées au « changement de paradigme », visant une plus grande clarté et cohérence de l'action territoriale de l'agence au service de la DCE. Or, cette réorientation de l'outil contractuel et de ses exigences vers une logique de résultats, s'inscrit nécessairement dans des dynamiques territoriales et historiques déjà marquées. À titre d'exemple, l'héritage des contrats territoriaux se décline de façon très variable selon les thématiques ou territoires considérés. On peut y constater :

- Des différences marquées dans les « usages » du contrat par les délégations en lien avec des partenariats régionaux ou départementaux particulièrement variables. En effet, les situations régionales au niveau du bassin peuvent aller de politiques partenariales totalement intégrées (ex. de la Bretagne et dans une moindre mesure du programme Re-Sources en Poitou-Charentes) à des situations beaucoup plus interstitielles (politique des milieux aquatiques particulièrement soutenue d'un Conseil départemental). La cartographie des contrats territoriaux reflète ces différences avec des zones très denses en contrats et, d'autres qui le sont beaucoup moins (moitié sud et centre du bassin). Elle montre aussi des situations particulièrement variables allant de deux tiers de contrats multithématiques en Armor-Finistère à 90 % de contrats monothématiques dans certaines délégations (Anjou-Maine³). Enfin, elle fait apparaître une échelle territoriale des contrats très inspirée de l'image historique du « bassin versant », et des cas plus rares de territoires contractuels recomposés à l'aune des nouvelles problématiques – AAC, territoire de projet type EPCI...
- Des spécificités liées aux différentes thématiques visées par les contrats (pollutions diffuses, milieux aquatiques, gestion quantitative) et à la manière dont elles ont été gérées par le passé au sein des contrats de bassin versant, des CRE ou en dehors de ces formes contractuelles⁴. Ainsi, les fonctionnements des équipes opérationnelles en délégation et les logiques intrinsèques de traitement des dossiers sont en partie conditionnés par l'histoire de ces thématiques, avec des constructions assez segmentées qui demeurent parfois y compris au sein de contrats multithématiques⁵.

Au-delà de l'appellation commune donnée au 9^e programme, le passage des contrats de première génération vers les contrats territoriaux implique de repenser les logiques d'intervention et les habitudes adoptées pour valoriser ces outils dans une perspective plus globale, multithématique voire intégrée.

³ Chiffres 2012

⁴ Ex. un soutien à grande échelle aux opérations territoriales agricoles qui est récent (en lien avec la montée en puissance des dossiers des AAC prioritaires/ Grenelle depuis le 9^e programme, qui est aussi celui de l'entrée de l'agence dans les financements de type MAET) alors que le soutien aux opérations d'entretien des cours d'eau est plus ancien, bien que soumis aussi à de fortes évolutions liées aux exigences de la DCE et enjeux de continuité.

⁵ Cf. évaluation des Contrats territoriaux GP5 du CPER Bretagne

L'évaluation des contrats territoriaux, une mission dans le prolongement d'une culture de l'évaluation bien ancrée

Parallèlement aux évolutions structurelles de la politique de l'eau introduits par la DCE, le fonctionnement de l'agence de l'eau a aussi évolué laissant une place de plus en plus centrale à l'approche évaluative tant à l'échelle des projets, des modalités de suivi qu'au niveau de la politique de bassin dans son ensemble. Ainsi, la culture de l'évaluation s'est progressivement développée et institutionnalisée au sein de l'agence depuis la fin du 8^e programme avec la formalisation des instances (groupe permanent d'évaluation, soin apporté à la composition et au fonctionnement des comités de pilotage) et la mise à l'agenda d'un grand nombre de sujets thématiques ou transversaux.

La présente évaluation s'inscrit dans cette lignée, en proposant de faire une analyse de l'outil contrat territorial mis en place dans le cadre du 9^e programme (2007-2012) et de la manière dont il a évolué dans le cadre du 10^e programme (2013-2018). Après une série d'évaluations thématiques (gestion concertée de l'eau, restauration de la morphologie des milieux aquatiques, réduction des nitrates, économies d'eau), cette première évaluation du plan d'évaluation 2014-2016, remet l'accent sur un levier transversal, au service d'un grand nombre de thématiques prioritaires DCE.

1.2 Champ de la mission et méthode de travail

Champ de la mission et questionnement évaluatif

ATTENTES GÉNÉRALES AUTOUR DE LA MISSION D'ÉVALUATION

La mission d'évaluation vise à répondre à un ensemble d'attentes complémentaires exprimées par le cahier des charges de l'étude.

« Cette évaluation doit permettre d'avoir un regard extérieur sur la démarche territoriale et sur le contrat territorial, qui est devenu l'un des principaux outils d'intervention de l'agence. Elle devra :

- **« rendre compte du bilan de l'outil contrat,**
- **expliquer ses enjeux de mise en œuvre**
- **interroger ses apports potentiels par rapport aux priorités de l'agence (atteinte du bon état des eaux notamment),**
- **proposer des recommandations argumentées pour la revue à mi-parcours du 10^e programme en 2015 pour une mise en œuvre en 2016. »**

Cette évaluation vient donc apporter un regard sur « l'outil contrat territorial », mis en œuvre sur l'ensemble du bassin Loire-Bretagne au cours des 9^e et 10^e programmes d'intervention, en resituant le contrat au sein de la démarche territoriale de l'agence. La mission doit notamment éclairer le bilan de l'outil contrat, rendre compte de ses enjeux de mise en œuvre, apprécier ses apports par rapport aux grandes priorités de l'agence. Il s'agit enfin d'en tirer une série de recommandations au service de la préparation du 11^e programme.

Au-delà de ces grands objectifs, l'évaluation vise à éclairer 5 familles de questions évaluatives, définies par le comité de pilotage et servant de fils directeurs à l'analyse globale. Elles sont rappelées ci-après :

Q1) Faut-il (re)-penser l'éligibilité des territoires du dispositif contractuel ?

Q2) Dans quelle mesure l'outil contrat renforce-t-il la démarche territoriale de l'agence de l'eau ?

Q3) Dans quelle mesure l'outil contrat a-t-il un effet sur la gouvernance de la gestion de l'eau ?

Q4) Dans quelle mesure l'outil contrat contribue-t-il à l'atteinte des objectifs du Sdage et de la DCE ?

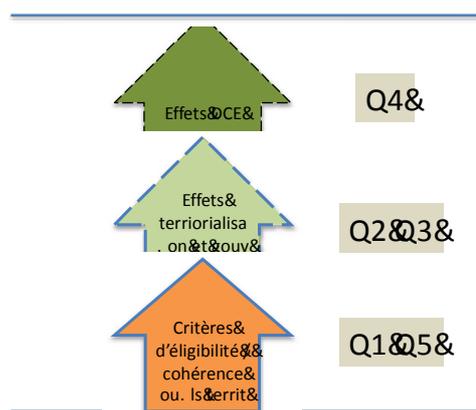
Q5) Quelle est l'articulation de l'outil contrat avec les Sage ?

ANALYSE FINE DU QUESTIONNEMENT ÉVALUATIF

Les 5 questions évaluatives de la mission renvoient à un grand nombre de sous questions reformulées par les évaluateurs dans le tableau suivant (cf. première colonne du tableau). Ces différentes déclinaisons (Q11, Q12... Q53) sont ensuite rattachées à différents champs d'analyse rappelés sur la droite du tableau : questions sur la stratégie, questions de mise en œuvre, questions sur les effets ou résultats de la politique contractuelle... On y voit donc apparaître de vraies différences entre les 5 questions évaluatives, certaines étant plutôt centrées sur la stratégie de l'outil contrat (Q1), ou sur la mise en œuvre (Q2, Q4), d'autres enfin visant plutôt à éclairer des effets territoriaux des contrats (Q3, Q5). Cette interprétation du questionnement a été partagée avec le comité de pilotage de cette évaluation pour valider la lecture produite par le groupement Épices-ASCA.

Reformulation principales sous-questions / critères	N° sous-questions	questions de stratégie	questions de mise en œuvre	question sur les réalisations et profils locaux des CT	questions sur les effets et résultats territoriaux	impacts et plus value globale
Q1: Faut-il (re)-penser l'adéquation des territoires du dispositif contractuel ? (sélectivité)						
Q11) Quelle taille optimale des territoires et leur nature au regard des thématiques, des enjeux de cohérence avec les SAGE?	Q11	+++	+		+	
Q12) Quelle pertinence du conditionnement des aides au CT et les effets qu'elle entraîne?	Q12	+++	+		+	
Q13) Quel intérêt et enjeux relatifs à une gestion priorisée des territoires de contrats vs approche exhaustive ? <i>in fine la question est celle de la cohérence de la démarche territoriale de l'agence : les critères de pilotage (ciblage, conditionnement, échelles territoriales...) sont-ils en mesure de remplir les finalités, assurent-ils une intervention cohérente</i>	Q13	+++	+		+	
Q2: L'outil contrat territorial renforce-t-il la démarche territoriale						
Q21) a-t-on une véritable élévation et ajustabilité des contrats? Le contrat assure une expression des diversités locales (enjeux, acteurs)	Q21		++	++		
Q22) l'outil contrat et ses règles de gestion/ articulation permet-il de gérer les diverses situations thématiques et de MO ?	Q22	++	+			
Q23) l'outil contrat, par sa nature englobante, apporte-t-il une meilleure planification et cohérence territoriale (cohérence globale par rapport à un ensemble d'approches ponctuelle)	Q23		+++		+?	
Q24) le contrat multithématique apporte-t-il une plus-value par rapport à la somme des approches monothématiques cf. exemple évaluations GFS-CFER Bretagne	Q24				++	
Q3) l'outil contrat territorial a-t-il un effet sur la gouvernance de la gestion de l'eau ?						
Q31) Rôle et reconnaissance des MO porteurs de contrats sur leurs territoires	Q31				+++	
Q32) effets sur la pérennisation- stabilisation, renforcement de compétences et légitimation de l'animation territoriale	Q32				+++	
Q33) impact des CT sur les partenariats locaux : renforcement et qualité (mutualisations, projets communs, conventions ou structures communes)	Q33				+++	
Q34) impact sur la mise en cohérence des financements au service DCE , meilleure implication financeurs au niveau local, dialogue partenarial	Q34		++			
Q35) identification du contrat et ses objectifs par le public?	Q35				+++	
Q4) l'outil contrat territorial contribue-t-il à l'atteinte des objectifs du Sdage						
Q41) les actions inscrites dans le contrats reflètent-ils l'ambition des objectifs Sdage et les priorités territoriales du SDAGE	Q41		++	++		+++ question de synthèse
Q42) la mise en œuvre des contrats dans la durée, permet-elle d'assurer/ ajuster le niveau d'exigence du contrat?	Q42		+++			
Q43) Quelle est la cohérence/complémentarité des actions contractuelles inscrites dans les CT par rapport aux exigences réglementaires sur ces thématiques?	Q43		++		++ (effets de cette complémentarité)	
Q5) Quelle est l'articulation de l'outil contrat territorial avec les Sage ?						
Q51) Y a-t-il une bonne cohérence / synergie entre les deux dispositifs sur les territoires; quelles conditions favorables, défavorables ?	Q51		++		++ dynamiques locales observées	
Q52) Les CT favorisent-ils l'émergence des Sage? dans quels cas?	Q52				++ dynamiques locales observées	
Q53) Quels apports de la dynamique des Sage vers les territoires de contrats? quelle contribution à une meilleure atteinte des objectifs DCE?	Q53				++ dynamiques locales observées	

On constate aussi que **les questions sont dans l'ensemble fortement complémentaires** les unes par rapport aux autres. Certaines semblent davantage tournées vers les effets potentiels du contrat, au-delà de la seule politique de l'agence (Q2 effets territoriaux, Q3 effets sur la gouvernance, Q4 atteinte des objectifs DCE), d'autres davantage vers la pertinence de la logique d'intervention interne à l'agence (Q1 d'éligibilité des territoires) ou l'articulation entre outils agence (Q5). Considérer les différentes questions évaluatives dans leur complémentarité invite à saisir les effets potentiels des contrats à partir à la fois d'une perspective inscrite dans la politique de l'agence, et d'une perspective inscrite dans les territoires concernés. Ainsi, les effets potentiels des contrats peuvent se lire à l'aune de la pertinence des critères d'éligibilité de l'agence ou de la bonne articulation entre outils contrat territorial et Sage dans les territoires. Plus encore, les effets potentiels des contrats sur les priorités DCE peuvent se lire comme une résultante de leurs effets de territorialisation de la politique de l'agence ou de réorganisation de la gouvernance dans les territoires.



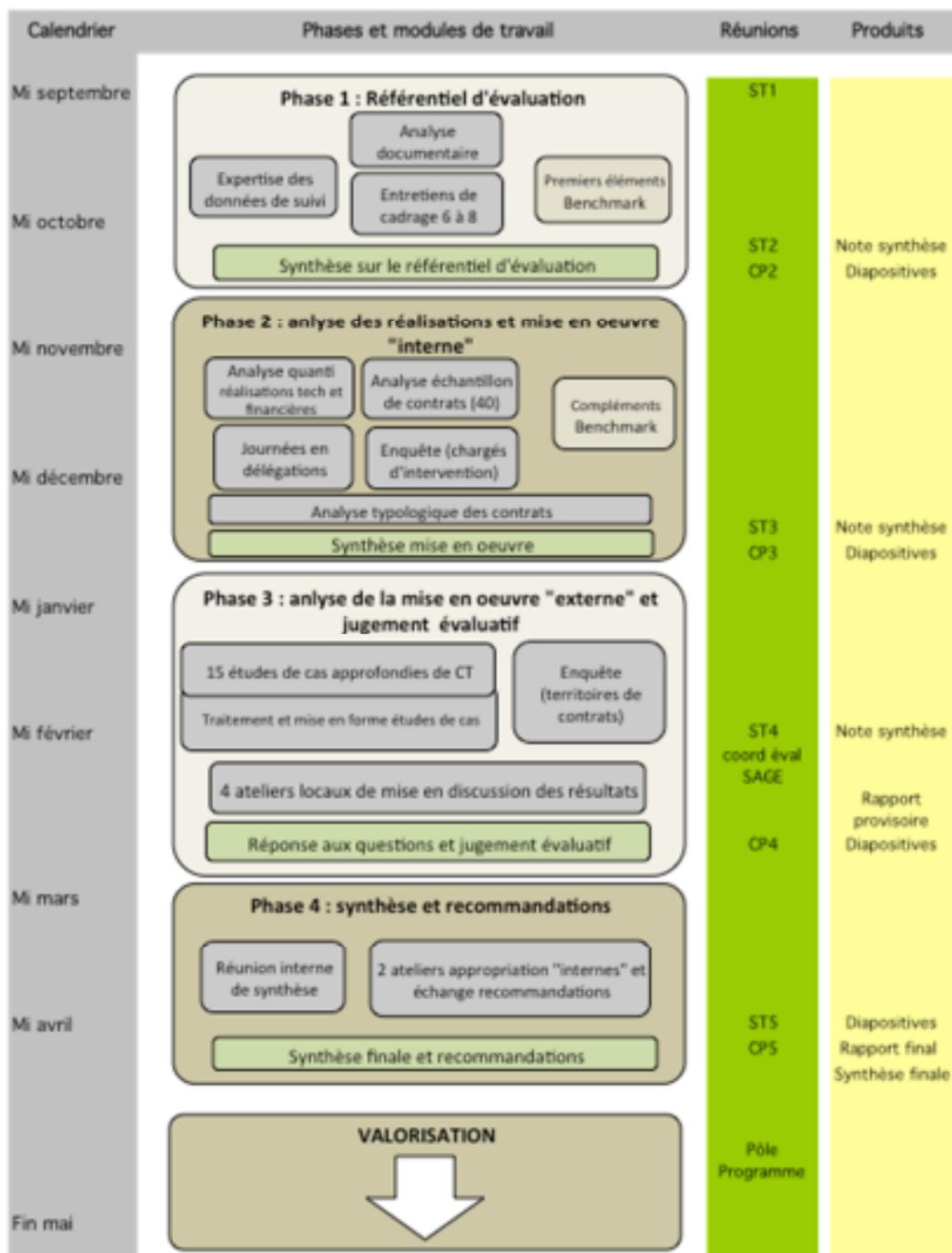
In fine, l'ensemble de ce questionnement vise à valider /invalidier la pertinence de la logique d'intervention du contrat territorial au service de la politique agence : place de l'outil dans la politique de l'agence, effets intermédiaires dans les territoires, et effets finaux (DCE).

Méthode d'évaluation

La méthode générale d'évaluation retenue pour la mission est rappelée dans le schéma suivant. Elle s'organise autour de quatre phases successives dont :

- une première phase de cadrage général et d'analyse des principes et de la logique d'intervention du contrat,
- une seconde phase dite « interne », consacrée à l'analyse de la mise en œuvre des contrats par les équipes de l'agence et à la reconstruction du bilan global de l'outil,
- une troisième phase dite « externe » d'analyse des effets des contrats sur les territoires de projet,
- une dernière phase consacrée aux conclusions et recommandations.

Les outils méthodologiques envisagés à chaque étape du déroulement sont rappelés ci-après.



LIEN ENTRE MODULES MÉTHODOLOGIQUES ET QUESTIONNEMENT ÉVALUATIF

L'objectif de la méthode proposée est d'apporter une analyse globale et cohérente aux questions évaluatives formulées par le comité de pilotage. Cette analyse interroge d'abord la logique d'intervention de l'agence et les modalités de mise en oeuvre des contrats territoriaux par les chargés d'intervention. Ces éléments seront ensuite confrontés aux réalisations observées au travers des bases de données (diversité et répartition des contrats) ainsi qu'aux réalités locales remontées à la faveur des études de cas ou enquêtes "acteurs". Les liens entre modules de travail et questions évaluatives sont donc nombreux et croisés. Le tableau suivant propose une synthèse des principaux liens identifiés à l'échelle des sous questions listées plus haut.

Reformulation principales sous-questions / critères	sous questions	Analyse doc et biblio	Benchmark	Analyse réalisations	Analyse dossiers	Journées d'immersion	Enquête "interne"	Etudes de cas locales	Enquête collectivités	Tables rondes
Q1: Faut-il (re)-penser l'éligibilité des territoires du dispositif contractuel ? (sélectivité)										
Q11) Repenser la taille des territoires et leur nature au regard des thématiques, des enjeux de cohérence avec les Sage	Q11			X		XX	X	XX	X	
Q12) quelle pertinence du conditionnement des aides et les effets qu'elle entraîne										
Q13) intérêt et enjeux relatifs à une gestion priorisée des territoires de contrats vs approche exhaustive <i>in fine la question est celle de la cohérence de la stratégie territoriale de l'agence : les critères de pilotage ciblage, conditionnement, échelles territoriales... sont ils en mesure de remplir les finalités, assurent-elles une intervention cohérente</i>	Q12	X	XX			XX		XX		
	Q13	X	XX			XX	X	X		
Q2: L'outil contrat territorial renforce-t-il la démarche territoriale										
Q21) a-t-on une véritable déclinaison et ajustabilité des contrats? Le contrat assure une expression des diversités locales (enjeux, acteurs)	Q21			XX	XX	X		XX	XX	
Q22) l'outil contrat et ses règles de gestion/ articulation permet-il de gérer les diverses situations thématiques et de MD ?	Q22				X	XX	XX			
Q23) l'outil contrat, par sa nature englobante, apporte-t-il une meilleure planification et cohérence territoriale (cohérence globale par rapport à un ensemble d'approches ponctuelles)	Q23					XX	X	XX	XX	
Q24) le contrat multithématique apporte-t-il une plus-value par rapport à la somme des approches monothématiques cf. exemple évaluations GPS CPER Bretagne	Q24					XX	X	XX	XX	X
Q3) l'outil contrat territorial a-t-il un effet sur la gouvernance de la gestion de l'eau ?										
Q31) Rôle et reconnaissance des MD porteurs de contrats sur leurs territoires	Q31							XX	XX	XX
Q32) effets sur la pérennisation- stabilisation, renforcement de compétences et légitimation de l'animation territoriale	Q32							XX	XX	XX
Q33) impact des CT sur les partenariats locaux : renforcement et qualité (mutualisations, projets communs, conventions ou structures communes)	Q33							XX	XX	XX
Q34) impact sur la mise en cohérence des financements au service DCE, meilleure implication financeurs au niveau local, dialogue partenarial	Q34							XX	X	X
Q35) identification contrat et objectifs par le public?	Q35							XX		XX
Q4) l'outil contrat territorial contribue-t-il à l'atteinte des objectifs du Sdage										
Q41) les actions inscrites dans les contrats reflètent-elles l'ambition des objectifs Sdage et les priorités territoriales du Sdage?	Q41				XX	XX	XX	XX		
Q42) la mise en oeuvre des contrats dans la durée, permet-elle d'assurer/ ajuster le niveau d'exigence du contrat ?	Q42					XX	X	XX		
Q43) Quelle est la cohérence/complémentarité des actions contractuelles inscrites dans les CT par rapport aux exigences réglementaires sur ces thématiques?	Q43	XX	XX			XX		XX		
Q5) Quelle est l'articulation de l'outil contrat territorial avec les Sage ?										
Q51) Y a-t-il une bonne cohérence / synergies entre les deux dispositifs sur les territoires; quelles conditions favorables, défavorables ?	Q51	X			X	XX	X	XX	XX	XX
Q52) Les CT favorisent-ils l'émergence des Sage? dans quels cas?	Q52	X				XX		XX		XX
Q53) Quels apports de la dynamique des Sage vers les territoires de contrats? quelle contribution à une meilleure atteinte des objectifs DCE?	Q53	X				XX	X	XX	XX	XX

PILOTAGE ET PLURALITÉ D'ÉCHANGE DANS LE CADRE DE LA MISSION

Dans la tradition évaluative de l'agence, la constitution d'un comité de pilotage pluraliste et sa participation aux travaux évaluatifs sont des éléments importants puisqu'il est désigné comme responsable de la définition et de la hiérarchisation des questions évaluatives, de la validation du référentiel, du suivi des analyses conduites et de la rédaction des recommandations. Il est donc partie prenante à part entière de l'exercice d'évaluation et a été mobilisé dans cet esprit, à trois reprises :

- le 28 octobre 2014 sur : 1) l'approfondissement des motivations et attentes par rapport à la mission et 2) la lecture historique de l'outil contrat territorial et le référentiel d'évaluation (les principes, les objectifs, les leviers) ;
- le 5 février 2015 sur : 1) l'analyse du bilan de la démarche contractuelle, 2) l'analyse des modalités de mise en œuvre et 3) le choix des études de cas (avis sur les critères, expertise des membres) ;
- le 21 mai 2015 sur : 1) la réponse aux questions évaluatives et 2) les enseignements synthétiques et les pistes d'amélioration ;
- 23 juin 2015 sur : le partage et mise en débat/validation des recommandations.

Le soin apporté à la préparation de ces comités de pilotage par le groupement (réunion d'équipe à chaque étape) et en collaboration avec le secrétariat technique de la mission, a également été un élément favorable pour tenir l'exigence de co-construction visé, en synthétisant les analyses pour focaliser sur les points majeurs et en anticipant les points d'échange et de débat de telle sorte que l'expression des participants produise un réel matériau utile à l'évaluation (échange de méthode, partage et valeur ajoutée aux conclusions et recommandations).

Au-delà du pilotage, la méthode de travail a également été attentive à permettre une pluralité d'expression et d'échange tant à l'interne de l'agence (différents échelons et acteurs impliqués) qu'en externe (diversité des territoires bénéficiaires au travers des études de cas, groupes de travail d'animateurs et d'élus pour nourrir les recommandations).

2. LE CONTRAT TERRITORIAL : HISTOIRE ET POSITIONNEMENT AU SEIN DE LA POLITIQUE DE L'AGENCE

Cette partie resitue le contrat territorial dans une perspective historique pour rendre compte des enjeux qui ont façonné cet outil au fil des programmes de l'agence de l'eau Loire-Bretagne et qui ont conduit aux choix actuels : le poids du contexte global, les influences régionales, les enjeux différenciés entre thématiques... Elle propose ensuite une vision d'ensemble des principes du contrat territorial et de sa place au sein de la politique de l'agence.

2.1 Des opérations collectives au contrat territorial : formalisation progressive de l'outil dans la politique de l'agence

Les premières opérations collectives dès le 6^e et 7^e programme

Les premiers « contrats » sur le bassin Loire-Bretagne sont nés dès la fin des années 90. À partir de la fin du 6^e programme et début du 7^e programme, un grand nombre d'opérations collectives et territoriales se développent sur les territoires de l'agence à la faveur, le plus souvent, de dynamiques régionales ou de démarches nationales. Ainsi, on peut rappeler :

- Les premiers contrats de bassin versant agricoles qui apparaissent avec Bretagne Eau Pure dès 1996 dans le cadre de la politique partenariale bretonne de gestion des excédents structurels.
- Certains dispositifs régionaux (Centre, Poitou-Charentes) dans le domaine des milieux, inspirés d'outils existants dans d'autres agences ou territoires (ex. rivières propres Ile de France).
- Les contrats de rivières (labellisés initialement par l'État) qui sont utilisés de façon assez peu ciblée à l'échelle de plusieurs délégations. Ces contrats (plus ou moins multithématiques) restent dans l'ensemble assez peu nombreux et se développent notamment en lien avec les politiques des autres financeurs (ex. cofinancement important des collectivités en Rhône-Alpes) ou de la structure de la maîtrise d'ouvrage (maîtres d'ouvrage plus globaux et intégrateurs des thématiques grand cycle et petit cycle de l'eau – notamment dans l'ouest du bassin).
- Un certain nombre d'opérations expérimentales ou pionnières qui se mettent en place dans le champ agricole, dont les opérations locales agricoles Ferti-Mieux, Irri-Mieux, et les groupes phytosanitaires. Ces opérations, plus ou moins centrées à l'échelle des bassins versants, prennent souvent de l'importance dans les zones de grandes cultures et les bassins sédimentaires.

Dans ce contexte, l'agence soutient donc un nombre important d'opérations collectives et territoriales mais sous l'impulsion disparate des cadres régionaux ou nationaux. Elle est amenée à financer notamment un nombre croissant d'actions dans le champ de l'animation, du suivi, des études, diagnostics ou expérimentations, sans que ses dispositifs d'intervention ne soient véritablement adaptés au service de ces opérations.

De manière pragmatique et chemin faisant, l'agence commence déjà à organiser sa politique contractuelle avec la naissance de certains outils de programmation comme les *opérations coordonnées de rivières* qui se mettent en place à partir de 1997 en s'appuyant sur les compétences des premiers chargés d'intervention spécialisés en délégation.

La structuration des outils contractuels sous le 8^e programme : des opérations collectives vers la programmation territoriale

Au début des années 2000, en prévision du 8^e programme, l'agence engage une réflexion sur l'harmonisation et la rationalisation de ses dispositifs d'intervention dans les domaines des pollutions diffuses agricoles et de la gestion des rivières. Il s'agit de mieux programmer les aides accordées dans le champ de l'animation, de l'expérimentation, des études et suivis qui se sont développées au cours des dernières années. L'état des lieux réalisé à cette occasion révèle l'existence de plus de 60

opérations collectives déjà en cours sur le bassin, mais une difficulté à diffuser ou généraliser un outil sur l'ensemble du bassin Loire-Bretagne⁶.

Cette réflexion aboutit à la naissance des contrats de bassin versant (CBV) sur le volet pollutions diffuses et aux contrats de restauration et entretien (CRE) pour le volet rivières, outils proposés par le programme d'intervention de l'agence et venant préfigurer le futur contrat territorial.

Le CBV s'organise autour de plusieurs principes qui perdurent dans les différentes générations successives de contrats : un maître d'ouvrage porteur du contrat, des objectifs et un programme d'actions pluriannuel, le financement d'une animation territoriale,... La dimension partenariale et concertée est un des éléments clés des CBV, conduisant potentiellement à l'implication de plusieurs maîtres d'ouvrage et à la nécessaire mobilisation des acteurs locaux. La délibération du conseil d'administration sur le projet de contrat est également prévue dès l'origine de l'outil.

Du côté des CRE, les principes fondateurs sont assez proches avec l'exigence d'une étude préalable, la définition d'objectifs et d'une programmation pluriannuelle, l'embauche d'un technicien de rivière et une exigence de suivi des actions et travaux réalisés. Là aussi, le passage en commission interventions est prévu à partir de 2004. En parallèle des premiers CRE, les opérations coordonnées, formule plus souple en termes de programmation, persistent durant cette période.

Les CBV sont clairement identifiés comme un outil contractuel et territorial. Les CRE sont également considérés par le 8^e programme comme un des outils de la « démarche contractuelle » de l'agence⁷. Ces derniers sont potentiellement moins « territoriaux » (ne s'adressant pas nécessairement à un bassin versant – mais souvent à un linéaire de cours d'eau) et moins « partenariaux » du fait d'opérations le plus souvent centrées sur un maître d'ouvrage unique.

En termes d'objectifs, les outils contractuels visent à ce stade à assurer une gestion équilibrée des milieux ou à restaurer les usages – eau potable, lutte contre la contamination des zones de baignade... « Afin de satisfaire certains usages de l'eau, et en particulier l'alimentation en eau potable, l'agence de l'eau accompagne depuis dix ans les opérations coordonnées de bassins versants ». En l'absence de feuille de route de la DCE ou de cadrage a priori, les objectifs des démarches contractuelles se définissent localement en fonction des besoins et enjeux identifiés et de la concertation sur chaque territoire.

Le passage vers les contrats territoriaux au 9^e programme

UN CONTEXTE QUI ÉVOLUE

A la fin du 8^e programme, les outils contractuels de l'agence sont déjà utilisés à grande échelle avec près de 200 CRE et CBV déjà souscrits sur le bassin Loire-Bretagne.

Les outils sont donc pleinement opérationnels mais doivent être adaptés à un contexte nouveau, celui de la DCE. Le pilotage de l'action de l'agence s'organise désormais en référence au bon état des masses d'eau et aux risques de déclassement. On observe un certain rapprochement des enjeux de gestion des pollutions diffuses et des milieux aquatiques, renvoyant de plus en plus à une gestion territoriale à l'échelle des bassins hydrographiques dans leur ensemble. En outre, l'exigence de résultats introduite par la DCE, renforce encore davantage les besoins de programmation et de planification de l'action de l'agence, confortant de fait l'importance de la contractualisation.

En parallèle, depuis la mise en place du programme de développement rural hexagonal (PDRH) et la formalisation des objectifs du Grenelle sur les captages prioritaires, l'agence est de plus en plus sollicitée pour intervenir directement dans le financement d'aides individuelles agricoles – MAE, PVE... À la différence des précédents programmes, consacrés principalement aux interventions collectives⁸ (études, animation, suivis...), il s'agit pour l'agence de l'eau Loire-Bretagne, comme pour

⁶ Difficulté notamment à étendre les contrats de rivière proposés par l'État à grande échelle.

⁷ Au même titre que les contrats d'agglomération, les contrats AEP, les contrats de groupe industriel. En échange de l'engagement de l'agence sur la stabilité du taux d'aide, les signataires de ces accords de programmation s'engagent à respecter leurs engagements notamment en termes de délais.

⁸ À l'exception des soutiens au plan de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA)

l'ensemble des autres agences, **de prendre en charge une grande partie du financement de l'agroenvironnement sur le volet eau et pressions agricoles**. L'importance de l'approche contractuelle se retrouve renforcée pour garantir la cohérence des financements alloués et leur concentration sur les territoires à enjeux.

La mise en œuvre d'une politique coordonnée à l'échelle territoriale devient plus que jamais une condition nécessaire à l'intervention de l'agence sur les pollutions diffuses et sur la restauration des milieux aquatiques.

LA MISE EN PLACE DU CONTRAT TERRITORIAL

Dans ce nouveau contexte, **le contrat territorial se met en place avec l'ambition de devenir l'outil clé** de la démarche territoriale de l'agence.

L'outil reprend une partie des principes historiques des précédents contrats mais les met en œuvre **au service d'objectifs renouvelés, ceux de la DCE**. « *Le 9^e programme est l'occasion de faire évoluer les contrats territoriaux pour intégrer, localement, les enjeux mis en avant par l'état des lieux de la directive cadre sur l'eau, en en faisant des contrats multithématiques* ».

Cette évolution est le plus visible sur les milieux aquatiques. Le programme suggère une certaine priorisation des interventions en fonction de l'état des masses d'eau (risque, doute ou bon état) et introduit donc l'idée d'un ciblage a priori. « *Si le contexte financier contraint l'agence à effectuer une sélectivité, la priorité sera donnée aux projets s'inscrivant dans les masses d'eau en risque de non atteinte du bon état pour la seule cause « hydromorphologie » ; « La priorité est mise sur les zones humides rattachées aux zones à risques de non atteinte du bon état et sur les travaux corrigeant l'altération des fonctions* ». Cette priorisation est également traduite dans les taux d'aide, avec des taux majorés pour les masses d'eau en risque ou doute (cf. plus loin).

Le 9^e programme introduit aussi plusieurs autres évolutions sur les principes du contrat :

- le conditionnement quasi général des aides aux pollutions agricoles et, dans une certaine mesure, de celles sur les milieux aquatiques, à la mise en place d'un contrat ;
- la possibilité d'un contrat multithématique englobant les problématiques du grand cycle de l'eau. Au-delà, le 9^e programme prévoit même une certaine intégration d'opérations relatives à l'assainissement (volet territorialisé) aux démarches territoriales. Cette approche multithématique est aussi une invitation à organiser des approches multi-acteurs basées sur une mobilisation élargie des partenaires locaux autour d'une gestion globale et intégrée de l'eau ;
- une accentuation des exigences sur le suivi et la mise en œuvre des contrats, gage attendu d'efficacité de la démarche ;
- la mise en place d'une procédure de présélection des opérations territoriales par le conseil d'administration.

UNE HARMONISATION PARTIELLE DES OUTILS

Le passage au 9^e programme est souvent retranscrit par les acteurs rencontrés et certains documents consultés⁹ comme un processus d'unification des outils sectoriels de l'agence (CRE et CBV) autour d'un contrat unique – le contrat territorial. Ce mouvement est analysé comme le souhait de cohérence des outils et comme une réponse au besoin croissant d'interopérabilité entre thématiques (pollutions diffuses et milieux aquatiques) autour d'une feuille de route commune – l'objectif d'atteinte du bon état fixé par la DCE. Pour autant, la lecture du 9^e programme permet de voir que **cette unification, si elle existe, reste dissymétrique et partielle**.

En effet, le 9^e programme présente avant tout un processus d'élargissement du champ et de l'ambition des CBV, destinés à devenir progressivement des contrats territoriaux, englobant un ensemble de thématiques à enjeu au regard des exigences DCE (y compris les milieux aquatiques ou zones humides). Pour autant, les CRE subsistent au cours du 9^e programme et demeurent même

⁹ Et par le cahier des charges de la mission

l'outil principal, considéré par le 9^e programme comme un des leviers de la démarche contractuelle de l'agence, au même titre que sous le 8^e programme. «*Le contrat restauration entretien est l'outil de mise en œuvre des actions sur les milieux aquatiques*» (9^e programme). Rappelons également qu'au début du 9^e programme, la gestion quantitative de l'eau reste a priori hors approche contractuelle.

Cette situation reflète donc un processus progressif et partiel, **traduisant sans doute aussi des enjeux et contextes régionaux différents**. Si l'exigence multithématique est largement présente dans la réflexion du Grand Projet 5 du Contrat de projet État-Région en Bretagne¹⁰, elle n'est pas forcément prioritaire dans certaines autres délégations, dans lesquelles les enjeux agricoles sont moins présents, et les maîtres d'ouvrage potentiels moins transversaux. Il est probable aussi que **les contextes hydrogéologiques, eaux de surface ou souterraines, influent** sur l'intérêt perçu pour ces opérations territoriales globales en lien avec les échelles de gestion potentielles (ex. aire d'alimentation de captage (AAC), bassins versants en eaux superficielles) et la nature plus ou moins emboîtée des problématiques de gestion de la ressource en eau¹¹. Ces hypothèses restent néanmoins à vérifier au cours des travaux à venir.

Le contrat sous le 10^e programme

UNE CONSTANCE DES EXIGENCES DCE MAIS DES ENJEUX ACTUALISÉS

Le passage au 10^e programme se met en place dans un contexte toujours marqué par la DCE, mais avec **une urgence accrue**, et une place renforcée des référentiels nationaux (liste 2 Grenelle, AAC prioritaires...).

Bien qu'il y ait une assez forte continuité dans les objectifs d'intervention, certains enjeux sont de plus en plus prégnants. Ainsi, les questions relatives à l'efficacité et pérennité des actions sont plus présentes qu'avant, conduisant l'agence à **élargir la réflexion sur la nature des leviers d'intervention** ou leurs modalités d'attribution (foncier, filières...). De même, la question du renouvellement des contrats et de la gestion des alternances/ successions se pose de façon renforcée. Les besoins de cohérence et **d'articulation entre contrats territoriaux et Sage** apparaissent aussi comme incontournables face au nombre croissant de contrats et de Sage, et aux besoins de résultats à court terme.

En lien avec la demande de l'État, le contexte est également marqué par une intervention renforcée de l'agence dans le domaine de la gestion quantitative (passage de 30 à 70%¹² du taux d'aide pour les retenues de substitution dès la fin du 9^e programme). Cette évolution des taux nécessite une meilleure maîtrise des interventions sur la gestion quantitative, justifiant par là même leur inscription dans des procédures contractuelles.

Enfin, la mise en place des contrats sous le 10^e programme se nourrit du retour d'expérience du programme précédent. La difficulté à définir en amont les opérations prioritaires ou d'avoir un regard totalement stabilisé sur l'état des masses d'eau (risque, doute...) rendent **difficilement applicables certains des mécanismes de priorisation** prévus sous le 9^e programme.

LES PRINCIPES DU CONTRAT

Par rapport à ce contexte, les contrats territoriaux sont confirmés et renforcés dans leur ambition. Ils deviennent effectivement l'outil central et unique d'intervention pour les thématiques pollutions diffuses, milieux aquatiques et gestion quantitative en lien avec une conditionnalité accrue pour l'accès aux aides. Le ciblage a priori d'opérations, masses d'eau ou territoires à enjeux, est abandonné¹³ sous le 10^e programme, de même que l'idée de financements différenciés selon les masses d'eau. En revanche, l'étape de présélection des contrats est maintenue au cours du programme. Le lien entre contrats et Sage est également renforcé, avec l'exigence d'un avis motivé

¹⁰ Volonté des acteurs locaux d'élargir l'approche contractuelle au-delà de la seule thématique agricole pour y intégrer les questions des milieux, du littoral, de l'eutrophisation... cf. évaluation contrats GP5 2014

¹¹ En effet, les enjeux de gestion intégrée entre thématiques sont souvent plus apparents dans les bassins versants de l'ouest (liens milieux, zones humides, prairies, bocage, pollutions, eutrophisation...) que dans les aquifères sédimentaires.

¹² Le taux de 70% est attribué dans des conditions précises à un nombre de cas limité.

¹³ Bien que restant pour partie une ligne de conduite pour les interventions des équipes

de la CLE sur le projet de contrat. Enfin, l'exigence sur la qualité de la programmation, son suivi et surtout son évaluation, est nettement accentuée¹⁴. Au-delà de ces évolutions dans les modalités d'aide, cette période est aussi marquée par des attentes renforcées en ce qui concerne les projets locaux qui émergent – approches multithématiques, intégrées, globales au service des nouveaux défis DCE.

En synthèse

L'analyse historique des outils de l'agence permet de mettre en évidence plusieurs évolutions importantes au cours du temps. Les **premiers contrats**, prenant la suite des opérations coordonnées ou collectives, fonctionnent globalement selon **des principes de pragmatisme**. Si la programmation pluriannuelle autour d'objectifs concertés est au cœur des démarches, on y voit une assez forte souplesse en termes d'exigence thématique, d'approche territoriale, et de définition locale des objectifs et priorités. **Plusieurs familles d'outils** correspondant à des exigences et cibles différentes **coexistent** (CRE, CBV, opérations coordonnées...).

Avec le 9^e programme, on identifie une inflexion nette des objectifs de l'agence pour **se caler sur les exigences de la DCE** et le bon état des masses d'eau. Cette exigence est traduite par la mise en place du contrat territorial, mais **une hésitation demeure sur la place de l'outil par rapport aux dispositifs antérieurs** (ex. CRE) et sur la façon d'organiser la réponse aux priorités DCE. La notion de masse d'eau ou opérations prioritaires comme cible des contrats apparaît, en affectant parfois des taux d'intervention bonifiés à la source. L'étape de présélection est potentiellement renforcée pour tenir compte de ces enjeux de ciblage.

Sous le 10^e programme, **le contrat territorial est confirmé comme l'outil incontournable** d'accès aux aides pour tous les enjeux DCE. Son caractère **d'outil unique, conditionnant l'accès aux aides**, tranche avec la souplesse des premières générations. Le ciblage à l'échelle du bassin Loire-Bretagne est abandonné et la gestion des priorités DCE est assurée par le renforcement de l'approche procédurale à l'échelle de chaque contrat (construction de projet, définition de cibles et objectifs, programme d'actions, et évaluation).

Malgré les « hésitations » retranscrites précédemment, l'analyse met en évidence **une constante dans la stratégie de l'agence**. Dans l'ensemble des programmes d'intervention¹⁵, la construction des contrats et la programmation concrète sont renvoyées au plus près du terrain, avec un faible cadrage a priori des opérations ou territoires prioritaires. **L'approche contractuelle et territoriale s'en remet avant tout à une exigence de méthode et de procédure, appliquée à l'échelle de chaque territoire**, avec une assez forte subsidiarité.

2.2 Récapitulatif des principes du contrat au sein de la politique agence

Après ce regard sur l'histoire de l'outil évalué, cette partie reprend point par point les différents principes du contrat territorial et resitue ce dernier au sein de la politique de l'agence (articulation par rapport aux programmes d'intervention, place au sein de la démarche territoriale...).

Le contrat au sein de la démarche territoriale de l'agence

La « démarche territoriale » de l'agence est évoquée de longue date dans les programmes d'intervention de l'agence de l'eau Loire-Bretagne. Cette démarche se structure autour de plusieurs axes dont :

¹⁴ Cf. travail important autour de l'évaluation des contrats sous le 10^e programme dont guide méthodologique, modification du contrat type avec clauses sur le suivi-évaluation...

¹⁵ Et ce malgré les quelques hésitations du 9^e programme.

— **Les zonages agence** (zonages de redevances et d'aides). Ces derniers constituent un des axes de la démarche territoriale, évoqué notamment sous le 8^e et 9^e programme. Ils englobent les zones d'action renforcée (ZAR), les têtes de bassin versant ou encore les zonages de la gestion quantitative (ZRE, NIE¹⁶). S'ils constituent des leviers de ciblage pour l'agence, ces zonages sont globalement peu liés aux contrats territoriaux (si ce n'est que leurs taux s'appliquent également aux contrats sur les territoires considérés). En outre, le lien entre zonage et démarche territoriale n'est plus affiché dans le cadre du 10^e programme, même si des éléments de ciblage existent dans les interventions de l'agence (zonages AAC et algues vertes, listes des ouvrages Grenelle, zonage gestion quantitative).

— **Les Sage**, outil de planification de l'action locale. Le déploiement de ces schémas d'aménagement et de gestion des eaux fait l'objet d'une forte ambition au sein de l'agence avec un souhait de couverture de 90% de la surface du bassin. Ainsi, les Sage (aux différentes étapes de la procédure) couvrent près de 75% du bassin Loire-Bretagne à la fin du 8^e programme¹⁷, et 85% à la fin du 9^e programme. Sous le 10^e programme, L'orientation 13-A du Sdage demande « des Sage partout où c'est nécessaire ».

— **Enfin, le contrat territorial** sous le 9^e et 10^e programme¹⁸, qui constitue l'outil opérationnel de la démarche territoriale. Le contrat est cité comme un des outils principaux d'intervention devant assurer la pertinence, la cohérence l'efficacité et l'efficience des choix, à large échelle. Le contrat est en effet l'outil devant assurer les « bons objectifs » en lien avec les Sage, une cohérence territoriale et thématique des actions au niveau de l'unité hydrographique, le choix des « bonnes actions » d'un point de vue de leur efficacité et de leur efficience potentielle,...

- « *Le contenu du contrat territorial doit permettre de progresser significativement vers l'objectif environnemental fixé localement, en prenant en compte les actions prévues dans le programme de mesures* » (9^e programme) ;
- « *le contrat territorial, multi-thèmes et multi-acteurs, doit rester le principal outil d'intervention de l'agence : c'est lui qui permet la cohérence des actions sur un territoire donné et la sélection des opérations les plus efficaces et efficientes* » ;
- Le contrat territorial « *une démarche clé dans la mise en œuvre opérationnelle de la DCE* », répondant notamment à « *toutes les problématiques identifiées dans les Sage* » (10^e programme).

La démarche territoriale de l'agence est donc globalement qualifiée par ces deux ou trois composantes (Sage, contrats territoriaux, voire zonages) et les contrats y ont une place de choix. Pour autant, la caractérisation de cette démarche au sein des programmes d'intervention de l'agence semble marquée par les mêmes « hésitations » que celles des contrats. En effet, selon les programmes elle se définit :

- Soit par ses seuls outils (Sage et contrats territoriaux), garantissant au niveau local le ciblage et la déclinaison territoriale des enjeux (cf. 10^e programme) « *la politique territoriale reste le cadre général dans lequel l'agence déploie ses moyens pour l'atteinte des objectifs* » ;
- Soit par ses outils et une référence aux « zonages » ou « territoires stratégiques » pour l'action¹⁹ : « *l'objectif de l'agence étant de recentrer son action sur des territoires stratégiques, pour gagner en cohérence et donc en efficacité. Le 9^e programme sera l'occasion d'aller encore plus loin...* » (9^e programme).

La différence entre la démarche territoriale de Loire-Bretagne, et celle de Seine-Normandie vient illustrer les différentes façons d'appréhender cette question. La première prévoit une déclinaison des

¹⁶ Zone de répartition des eaux et nappe intensément exploitée

¹⁷ L'agence prévoit des soutiens importants pour le déploiement des Sage, avec au 8^e programme une majoration de 10 points de subvention pour toutes les opérations prioritaires identifiés par les Sage.

¹⁸ Ou précédemment les opérations coordonnées intégrant les CBV, contrats de rivière selon le 8^e programme

¹⁹ La référence au zonage est plus légère sous le 10^e programme, ces derniers déterminant surtout les taux d'intervention pour la gestion quantitative.

Sage et contrats territoriaux à grande échelle, comme garantie de déclinaison et adaptation de l'action territoriale. La seconde prend appui sur des « Plans Territoriaux d'Actions Prioritaires », ciblant a priori les opérations et territoires prioritaires au niveau de ses délégations territoriales, déclinées le cas échéant en Sage et en contrats.

Les principes fondateurs du contrat territorial

L'outil contrat territorial sous le 9^e et 10^e programme repose sur plusieurs familles de principes déjà mentionnés au cours de l'analyse historique.

— La programmation pluriannuelle et la définition d'objectifs sont les bases de tous les contrats et opérations contractuelles depuis le départ. Les contrats territoriaux sont donc signés autour d'un programme d'actions, construit sur 5 ans, avec possibilité d'avenant de durée. Les contrats sont en outre territoriaux (construits à l'échelle d'une unité hydrographique cohérente) et concertés entre le porteur de projet et tous les autres partenaires / maîtres d'ouvrage potentiels du territoire.

— En termes de sélectivité, les contrats reposent principalement sur un mécanisme de sélection qualifié par l'évaluation de « procédurale ». Cette sélection **vise à examiner la cohérence et la qualité des projets locaux** de contrats, plutôt que de définir a priori des territoires ou opérations nécessitant un contrat territorial²⁰. La mise en œuvre d'un ciblage et d'une priorisation repose sur le niveau local (chargés d'intervention, délégations) en se servant des grands référentiels de l'agence (état des lieux, programme de mesures). Cette sélection est élargie au cours du temps à d'autres échelles avec un rôle croissant des Sage (avis motivé de la CLE) mais aussi des instances de bassin. Ainsi, l'importance de la phase de présélection (sur l'opportunité du projet), a été potentiellement renforcée au cours du 9^e et 10^e programme²¹ même si cette présélection dans son esprit semble avant tout prévue pour répondre à des enjeux d'arbitrage budgétaire (cf. entretiens de cadrage).

— Il n'y a pas de caractère incitatif des aides intrinsèque aux contrats territoriaux : il n'y a pas au sens propre de bonification liée aux contrats. L'outil étant prévu comme le dispositif de financement privilégié d'un grand nombre d'aides (voire passage obligé), qui plus est à grande échelle. Les contrats territoriaux appliquent donc les taux généraux de financement du programme, et retranscrivent les majorations éventuelles selon le statut des opérations (cf. opérations prioritaires liste 2 continuité – 10^e programme), l'état des masses d'eau (cf. opérations milieux/zones humides– 9^e programme), ou des zonages (cf. la gestion quantitative – 9^e programme). L'incitation propre aux contrats vient plutôt de la nature des financements accordés, non ouverts hors contrat (cf. conditionnement) et d'une certaine garantie financière apportée par l'agence (qui assure sa participation aux contrats territoriaux même si elle « ne s'engage pas sur les taux d'aides au-delà du 9^e programme »).

— Concernant l'ambition multi thématique des contrats, cette dernière semble s'affirmer au fil des programmes, mais reste **une possibilité plus qu'une exigence absolue** malgré une attente croissante en la matière. L'écriture des programmes sur ce point reste assez fluctuante, ne permettant pas de dégager une image très claire :

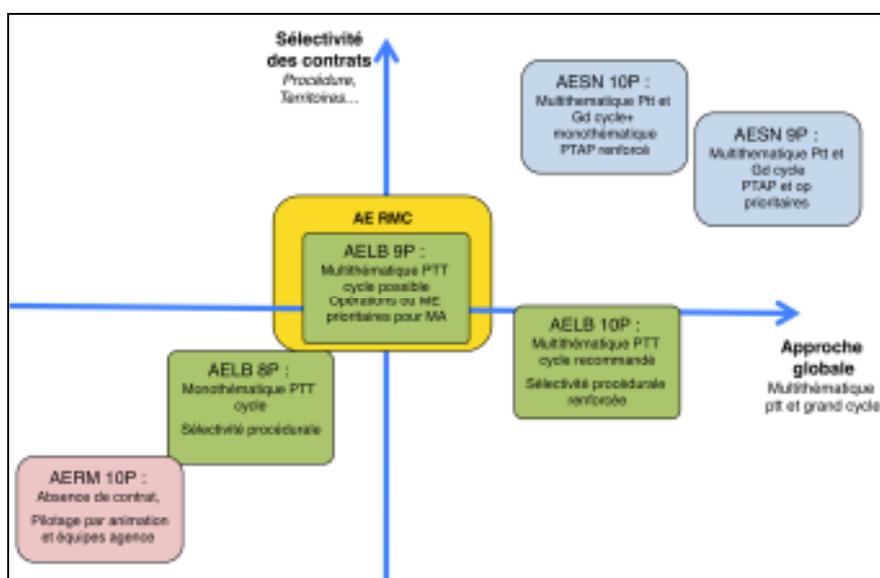
- **9^e programme** : « Portant, aux 7^e et 8^e programmes, essentiellement sur l'animation, les études et la pollution d'origine agricole, le contrat territorial doit progressivement s'étendre à d'autres politiques (milieux aquatiques, assainissement, eau potable, éducation, industrie) » (volet pollutions diffuses du programme d'intervention) ; « Le contrat [CRE] peut s'ouvrir marginalement à d'autres actions jugées prioritaires pour l'état de la masse d'eau concernée et dépendant de diverses politiques sectorielles de l'agence » (volet milieux aquatiques du programme d'intervention) ; « L'agence conditionnera son aide à la prise en compte de l'ensemble des thématiques à l'origine du déclassement de la ou des masses d'eau concernées dans le contrat territorial » (volet politique territoriale du programme d'intervention) ;
- **10^e programme** : Le contrat « doit permettre de traiter l'ensemble des problématiques (agriculture, cours d'eau et zones humides, assainissements domestique et industriel, gestion quantitative). Il peut donc être multi thématique et multi-partenarial » ; « les domaines d'intervention des contrats territoriaux doivent être élargis à toutes les problématiques identifiées par les Sage » (volet politique territoriale du programme d'intervention).

²⁰ À l'exception de la tentative du 9^e programme de qualifier des opérations et masses d'eau prioritaires pour les milieux aquatiques.

²¹ Cf. volonté du 9^e programme de « renforcer la présélection des opérations par le conseil d'administration »

Dans leur approche globale ou multithématique, les contrats territoriaux de l'agence de l'eau Loire-Bretagne sont faiblement concernés a priori par les thématiques du petit cycle de l'eau. On identifie potentiellement une mention à un volet territorialisé de l'assainissement dans le 9^e programme²², ou encore la possibilité ouverte par le 10^e programme d'inscrire les thématiques de l'assainissement domestique et industriel dans les contrats, mais sans que les aides à l'assainissement soient conditionnées à une démarche contractuelle. Plus qu'une règle, il s'agit là de possibilités, assez peu mobilisées selon les dires des acteurs rencontrés au cours des entretiens de cadrage. En ce qui concerne la thématique de l'AEP, le lien avec les contrats est plutôt indirect. À l'image des autres agences, il existe en Loire-Bretagne, un conditionnement croisé exigeant la signature d'un contrat de gestion de la ressource pour financer certaines aides palliatives sur la ressource AEP. Ce conditionnement ne porte pas sur les résultats de l'action mais plutôt sur la procédure, et n'implique pas nécessairement la mobilisation des maîtres d'ouvrage de l'AEP sur les opérations de restauration de la ressource.

Vision comparative des agences de l'eau.



Le schéma précédent illustre la place relative des contrats territoriaux Loire-Bretagne par rapport à d'autres familles d'opérations territoriales dans d'autres bassins. Il situe notamment la sélectivité appliquée aux contrats en ordonnée et leur nature plus ou moins globale et multithématique en abscisse. Il illustre les différences avec des agences comme Rhin-Meuse fonctionnant globalement sans recours à cette programmation territoriale, ou comme Seine-Normandie qui a un recours très exigeant aux « contrats globaux » (réservés à des territoires ou opérations prioritaires, et combinant historiquement un grand nombre de thématiques dont une conditionnalité croisée entre opérations grand cycle et petit cycle de l'eau). À la différence de l'outil de Loire-Bretagne, l'outil de Seine-Normandie reste néanmoins un outil parmi d'autres avec une portée territoriale beaucoup plus limitée (cf. 80 contrats globaux à la fin du 9^e programme contre 400 contrats territoriaux en Loire-Bretagne). Le cas de Rhône-Méditerranée et Corse est plus souple avec une multitude d'outils mobilisés. Le détail des analyses comparatives entre agences – benchmarking – est présenté en annexe 8.

²² Avec une enveloppe territoriale

Le contrat au sein de la politique de l'agence

Après avoir examiné un par un les différents principes du contrat, il semble important d'interroger la place de ce dernier au sein de la politique de l'agence. Au-delà de l'ambition affichée dans les textes, cet outil semble avoir une portée significative dans la politique de l'agence. À titre d'exemple, les contrats couvrent une proportion très importante du bassin Loire-Bretagne, représentent près de 30% des dossiers financés à la fin du 9^e programme et mobilisent peu ou prou la moitié des effectifs opérationnels de l'agence (chargés d'intervention en délégation)²³.

Ces résultats s'expliquent notamment par **le conditionnement d'une grande partie des aides de l'agence à la signature d'un contrat territorial. Ce principe clé du 9^e programme, renforcé sous le 10^e programme**, positionne par construction, l'outil au cœur de la politique de l'agence avec à la fois :

- Le contrat en tant que démarche obligatoire pour tout maître d'ouvrage souhaitant accéder aux aides (sélectionnant les candidats potentiels sur la cohérence de leurs projets) ;
- Mais aussi le contrat en tant que droit d'accès privilégié et exclusif vers les aides du programme, incitant les acteurs locaux à y recourir pour bénéficier des subventions de l'agence.

Plus encore, les taux d'aides de l'agence relatifs aux pollutions diffuses, aux milieux aquatiques ou à la gestion quantitative se renforcent nettement sous le 10^e programme. De même, la diversité des opérations financées au travers des contrats s'accroît avec une place renforcée pour les actions foncières et celles en faveur des filières. **Le contrat ouvre donc un accès privilégié à un nombre croissant d'aides, de mieux en mieux financées** pour la plupart des lignes de programmation.

Le tableau récapitulatif ci-dessous illustre ces évolutions entre le début du 9^e programme et le 10^e programme. On constate, en gras, les évolutions des taux d'aide entre programmes ou à mi-programme (ex. révision à mi-parcours du 9^e programme) et, en vert, les nouvelles familles d'interventions prévues sous le 10^e programme. Les lignes ou cellules en gris correspondent aux interventions hors contrat.

champ	nature aides	taux début 9P	taux 10P
Général	animation générale	30%	50%
	études	50%	70%
	communication	50%	50%
Pollutions	collectif	30%	35%
	MAE	PDRH	PDRH
	PVE - Investissements	PDRH	PDRH
	diagnostics indiv	50%	70%
	foncier	expérimental 30%	≥50%
	filères invest	expérimental	35% cas par cas
	bâtiments/effluents élevage (PMBE)	PDRH	PDRH
traitement effluents ZES	40%		
Milieux aquatiques	entretiens	30 à 40% tdb	35%
	restauration (alteration lit berges)	30, 40, 50% ME risque	50%
	mobilité CE et foncier		50%
	gestion foncière	(20% ZH seulement)	≥ 50%
	continuité (dans ou hors CT)		50 à 70%
	ZH inventaires		50% risque doute
Quantitatif	travaux ZH		50%
	conseil indiv	50 à 80%	50%
	retenues de substit	30 à 40%	35, 50 ZRE ou 70% max
	études systèmes de prod		70% max

Équilibre des aides et leviers du contrat dans les 9^e et 10^e programmes

Au total, le contrat apparaît donc comme un outil avec une logique d'intervention assez cohérente et bien positionné au sein de l'agence de l'eau Loire-Bretagne. Il combine une forte exigence de programmation territoriale, portée au niveau local, et déclinée à grande échelle en lien avec le statut privilégié de l'outil,

²³ Estimation de la mission à affiner par une évaluation plus fine.

conditionnant l'accès aux aides qui sont de plus en plus nombreuses et incitatives. Pour autant, ce positionnement du contrat le rend aussi particulièrement sensible à un ensemble de facteurs « externes » :

- Tout d'abord, le contrat territorial, outil basé sur le principe de subsidiarité, est très dépendant de la qualité de la mise en œuvre locale et des modalités de pilotage par les acteurs publics. Il est de ce fait tributaire de la disponibilité (temps) et qualité de l'accompagnement des démarches locales par les équipes de l'agence notamment.
- La qualité de l'action dépend aussi de la cohérence d'ensemble de la politique territoriale et des complémentarités entre Sage et contrats territoriaux dont notamment les contributions du Sage à l'élaboration des programmes d'action locaux : définition des objectifs, de la stratégie, des leviers à mobiliser, des acteurs et maîtres d'ouvrage à impliquer.
- Enfin, l'outil contrat territorial, en tant que procédure locale de programmation d'aides, reste tributaire de la « qualité » des dispositifs publics qu'il mobilise ou de ceux avec lesquels il s'articule. Ainsi, l'efficacité des actions d'un contrat est suspendue à la pertinence des dispositifs financés (MAET, PVE, dispositifs fonciers régionaux...). Plus largement, l'efficacité du contrat est liée à la synergie entre volet contractuel et volet réglementaire des politiques locales.

Il s'agit au final **d'arriver à organiser avec le contrat, une coopération « ambitieuse » entre acteurs locaux (à la hauteur des enjeux DCE), en tenant compte des variables du contexte externe**. La pertinence de cette dynamique locale dépend de trois dimensions complémentaires (cf. chapitre 5 du rapport) dont la capacité du contrat :

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

La plus-value du contrat territorial se joue donc dans cet équilibre subtil entre sa forte cohérence « interne » (critères²⁴, positionnement au sein du programme...) et sa dépendance à un ensemble de variables « externes » (mise en œuvre, cohérence des autres outils, demande des maîtres d'ouvrage...). C'est là une des questions clé qu'il s'agira d'examiner au cours de l'évaluation.

Ainsi, si les caractéristiques propres du contrat semblent porteuses d'une certaine garantie sur la pertinence, cohérence ou efficacité des actions engagées, l'influence des facteurs « externes » est très importante pour expliquer le résultat final et le rôle effectif du contrat territorial dans l'atteinte des objectifs de l'agence. C'est ce que représente le schéma suivant.

²⁴ Conditionnalité, programmation dans la durée, adossé à une animation locale, possiblement multithématique...

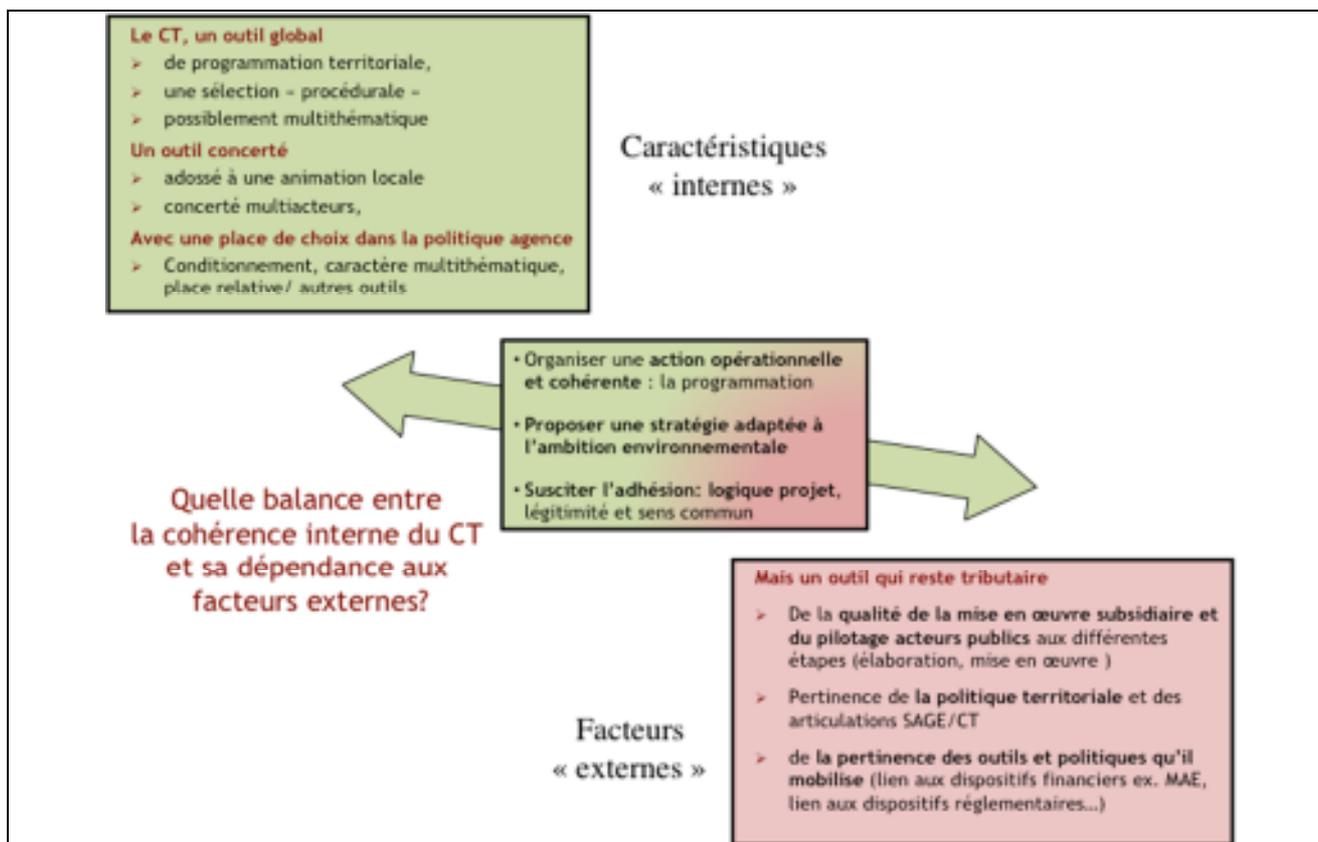


Schéma de la plus-value de l'outil contrat en balance entre la cohérence de ses caractéristiques internes et le poids des facteurs externes.

2.3 Retour sur le référentiel d'évaluation et réinterprétation du questionnement évaluatif

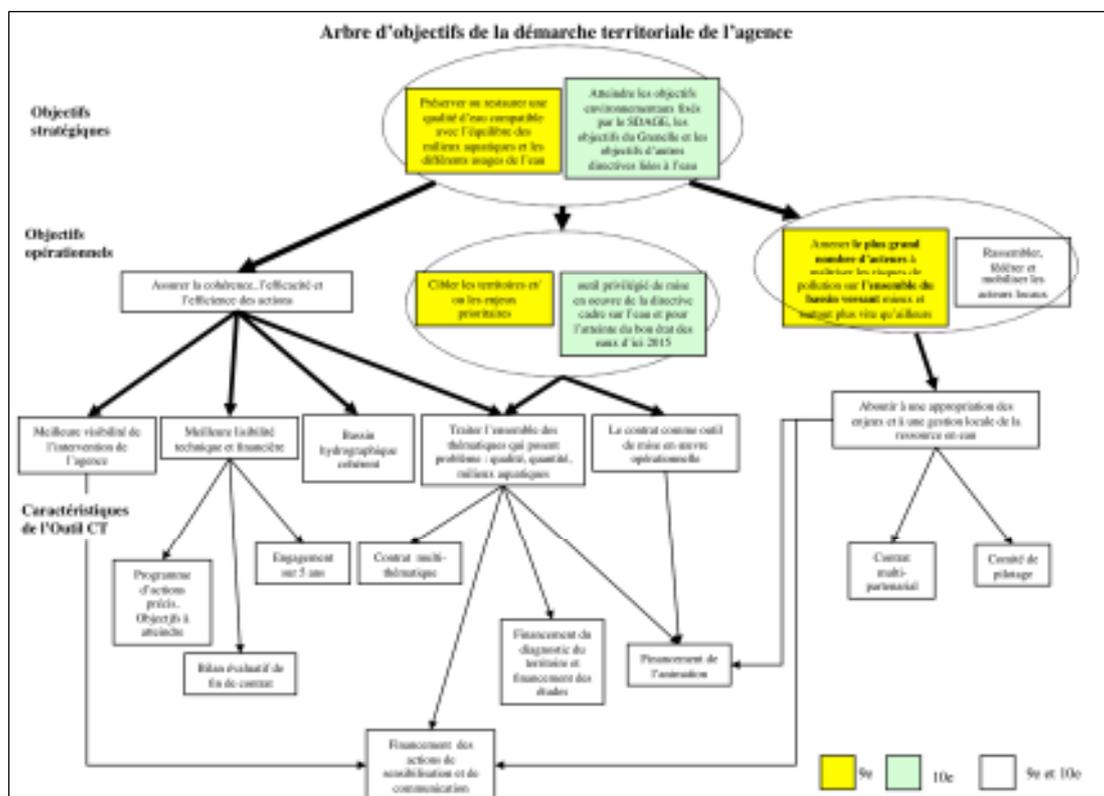
Retour sur les objectifs du contrat territorial et mise en perspective historique

La logique d'intervention du contrat territorial est schématisée par l'arbre d'objectifs suivant, construit avec le comité de pilotage en prévision de la mission d'évaluation. Cet arbre reflète les principes historiques du contrat dont :

- L'effort de programmation locale représenté par la gauche du schéma et permettant de proposer un programme pluriannuel sur des territoires hydrographiques cohérents. Le schéma fait apparaître un objectif qui semble invariable au cours du temps, et qui constitue un des piliers historiques du contrat d'après l'analyse qui précède.
- L'axe de la mobilisation des acteurs (partie droite du schéma) renvoie à une autre exigence historique autour des contrats de bassin versant (plus visible notamment dans les objectifs du 9^e programme – en jaune) qui s'est progressivement étendue à l'ensemble des contrats territoriaux sous le 10^e programme (y compris volet milieux aquatiques).
- Enfin, l'axe central « outil privilégié... » correspond à l'axe qui a le plus fluctué entre générations et programmes de l'agence.

Les évolutions d'objectifs assignés à l'outil contrat territorial sous le 9^e et 10^e programme (en jaune et vert sur le schéma) semblent dans l'ensemble confirmées par l'analyse historique. Les différences dans les objectifs stratégiques assignés aux contrats sont en revanche moins nettes entre ces deux générations de programmes.

En effet, les différences entre approche « équilibre des milieux aquatiques/usages » et « Sdage/Grenelle » semble davantage refléter des évolutions d'avant et après l'entrée en vigueur de la DCE (7^e et 8^e programme vs. 9^e et 10^e programme).

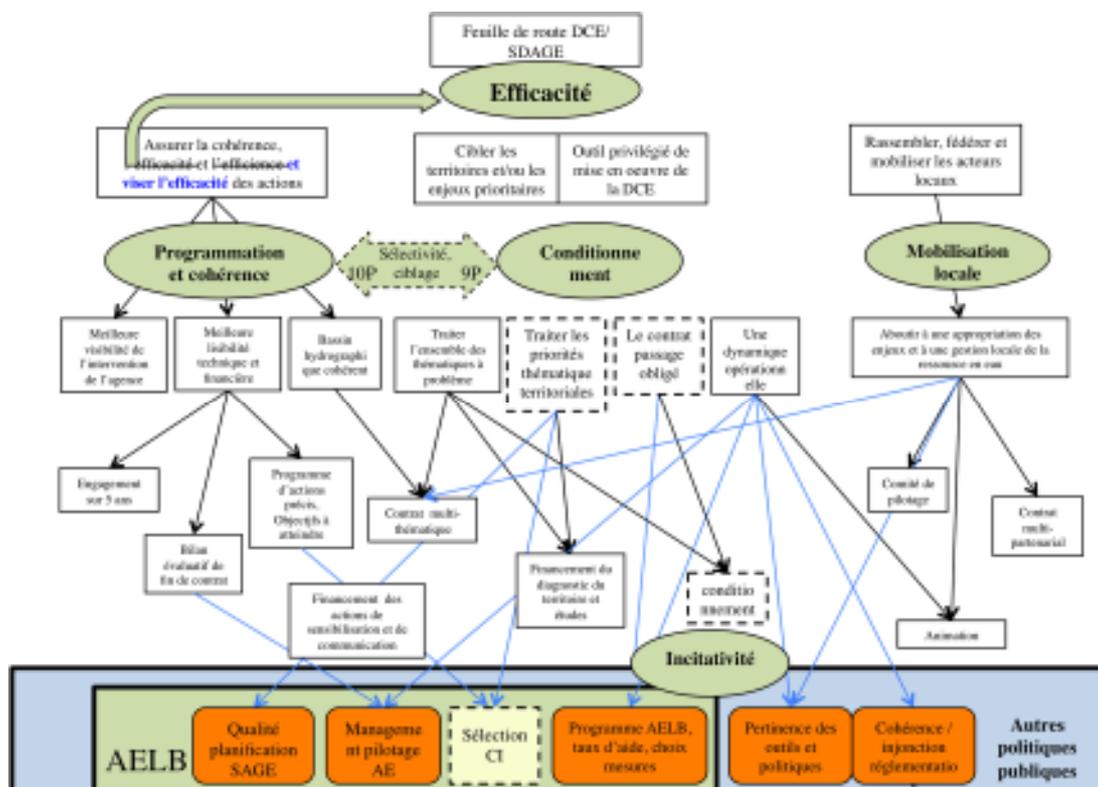


L'approche historique proposée permet aussi de mieux cerner les évolutions de l'axe central de la logique d'intervention du contrat entre le 9^e et 10^e programme. Initialement tourné vers une somme de priorités locales (7^e et 8^e programme), les contrats sous le 9^e programme hésitent entre plusieurs approches (sélectivité et ciblage a priori des opérations ou territoires prioritaires, conditionnement, caractère incitatif de certaines opérations...).

Le 10^e programme semble trancher ce point en renforçant le principe de conditionnement des aides au contrat territorial (qui devient l'outil unique et si possible multithématique) et en abandonnant le ciblage a priori (enjeux, territoires) à l'échelle du bassin Loire-Bretagne. Il renforce en retour l'exigence sur la procédure locale²⁵ de construction des contrats.

Cette évolution est retranscrite par les deux schémas suivants.

²⁵ Ex. procédures d'évaluation des contrats



Cette représentation permet aussi d'illustrer les constats précédents en montrant que certains objectifs du contrat sont très dépendants à la fois de ses caractéristiques internes mais aussi du contexte. À titre d'exemple, l'opérationnalité du contrat ou la mobilisation des acteurs dépendent à la fois du rôle de l'animation locale mais aussi du caractère incitatif des outils financiers mobilisés par le contrat ou de la cohérence des dispositifs publics.

Le schéma invite à la réflexion sur certains liens transversaux entre les axes. À titre d'exemple, la **mobilisation des acteurs locaux** (axe de droite) **peut être corrélée** à la fois à la qualité de la concertation et de la gouvernance locale, mais aussi à la **nature plus ou moins multithématique des contrats**. Cette gestion croisée entre thématiques est mobilisée par certaines autres agences comme Seine-Normandie pour assurer l'implication des maîtres d'ouvrage sur les enjeux prioritaires DCE. Enfin, en cohérence avec l'analyse qui précède, le schéma resitue **l'efficacité globale du contrat territorial comme une résultante de l'ensemble de ses dimensions** (cf. bulle en haut du schéma), sans l'assimiler à la seule qualité de la programmation initiale (axe de gauche).

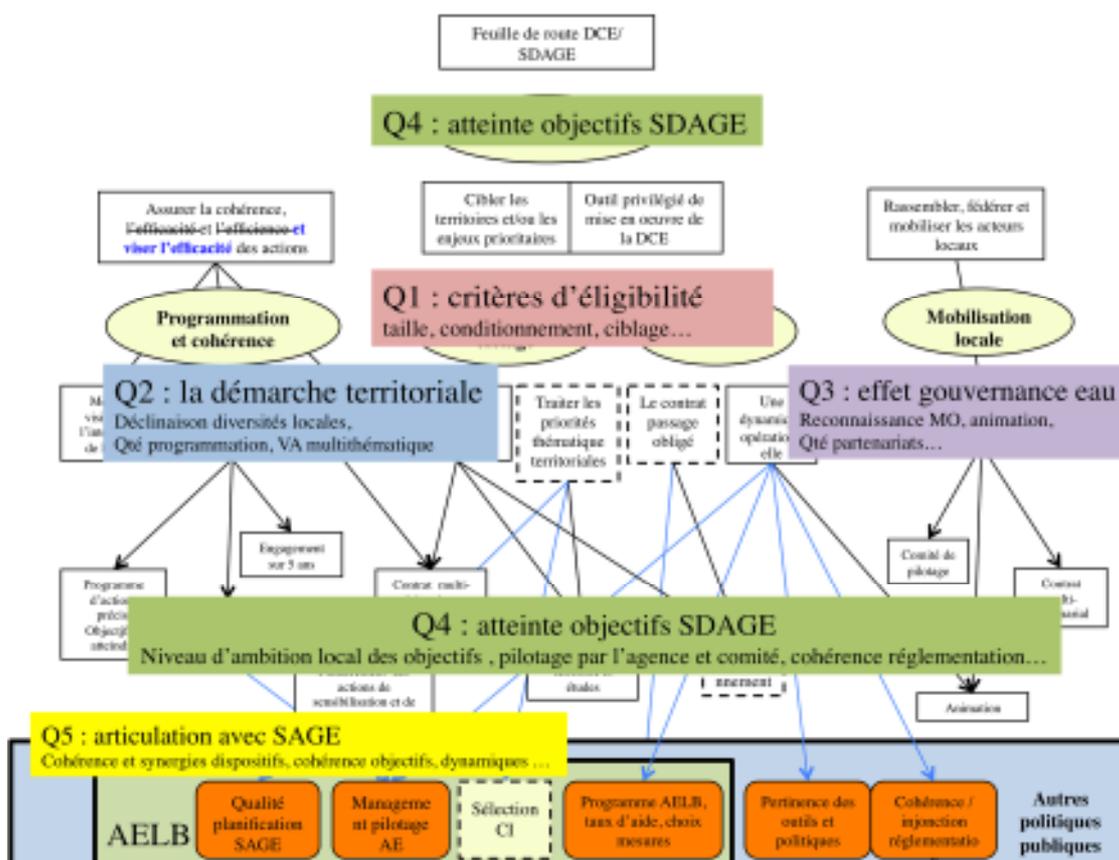
ARBRE D'OBJECTIFS ET QUESTIONNEMENT ÉVALUATIF

Pour mener à bien la réflexion sur le référentiel d'évaluation, il semble important de resituer les différents champs des questions évaluatives sur l'arbre d'objectifs.

La représentation suivante invite à faire ce lien. Elle montre notamment :

- Un ancrage de la question Q1 (sur les critères d'éligibilité) entre l'axe central et l'axe de gauche du schéma. Cette question retrace certains enjeux identifiés précédemment (conditionnement, ciblage...) et rajoute des interrogations sur la taille optimale des périmètres géographiques de la programmation.
- Un centrage de la question Q2 (la démarche territoriale) sur l'axe de gauche du contrat et interrogeant l'adaptation du contrat à la diversité des situations locales notamment au travers de la qualité de sa programmation territoriale. Ce sont en grande partie les enjeux de mise en œuvre locale et la capacité d'adaptation du contrat aux territoires qui sont interrogés au travers de cette question.
- Une place de la question Q3 résolument ancrée sur l'axe de droite du schéma et venant interroger les effets territoriaux (mobilisation des acteurs, dynamiques partenariales, rôle des maîtres d'ouvrage et de l'animation).

- Une question Q5 située en base du schéma à l'interface entre contrat et planification par les Sage. Cette question illustre le lien entre le contrat et les autres éléments externes relevant de la politique agence ou des autres politiques publiques.
- Enfin la question Q4 (atteinte des objectifs du Sdage) est quant à elle scindée en deux. L'intitulé de la question rejoint la question de la plus-value globale du contrat, résultante de l'ensemble des axes. Elle a donc été placée en tête du schéma. Les sous questions opérationnelles de Q4 sont quant à elles beaucoup plus transversales d'où leur positionnement sur toute la longueur du schéma²⁷.



²⁷ En effet, certaines sous-questions de Q4 renvoient à des enjeux de mise en œuvre et de conception des contrats : les actions inscrites dans les contrats territoriaux reflètent-elles l'ambition et les priorités du Sdage ? La mise en œuvre des contrats permet-elle de piloter l'ambition du contrat ? Elles interrogent donc la phase de programmation, mais aussi la gouvernance locale et le pilotage par l'agence. D'autres sous questions de Q4 interrogent la cohérence externe des contrats avec la politique réglementaire.

3. DIVERSITÉ DES CONTRATS ET GRANDS ÉQUILIBRES DE LA CONTRACTUALISATION À L'ÉCHELLE DE DU BASSIN LOIRE-BRETAGNE

Cette partie propose une analyse du bilan de l'outil contrat territorial autour de trois dimensions.

- Elle présente **le paysage de la contractualisation et les grandes familles de contrats** à l'échelle de l'agence entre le 9^e et 10^e programme en se basant sur le « tableau de suivi des contrats » renseigné au niveau du siège de l'agence ;
- Elle propose **une analyse des actions contractuelles en utilisant les données des outils financiers « Sigma » et de « Portefeuille »** permettant à l'agence de suivre d'un part les financements prévisionnels et la programmation autour des contrats et d'autre part les réalisations relatives aux contrats ;
- Enfin, ce chapitre propose **un éclairage autour du contenu des contrats en valorisant l'analyse qualitative des 39 dossiers** de contrats territoriaux représentatifs de la diversité des démarches contractuelles à l'échelle du bassin.

3.1 Bilan global des contrats territoriaux au niveau du bassin

NB : Le tableau de suivi des contrats utilisé pour appréhender les grands équilibres de la contractualisation est l'outil le plus complet de suivi de cette diversité à l'échelle de l'agence. Il demeure néanmoins peu adapté à ce suivi, sa fonction première ayant été le repérage des contrats à des fins cartographiques, plus que la structuration d'un tableau de bord stratégique de suivi ou d'évaluation des démarches contractuelles. Les variables suivies par ce tableau sont donc assez peu nombreuses et le degré de remplissage ou l'homogénéité de certaines variables reste limité. Les contrats du 8^e programme sont globalement fortement sous-représentés. Pour tenir compte de ces difficultés, un travail important de consolidation de la base a été conduit avec les équipes de l'agence, permettant de donner un aperçu relativement fiable des contrats présentés ci-dessous.

PRINCIPAUX SOUS-ENSEMBLES DE CONTRATS

LES DÉNOMINATIONS DES CONTRATS

Le tableau de suivi permet d'approcher le poids relatifs des différentes familles de contrats territoriaux, en fonction des dénominations utilisées par les instructeurs des contrats au niveau local (contrats de rivière, contrats de restauration et d'entretien, contrats territoriaux « classiques »²⁸ et contrats AAC). Pour mémoire le 9^e programme met en place une appellation unique : contrat territorial, les différentes appellations perdurent cependant dans les usages. Celles-ci sont souvent révélatrices de certaines spécificités régionales (ex. contrats de rivières en référence à la procédure Rhône-Alpes) ou d'une certaine inertie historique dans la représentation de démarches territoriales engagées (ex. contrats de restauration et entretien). Dans l'ensemble, à l'échelle de l'agence :

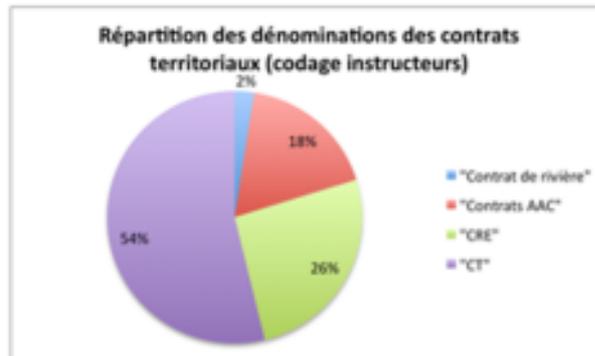
- Les **contrats de rivière** restent très limités et centrés essentiellement sur une délégation territoriale (Allier-Loire amont).
- Les **CRE représentent plus d'un quart du total** mais avec un repérage relevant des appréciations subjectives de chaque chargé d'intervention²⁹. Ainsi près de 60 % des contrats monothématiques milieux aquatiques du 9^e programme sont classés en CRE de même que 15 % de ceux du 10^e programme.
- **Les contrats AAC**, représenteraient près de 18% du total de la base mais avec là aussi une part d'incertitude sur les repérages. Une partie de ces contrats correspond aux démarches captages prioritaires, soumis à la procédure ZSCE (zones soumises à contrainte environnementale) et prévus initialement sur des durées de 3 ans. D'autres semblent correspondre à des contrats plus

²⁸ Contrat territorial « classique » qui renvoie ici aux orientations les plus communes sous les 9^e et 10^e programmes, venant progressivement remplacer les CRE ou CBV (cf. chapitre 2).

²⁹ Avec des différences importantes observées dans les classements des contrats milieux aquatiques sous le 9^e programme : classement d'une partie des contrats milieux aquatiques en CT et d'autres en CRE)

anciens (début 9^e programme), mais correspondant sans doute à des territoires prioritaires d'un point de vue de la démarche captages. Enfin, une partie des contrats mis en œuvre sur ces AAC prioritaires n'a pas nécessairement été classée avec cette dénomination, notamment lorsque la procédure ZSCE n'avait pas été mobilisée localement.

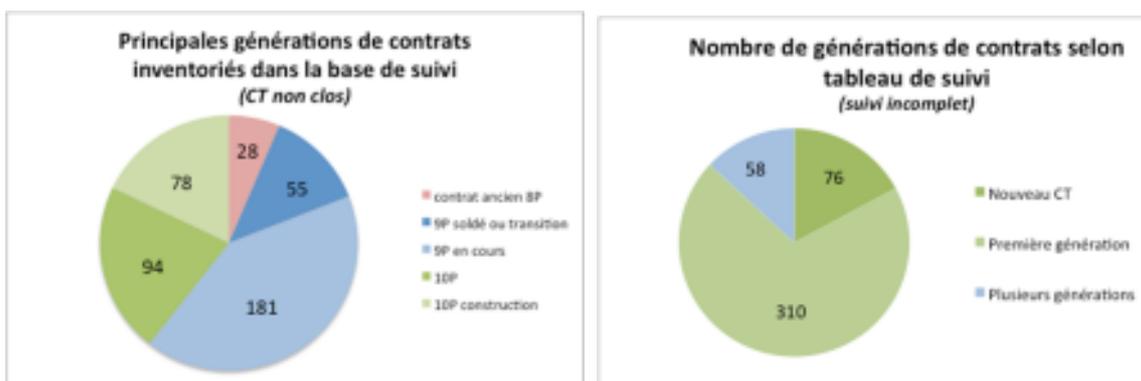
Les différents sous-ensembles de contrats, selon les dénominations utilisées, sont rappelés ci-après.



LES GÉNÉRATIONS DES CONTRATS

A défaut de repérage normalisé, l'analyse des différentes générations de contrats a été réalisée en se servant principalement des dates de début et de fin des contrats renseignées dans le tableau de suivi. Ces dates ont permis de classer les contrats en 5 classes³⁰ dont quelques contrats correspondant à la fin du 8^e programme (6,5 %), un grand nombre de contrats du début et de la fin du 9^e programme (près de 50 %) et près de 40 % de contrats du 10^e programme (déjà en cours ou en construction).

L'analyse du nombre de contrats successifs sur un territoire semble en revanche très compliquée à réaliser à partir des données du tableau de suivi. Ce dernier ne permet pas de remonter suffisamment en amont sur les contrats du 8^e et du 7^e programme. Le codage prévu sur le nombre de générations reste incomplet et difficilement exploitable dans la mesure où la modification des périmètres géographiques ou thématiques d'un contrat conduit à son reclassement comme une nouvelle entité. Le graphique suivant donne un aperçu de l'état des données disponibles, mais semble a priori peu représentatif des ordres de grandeur évoqués avec les équipes de l'agence.



PROFILS THÉMATIQUES DES CONTRATS

Le tableau de suivi des contrats permet de cerner une partie de la diversité thématique des contrats territoriaux et notamment la présence ou non de principaux volets : milieux aquatiques, pollutions diffuses, gestion quantitative, contrats multithématiques. Le détail de ces volets n'est pas nécessairement disponible et en particulier la nature des volets pollutions (pollutions agricoles ou

³⁰ Contrats 8^e programme pour ceux ayant débuté avant 2006, début 9^e programme pour les contrats ayant débuté entre 2007 et 2009, fin 9^e programme pour les contrats débutant entre 2010 et 2012, 10^e programme pour ceux postérieurs à 2013, 10^e programme -en construction pour ceux qualifiés avec un statut « en construction ».

non agricoles, volets nitrates, pesticides, eutrophisation, bactériologie...). En revanche la distinction entre volets cours d'eaux ou zones humides est identifiée à la source.

Les graphiques suivants mettent donc en évidence l'évolution du profil thématique des contrats entre générations.

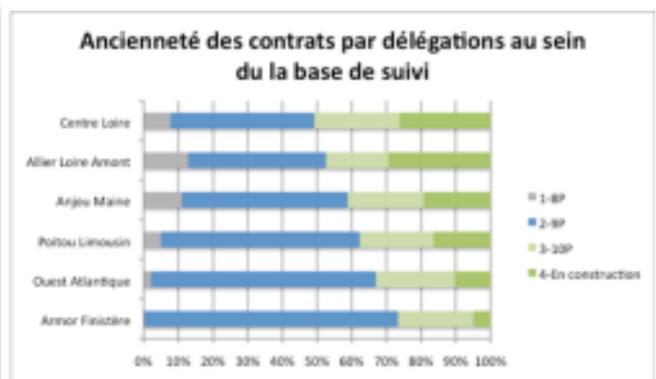
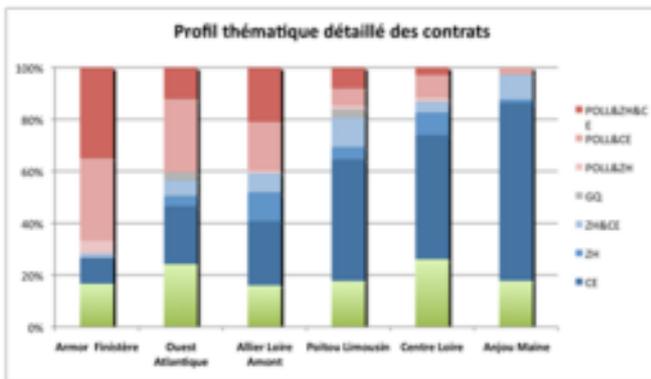
- Le premier graphique fait apparaître un accroissement fort des contrats multithématiques entre le 8^e programme et les programmes suivants. On observe également une hausse marquée de la proportion des contrats « pollutions diffuses» sous le 9^e programme, moins marquée sous le 10^e programme.
- Le second graphique propose une analyse plus fine des évolutions temporelles de la proportion des contrats mono et multithématiques. Il montre une évolution importante de la proportion des contrats multithématiques entre le 8^e programme, le début du 9^e programme et la fin du 9^e programme, mais un certain tassement de la part des contrats multithématiques sous le 10^e programme.



Ce constat semble à première vue contradictoire par rapport aux évolutions générales de la politique agence et aux principes d'intervention affichés autour de l'outil contrat.

L'analyse **des dynamiques de contractualisation des différentes délégations de l'agence** permet d'apporter un éclairage plus précis sur ces premiers constats. Les illustrations suivantes font apparaître des différences très significatives entre délégations avec une très forte proportion de contrats multithématiques sur le territoire de la délégation Armor-Finistère (près de 70 % des cas), des proportions élevées sur le territoire de la délégation Ouest atlantique et Allier-Loire amont (autour de 40 %), des proportions plus faibles dans les autres délégations, voire quasi négligeables dans des délégations comme Anjou-Maine fortement centrée sur les contrats milieux. On voit aussi apparaître d'autres nuances avec la part des contrats intégrant un volet zones humides qui varie de près de 40% en Armor-Finistère, 30 % en Allier-Loire amont à moins de 10% en Centre-Loire. De même on voit la faible proportion des contrats gestion quantitative, répartis essentiellement entre deux délégations (Ouest atlantique et Poitou-Limousin). Ces analyses issues de la base de suivi des contrats sont affinées dans le chapitre qui suit consacré à l'analyse des lignes programme mobilisées dans chaque délégation de manière à mieux cerner notamment la place des aides du petit cycle de l'eau (assainissement ou AEP) dans les contrats territoriaux.

L'interprétation de ces différences est en grande partie développée dans le chapitre consacré à la mise en œuvre des contrats. Les dynamiques de contractualisation semblent pouvoir être rapprochées de la nature des milieux et enjeux locaux (ex. proportion des zones humides, problématiques de gestion quantitative), des politiques en place (dont politique bretonne GP5 du CPER ou politique de Rhône-Alpes autour des contrats de rivières - multithématiques), ou plus largement du paysage de la maîtrise d'ouvrage ou des choix des délégations.

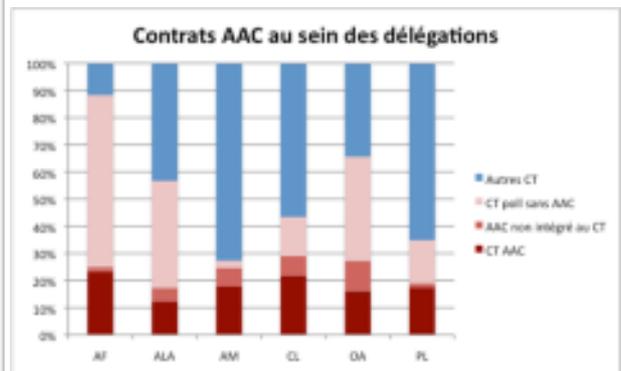
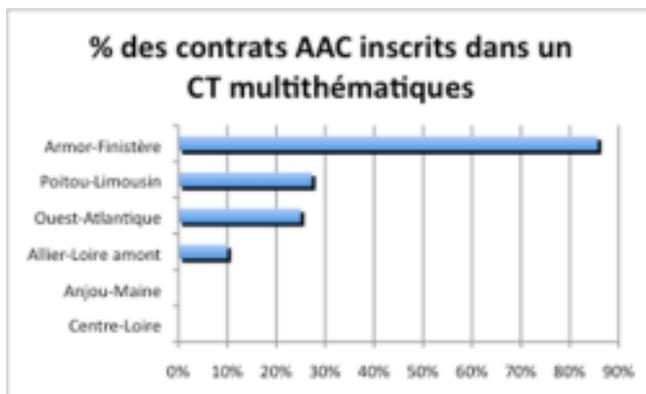


Le second graphique montre quant à lui l'état des dynamiques de contractualisation par délégation et par génération de programme. Il apparaît ainsi que le tableau de suivi des contrats territoriaux contient assez peu de contrats du 10^e programme pour les délégations Armor-Finistère et Ouest atlantique en lien avec les cycles de programmation dans ces délégations retardés d'un à deux ans du fait de la politique régionale bretonne (Grand Projet 5 et actuellement Plan breton pour l'eau).

L'évolution de la part des contrats multithématiques et monothématiques à l'échelle de l'agence de l'eau Loire-Bretagne, reflète donc aussi ce déséquilibre dans les cycles de programmation entre délégations, qui pèse probablement sur la plus faible proportion de contrats multithématiques observée sur la fin de période (cf. faible proportion de contrats en 10^e programme ou « 10^e programme en cours » dans le tableau de suivi, pour les délégations Armor-Finistère et Ouest atlantique).

Néanmoins, malgré ce biais d'interprétation potentiel, il n'est pas certain que la proportion des contrats territoriaux multithématiques se soit accrue au cours du 10^e programme, qui est en outre marqué par **un grand nombre de nouveaux CT AAC, qui demeurent souvent monothématiques**.

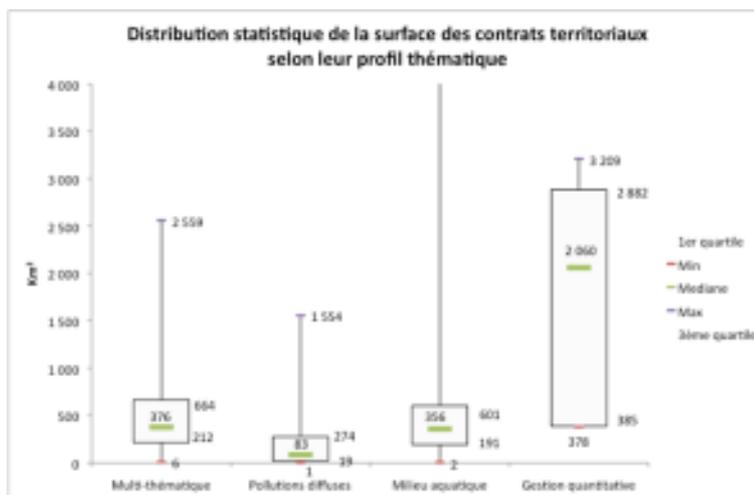
Ainsi, comme le montrent les figures suivantes, **les contrats AAC représentent aujourd'hui près de 20 à 25 % des contrats dans l'ensemble des délégations**, ces contrats étant **en très grande partie peu articulés aux autres contrats territoriaux** (pollutions diffuses, milieux aquatiques...). En effet, pour des questions d'échelles géographiques, temporelles ou de structuration des maîtres d'ouvrage, la grande majorité de ces contrats AAC sont strictement monothématiques. Ils sont conduits le plus souvent en parallèle aux autres contrats territoriaux sur ces mêmes périmètres hydrographiques mis à part en Armor-Finistère³¹. Pour certaines délégations comme Anjou-Maine, Centre-Loire (et dans une moindre mesure Poitou-Limousin), ces contrats AAC sont quasiment les seuls contrats pollutions diffuses au niveau local, correspondant globalement à une dynamique très récente en réponse aux injonctions régalienues issues du Grenelle.



Le graphique suivant récapitule les différences de superficie selon les profils thématiques des contrats. Il montre que dans l'ensemble on trouve une certaine homogénéité dans l'étendue des contrats. Les différences les plus marquées concernent les contrats gestion quantitative, peu

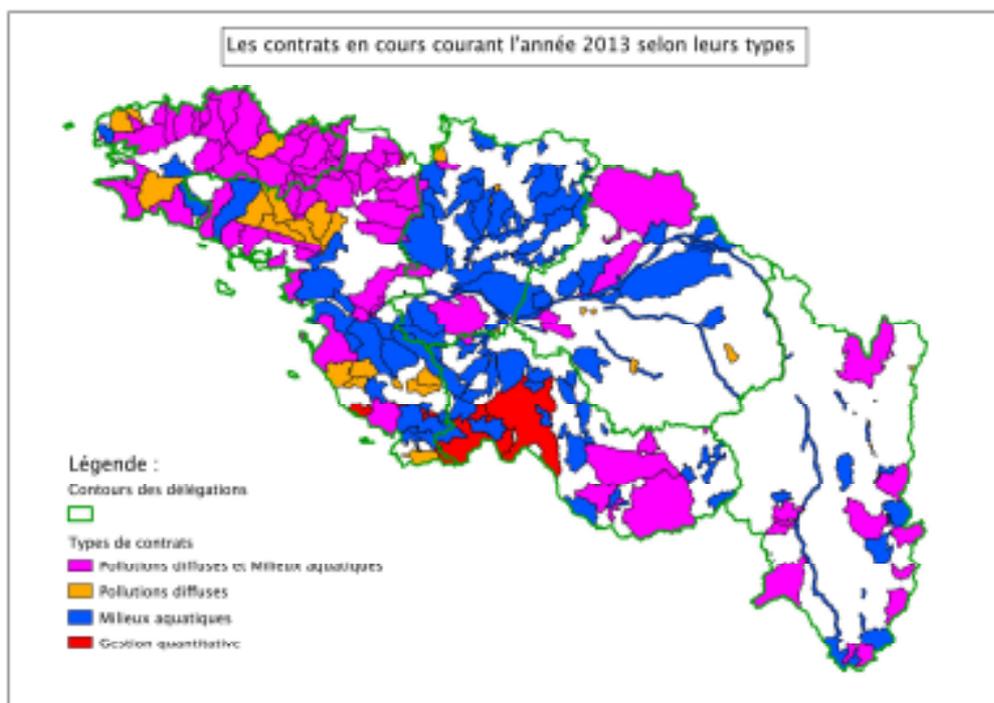
³¹ Où les captages en question correspondent parfois à des prises d'eau superficielle concernées par les contrats territoriaux (ex. Kermorvan) ou à d'autres ressources intégrées aux périmètres des CT (ex. Drains de Rennes) dans le contrat Loisanse Minette.

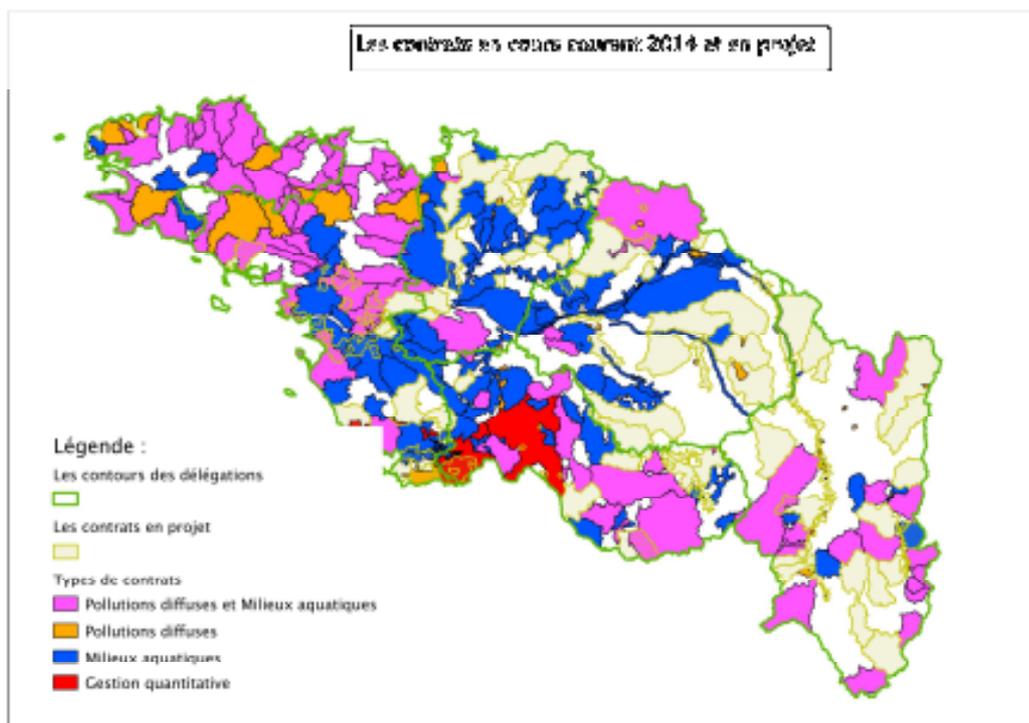
nombreux au total. Les contrats multithématiques ou milieux aquatiques peuvent être de tailles très variables mais avec des superficies médianes autour de 350 km² (de 200 et 600 km² le plus souvent). Les contrats pollutions diffuses ont des surfaces médianes faibles en lien avec le grand nombre d'AAC, et une distribution qui va de quelques ha à 270 km² dans la majorité des cas.



GÉOGRAPHIE DES CONTRATS

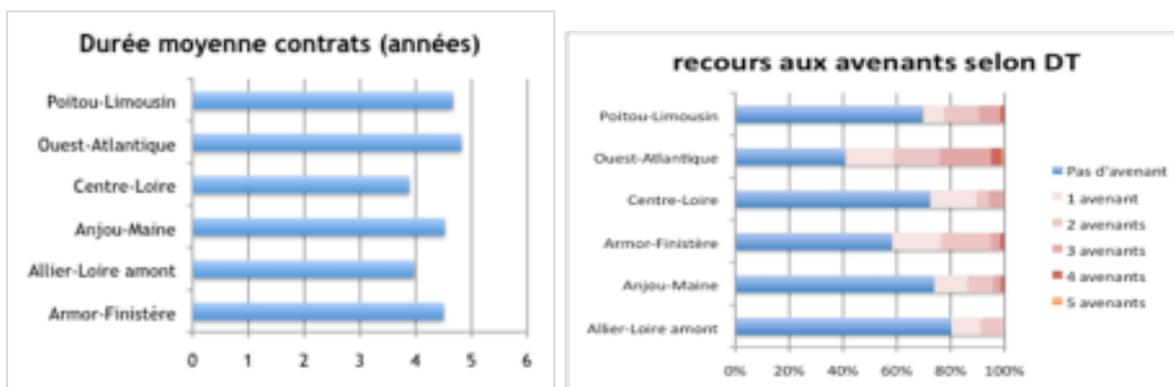
Dans l'ensemble, les contrats territoriaux couvrent aujourd'hui une très grande partie du bassin Loire-Bretagne. Cette couverture s'est néanmoins nettement accentuée à partir de 2013 avec une couverture marquée d'un grand nombre de territoires sur l'amont et le centre du bassin, ne faisant pas l'objet de dynamiques contractuelles auparavant. Ainsi, à partir de 2014 on voit apparaître un grand nombre de contrats « en projet » dans les territoires peu couverts par le passé.





DURÉES DES CONTRATS ET PROCÉDURES DE PILOTAGE

La base de suivi permet aussi de qualifier un certain nombre d'éléments relatifs aux durées des contrats et aux procédures de pilotage de ces contrats. Il apparaît ainsi que les durées des contrats sont en moyenne assez proches entre délégations (autour de 4,5 ans) avec des contrats qui se mettent en place le plus souvent sur des périodes allant de 3 ans (pour une quarantaine de contrats courts dont AAC) à 6, voire 7ans (pour à peu près 40 autres contrats).



On observe une certaine corrélation entre la durée des contrats et le nombre d'avenants bien que cette corrélation ne soit plus ou moins marquée selon les cas. Cette pratique des avenants semble relativement différenciée entre délégations avec un usage très modéré en Allier-Loire amont et nettement plus important dans des délégations comme Ouest atlantique (près de 60% des contrats).

3.2 Équilibres des moyens financiers mobilisés par les contrats

Plus encore qu'un bilan budgétaire classique, l'analyse financière conduite ici vise avant tout à éclairer la diversité des contrats (nature des actions mobilisées) et leur variabilité selon les contextes des délégations ou profils thématiques des contrats. Cette analyse présente donc la variabilité dans les montants (prévus et réalisés) des aides de l'agence pour les différents profils thématiques des contrats territoriaux.

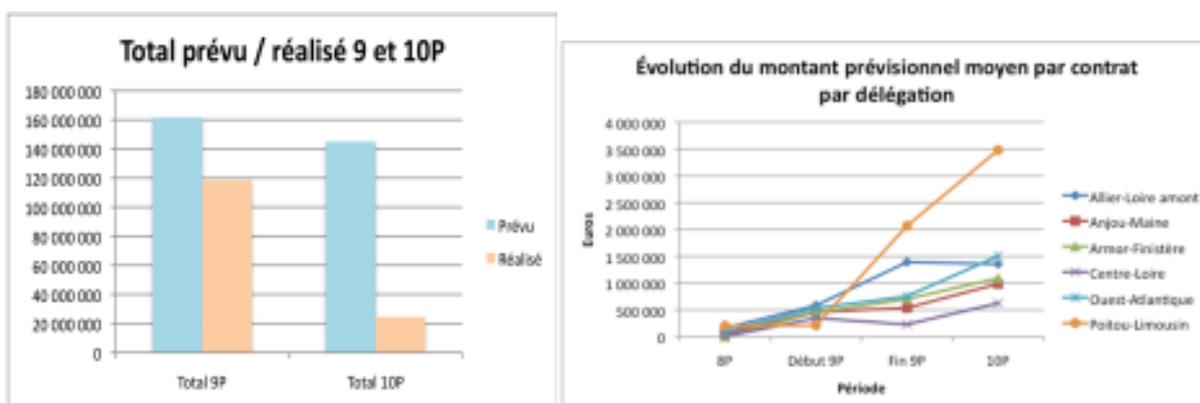
PRINCIPAUX ORDRES DE GRANDEUR

Les montants prévisionnels et les réalisations sous le 9^e et 10^e programmes ont été reconstitués en se basant sur la typologie des contrats produite précédemment et en qualifiant la génération des contrats territoriaux en fonction des dates de démarrage (CT 8^e programme, CT début 9^e programme, CT fin 9^e programme, CT 10^e programme ou 10^e programme en construction)³².

Cette estimation permet de voir que les montants prévisionnels des contrats sous le 9^e et 10^e programme sont déjà relativement proches (160M€ pour le 9^e programme et 143M€ pour le 10^e programme). Ces chiffres sont à interpréter à la lumière des périodes de contractualisation très différentes prises en compte (6 ans pour le 9^e programme et un peu moins de 3 ans pour le 10^e programme) avec, de fait, un nombre de contrats 9^e programme près de deux fois supérieur aux contrats du 10^e programme. Ils attestent donc **d'un accroissement significatif des budgets par contrat**.

L'évolution du montant prévisionnel des contrats par délégation montre également la tendance générale à l'accroissement des budgets par contrat au fil des générations. Cette évolution semble particulièrement significative pour la délégation Poitou-Limousin³³ mais se vérifie dans une moindre mesure pour l'ensemble des autres délégations.

Les budgets des réalisations semblent globalement cohérents avec les pas de temps des contrats et cycles de programmation, une partie des CT du 9^e programme étant toujours en cours³⁴ et ceux du 10^e programme ayant démarré très récemment.



L'analyse par profil thématique des contrats permet d'apporter une compréhension plus fine de ces ordres de grandeurs et évolutions. On voit globalement apparaître l'importance relative des budgets consacrés aux contrats multithématiques alors qu'à l'inverse les volets pollutions diffuses semblent peser assez peu³⁵ dans ces financements. Plus encore que le poids croissant des contrats multithématiques, **cette analyse montre l'importance prépondérante du volet gestion quantitative (dont retenues de substitution) qui représente 27 % des budgets prévisionnels pour à peine 1 % des contrats territoriaux.**

³²En ce sens, les chiffres proposés peuvent varier des bilans budgétaires de l'agence qui reprennent plutôt l'ensemble des dépenses ou engagements d'une période donnée, mais sans rattachement stricte des contrats à telle ou telle génération de programmation. Les numéros sigma des contrats ont été utilisés pour faire le passage entre le tableau de suivi et la base financière.

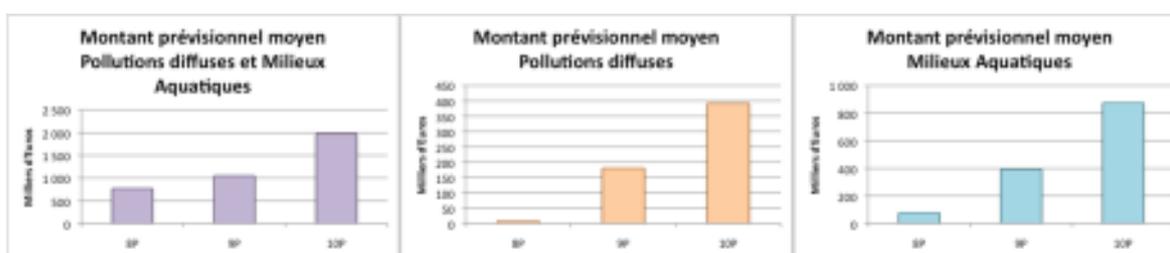
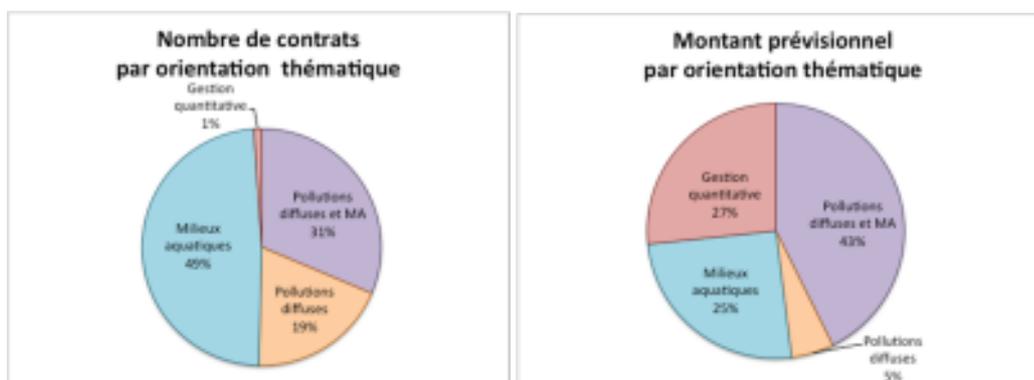
³³ Cf. interprétation en lien avec retenues de substitution ci-dessous.

³⁴La comparaison entre budget prévisionnel et réalisé peut être biaisée, certains financements réalisés par les instructeurs sur des thématiques comme l'assainissement, n'étant pas systématiquement rattachés au contrat territorial local. On peut de ce fait aboutir à une sous-évaluation des réalisations notamment en ce qui concerne les aides petit cycle qui transitent par les contrats.

³⁵ Les analyses actuelles ne permettent pas de rendre compte de l'ensemble des budgets rattachés aux dynamiques contractuelles. Ce constat est particulièrement vrai pour les budgets consacrés aux mesures agroenvironnementales, non rattachées aux contrats dans les affectations financières et pour le volet assainissement : les repérages sont partiels et non systématiques.

L'accroissement des budgets globaux des contrats (en montants d'aide agence) entre programmes tient dans l'ensemble :

- à l'intégration du volet gestion quantitative à la démarche contractuelle, accompagné d'une hausse des taux de prise en charge de ce volet dans le 10^e programme d'intervention (cf. chapitre précédent) ;
- à la hausse générale des différents volets des contrats au cours des programmations avec des budgets moyens des contrats globalement en hausse, quelle que soit l'orientation thématique des contrats considérés³⁶.

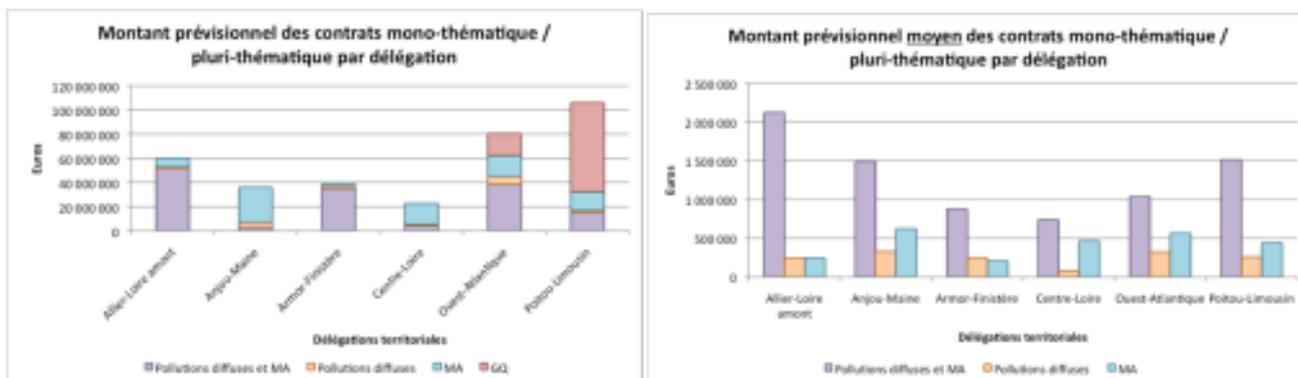


LES BUDGETS DES CONTRATS PAR DÉLÉGATION

Le budget prévisionnel global des contrats par délégation est présenté sur les graphiques suivants. Ces derniers permettent de voir :

- D'une part le poids relatif des différents profils thématiques de contrats territoriaux dans les enveloppes des délégations (ex. poids prépondérant du volet gestion quantitative en Poitou-limousin, poids prépondérant des contrats milieux aquatiques en Anjou-Maine...);
- D'autre part le budget moyen des profils thématiques de contrats avec **une importance relative des budgets des contrats multithématiques 2 à 8 fois supérieure à celle des contrats monothématiques**. Les budgets les plus importants pour les contrats multithématiques correspondent au contexte de la délégation Allier-Loire amont en lien avec les contrats de rivières locaux et l'inscription d'autres volets thématiques (dont souvent l'assainissement). À l'inverse, **les contrats monothématiques les plus réduits en budget correspondent aux CT AAC**, relativement isolés dans les délégations comme Centre-Loire. Les budgets des contrats milieux aquatiques semblent aussi relativement variables entre délégation avec des montants moyens trois fois supérieurs pour Anjou-Maine par rapport aux contrats d'Armor-Finistère ou d'Allier-Loire amont.

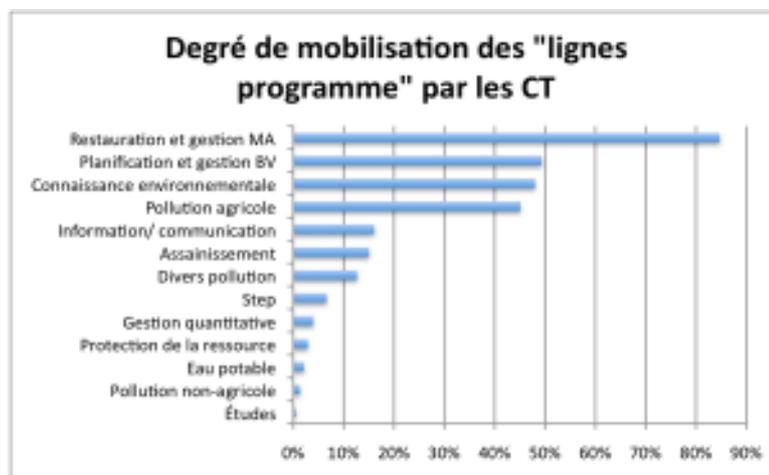
³⁶Ex. évolution de la nature des travaux inscrits dans les contrats milieux aquatiques – effacements d'ouvrages, renaturation – souvent plus coûteux.



DIVERSITÉ DES LIGNES PROGRAMME MOBILISÉES PAR LES CONTRATS TERRITORIAUX

Au regard du questionnement évaluatif, un des intérêts de l'analyse financière est de montrer l'usage qui est fait par les délégations et les chargés d'intervention des différentes « lignes programme », voire des sous-lignes ou codes travaux qui rendent compte plus finement de la nature des actions programmées ou financées.

Une première analyse (cf. graphique suivant) permet de voir que les différentes lignes programme sont plus ou moins fréquemment mobilisées dans des proportions très variables au sein des contrats. Ainsi, si la ligne restauration et gestion des milieux est mobilisée dans près de 85% des contrats, les lignes planification (animation transversale³⁷) et connaissance environnementale (correspondant aux suivis environnementaux) sont associées à 50% des contrats. Il en va de même de la ligne pollutions agricoles (qui regroupe les aides agence hors financements accordés via RDR - MAE et PVE). En revanche, les lignes relatives aux autres pollutions, et à l'assainissement sont repérables formellement dans 15% des contrats, de même que celles relatives à l'information et communication. Enfin, certaines lignes concernent moins de 5% des contrats dont les volets AEP/ périmètres de protection, la gestion quantitative, les pollutions non agricoles ou les volets « études ».



L'analyse de l'usage de ces lignes par délégation (en proportion des contrats ou proportion du budget des contrats) donne un aperçu plus fin.

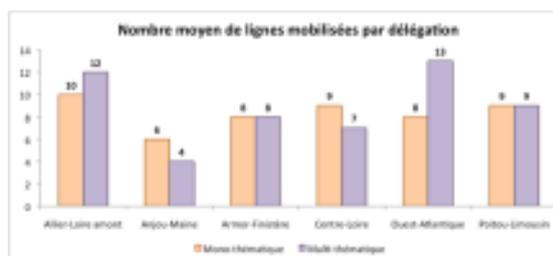
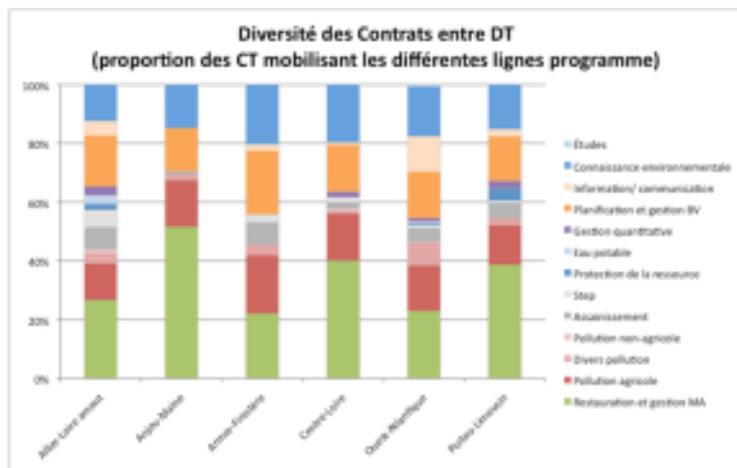
En dehors des quatre principales lignes relativement généralisées, on identifie plusieurs spécificités :
 — **Les lignes divers pollutions ou pollutions non agricoles sont davantage mobilisées dans le contexte de la délégation Ouest atlantique ;**

³⁷ Cette ligne ne rend compte que partiellement de l'effort d'animation, une partie de l'animation étant financée sur les lignes thématiques, en particulier en ce qui concerne les milieux aquatiques.

—**Les lignes relatives aux STEP et à l'assainissement**³⁸ sont utilisées davantage dans les contextes d'Allier-Loire amont, Armor-Finistère et Poitou-Limousin. Ces résultats s'expliquent d'une part par la présence des contrats ruraux et d'autre part par la volonté de coordonner les actions pollutions diffuses avec les volets assainissement notamment dans les contextes littoraux (enjeux microbiologie et bactériologie) ;

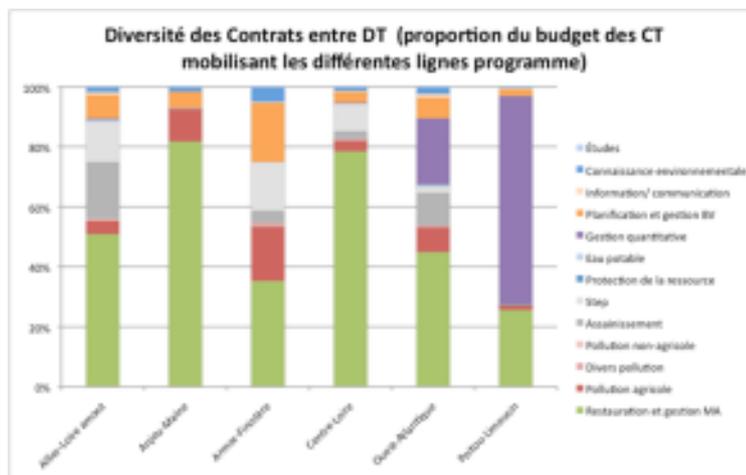
—**Les actions AEP et « ressource »** sont là aussi prioritairement identifiées en Allier-Loire amont et Poitou-Limousin en lien avec les logiques de contrats de rivière ;

—**Les lignes information et communication** sont fortement mobilisées en Ouest atlantique et beaucoup moins dans les autres contextes.



Globalement la diversité semble liée à des enjeux locaux différents (ex. thématiques littorales), à des usages des délégations (ex. ligne communication), mais surtout à **la nature des procédures contractuelles et au lien envisagé entre le petit et le grand cycle de l'eau** (cf. spécificité des contrats de rivière).

En termes financiers le poids de ces lignes est très variable au sein des contrats avec un fort poids des lignes gestion quantitative, mais aussi des lignes milieux (présentes dans 85% des contrats) ou des lignes assainissement et STEP. À l'inverse les lignes agriculture³⁹, autres pollutions, planification, communication, connaissances... ont un poids relatif beaucoup plus limité.



³⁸ Les lignes assainissement et eau potable n'étant pas conditionnées au passage par le contrat, leur évaluation via les bases de données financières peut être approximative. Les pratiques des délégations et instructeurs peuvent varier du point de vue du rattachement des actions assainissement aux bases financières conduisant à des biais dans l'observation.

³⁹ Aux enjeux près de comptage des budgets des MAE/PVE non rattachés par les bases financières

MOYENS D'ANIMATION MOBILISÉS AU TRAVERS DES CONTRATS

Au regard des attentes exprimées, un zoom a été réalisé sur les moyens d'animation mobilisés par les contrats⁴⁰. Ces moyens d'animation, approchés par les lignes dédiées (planification et gestion) d'une part et par les lignes thématiques d'autre part (ex. sous lignes animation, technicien de rivières...) permettent de décrire les moyens mobilisés sur les contrats et leur variabilité. Afin d'harmoniser les échelles, l'analyse a été réalisée en montants d'aide prévisionnelle/km².

Il apparaît ainsi que les moyens d'animation globaux sont assez variables selon les contrats et les délégations.

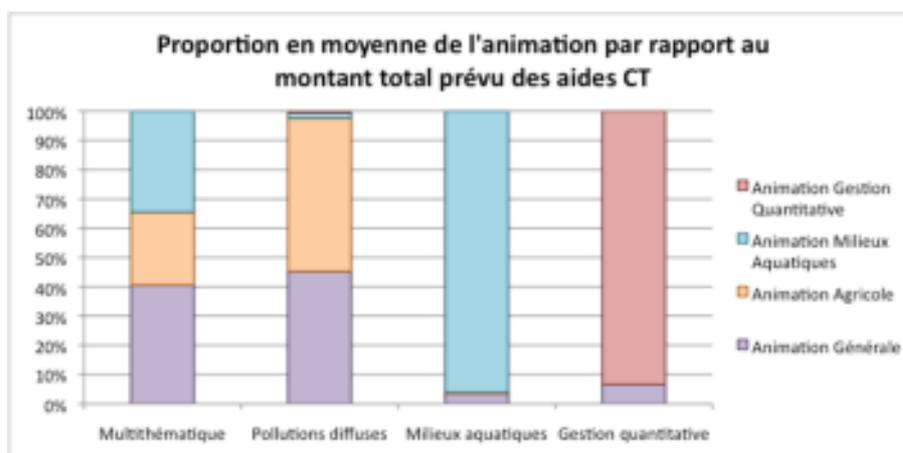
	Multithématique	Pollution	Milieu aquatique	Gestion quantitative	Total
Allier-Loire amont	1655	8461	1020		2908
Anjou-Maine	244	3448	393		1462
Armor-Finistère	1820	1202	156		1609
Centre-Loire	247	5391	422		2118
Ouest-Atlantique	559	3677	507	127	1450
Poitou-Limousin	802	1630	185	110	604
Total	1249	3914	420	118	1651

Montants en €/km²

Cette variabilité dépend en premier lieu du profil thématique des contrats avec des montants moyens des aides/km² nettement plus élevés sur les contrats pollutions diffuses, dont souvent des contrats nécessitant de forts moyens à une petite échelle (ex. des AAC prioritaires). Viennent ensuite les contrats multithématiques avec des moyens d'animation globaux comparables, mais plus faibles par unité de surface du fait de l'étendue souvent plus grande de ces contrats. Au sein des contrats multithématiques, le lien au nombre de volets est difficile à qualifier, faute de repérage de ces volets dans les bases de données actuelles. Enfin, on voit que les moyens d'animation sont globalement plus limités sur les contrats milieux aquatiques avec une moyenne près de 10 fois inférieure à celle des contrats pollutions diffuses. Là encore la surface des contrats mais aussi la nature des postes (techniciens de rivière dans la très grande majorité des cas) viennent expliquer ces résultats. On voit aussi que les moyens d'animation sont très limités sur les contrats gestion quantitative, alors même que ces contrats pèsent très lourd en termes de montants globaux.

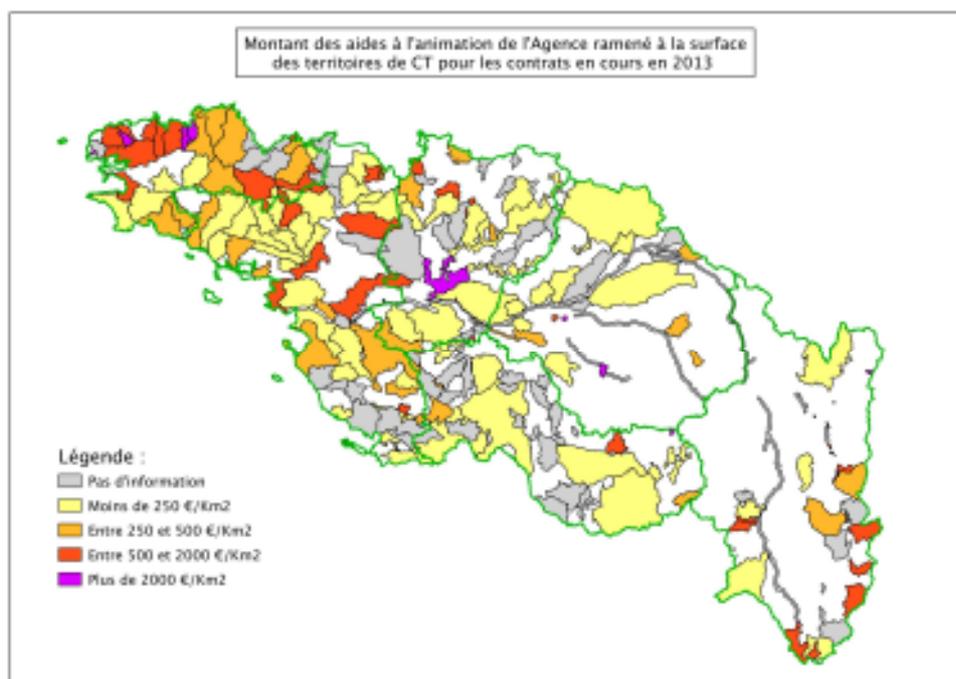
On voit aussi que l'équilibre entre animation générale et spécifique est très variable selon les contrats et les délégations ce qui révèle à la fois des différences de fond (ex. faible place de l'animation générale dans les CTMA – avec des postes à profils assez techniques) mais aussi des différences d'usage entre équipes (choix des lignes programme utilisées pour le financement de l'animation pouvant varier d'une délégation à l'autre). De façon générale, les contrats milieux aquatiques ressortent comme très différents par rapport aux deux autres catégories de contrats territoriaux (multithématiques ou pollutions diffuses) qui sont beaucoup plus proches en termes de profil d'animation.

⁴⁰ La typologie des actions d'animation a été effectuée à partir de la base de données des montants prévisionnels de l'agence de l'eau (ou enveloppe) par opération. Les catégories d'opérations d'animation retenues sont les suivantes : animation générale, animation milieu aquatique, animation agricole et animation gestion quantitative. Une recherche avec le mot clé "animation" a été effectuée. Pour spécifier le type d'animation on s'est référé à la ligne financière de rattachement de l'opération d'animation : la ligne 29 (planification et gestion à l'échelle du bassin et sous-bassins) pour l'animation générale, la ligne 24 (restauration et gestion des milieux aquatiques) pour l'animation milieu aquatique, la ligne 18 (lutte contre la pollution agricole) pour l'animation agricole et la ligne 21 (gestion quantitative de la ressource) pour l'animation gestion quantitative. En plus du financement explicite d'un poste d'animation agricole, l'accompagnement individuel et collectif d'agriculteurs a été pris en compte dans la caractérisation de l'animation agricole.



Les tableaux montrent aussi des différences entre délégations, plus difficiles à expliquer mais liées dans certains cas à la nature des contrats – ex contrats de rivière en Allier-Loire amont, contrats particuliers dont algues vertes, contentieux... en Armor-Finistère.

La carte suivante permet de resituer ces moyens dans l'espace. Outre le lien au profil thématique des contrats territoriaux, elle illustre le lien, inversement proportionnel, entre la superficie du contrat et la densité des moyens d'animation. Ainsi les contrats avec les moyens d'animation les plus élevés se retrouvent dans les deux délégations citées plus haut, mais aussi au niveau de quelques tout petits territoires d'AAC, bassins versants algues vertes ou contentieux, exigeants en termes d'enjeux à une toute petite échelle.



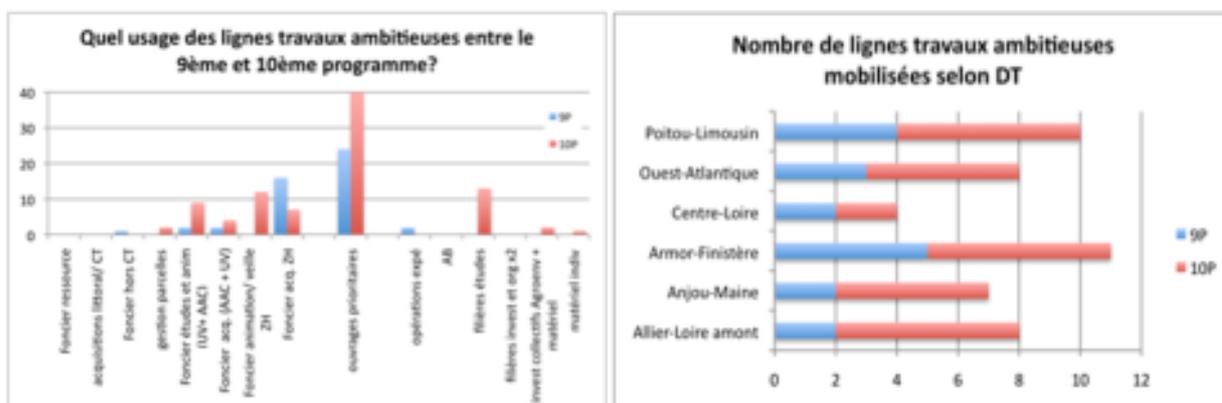
QUEL USAGE DES CODES TRAVAUX CORRESPONDANT AUX ACTIONS COMPLEXES/ AMBITIEUSES ?

Une analyse plus fine à l'échelle des codes travaux correspondant a été menée pour compléter cette réflexion sur la diversité des contrats et leur adaptabilité, de même que pour illustrer la réponse des contrats aux enjeux DCE.

Une sélection de codes correspondant a priori à des actions ambitieuses ou complexes a été réalisée par les évaluateurs, en essayant de voir quelle est la fréquence de l'usage de ces lignes dans les contrats et dans les délégations.

L'analyse fait apparaître tout d'abord que les opérations difficiles sont dans l'ensemble très peu nombreuses au sein des contrats mis à part celles relatives aux ouvrages prioritaires Grenelle et à la continuité⁴¹. Lors du 9^e programme, seules deux lignes sont significativement utilisées dont celles correspondant aux ouvrages et celles relevant de l'acquisition dans les zones humides. Les lignes relatives aux autres formes d'acquisition (bassin versant algues vertes, AAC, périmètres de protection) ou celles relatives aux opérations expérimentales (dont filières), sont très rarement mobilisées (un à deux contrats maximum), certaines d'entre elles étant encore avec un statut expérimental (ex. foncier AAC). Les actions relatives à la bio se retrouvent dans 10 contrats, mais plutôt au titre de lignes animation. En revanche, le graphique montre une évolution positive sous le 10^e programme avec une mobilisation plus fréquente des lignes autour des acquisitions ou des démarches économiques, mais à ce stade, principalement sous l'angle des études de faisabilité ou de l'animation.

L'analyse par délégation apporte un autre enseignement avec une forte variabilité de l'usage au 9^e programme (mobilisation plus fréquente en Armor-Finistère avec les bassins versants algues vertes ou en Allier-Loire amont avec les contrats de rivière), alors que ces codes travaux semblent de plus en plus utilisés de façon transversale sous le 10^e programme.



3.3 Adaptation du contenu et de l'organisation des contrats aux contextes locaux : analyse au travers de 39 dossiers de contrats territoriaux

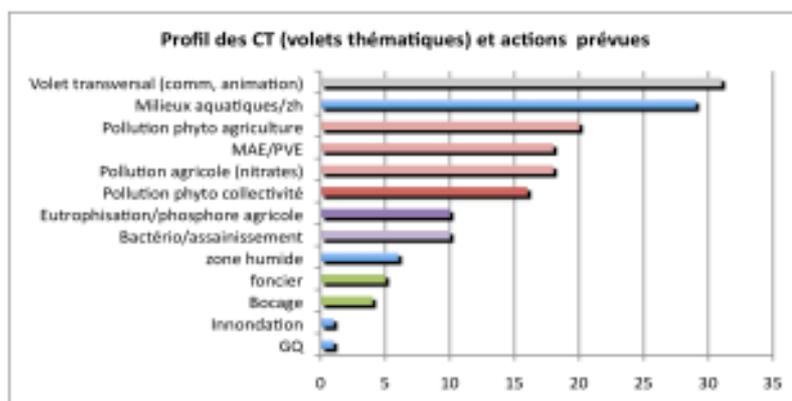
Afin de compléter les analyses quantitatives qui précèdent, ce chapitre propose un retour sur le contenu des contrats et la manière dont ces derniers, approchés par les dossiers contractuels signés entre les acteurs locaux et l'agence, formalisent leurs finalités et objectifs, construisent leurs stratégies, organisent leur gouvernance et leurs moyens d'animation.

⁴¹ Un peu plus fréquentes en proportion de contrats mais à relativiser par rapport au nombre d'ouvrages

Sans préjuger de la mise en œuvre effective des contrats, cette partie qualifie l'intention décrite par les contrats au moment de leur conception. Pour répondre à cette exigence, un échantillon de contrats représentatifs de la diversité des situations locales a été sélectionné (cf. annexe 4 avec modalités d'échantillonnage). La part des contrats multithématiques et des contrats 10^e programme a été légèrement surreprésentée pour tenir compte des demandes du comité de pilotage.

DIVERSITÉ DES CHAMPS THÉMATIQUES DES CONTRATS

Au-delà des volets thématiques caractérisés de façon générique précédemment (« pollutions diffuses », « milieux aquatiques », « gestion quantitative », cette partie analyse des champs thématiques couverts par les contrats. Dans un premier temps, l'analyse des 39 dossiers a permis de mieux qualifier le profil thématique des contrats en faisant apparaître l'importance des volets transversaux (communication, animation,...) présent dans près de 3 contrats sur 4, bien que moins fréquent au sein des CRE et CTMA. Le volet milieux aquatiques est lui aussi très fréquent dans les contrats de l'échantillon. Dans une moindre mesure on voit apparaître les différents volets relatifs aux pollutions agricoles (nitrates et pesticides) dans à peu près 45 % des dossiers examinés. Les actions en faveur des pollutions non-agricoles se retrouvent dans une proportion similaire de dossiers et celles portant sur l'eutrophisation ou bactériologie dans près d'un tiers de l'échantillon. Enfin, les volets zones humides, foncier et bocage apparaissent dans 10 à 15 % des cas étudiés et les autres thématiques (gestion quantitative, inondations...) apparaissent dans un nombre très réduit de cas.

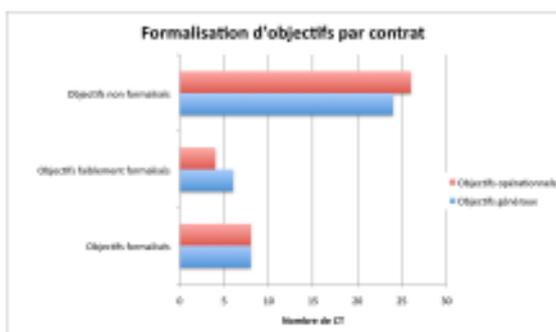


FINALITÉS ET OBJECTIFS DES CONTRATS

Une des premières focales de l'analyse a porté sur la formalisation au sein de ces contrats des finalités et des objectifs de l'action locale. La comparaison des différents documents montre que dans l'ensemble les finalités des contrats se structurent en référence à la réglementation générale (correspondant aux attentes de bon état de la DCE, et les orientations du Sdage). Cette première catégorie de contrats, peut également se référer au respect des exigences des Sage locaux (lorsqu'ils existent), mais de façon un peu formelle, sans précisions complémentaires. Dans un nombre plus restreint de situations les finalités du contrat font appel à la prise en compte d'enjeux spécifiques ou à l'atteinte d'objectifs plus stricts définis par les Sage. Une troisième catégorie de contrats se réfère un peu plus spécifiquement à des orientations définies par les politiques départementales ou régionales (schéma AEP, politique partenariale). Enfin, une dernière famille de contrats, très minoritaire, décrit l'action locale comme relevant d'une logique de projet territorial plus global, avec une ambition de développement économique ou territorial apparente.

Au-delà de l'énoncé des normes et exigences relatives aux cadres réglementaires, la caractérisation des objectifs des démarches contractuelles reste à l'image des finalités, très peu structurée. Il y a assez rarement un énoncé d'objectifs territoriaux qualifiant les résultats attendus de la démarche (% de surface à enjeu maîtrisée, part des cibles touchées, proportion des flux réduits...). L'expression la plus fréquente concerne l'état final imposé par les cadres réglementaires ou les réalisations physiques ou budgétaires associées aux cellules d'animation.

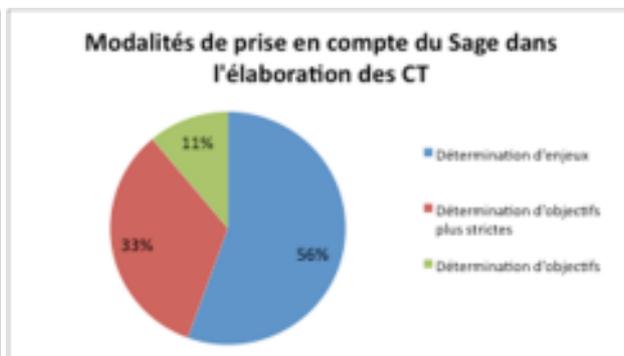
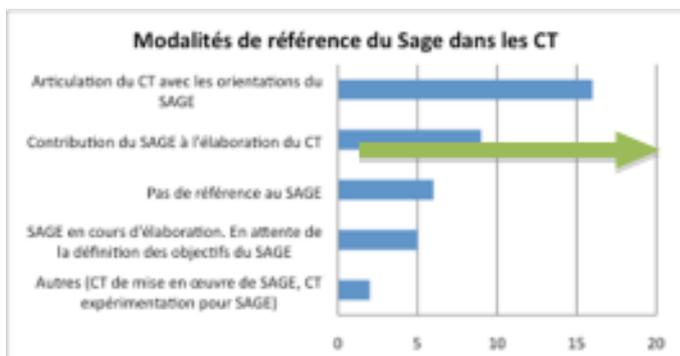
Dans un certain nombre de cas, les volets du contrat ou ses actions sont clairement qualifiés mais sans être présentés en tant qu'objectifs (cf. catégorie objectifs faiblement formalisés). Dans d'autres contrats, les objectifs généraux et opérationnels sont beaucoup plus clairement listés (ex. Touche Poupard, Blavet-Morbihanais, Thouaret, Furan et affluents).



Enfin, dans l'ensemble, les liens entre finalités et objectifs sont assez peu lisibles dans les documents. Ainsi dans près de la moitié des cas, la description des contrats passe directement des finalités à l'énumération des actions à conduire, sans déclinaison d'objectifs. Dans d'autres cas, le lien est très succinct (ex. objectifs mal formulés, correspondant plutôt à des thématiques ou à des actions) et difficile à retracer (liens entre finalités et objectifs généraux ou opérationnels). Au total, seuls deux contrats au sein de l'échantillon proposent une chaîne logique entièrement formalisée avec une caractérisation des différents niveaux d'attendus.

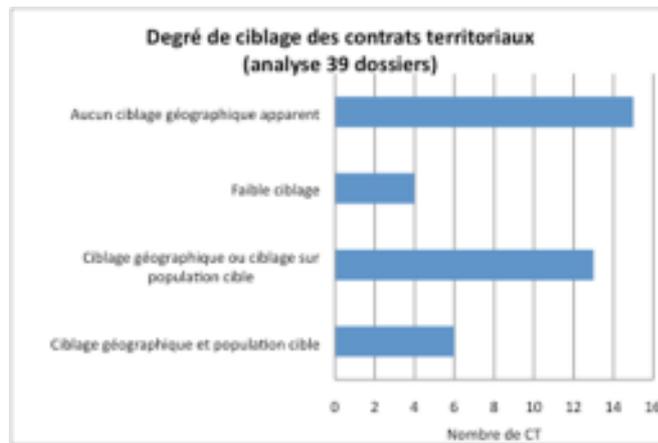
ARTICULATION CONTRAT TERRITORIAL ET SAGE

Si la plupart des contrats analysés se réfèrent aux Sage de leurs territoires, les formes et degrés d'articulation peuvent être très variables. Ainsi, la grande majorité des contrats situés sur des territoires avec Sage se présentent avant tout comme *cohérents* avec les orientations des schémas locaux. Pour autant, comme le montre le graphique suivant, cette cohérence est le plus souvent une cohérence « de principe », peu qualifiée et lisible au travers du document. À l'inverse, pour environ un tiers des cas, on peut identifier une contribution significative du Sage à la construction du contrat. Dans ces situations, les Sage permettent soit de faire valoir et légitimer certains enjeux sur le territoire (ex. légitimer un volet auprès de maîtres d'ouvrage locaux - cf. contrats de la Dore Moyenne), soit de mieux préciser les objectifs généraux de la réglementation ou de renforcer certaines exigences locales (ex. teneurs en nitrates au niveau du bassin – cf. contrats de la Haute Rance ou ISAC), soit enfin de proposer d'autres familles d'objectifs (ex. littoral) qui ne découlent pas de la réglementation générale.



EFFORT DE CIBLAGE ET DE PRIORISATION AU SEIN DES CONTRATS

La qualité des stratégies locales a également été approchée par un travail sur le degré de ciblage et de priorisation des contrats territoriaux. Dans l'ensemble, on n'identifie aucun travail de ciblage « visible » pour un peu plus de la moitié des contrats examinés. Ce travail est en revanche apparent (sans préjuger de sa pertinence) dans l'autre moitié des contrats. Le plus souvent des zones prioritaires d'intervention sont mentionnées (ex. Trevelo, Furan et affluents, basses vallées angevines) et plus rarement des cibles locales sont précisées (ex. famille d'exploitations particulièrement sensibles en lien avec le contentieux – Horn-Guillec-Kerelle). 15 % des contrats examinés proposent à la fois un certain ciblage géographique des actions et une focale sur des cibles plus spécifiques. Le degré de ciblage semble nettement plus important pour les contrats de nouvelle génération, avec près des deux tiers des contrats du 10^e programme concernés et seulement un tiers des contrats du 9^e programme.



APPROCHES GLOBALES OU INTÉGRÉES AU SEIN DES CONTRATS

Comme mentionné dans la mise en perspective historique du chapitre précédent, une des attentes du 10^e programme portait sur la construction de projets plus globaux et intégrés au service des dossiers prioritaires DCE. Le caractère multithématique des contrats, associé aux nouvelles familles d’actions finançables par l’agence (foncier, filières...) était envisagé comme un levier pour assurer la mise en place d’une démarche plus transversale sur les territoires.

L’analyse des dossiers sélectionnés montre néanmoins que cette hypothèse se vérifie très peu à la lecture des projets initiaux. Comme viendront le confirmer les résultats des entretiens locaux, les approches multithématiques semblent rarement porteuses d’une certaine transversalité entre volets thématiques. Les approches globales (c’est-à-dire une gestion de l’eau s’inscrivant dans une logique projet à l’interface du développement local ou aménagement du territoire ou de l’espace) sont peu présentes. La plupart des contrats sont construits comme des démarches techniques, confiées à un maître d’ouvrage avec des compétences sectorielles ad hoc et responsable de la conduite d’études, de travaux ou de conseil, visant une mise en conformité par rapport à des normes techniques. Au sein de l’échantillon, 3 exemples proposent **des synergies potentielles entre volets** thématiques, mais sans pour autant constituer une stratégie globale du contrat territorial. Trois autres exemples semblent proposer des **approches plus globales au sein d’un volet monothématique** (développement d’un volet d’intervention relativement ambitieux – bio, foncier, sensibilisation collectivités et écoles). Enfin, un à deux contrats uniquement organisent une véritable stratégie territoriale avec des logiques de collaboration et de partenariat multi-acteurs relativement complexes (ex. interventions sur les politiques d’installation agricole pour sanctuariser les filières d’élevage herbager de la Touche Poupard).

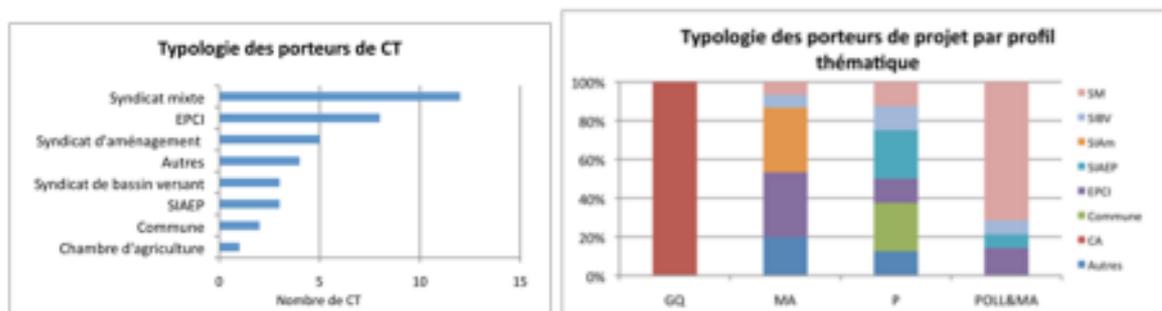


On perçoit un léger accroissement des approches globales entre le 9^e et 10^e programme mais le faible nombre de projets concernés ne permettent pas d’apprécier la représentativité de cette tendance.

PORTEURS DES CONTRATS ET MAÎTRES D'OUVRAGE

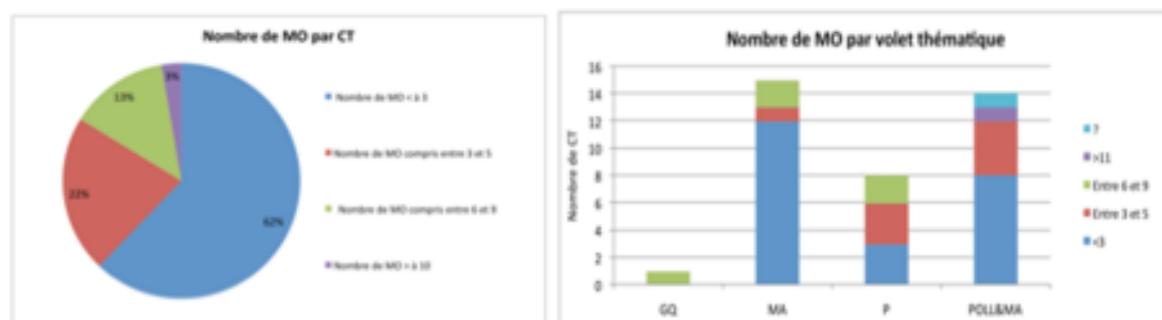
L'examen des structures porteuses et des signataires des contrats fait apparaître plusieurs résultats intéressants. Il révèle tout d'abord une certaine diversité des profils des structures porteuses, mais avec une dominante des syndicats mixtes ou EPCI.

En outre, la proportion élevée de syndicats mixtes est tout particulièrement liée aux contrats multithématiques. Ainsi plus de 70% des structures porteuses des contrats multithématiques sont des syndicats mixtes avec une certaine assise ou des EPCI. À l'inverse, le profil des structures porteuses des autres contrats est beaucoup plus varié avec une forte proportion de syndicats de rivière, de syndicats de bassin versant ou syndicats mixtes pour les CTMA, et une proportion significative de syndicats AEP ou de communes⁴² pour les contrats pollutions diffuses.



L'analyse du nombre de maîtres d'ouvrage permet là aussi d'identifier des éléments intéressants. Contrairement aux hypothèses a priori, les contrats monothématiques s'avèrent en moyenne faire l'objet d'un nombre de signataires plus important que les contrats multithématiques. En effet, dans ce premier cas, on retrouve différentes situations de partage territorial de l'action entre signataires (plusieurs syndicats de rivière sur un même bassin versant, différentes sociétés d'irrigants associées au contrat, différents maîtres d'ouvrage de captages AAC regroupés dans un même contrat dans l'Allier...). Les contrats ont de ce fait, soit un signataire unique soit, parfois, une multitude de signataires. À l'inverse, dans le cas des contrats multithématiques on rencontre le plus souvent un à deux signataires avec aussi parfois entre 3 et 5 signataires.

En tout état de cause, **il apparaît donc que la présence des contrats multithématiques est moins liée au regroupement d'un grand nombre de maîtres d'ouvrage mais davantage à la présence d'un grand maître d'ouvrage relativement polyvalent** (cf. la proportion de syndicats mixtes au sein des structures porteuses.). Certaines délégations comme Poitou-Limousin se distinguent par une proportion importante de contrats multi-signataires en lien avec une réflexion spécifique conduite au sein de la délégation et avec le programme régional Re-Resources.



⁴² Catégorie à rapprocher notamment des maîtrises d'ouvrage des contrats AAC dans bien des cas.

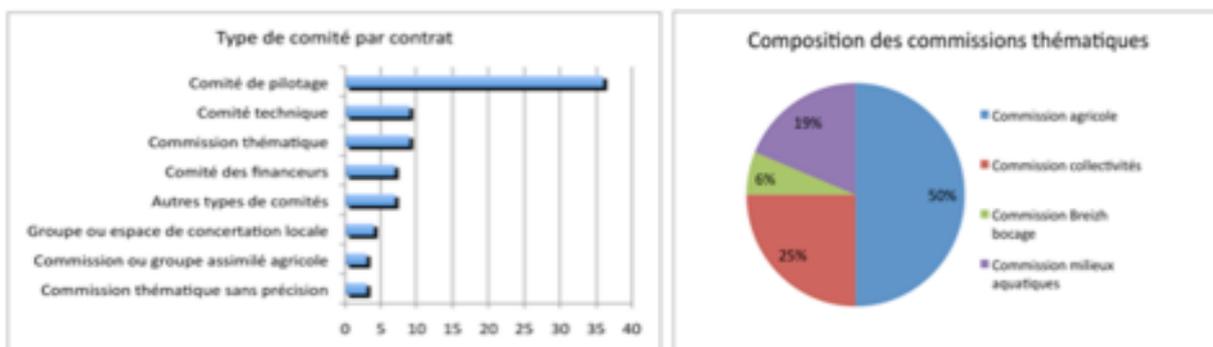
MODALITÉS DE GOUVERNANCE ET D'ANIMATION PRÉVUES PAR LES CONTRATS TERRITORIAUX

L'examen des instances de pilotage prévues au sein des contrats territoriaux fait aussi apparaître une forte diversité de situations. Si les comités de pilotage semblent quasi généralisés, certains contrats milieux aquatiques prévoient plutôt des groupes ou espaces de concertation locale. Les comités techniques sont relativement fréquents notamment pour ce qui concerne les contrats pollutions diffuses.

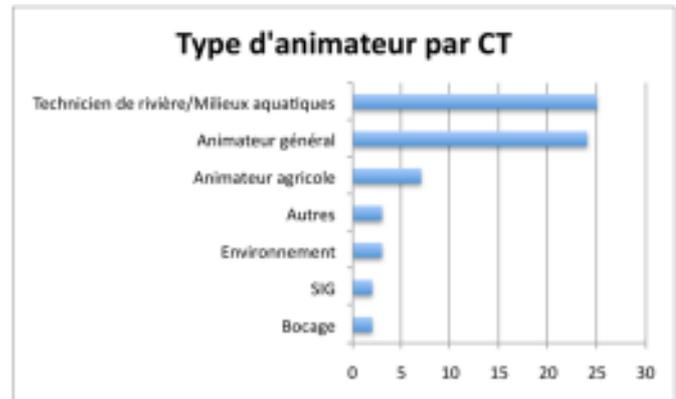
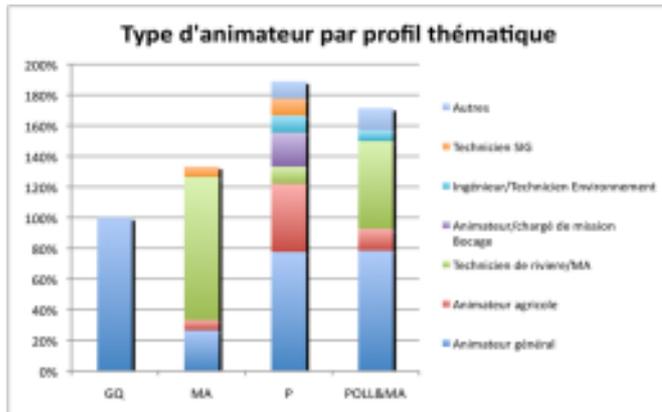
En ce qui concerne le pilotage plus thématique des opérations, les contrats prévoient dans un grand nombre de cas des comités ou commissions spécifiques dont les plus fréquentes demeurent de loin les commissions agricoles, complétées parfois par des « groupes agriculteurs ». On voit aussi dans près d'un quart des cas des commissions collectivités (pilotage des actions non-agricoles), plus rarement des commissions milieux aquatiques (thématique plutôt pilotée au sein des conseils syndicaux des syndicats de rivière), et dans un petit nombre d'exemples (bassin versant contentieux ou algues vertes bretons) des commissions bocage liées au dispositif Breizh bocage.

Les informations disponibles ne permettent pas de savoir si ces commissions sont mixtes en termes de composition ou constituées essentiellement entre pairs, produisant ainsi un travail beaucoup plus « sectoriel ».

Le profil des commissions et comités ne semble pas évoluer sensiblement entre les deux générations de programme. Il est en revanche assez différent entre délégations en lien avec les profils thématiques des contrats locaux et certaines politiques régionales. Les comités les plus diversifiés se retrouvent naturellement dans les contrats multithématiques en particulier sur des régions comme la Bretagne.



La comparaison des 39 contrats a également permis d'apprécier les différentes formes d'animation de ces démarches même si la caractérisation des formes d'animation n'y est pas toujours très fiable. Dans l'ensemble, les contrats se structurent autour de deux grandes catégories d'animateurs qui sont d'un côté les animateurs généraux et de l'autre les techniciens de rivière/milieux aquatiques. Si les animateurs généraux sont très présents dans les contrats multithématiques et les contrats pollutions diffuses, ils sont peu nombreux dans les CTMA dans lesquels les profils de techniciens de rivières dominent largement. Les contrats pollutions diffuses semblent organisés plutôt autour d'un binôme animateur général et animateur agricole. Les animateurs agricoles spécialisés semblent en revanche peu représentés au sein des contrats multithématiques, ce résultat pouvant être rapproché d'une certaine externalisation de ces fonctions (prestation agricole externe). Dans de rares cas correspondant aux grands bassins versants de l'Ouest du bassin Loire Bretagne, on peut retrouver entre 4 et 7 animateurs sur le même territoire (animation générale, milieux aquatiques, agricole, pollutions non-agricoles, bocage, environnement, SIG...).



4. LA MISE EN ŒUVRE DU CONTRAT AU SEIN DE L'AGENCE ET DE SES DÉLÉGATIONS

La mise en œuvre des contrats dans les différents contextes territoriaux est un élément important pour comprendre les effets et limites de l'outil contrat territorial et apporter des éclairages à plusieurs questions évaluatives. L'analyse des modalités de mise en œuvre valorise d'une part les résultats qualitatifs des journées organisées dans l'ensemble des délégations de l'agence et d'autre part les résultats du questionnaire adressé aux chargés d'intervention de l'agence mobilisés sur la question de l'outil contrat territorial (cf. méthode d'évaluation / chapitre 1).

Principaux constats de l'analyse de la mise en œuvre des contrats

Constat d'un « usage » des contrats territoriaux très différent entre délégations en lien avec des éléments de contexte

Les rencontres en délégation ont été l'occasion d'interroger la perception locale des évolutions de l'outil contrat et de la logique d'intervention Loire-Bretagne au fil des programmes de l'agence, l'objectif de cette analyse étant de voir s'il y a un défaut d'information ou de visibilité des principes du contrat entre siège et délégation. Au regard de cette interrogation, **il apparaît dans l'ensemble que les éléments de doctrine relatifs à la politique contractuelle sont assez bien partagés au niveau des délégations et les attendus relatifs aux CT sous le 10^e programme, sont plutôt bien identifiés**. Dans l'ensemble, les équipes de l'agence voient une assez grande continuité entre le 9^e et le 10^e programme concernant la politique contractuelle et pour certaines d'entre elles considèrent que les changements ou inflexions ont davantage eu lieu en lien avec la négociation du Sdage et la révision à mi-parcours du 9^e programme. En revanche, l'évolution des modalités d'aides et le lien entre ces modalités et la politique contractuelle, sont moins clairement perçus ou situés dans une perspective temporelle (taux ou nature d'aides et actions pouvant être financées dans ou hors contrats).

Conscients des évolutions en cours, **les équipes sont également assez lucides sur les « champs d'hésitation » de la politique contractuelle**. Les ambiguïtés relatives au caractère multithématique sont soulevées à de nombreuses reprises avec un « revirement » et « retour en arrière » perçus aussi bien sur la thématique de l'assainissement que sur celle des pollutions non agricoles (ex. pesticides et collectivités), pouvant être financées actuellement hors contrats. Au total, une grande partie des opérations potentielles peuvent être financées hors contrat⁴³ seules les pollutions diffuses agricoles et les milieux aquatiques étant soumis à une approche contractuelle obligatoire. La capacité de promouvoir des contrats multithématiques et multi-acteurs est donc fortement amputée du fait des modalités de programmation de l'agence permettant aux collectivités de s'affranchir de l'outil « contrat » dans un grand nombre de cas.

Les journées locales ont également permis de bien cerner l'ensemble des modalités de mobilisation de l'outil contrat et les différences dans l'usage de cet outil. Elles font apparaître de vraies différences à la fois dans les logiques et dans les trajectoires de mobilisation des contrats, déjà décrites en partie au travers des données de suivi. Il apparaît ainsi :

- Que les contrats territoriaux sont essentiellement multithématiques en ce qui concerne Armor-Finistère avec une conception de plus en plus transversale autour de projets territoriaux attendue pour le 10^e programme. La notion de « contrat territorial » est bien ancrée dans les équipes et la référence à un « CT pollutions diffuses » et un « CT milieux aquatiques » est moins présente localement en lien aussi avec la forte imbrication des problématiques à l'échelle des bassins versants (% important de zones humides, un rapprochement des deux familles de volets dès la génération précédente des contrats GP5) ;

43-Les études, la réduction des usages non agricoles de pesticides, l'information / sensibilisation des citoyens / scolaires, les économies d'eau, la substitution agricole, certaines opérations de réduction des transferts (Breizh bocage par exemple), l'ANC dans les zones à enjeu sanitaire ou environnemental.

- Que les contrats d'Ouest atlantique sont semblables à ceux d'Armor-Finistère en ce qui concerne la partie bretonne de la délégation, mais avec une construction plus sectorielle sur le reste de la délégation⁴⁴. La dynamique en cours est avant tout celle du rapprochement entre familles de contrats les contrats territoriaux et CTMA étant considérés en grande partie comme deux sous familles un peu distinctes et à unifier autant que possible ;
- Que les contrats de Centre-Loire et Anjou-Maine se sont construits historiquement surtout autour du volet milieux aquatiques, le « contrat territorial » correspondant dans le langage des équipes à un CTMA, différencié des CRE par rapport au niveau d'ambition qu'il porte. En dehors de quelques cas particuliers d'opérations pilotes ou expérimentales, il y a dans ces territoires très peu de contrats pollutions diffuses antérieurs à la politique des captages prioritaires. L'enjeu, dans ces délégations est soit la jonction entre les dynamiques AAC et les autres CT (notamment contrats milieux aquatiques), soit l'élargissement des CT historiques cours d'eaux vers les volets pollutions diffuses ;
- Les contrats en Poitou-Limousin se sont structurés plutôt autour de plusieurs familles de contrats monothématiques distinctes (les CT milieux aquatiques, les CT pollutions diffuses sur les captages d'eau potable, les CT gestion quantitative). À l'instar de la délégation Ouest atlantique, la réflexion est donc en grande partie portée sur les conditions de réunification et d'articulation entre ces démarches sectorielles en lien avec les profils des maîtres d'ouvrage ;
- Enfin les contrats d'Allier-Loire amont se sont historiquement structurés autour de la logique multithématique du contrat de rivière liée notamment à la politique du Conseil régional Rhône-Alpes. L'approche multithématique est fortement défendue comme un atout potentiel, y compris en intégrant aux contrats petit et grand cycles de l'eau. En revanche, l'exclusion de plus en plus nette de la sphère de l'assainissement et de l'eau potable des contrats⁴⁵ pose des difficultés pour perpétuer cette dynamique multithématique, conduisant ainsi à un recentrage sur des contrats plus monothématiques.

Cette grande diversité des démarches contractuelles locales peut être rapprochée en partie du **souhait de pragmatisme et de solutions concrètes partagé à grande échelle par les équipes** de l'agence. Plus qu'une posture dogmatique sur tel ou tel principe du contrat, à respecter en toute situation, l'adaptation aux conditions locales et la prise en compte de la faisabilité locale correspond à une ligne de conduite largement partagée⁴⁶. Si l'application des modalités de l'agence guide - autant que possible - la mise en œuvre des contrats, une grande partie de la diversité observable semble pouvoir être corrélée à des éléments de contexte local. Elle peut être interprétée notamment au regard des conditions physiques du milieu et des usages locaux (hydrogéologie, nature des enjeux liés à l'eau), au paysage et l'organisation des maîtrises d'ouvrage et des acteurs territoriaux, aux éléments signaux et orientations des politiques publiques régionales ou départementales.

Les déterminants liés au milieu ressortent comme le premier groupe de facteurs explicatifs des démarches contractuelles. La nature des aquifères semble de ce point de vue un élément très important pour la compréhension des démarches en cours, les bassins superficiels étant nettement plus favorables à l'intégration entre thématiques pollutions diffuses et milieux aquatiques (même échelle, structuration des maîtrises d'ouvrage locales) que les bassins sédimentaires (différences très fortes des échelles de gestion avec un facteur de 1 à 10 entre la taille des bassins et celle des aires d'alimentation). De la même façon, les facteurs du milieu physique (présence de zones humides importante en Bretagne ou dans les têtes de bassin versant d'Allier-Loire amont) semblent peser sur la proportion des contrats intégrant ces volets thématiques. Sur un autre plan, la présence d'une façade littorale avec ses problématiques spécifiques (conchyliculture, baignade, pêche...) oriente en partie les contenus et la diversité thématique des contrats.

⁴⁴ Même si la nature du milieu (eaux superficielles) et le caractère littoral des masses d'eaux (engendrant des problématiques transversales – ex. enjeux liés aux pollutions bactériologiques à cheval entre agriculture et assainissement) amplifient les besoins de transversalité.

⁴⁵ L'assainissement et certaines autres thématiques, peuvent être rappelées « pour mémoire » dans les contrats, mais l'attribution des aides n'est pas contractuelle.

⁴⁶ C'est en partie ce qui justifie pour une partie des chargés d'intervention le découplage quasi général des approches AAC du reste des dynamiques contractuelles.

Le second facteur explicatif renvoie au paysage des acteurs et maîtrises d'ouvrage. Ce facteur est cité par les chargés d'intervention comme un des déterminants dominant sur le profil thématique des contrats signés sur les territoires avec une présence plus marquée de maîtres d'ouvrage généralistes (syndicats d'eau ou de bassin versant, EPCI, syndicats départementaux de tailles importantes... dans les territoires de l'Ouest du bassin) et à l'inverse un paysage plus discontinu dans les zones rurales du reste du bassin, voire très peu organisé dans les territoires du centre. Ainsi, si les contrats pollutions diffuses de l'Ouest se sont organisés autour de quelques grands maîtres d'ouvrage déjà investis des contrats historiques depuis 3 à 4 générations, les contrats AAC du Centre et l'Est du bassin essaient de mobiliser des petits maîtres d'ouvrage (ex. grand nombre de communes ou SIAEP) se sentant peu légitimes et compétents pour porter ces opérations et subissant en grande partie les injonctions réglementaires de la politique AAC prioritaires. Sur le volet milieux aquatiques, la présence ou non de syndicats de rivière est un élément déterminant et le montage des contrats s'avère plus complexe en présence de maîtrises d'ouvrage plus « indirectes » (association syndicale autorisée, syndicats d'aménagement ou à vocation inondations...). Dans bien des cas, l'absence de maîtres d'ouvrage organisés est un souci premier (ex. arrière-pays Centre-Loire) qui conduit à un travail de structuration réalisé par l'agence en délégation. En tout état de cause, en l'absence de maître d'ouvrage transversal, le rapprochement entre maîtres d'ouvrage ou l'élargissement des champs de compétences des structures en place reste difficile (ex. passage d'une problématique milieux aquatiques à un volet pollutions diffuses pour les syndicats de Centre-Loire, passage d'un volet AEP à un volet milieux aquatiques pour les bassins versants vendéens) en soulevant des questions financières et de légitimité.

Enfin, les politiques régionales sont un troisième élément d'interprétation de la nature des contrats observés à l'échelle des délégations. Ainsi, la politique du Conseil régional Rhône-Alpes a façonné la vision du contrat à l'échelle de la délégation et conduit à une identification au contrat de rivière totalement absente des autres délégations aujourd'hui. La politique Bretagne Eau Pure, puis le Grand Projet 5 en Bretagne ont favorisé l'émergence d'une culture ancienne autour du contrat territorial (cf. chapitre cadrage) et la généralisation de l'approche multithématique. Cette dernière était considérée sous la dernière programmation comme un levier de dépassement du conflit « eau-agriculture »⁴⁷. De même, la démarche actuelle du Plan breton pour l'eau organise en grande partie l'intervention en référence aux projets de territoires intégrés, de façon à sortir de la seule gestion technique et sectorielle de l'eau. Sur un autre plan, les politiques régionales sont aussi déterminantes par leurs choix de financement. Ainsi, la politique du Conseil régional Centre-Val de Loire et des départements locaux favorisent un financement optimisé des volets milieux aquatiques (80 %) facilitant ainsi l'implication des maîtres d'ouvrage sur ces volets. À l'inverse, en l'absence de financement identique sur le volet pollutions diffuses, l'implication des maîtres d'ouvrage sur les captages AAC est beaucoup plus complexe. L'implication des Conseils généraux (ex. Indre-et-Loire) ou de l'État (ex. procédure groupée autour des captages dans l'Allier) permet là aussi d'expliquer des postures différentes en termes de contractualisation.

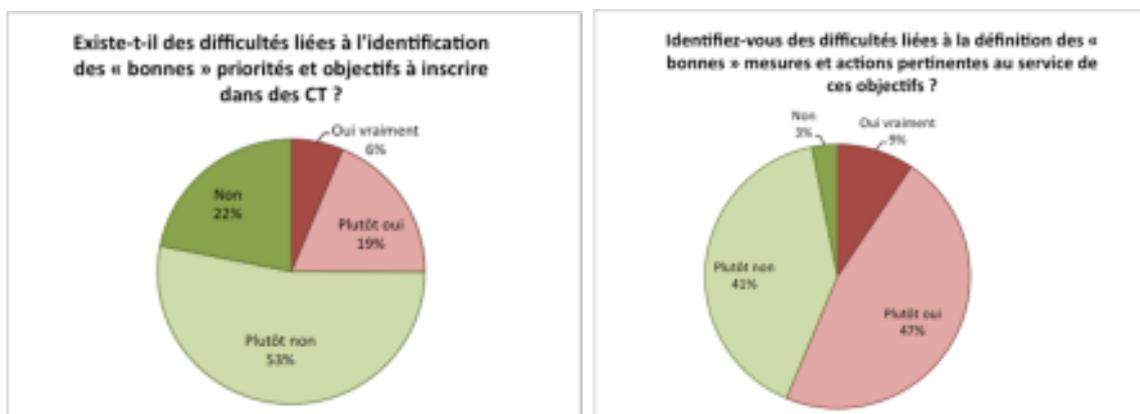
Si l'influence des éléments de contexte semble structurante, le poids de la mise en œuvre et des choix des délégations reste à qualifier. L'analyse proposée ci-dessous permet de mieux identifier les différences de conduite entre délégations et leurs incidences éventuelles sur les démarches contractuelles.

Quels enjeux de connaissance pour assurer une programmation pertinente, une lisibilité des référentiels et de la stratégie à mettre en œuvre ?

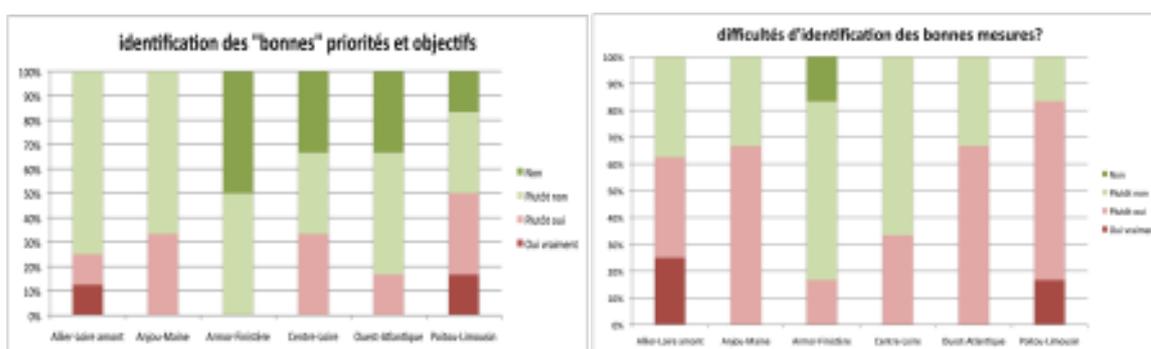
En amont de la construction des contrats, la question des référentiels d'action (comment définir les bons enjeux et les bons objectifs ? comment proposer les bonnes actions face à ces objectifs...) a fait l'objet d'une réflexion avec les chargés d'intervention de l'agence.

⁴⁷ On observe de ce fait des différences assez significatives entre les profils des contrats territoriaux bretons de la délégation Ouest atlantique et les contrats situés plutôt sur les départements des Pays de la Loire (plus monothématiques).

Il apparaît globalement que les équipes sont plutôt à l'aise sur la qualification des objectifs et priorités à faire valoir et à inscrire dans les contrats territoriaux. La détermination des paramètres déclassants, des normes à respecter et des objectifs DCE ou Sdage, ne semble pas poser de problème significatif à quelques exceptions près. La principale difficulté semble concerner les problèmes de lisibilité et de cohérence entre normes réglementaires AEP et normes DCE sur les pollutions agricoles (ex. norme de l'eau potable à 50mg/l pouvant déclencher une situation de contentieux, là où la DCE considère une eau à 49mg/l en bon état sur le plan environnemental).



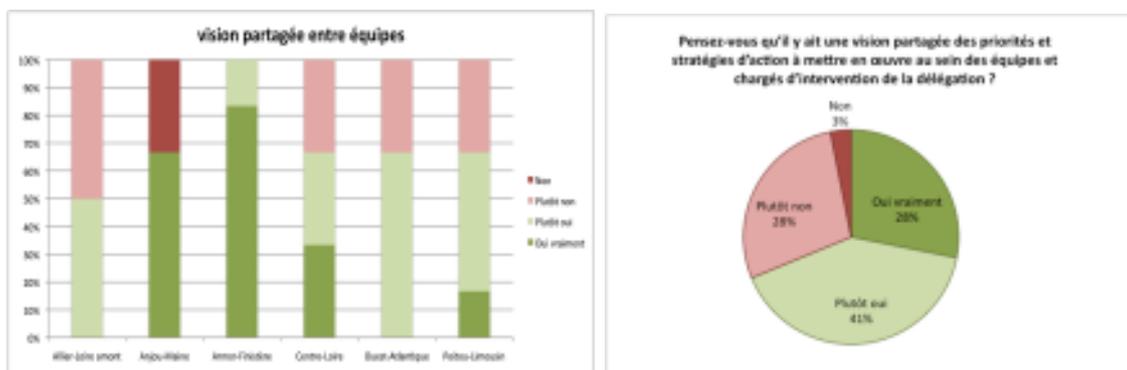
A l'inverse, la définition des actions à mettre en regard avec les objectifs des contrats, semble beaucoup moins évidente pour la plupart des chargés d'intervention interrogés. En effet, comme le montre l'enquête interne près de 60% des répondants éprouve des difficultés pour rattacher les bonnes actions sur un contrat, les autres répondants étant plutôt mitigés dans leurs réponses (3% seulement de oui vraiment). L'état actuel des études et diagnostics, souvent très descriptif, ne permet pas toujours de faire ce lien et les contrats se structurent bien souvent en référence à l'existant (nature des outils financiers disponibles) ou de l'acceptable pour les maîtres d'ouvrage locaux (cf. plus loin). Sur le volet milieux aquatiques, les incertitudes peuvent porter sur la réaction des paramètres biologiques aux aménagements réalisés. À l'inverse, sur le volet pollutions diffuses, la qualification des actions peut être très problématique en lien avec la connaissance insuffisante des processus (ex. eutrophisation ou bactériologie) ou de focales d'études pas assez centrées sur l'efficacité environnementale, mais davantage sur le pilotage agronomique des productions. Des enjeux de compétences et d'expertise pour bien piloter ces processus sont soulevés par près de 40% des agents.



Enfin, la qualification et priorisation des territoires (ex. bassin versant à enjeux ou masses d'eaux à enjeux) est plus complexe d'après les retours des différents agents. En effet, cette priorisation est compliquée soit du fait de l'absence de stratégie de délégation⁴⁸ clairement définie, soit du fait de la nature du contexte (ex. priorisation au sein d'un milieu où l'ensemble des masses d'eau sont dégradées et en risque de non atteinte).

⁴⁸ Confronter les objectifs et éléments de diagnostic technique ou socio-politique (acteurs, maîtrises d'ouvrage...) à l'échelle des territoires, pour élaborer des stratégies d'intervention cohérentes entre les différentes équipes de l'agence en défendant des priorités communes vis-à-vis de leurs différents interlocuteurs.

Au-delà de ces questions de référentiels ou compétences individuelles, la question du partage des priorités et de la stratégie entre les équipes a été posée. Comme pour les réponses précédentes, elle fait apparaître des situations différentes entre délégation avec globalement un partage partiel des stratégies et priorités territoriales à faire valoir entre chargés d'intervention. L'absence de référentiels et outils adaptés pour réaliser des diagnostics territoriaux des enjeux, est regrettée par une partie des agents, rappelant que ce travail de partage repose avant tout sur des initiatives individuelles avec des outils ou référentiels « bidouillés », au mieux à l'échelle de la délégation. Certaines procédures de partage entre équipes ont été instaurées par plusieurs délégations (Armor-Finistère, Anjou-Maine, Ouest atlantique) mais ont parfois eu du mal à se mettre en œuvre dans la durée (ex. difficulté à assurer les « réunions de territoire » prévues entre chargés d'intervention et chargés d'intervention spécialisés sur un territoire de Sage en Ouest atlantique).



Quels enjeux d'organisation des équipes et services ?

ORGANISATION DES SERVICES ET ÉQUIPES LOCALES

L'organisation des équipes et des services est un des éléments d'interprétation potentiels des modalités de mise en œuvre. De ce point de vue, les organisations des délégations semblent se structurer selon des schémas assez contrastés qui peuvent être rapprochés de la nature des contrats dominants, du degré de couverture territoriale par les Sage et des ressources humaines et compétences au sein des délégations⁴⁹.

Le schéma ci-dessous propose une représentation des principales différences observées entre délégation en ce qui concerne l'organisation des services et des équipes en charge des contrats territoriaux.

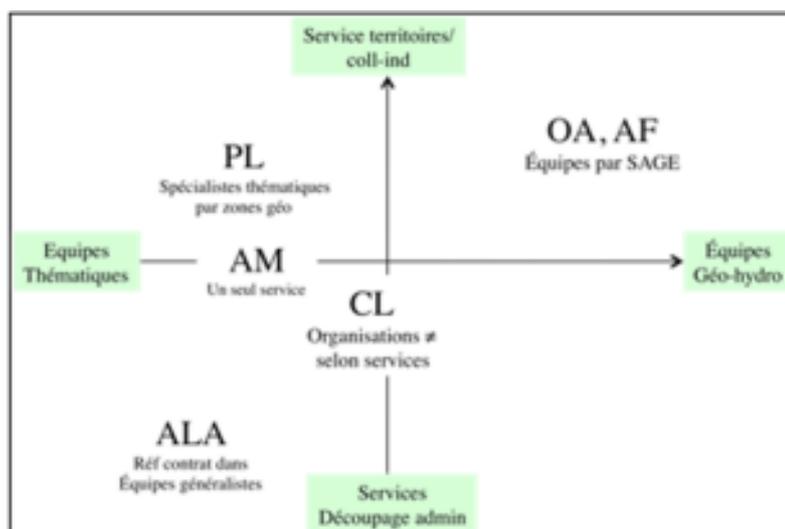
- Il fait d'abord apparaître un contraste dans le découpage des services avec soit (1) le choix de services généralistes (grand-cycle et petit cycle de l'eau) mais avec un découpage à des échelles administratives ou hydrographiques (exemple de Allier-Loire amont et Centre-Loire), soit (2) des services spécialisés sur l'action territoriale fonctionnant au côté de services collectivités et industrie⁵⁰ (Ouest atlantique, Armor-Finistère et Poitou-Limousin)⁵¹. Ces organisations sont souvent complétées par des cellules planification voire planification et expertise assurant des fonctions transversales (ex. Centre-Loire cellule regroupant la planification, l'expertise thématique et des fonctions de « démarchage territorial »/ organisation des maîtrises d'ouvrage) ;
- Il permet aussi de voir les logiques de structuration des équipes au sein des services, et en particulier une organisation selon des responsabilités géographiques (unités hydrographiques de Sage dans les deux délégations de l'Ouest avec souvent une prise en compte par un chargé d'intervention spécialisé d'un ou plusieurs Sage et de l'ensemble des contrats territoriaux attenants), et une organisation plus thématique des compétences des agents en charge des contrats territoriaux pour les autres

⁴⁹ En particulier la part des « chargés d'intervention » avec des profils d'agent plus techniques ou spécialisés et la part des chargés d'intervention spécialisés correspondant plutôt à des profils d'ingénieurs ou chargés de mission plus généralistes semble une variable importante de l'organisation des ressources au niveau local.

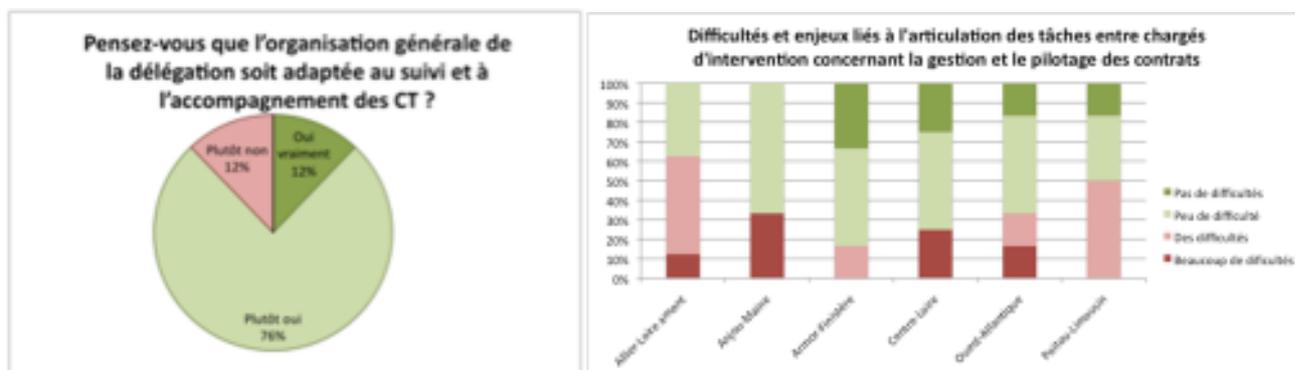
⁵⁰ À rapprocher parfois des politiques des partenaires et financeurs relativement structurantes (ex. politique des conseils généraux).

⁵¹ L'organisation d'Anjou-Maine est plus généraliste avec un seul service global et une cellule regroupant des fonctions support.

délégations à rapprocher aussi d'une couverture moins forte en Sage, et de la présence moindre de chargés d'intervention spécialisés au sein des équipes.



Selon les cas, la gestion des contrats est donc confiée soit à des équipes spécialisées dans l'action territoriale mais avec un positionnement plutôt généraliste (Ouest atlantique et Armor-Finistère), soit à des équipes spécialisées dans l'action territoriale mais avec une posture de spécialistes thématiques (Poitou-Limousin, parfois Centre-Loire), soit à des agents généralistes avec un profil collectivités, soutenus par des spécialistes de l'action territoriale ou thématique (Allier-Loire amont, certains secteurs de Centre-Loire). Dans un certain nombre de cas, les agents en charge des démarches de planification (Sage, PTAP...), peuvent aussi avoir à accompagner certains contrats locaux, mais souvent en plus petit nombre.



Le choix de ces organisations locales des services semble globalement accepté par la plupart des chargés d'intervention, considérant que ces dernières sont plutôt pertinentes et rationnelles au regard des éléments du contexte local. En revanche, en terme fonctionnel, ces organisations semblent plus ou moins adaptées pour assurer une bonne coordination entre agents au service du pilotage des contrats. Les difficultés et enjeux d'articulation entre chargés d'intervention sont évoqués dans près de 40% des cas avec des différences assez sensibles entre délégation : 50 à 60% des retours en Poitou-Limousin et Allier-Loire amont et 85% de réponses favorables en Armor-Finistère. Les difficultés ne sont pas forcément liées aux organisations des services (cf. ci-dessus), elles peuvent également être rapprochées de l'absence de vision partagée autour des stratégies d'intervention et de qualification des priorités, évoquées par certaines équipes.

LIEN AU SIÈGE ET AUX INSTANCES DE BASSIN

Le lien au siège et aux instances de bassin a également été questionné de façon à cerner les synergies et ou limites dans la collaboration entre ces deux échelles. Les retours locaux semblent apporter un regard relativement mitigé sur ces collaborations avec :

— une plus-value du siège perçue par un peu plus de la moitié des répondants mais plutôt sous l'angle de l'appui technique que de l'appui politique. Ces apports sont un peu plus fortement soulignés dans le champ agricole. Dans l'ensemble, aucune tension n'est identifiée entre siège et délégations, laissant entrevoir une grande « liberté » des délégations dans leur application des contrats et peu de « contraintes » à la conduite des démarches locales ;

— une plus-value des instances très peu mise en avant. La plupart des chargés d'intervention considérant que cette partie de la procédure est très formelle ou financière. Les fonctions d'arbitrage ou de soutien politique et d'orientation des instances sont très peu mises en avant, mais aussi souvent peu attendues, par des équipes locales soucieuses de leur indépendance.



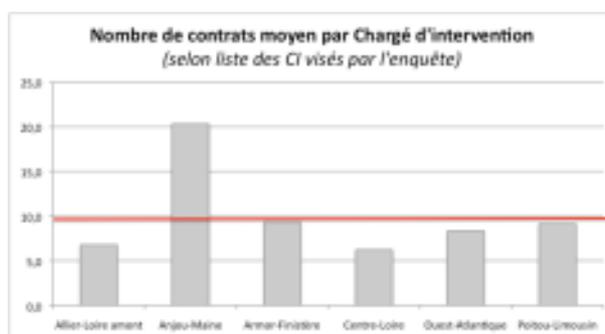
UN ENJEU DE TEMPS POUR ASSURER LE PILOTAGE DES CONTRATS

Au-delà des éléments fonctionnels liés à l'organisation des équipes, l'évaluation permet de rendre compte de certains éléments structurels très fortement mis en avant par l'enquête et les entretiens qualitatifs. L'investissement des équipes de l'agence dans les contrats, semble tributaire d'une charge de travail souvent incompatible avec les exigences de pilotage et d'accompagnement de proximité des dynamiques et acteurs locaux.

Ainsi, comme le montre le graphique suivant, plus de 90% des agents convergent pour souligner l'inadéquation entre les temps disponibles et le nombre d'opérations territoriales à piloter. Dans un tiers des réponses ces limites semblent très significatives.

Ces difficultés peuvent être rapprochées du nombre de contrats suivis par agent. Cette estimation montre que si un premier tiers des agents suit moins de 6 contrats en moyenne, un autre tiers suit entre 13 et 25 contrats en parallèle. Les chargés d'intervention suivant les contrats monothématiques milieux aquatiques semblent en général accompagner davantage de contrats que les chargés d'intervention en charge des volets pollutions diffuses.

Une analyse plus détaillée fait apparaître que la charge de travail n'est pas seulement liée au nombre de contrats suivis mais aussi au statut des chargés d'intervention et à leur rôle. Ainsi, les chargés d'intervention plus généralistes et en charge de fonctions plus transversales de négociation territoriale semblent ressentir nettement plus les limites de temps que les chargés d'intervention spécialisés. Les contextes des délégations semblent peser également sur ce sentiment, traduisant soit une difficulté à gérer le caractère très englobant des opérations (Allier-Loire amont et les contrats de rivière) soit un déficit de moyens humains (Anjou-Maine).



Enfin, **la lourdeur de la procédure administrative et financière relative à la programmation** est un élément transversal souligné par l'ensemble des équipes interrogées. En effet, l'exigence de programmation précise et ses implications en termes de gestion administrative (lettres, avenants...)

semblent des facteurs particulièrement contraignants sur le travail des chargés d'interventions ainsi que sur la mécanique de partenariat proposée aux acteurs des territoires.

Quelle relation de l'agence avec les maîtres d'ouvrage pour assurer l'ambition et l'acceptabilité des contrats ?

Comme mentionné dans la partie introductive, la pertinence des dynamiques contractuelles s'analyse à l'aune des qualités intrinsèques de l'outil contrat, de sa cohérence avec les autres dispositifs et politiques, mais aussi **de son pilotage par l'agence et, in fine, de son acceptabilité par les acteurs auxquels il s'adresse sur les territoires**. Cette importance de la relation aux maîtres d'ouvrage et aux acteurs des territoires est rappelée systématiquement par les équipes de l'agence considérant que les contrats épousent peu ou prou le champ des possibles et de l'acceptable vis-à-vis des territoires.

Si le paysage des maîtres d'ouvrage est globalement considéré comme une donnée locale qui justifie la structure des contrats, des questionnements émergent dans la plupart des délégations sur les marges de manœuvre et la façon de mobiliser, structurer ou articuler les acteurs des territoires. Ainsi on voit apparaître des réflexions sur :

- Le nombre et la nature des signataires des contrats avec des contrats multi-signataires en Poitou-Limousin, impliquant directement dans la démarche de contractualisation des partenaires techniques précédemment peu impliqués (coopératives agricoles, acteurs de la filière bio...). Le contrat, revu comme une démarche de projet territorial, implique une mobilisation à part entière de maîtrises d'ouvrage d'acteurs du développement ou de l'aménagement du territoire et plus seulement d'acteurs du secteur de l'eau ou de la prescription technique ;
- L'implication de nouvelles familles d'acteurs au-delà de ceux directement *concernés* par la gestion de l'eau, avec des relais territoriaux *intéressés* par le sujet et peu repérés dans les démarches classiques (ex. de gestion des milieux aquatiques avec des partenaires nouveaux du champ du patrimoine, de la culture, du tourisme...);
- Une réflexion pour « déborder » du seul champ du petit cycle de l'eau au sein des contrats pour assurer une implication nécessaire de maîtres d'ouvrage importants capables de porter des projets globaux (en lien avec des logiques territoriales ambitieuses) ou, plus pragmatiquement, pour assurer la cohérence entre volets d'intervention mal pris en compte pour l'instant (ex. liens assainissement et microbiologie dans les zones littorales). (cf. réflexions Allier-Loire amont, Ouest atlantique, Armor-Finistère) ;
- Le besoin de structurer ou regrouper des maîtrises d'ouvrage, au-delà du seul champ des milieux aquatiques, vers le domaine des pollutions diffuses et aires d'alimentation des captages. Le regroupement du pilotage des opérations AAC dans l'Allier en est un exemple. Plus largement, sur cette question des contrats AAC, une forte inquiétude se fait sentir sur la façon de gérer cette problématique au regard de la faible mobilisation d'une partie des maîtres d'ouvrage désignés, de leurs échelles géographiques et de la conflictualité de la thématique.

Plus largement, le questionnement sur les raisons et modalités d'association des différents maîtres d'ouvrage au sein d'un même contrat est très présent « *Quelle plus-value ou quelle synergie attend-t-on entre opérateurs dans la mise en œuvre du contrat territorial ? Quel est l'intérêt de faire coïncider temporellement les interventions de ces opérateurs ?* ». Le pragmatisme concernant la mise en place ou non des contrats multithématiques tient aussi au sentiment que le rapprochement entre thématiques ou partenaires ne se justifie que lorsqu'il y a de véritables synergies recherchées dans cette mise en commun.

QUELLE GESTION DE L'ACCEPTABILITÉ DES CONTRATS PAR L'AGENCE

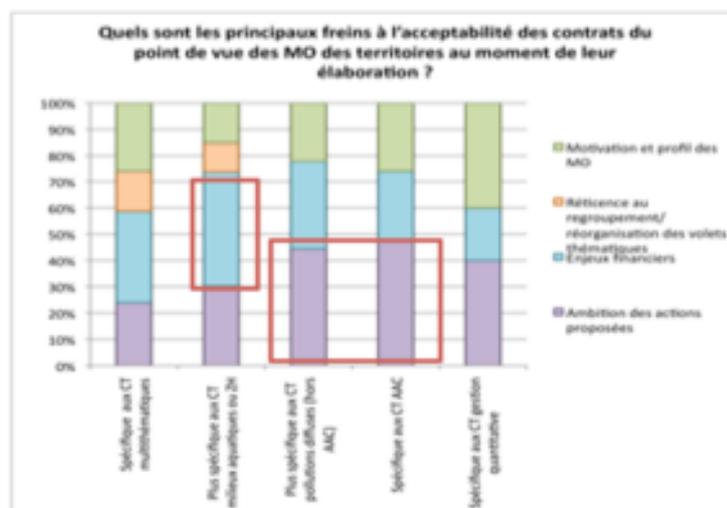
Face à ces différentes réflexions, l'évaluation a cherché à qualifier les modalités de pilotage de la relation aux territoires des équipes de l'agence.

Le graphique suivant met en évidence les freins à l'acceptabilité des contrats perçus par les équipes de l'agence. Il fait apparaître :

– **Les arguments financiers** souvent considérés comme la limite première en ce qui concerne les contrats territoriaux milieux aquatiques. Les capacités d'autofinancement des maîtres d'ouvrage ne permettant pas de réaliser l'ensemble des travaux nécessaires au regard des diagnostics locaux. Un échelonnement des actions est de ce point de vue souvent envisagé par les chargés d'intervention (cf. plus loin). Les arguments financiers sont aussi très importants pour certains contrats pollutions diffuses et en particulier dans le cas des contrats AAC, portés le plus souvent par de petits maîtres d'ouvrage devant faire face à une charge de travail surdimensionnée et sans politiques partenariales suffisamment incitatives. Enfin, l'argument financier peut être un frein pour les contrats multithématiques au sens des financements croisés entre secteurs, la structure porteuse du contrat historique n'étant pas nécessairement décidée à sortir de son champ de compétence et à financer des actions plus larges ;

– **L'ambition des contrats** est une autre limite mise en avant. Elle s'exprime de façon très vive sur les contrats AAC en lien avec la nature règlementaire de l'exigence à agir, produisant une crispation forte au cours des premières années. Elle est moins souvent relatée pour les contrats territoriaux pollutions diffuses. Pour les contrats territoriaux milieux aquatiques, cette limite demeure notamment lorsque les contrats sont portés par des acteurs dont l'objet et les compétences ne sont pas directement liés à la préservation des milieux (ex. associations syndicales autorisées, syndicats hydrauliques ou d'aménagement) ;

– **Les questions de motivation** ressortent aussi dans un assez grand nombre de cas et en particulier dans le cadre des contrats pollutions diffuses (dont surtout AAC), gestion quantitative et pour les contrats multithématiques. Les difficultés relatives à l'association et au regroupement des maîtres d'ouvrage sont souvent relativement moins présentes mais évoquées dans le cas des contrats multithématiques ou des contrats milieux aquatiques (rapprochement territorial entre maîtres d'ouvrage).

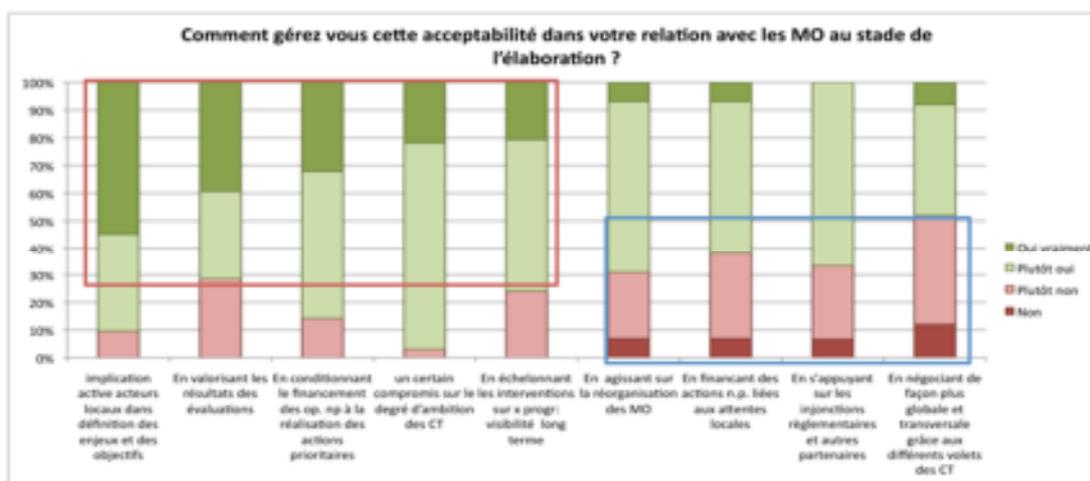


Face à ces difficultés, l'évaluation a essayé de caractériser la nature des leviers et modalités de négociation/concertation utilisés par les chargés d'intervention au moment de la conception des contrats territoriaux. Elle fait apparaître plusieurs groupes de leviers mobilisés par les équipes dont :

- Une volonté de l'agence **d'organiser la concertation** en mobilisant les acteurs des territoires autour de la définition des objectifs et des priorités communes, vecteur supposé d'une implication et d'émancipation des territoires⁵². Ce levier, mobilisé de pair avec la logique de compromis sur le degré d'ambition, ou d'échelonnement des actions, est un des ressorts importants de l'acceptabilité ;

⁵² Ce mécanisme de partage d'objectifs et d'un projet communs entre acteurs est un élément fort de la logique d'intervention de l'agence, devant prévaloir dans la construction des contrats, mais il semble faire défaut dans un nombre de cas d'après les retours des chargés d'intervention, constatant plutôt des associations d'opportunité entre partenaires porteurs d'enjeux spécifiques sur les territoires.

- **L'évaluation qui apparaît comme un levier important** au service de la justification et légitimation des actions proposées. La proportion de réponses « oui vraiment » est très significative pour un levier qui correspond dans l'ensemble à une approche plutôt récente à l'échelle des contrats territoriaux. Il est nettement moins développé dans le champ des milieux aquatiques ;
- **Le conditionnement des financements** est aussi un mécanisme fortement mobilisé notamment en ce qui concerne le volet milieux aquatiques.



À l'inverse, certaines familles de leviers semblent moins fortement mobilisées dans cette relation entre maîtres d'ouvrage et agence. Il s'agit en particulier : (1) du travail de **structuration des maîtrises d'ouvrage** afin de faciliter l'adéquation entre maîtres d'ouvrage et démarches de contractualisation, (2) du **financement d'actions non prioritaires** mis à part pour la thématique de la gestion quantitative de l'eau, (3) de la **valorisation des injonctions réglementaires** pour la négociation des exigences et (4) du **recours aux approches multithématiques comme vecteur de transversalité**. Ce dernier point est assez marquant car il semble montrer **qu'une des attentes fortes de la logique d'intervention de la politique contractuelle s'avère en réalité peu fonctionnelle**, les équipes ne réussissant pas à négocier de façon plus transversale ou ambitieuse les volets des contrats mais cherchant avant tout à assurer une maîtrise d'ouvrage de ces différents volets.

Au cours de la durée des contrats la concertation partenariale entre financeurs et acteurs institutionnels est citée comme un des leviers clé de pilotage de même que le dialogue avec les maîtres d'ouvrage. Les chargés d'intervention semblent aussi mobiliser les bilans annuels des contrats au service de ces négociations. En revanche, le conditionnement des aides à la prise en compte des opérations prioritaires ou la mobilisation de la clause de révision à mi-parcours semblent beaucoup moins mobilisées. De même, la concertation entre chargés d'intervention pour tenir une stratégie collective face aux maîtres d'ouvrage, semble peu mobilisée.



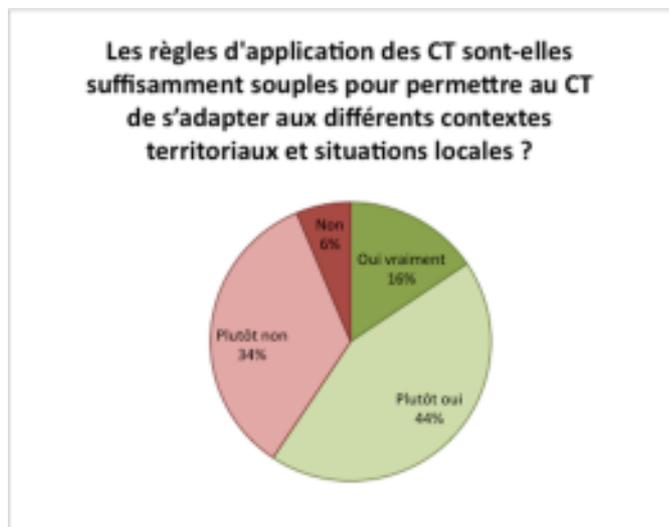
EN SYNTHÈSE

Dans l'ensemble, l'analyse qui précède permet de constater des différences importantes entre délégations dans l'usage de l'outil contrat territorial. Ces dynamiques semblent traduire en grande partie une même approche pragmatique d'adaptation des contrats territoriaux aux contextes plutôt que des logiques d'intervention différentes de l'outil contrat entre délégations. Même si des nuances demeurent dans la gestion et le pilotage des contrats entre délégations, elles sont plutôt secondaires par rapport aux effets structurels liés aux caractéristiques du milieu, le paysage des maîtres d'ouvrage ou la nature des politiques partenariales.

On observe généralement une approche agence, soucieuse de s'adapter à la diversité des territoires et de leurs contraintes, et d'impulser des dynamiques de responsabilisation collective vis-à-vis de la DCE au travers des contrats territoriaux (principe de subsidiarité). Le questionnement évaluatif sur l'adaptabilité des contrats répond pour partie à cette même préoccupation.

Pour autant, la **perception interne concernant la souplesse et l'adaptabilité des règles d'application des contrats est plutôt mitigée** comme l'illustre le graphique suivant. Une des principales raisons mises en avant dans les commentaires des équipes renvoie à la lourdeur de la procédure de gestion administrative et financière avec des exigences très rigides sur le pilotage de la programmation. En effet, sur le pur plan financier, les contrats sont avant tout une procédure de programmation de dépenses avec des modalités de prévision et de dérogation appliquées de façon assez stricte dans les délégations, conduisant par exemple à justifier les écarts mineurs par des courriers ad hoc et les écarts supérieurs à 10% par un avenant devant passer devant les instances de l'agence. Les règles de programmation pèsent donc fortement sur la conduite des contrats, orientant de fait les contenus même des contrats (ex. difficultés à programmer donc à contractualiser des opérations sur l'assainissement, évoquées par certaines délégations).

Les difficultés relatives au rapprochement entre volets thématiques (lorsqu'on cherche à aller vers des contrats multithématiques) ou les questions de durée des contrats (équilibre entre temps d'action et d'évaluation au cours des 5 ans, temps des études et de la reprogrammation...) peuvent également être considérées comme des difficultés pour le pilotage des contrats.



En revanche, si les contrats s'accommodent d'une certaine souplesse et d'un certain pragmatisme en matière de construction territoriale, ils semblent bien plus normés sur les exigences administratives et financières de la programmation. Les règles de programmation des contrats, assurant au travers de la procédure contractuelle la visibilité financière des dépenses sont beaucoup plus strictes, même si ces règles pèsent fortement sur les ressources humaines et leur capacité à s'investir dans les dynamiques locales. On sent ainsi apparaître une certaine tension dans les finalités de l'outil contrat territorial, à cheval entre (1) une exigence d'animation territoriale au service de l'atteinte des objectifs DCE et (2) un pilotage financier serré des opérations « grand cycle de l'eau » dans une logique gestionnaire.

Au final, la traduction de la souplesse de l'outil dans la mise en œuvre des contrats et sur ses effets territoriaux reste à analyser dans le chapitre suivant. De même les incidences de la programmation et des règles de gestion internes des contrats restent à interpréter.

5. MISE EN ŒUVRE DES CONTRATS À L'ÉCHELLE DES TERRITOIRES

Quels résultats de la dynamique contractuelle à l'échelle locale ?

Plusieurs outils méthodologiques pour analyser la plus-value des contrats

L'analyse des effets territoriaux des contrats a été conduite en combinant trois familles d'outils complémentaires dont :

- Des études de cas locales visant à analyser les liens entre procédure contractuelle et résultats de la démarche. Ces études de cas emboîtées visaient à croiser les perceptions des acteurs d'un territoire de contrat avec ceux du Sage local et des partenaires institutionnels accompagnant la démarche. Dans certains cas, les zones d'étude ont été choisies pour croiser sur un même territoire plusieurs dynamiques de contrats – ex contrat milieux aquatiques et contrat AAC indépendants, sur un même territoire. Au total une quinzaine de cas ont donc été observés, ils sont rappelés dans le tableau qui suit ;
- Une enquête à grande échelle avec près de 550 destinataires et 270 répondants permettant de recueillir les perceptions d'une diversité d'acteurs locaux sur l'ensemble du bassin ;
- Une série de quatre ateliers venant mettre en discussion les résultats observés à la fois avec des élus locaux et avec les animateurs des territoires.

Délégation	Nom CT	Nature des CT concernés	Nom du SAGE	Synthèse choix	stratégies innov	profil des signataires	négociation/ art iculation MO	articulations SAGE	Taille
Poitou-Limousin	- CT Touche Poupard - CT Corbellière (deux EK même MO) - CTGQ du Clain	CT poli/AAC -> multithématique CT gestion quantitative	Sevre nantaise+ Clain Clain	CT innovant CTGQ	stratégie très innovante et évolution entre générations	multiplicité signataires	 contexte conflictuel		
Ouest Atlantique	- MES- CAP Atlantique - Sevre Nantaise: contrat chapeau de 8 CT unitaires -dont AAC Riboux	CT multithématique CTHA + AAC	Vilaine + Estuaire de la Loire Sevre Nantaise	"exemplaire" taille du CT multidépt/	approche très globale	profil signataires			CT de très grande taille inter départements et inter-régions
Centre Loire	-Auron-Airandent -AAC Bourges - Barangeon affluents - Manca	CTHA + AAC CT multithématique	Yvre Auran /	Lien avec SAGE+ recoupement de CT Trajectoire dans le temps			articulation de CT MA et CTAAC d'agencement d'un CTMA vers un CT multi	fort lien avec SAGE absence de SAGE	CTAAC de petite taille sur le territoire
Armor Finistère	-Quillimadec - Sud Cornouaille	CT poli (Algues vertes) CT multithématique	Bas Leon Sud Cornouaille	CT algues vertes Enjeux d'articulation des MO dont place CT	"qualité" programmation algues vertes		négociation avec rôle fort du SAGE articulation de nombreux MO sur un CT très		SAGE à la mesure de la
Auvergne Limousin	- Grandpierre - Gouze-Paillat	CT poli (Algues vertes) CT multithématique	Grandpierre Grandpierre	CT algues vertes Enjeux d'articulation des MO dont place CT	programmation algues vertes	signature mixte "Droits de l'eau"			
Normandie	- Amont-Aval - Gouze	CT multithématique CT multithématique	Amont-Aval Gouze	CT multithématique Enjeux d'articulation des MO dont place CT		signature mixte "Droits de l'eau"			
Normandie	- Gouze - Gouze	CT multithématique CT multithématique	Gouze Gouze	CT multithématique Enjeux d'articulation des MO dont place CT		signature mixte "Droits de l'eau"			

Ces différents éléments ont été traités de façon spécifique (cf. analyse et tableaux synthétiques en annexes 7), puis croisés pour avoir une interprétation globale proposée dans les paragraphes suivants. Les résultats thématiques ont été intégrés directement aux réponses aux questions évaluatives développées ci-après.

Constats transversaux sur les motivations et plus-values des contrats territoriaux : une mise en perspective des questions évaluatives

Le contrat territorial est par définition un outil visant à mettre en place ou à consolider une dynamique de collaboration multi-acteurs dans les « territoires de l'eau » (bassins et unités hydrographiques principalement). Il vise à organiser l'action collective au service de la politique de l'eau. C'est en tant que tel qu'il doit être considéré pour instruire les cinq questions évaluatives auxquelles cette étude doit répondre. Cette instruction nécessite en effet une prise de recul par rapport à ce qui est attendu de cette collaboration entre acteurs. Pour juger de la pertinence des conditions d'éligibilité du contrat (Q1), de ses apports à la démarche territoriale de l'agence (Q2), de ses effets sur la gouvernance de l'eau (Q3), de sa contribution à l'atteinte des objectifs du Sdage et de la DCE (Q4) ou encore de son articulation avec les Sage (Q5), il faut au préalable préciser quels sont les différents types de plus-values qu'une action collective coordonnée est susceptible de produire, approcher leur degré d'existence sur le terrain, pour mieux comprendre ensuite les effets de l'outil contrat sur les différentes dimensions couvertes par le questionnement évaluatif.

Cette section présente donc un certain nombre de constats fondamentaux, transversaux à l'ensemble du questionnement évaluatif, tirés des investigations conduites lors de la troisième phase de cette étude et éclairant les caractéristiques du contrat territorial en tant qu'outil de coopération et d'action collective.

Pour préciser quels sont les différents types de plus-values que l'on peut attendre d'une action collective et d'un effort de coordination induits par l'outil contrat territorial, on s'appuie ici d'une part sur ce qui motive concrètement les acteurs qui s'y engagent (acteurs locaux et partenaires institutionnels, dont l'agence) et d'autre part, sur quelques éclairages des sciences sociales, qui ont depuis longtemps fait de l'action collective un de leurs objets privilégiés. Ce croisement permet d'organiser les constats transversaux faisant l'objet de cette partie selon trois types de plus-values susceptibles d'être attendues d'un outil tel que le contrat territorial :

— Une plus-value *opérationnelle*, consistant à produire de l'action, à « avancer » dans la mise en œuvre des différents chantiers qu'appelle la politique de l'eau. On verra que cette plus-value correspond à une attente très partagée de la part de l'ensemble des acteurs engagés dans les contrats territoriaux, au cœur des logiques de mise en œuvre de cet outil : celui-ci est avant tout considéré en tant qu'outil de programmation financière, organisationnelle et technique ;

— Une plus-value *stratégique*, consistant à mieux penser et expliciter les dynamiques de changement qu'il s'agit d'impulser ou d'amplifier collectivement, compte tenu des résistances ou inerties que l'on constate ou anticipe. On verra cette fois que cette dimension stratégique constitue dans le cas général un point aveugle de l'outil contrat, tel qu'il est mis en œuvre sur le terrain ;

— Une plus-value *politique*, consistant à contribuer à la légitimation de l'action à conduire, à la doter d'un sens commun pour les acteurs qui la mènent et d'une justification robuste vis-à-vis de tous ceux qu'elle concerne (acteurs cibles, financeurs, bénéficiaires potentiels, ...), en référence à des principes politiques reconnus. Cette plus-value politique potentielle de l'outil contrat renvoie, sur le terrain, à des situations contrastées.

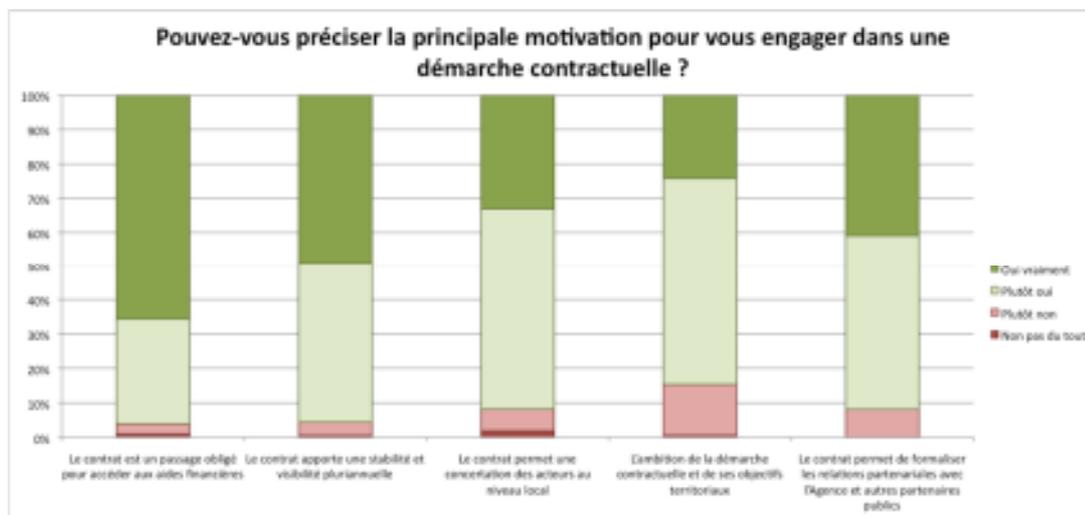
Ces trois types de plus-values sont successivement considérés ci-après.

L'attente première de l'ensemble des acteurs engagés dans des contrats territoriaux : la performance opérationnelle

UNE CONVERGENCE SUR LE TYPE DE PLUS-VALUE ATTENDUE PAR L'ENSEMBLE DES SIGNATAIRES D'UN CONTRAT

Du point de vue des acteurs locaux, les motivations à s'engager dans un contrat territorial apparaissent très nettement en premier lieu pragmatiques, c'est-à-dire orientées vers la conduite d'actions concrètes sur le terrain, et en particulier vers la consolidation des moyens financiers et humains permettant de porter ces actions. Ainsi, tant les études de cas que les réponses aux questionnaires en ligne adressés aux porteurs et maîtres d'ouvrage de contrats territoriaux montrent que la consolidation des financements attachés aux actions, la pérennisation des postes (tout au moins sur la durée du contrat) et plus largement la consolidation de l'existence et de la légitimité de la

structure porteuse (en particulier pour les syndicats de rivière) constituent des motivations « gestionnaires » fondamentales des maîtres d'ouvrage pour s'engager dans un contrat, que cet engagement réponde ou non à une sollicitation de la part des financeurs et partenaires institutionnels des politiques de l'eau (cf. graphe ci-dessous).



Même si les études de cas montrent que certains contrats sont parfois marqués, comme on le verra, par des motivations fondamentales d'un autre ordre (injonctions réglementaires à satisfaire, projet politique territorial), cette prégnance de motivations pragmatiques, opérationnelles et « gestionnaires », correspond très nettement à une tendance générale, concernant visiblement une forte majorité de situations locales – constat d'ailleurs confirmé lorsqu'il a été exposé en ateliers auprès des animateurs, porteurs et maîtres d'ouvrage des contrats.

Ce souci opérationnel motivant les acteurs locaux autour de l'outil contrat rencontre d'ailleurs celui des partenaires institutionnels réunis autour de cet outil. La phase 2 de cette étude (journées en délégations, questionnaire en ligne auprès des chargés d'intervention de l'agence) avait permis de souligner le fort pragmatisme caractérisant le pilotage de cet outil par l'agence. Le souci de voir avancer l'action locale, de structurer un effort de programmation opérationnelle et ainsi de satisfaire autant que faire se peut la feuille de route DCE/Sdage, guide l'ensemble de ce pilotage, loin de tout dogmatisme sur la structure des objectifs et le contenu des contrats signés. Ce constat vaut aussi pour les autres partenaires institutionnels du contrat territorial, approchés au travers des études de cas et des ateliers organisés en phase 3. Même si certains partenaires (Régions notamment, et parfois certains départements) apparaissent comme davantage porteurs d'un discours plus politique ou théorique autour du contrat, la tendance générale qui ressort est la même : la visibilité financière apportée par le contrat, sa plus-value organisationnelle et l'engagement à agir qu'il formalise constituent l'essentiel de ce qui en est attendu. « L'essentiel est que ça avance ! » – tel est, en substance, ce qui motive d'abord les partenaires et financeurs réunis autour de cet outil.

Ce pragmatisme qui caractérise le pilotage du contrat territorial par les acteurs institutionnels rencontre ainsi la préoccupation première des acteurs locaux lorsqu'ils s'engagent dans un contrat. Cette convergence entre les signataires autour de préoccupations avant tout opérationnelles explique sans doute la très nette satisfaction des acteurs locaux vis-à-vis de l'accompagnement apporté par les partenaires du contrat, dont rend compte le graphique suivant :



Il ressort ainsi que, globalement, la première plus-value du contrat visée par tous ceux qui le signent est de nature opérationnelle. Il s'agit de se donner collectivement les moyens d'agir et d'organiser ces moyens dans la durée. Signer un contrat, c'est avant tout programmer, s'inscrire dans une démarche de « progrès ».

UNE SATISFACTION GLOBALE ET PARTAGÉE SUR LE PLAN OPÉRATIONNEL...

Considéré en tant qu'outil de programmation, à plus-value purement opérationnelle, le contrat suscite visiblement une satisfaction générale. Nombreux sont ceux qui, lors des entretiens ou des ateliers organisés lors la phase 3 de cette évaluation, saluent son existence en évoquant ce qu'il en serait s'il n'existait pas : de nombreuses structures de gestion (syndicats de rivières en particulier), privées de financements pluriannuels – en personnels notamment – se verraient menacées; les territoires « orphelins » de toute action pour les milieux aquatiques seraient sans doute bien plus étendus ; les actions conduites seraient moins nombreuses et moins bien organisées et conçues, en s'éloignant de l'échelle du bassin versant dont l'outil contrat est porteur. De même, questionnés sur les effets de leur(s) contrat(s), les porteurs et maîtres d'ouvrage saluent largement leurs retombées sur l'animation et l'ingénierie de l'eau, la pérennisation des équipes et le gain de légitimité pour le porteur, conforté dans sa capacité à agir (environ 80% de réponse favorable, dont 20 à 40% de très favorables).

La question de l'évaluation de l'outil contrat, posée dans l'absolu et sur un plan général, appelle un jugement globalement positif de la part des acteurs qu'il mobilise. Ce jugement s'explique par des effets clairement identifiés sur le plan opérationnel, premier niveau d'attente à l'égard de cet outil : grâce au contrat, on dépense et on agit davantage, de façon organisée et planifiée dans le temps – ce constat permettant d'inférer une plus-value de principe quant à l'atteinte des objectifs DCE/Sdage. Il est d'ailleurs probable qu'entièrement inscrite dans un tel référentiel opérationnel, l'instruction des questions évaluatives de la présente étude aboutirait également à un jugement globalement très favorable – on verra ainsi que la plus grande part des éléments positifs relevés en référence à ces questions renvoient effectivement à cette dimension opérationnelle de la plus-value des contrats.

...MAIS AUSSI DES INSATISFACTIONS SIGNIFICATIVES SUR LA PROCÉDURE

Cette satisfaction globale n'exclut pas, cependant, des observations critiques et l'identification d'améliorations possibles de l'outil par nos interlocuteurs, y compris sur ce plan opérationnel où s'inscrit l'essentiel de leurs attentes. Ainsi que l'avaient anticipé nos interlocuteurs au sein de l'agence rencontrés en phase 2, l'outil contrat est critiqué pour sa lourdeur procédurale, parfois même qualifiée de « procédurière » - sans qu'il soit d'ailleurs toujours possible de démêler ce qui relève, dans cette critique, des règles de financements propres aux différentes structures impliquées (production de devis à l'appui de demandes d'aide sur une opération, par exemple) et des règles spécifiques de l'outil contrat (étapes de la procédure à respecter, formalisation de la programmation, conditions de révision et avenants...). En tout état de cause, on relève la perception d'une rigidification de l'outil au cours des dernières années, que cette perception découle d'une modification effective des règles ou d'une application plus stricte et systématique de règles préexistantes.

Ce type de critique n'est pas, loin s'en faut, réhivitoire et ne suffit pas à annuler la satisfaction générale à l'égard de l'outil dont il vient d'être rendu compte. Elle permet cependant, notamment lorsqu'elle est remise en discussion au cours des ateliers organisés lors de la phase 3, d'identifier au-delà des perceptions des uns et des autres un effet contreproductif des règles procédurales qui

encadrent le contrat, sur le plan de la plus-value opérationnelle de l'outil. Aussi intéressante et nécessaire qu'elle soit, une programmation sur cinq années ne peut éviter que surviennent, dans cette durée, des imprévus de différentes natures (aléas naturels tels que des crues, échéances électorales...) ou des évolutions dans les approches développées (nouvelles actions envisageables au fil des connaissances acquises, prise en charge possible par un autre maître d'ouvrage d'une action programmée...). Or, les règles qui régissent le contrat territorial, tant dans sa conception (identification et localisation des actions, assorties d'un chiffrage et d'un maître d'ouvrage) que sa mise en œuvre (avenant nécessaire en cas de changement du chiffrage ou de la maîtrise d'ouvrage, ou de l'émergence de nouvelles actions), ne sont pas adaptées à une gestion souple de ce type d'imprévus – d'où cette critique récurrente sur la « lourdeur » de l'outil contrat bien que les règles aient plutôt évolué dans le sens d'une simplification sous le 10^e programme. Anticipant ce décalage entre le formalisme du contrat et les réalités de terrain ne pouvant être intégralement prévues, les porteurs de contrats s'efforcent alors, dès la phase de conception, de se ménager une souplesse à leurs yeux indispensable. Cherchant à concilier souplesse et respect des règles formelles, ils sont amenés, semble-t-il assez fréquemment, à inscrire au contrat des lignes d'actions générales (« fourre-tout »), c'est-à-dire dont le contenu est volontairement peu précisé au stade de la programmation, de façon à rester ensuite compatible avec ce qui sera réellement possible de faire.

On aboutit ainsi sur ce point à une forme de paradoxe : conçu pour accroître la visibilité financière des dépenses, mais aussi pour mieux penser les actions conduites sur le plan de leur contenu opérationnel, le contrat territorial peut dans ses modalités de pilotage induire parfois une tactique de « floutage », manifestement contraire aux finalités générales de l'outil.

En outre, les enjeux administratifs et financiers relatifs au suivi des contrats (suivis, bilans...) et de programmation financière au niveau local, sont très exigeants en termes de temps pour les animateurs des contrats. Ce temps entre en tension avec les ressources disponibles pour assurer des missions d'animation territoriale et d'interface avec les différents acteurs locaux.

Un point aveugle de l'outil contrat territorial tel qu'il est mis en œuvre : la stratégie

Comme on vient de le voir, le contrat apparaît ainsi aux yeux de ses promoteurs et porteurs avant tout comme un outil de programmation à portée opérationnelle, consistant à organiser de manière cohérente les moyens pour agir en faveur de la ressource et des milieux aquatiques. Cependant, cette nécessaire attention à l'opérationnalité de l'action, ne se réduit pas à l'effort de programmation, aussi bien conduit soit-il. C'est en particulier ce que souligne la sociologie des organisations, lorsqu'elle analyse les conditions de l'action collective. Auteur phare de ce courant de la sociologie, ayant largement nourri la sociologie de l'action publique, Michel Crozier distingue ainsi deux manières de penser l'action collective, en opposant de manière archétypale d'un côté « le planificateur » et de l'autre « le stratège » : « *dans sa vision organisatrice du monde, le planificateur n'a pas d'ennemi, il peut tout ordonner rationnellement et parvenir inmanquablement à ses objectifs en choisissant les bons, voire les grands moyens. Mais les moyens, surtout quand ils sont humains, ne se plient pas aussi facilement aux objectifs et bloquent finalement – et heureusement – la belle ordonnance rationnelle. Au contraire, le stratège sait, lui, qu'il doit tenir compte du fait que l'ennemi peut réagir à ses actions*⁵³ ».

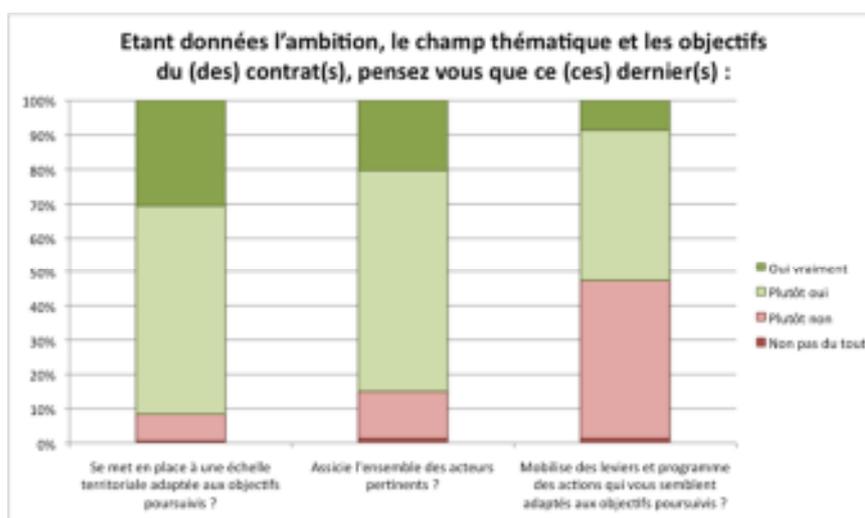
Si la figure guerrière de « l'ennemi » peut sembler exagérée et heureusement éloignée des réalités où s'inscrit le contrat territorial, ces propos de M. Crozier attirent notre attention sur une composante fondamentale de l'action collective – la stratégie – et nous éclaire sur la différence entre celle-ci et la planification : la réflexion stratégique commence lorsque l'on fait l'hypothèse que, considérant nos objectifs et les moyens programmés pour les atteindre, quelqu'un risque quelque part de ne pas être d'accord. S'ouvre alors la question de l'anticipation des résistances et inerties, et des dynamiques de changement qu'il est alors nécessaire de concevoir pour les surmonter. Dès lors, au côté de la nécessaire cohérence entre moyens et objectifs poursuivis qui préside à la programmation, le choix des moyens peut également être structuré par cette réflexion stratégique : quelle logique d'action d'ensemble faut-il adopter pour impulser une dynamique de changement à la fois plausible et à même d'atteindre nos objectifs ? Quels leviers faut-il mobiliser ? Quels sont alors les risques ?

⁵³ Michel Crozier, *La crise de l'intelligence. Essai sur l'impuissance des élites à se réformer*, Paris, InterEditions, 1995, p. 19.

Cette dimension stratégique de l'action, tout aussi pragmatique que le souci opérationnel qui préside à la programmation, ressort comme un point aveugle dans la manière dont cet outil est piloté et mis en œuvre.

DANS LA CONSTRUCTION DES CONTRATS : PEU D'ANTICIPATION DES RÉSISTANCES ET DE PROBLÉMATISATION DES CHANGEMENTS PROMUS

L'ensemble des investigations conduites dans cette évaluation montre que la dimension stratégique de l'action collective reste peu investie, et ce dès la phase de conception des contrats territoriaux. L'analyse d'une quarantaine de dossiers menée en début d'étude et les études de cas réalisées montrent ainsi une absence généralisée d'explicitation, dans chaque contrat, d'une logique globale de changement qui soit assise sur une analyse des facteurs de blocage à lever, des synergies à exploiter, des leviers prioritaires à activer ou des risques à pallier. En d'autres termes, le changement à opérer est décrit *via* la programmation formalisée dans le contrat – des actions listées, des acteurs recensés pour les conduire, des financements affectés – mais n'est pas problématisé sur un plan stratégique. Tout semble se passer comme si la nécessité de la programmation absorbait tous les efforts des acteurs pour se coordonner autour de la construction du contrat, ce qui n'exclue pas, bien sûr, qu'ils se heurtent ensuite, lors de la mise en œuvre des actions du contrat, à des difficultés et résistances dont ils ont pleinement conscience. Cette lucidité chemin faisant des lacunes stratégiques du contrat apparaît dans le graphique ci-dessous, dans lequel la cohérence entre les ambitions du contrat et l'échelle de mise en œuvre du contrat est jugée très favorablement, l'association des acteurs nécessaires à l'action est considérée comme convenable, mais où l'adaptation des leviers et du programme d'actions dans son ensemble aux ambitions poursuivies fait manifestement l'objet d'un certain scepticisme :



On peut illustrer cette lacune stratégique, généralement constatée dans la conception des contrats territoriaux, avec un exemple particulier couvert dans les études de cas, celui du contrat territorial du lac Pavin. Ce contrat se caractérise en effet par une forte cohésion des acteurs signataires, consolidée par une légitimité territoriale exceptionnellement forte et intelligible (cf. ci-après) et se traduisant par une organisation financière et opérationnelle de l'action très satisfaisante. Pourtant, il bute aujourd'hui sur une dimension cruciale de l'action à conduire sur ce cas : la dimension foncière, qui s'avère fortement dépendante d'un acteur particulier – la SAFER – peu favorable à cette action coopérative, malgré son engagement formel dans le processus. Cet exemple démontre ainsi de manière emblématique l'importance d'une lacune qu'il partage avec l'ensemble des contrats examinés dans cette étude : même lorsque les exigences attachées à l'exercice de programmation sont satisfaites (identification précise des objectifs, des moyens et acteurs porteurs d'actions), même lorsqu'en outre la légitimité politique de la démarche (cf. ci-après) semble acquise, un manque d'anticipation des résistances et d'analyse stratégique des conditions du changement (leviers et risques) peut s'avérer particulièrement dommageable.

La difficulté à pallier cette faiblesse stratégique réside aussi dans les contenus et organisation des études préalables et les « inputs de connaissance » mobilisés dans le cadre des contrats. En effet, les études conduites et les connaissances mobilisées en appui au travail de conception du contrat semblent généralement focalisées sur l'effort de programmation. Essentiellement techniques, assorties autant que nécessaire d'un volet d'évaluation financière, ces études visent à objectiver les

enjeux techniques à traiter et les actions à conduire pour les traiter. Quels que soient les thèmes abordés (milieux aquatiques, pollutions agricoles, gestion quantitative de la ressource...) elles n'abordent généralement pas les conditions de gouvernance et de mise en œuvre des actions territoriales (interface entre acteurs à organiser, liens entre volets thématiques éventuels, relais territoriaux à mobiliser) ou encore les implications socio-économiques du changement pour ceux qui seront censés l'opérer (variables socioéconomiques), et le caractère éventuellement conflictuel de ces actions. Concernant le volet agricole, les études apparaissent généralement comme très descriptives et techniques. Ces dernières sont en général peu centrées sur l'efficacité des actions à conduire (résultat sur l'eau) et s'inscrivent le plus souvent dans une logique implicite de développement agricole (optimisation agronomique des pratiques) plutôt que de préservation de la ressource (cf. mission de préfiguration centre de ressources national AAC). En ce qui concerne le volet milieux aquatiques, les études viennent généralement objectiver les différents travaux et « chantiers » à conduire au regard des priorités DCE mais restent généralement assez techniques et insuffisantes pour structurer une stratégie d'action locale en contexte conflictuel.

DANS LA CONDUITE DES CONTRATS : UNE TENSION ENTRE L'OPTIMISATION DE L'OPÉRATIONNEL ET LA RÉFLEXION STRATÉGIQUE

Bien que comme on vient de le souligner, les porteurs de contrats prennent visiblement conscience chemin faisant d'un manque de stratégie explicite et partagée dans les contrats, cette lacune peine à être comblée en phase de mise en œuvre. En effet, la réflexion stratégique implique une prise de recul peu compatible avec les contraintes quotidiennes de l'action opérationnelle, difficultés en outre renforcées par le fonctionnement de la procédure lorsqu'elles appellent une révision des actions programmées (avenant...), ainsi qu'évoqué plus haut.

En outre, au-delà de ce manque de disponibilité pour prendre du recul, il faut également souligner une tension structurelle entre l'optimisation de l'opérationnel et la réflexion stratégique, identifiée au niveau des entretiens et discussions en atelier. Cette tension s'exerce dans le traitement de la dimension conflictuelle pouvant exister autour des contrats territoriaux :

— dans une optique opérationnelle, dont on a vu la prégnance précédemment, le conflit ressort comme un frein, une perte de temps, un frottement dissipant inutilement de l'énergie dans le bel ordonnancement de la programmation – on s'efforce donc de le neutraliser, voire de le minimiser ou de le contourner ;

— dans une optique stratégique, le conflit peut appeler un traitement différent, en ce qu'il peut être à certaines conditions considéré comme le moteur fondamental du changement promu : si un changement est nécessaire, c'est que la situation en place n'est pas satisfaisante pour tous – n'est-ce pas le conflit qui permet d'opérer la mise en tension entre les satisfaits et les insatisfaits, et donc de mettre à l'agenda les changements envisageables ?

Par ailleurs, la gestion opérationnelle peut être assimilée à une démarche de progrès qui débouche sur une certaine dynamique locale. L'enjeu d'une gestion plus complexe ou conflictuelle est de ce fait moins facile à justifier dans le contexte territorial.

Concrètement, cette tension peut s'exprimer tout au long de la mise en œuvre d'un contrat, où l'on s'efforce le plus souvent, pour ne pas ralentir l'action, de minimiser les protestations suscitées par les actions programmées – quitte à revoir en passant les ambitions – et où l'on peut faire le choix d'éviter de réunir dans les instances du contrat des acteurs trop opposés, afin de ne pas perdre de temps dans d'inutiles disputes. Les interlocuteurs privilégiés sont alors ceux dont on attend qu'ils agissent et changent leurs pratiques plutôt que ceux qui, sans prendre part aux actions, sont susceptibles de bénéficier de ces actions, et donc de les soutenir. Parfaitement rationnelle dans une optique opérationnelle, cette logique semble moins optimale dans une optique stratégique.

Une meilleure distinction dans la vie du contrat entre le temps de l'action opérationnelle et celui de la réflexion stratégique apparaît comme un enjeu au regard de ces constats évoqués à la fois par les équipes de l'agence et les animateurs des contrats territoriaux. Dans cette optique, les temps de l'évaluation ont été considérés par certains acteurs comme très propices à une prise de recul, quitte à accepter une pause ou tout au moins un ralentissement de l'action opérationnelle lors de son instruction. De fait, certaines expériences d'évaluation (captages Touche-Poupard, BV bretons) confirment cette impression, en illustrant positivement le rôle des connaissances dans la structuration de stratégies locales. Cependant, ces exemples incarnent davantage un intérêt encore potentiel de la phase d'évaluation, celle-ci étant aujourd'hui loin de produire mécaniquement de tels effets : d'autres

cas étudiés dans cette étude montrent qu'elle peut encore être vécue comme une contrainte procédurale imposée par l'agence, n'appelant dans les faits que des bilans quantitatifs technico-financiers peu propices à la réflexion stratégique.

LES CONSÉQUENCES DE CE POINT AVEUGLE

Ce point aveugle de la stratégie explique en partie la manière dont les acteurs locaux se ménagent de la souplesse pour gérer les imprévus dans la mise en œuvre des contrats, en y inscrivant volontairement des actions assez généralistes, tout en confessant alors « naviguer à vue ». En effet, faute de logique d'action globale qu'une réflexion stratégique aurait permis de formaliser, aucun cadre n'existe pour réviser chemin faisant le contenu du contrat, en arguant par exemple que l'action modifiée ou nouvellement envisagée entre bien dans le déploiement de cette logique et qu'elle est donc, en tant que telle, « éligible ». En l'absence d'une telle possibilité de discussion argumentée dans un cadre prédéfini (permettant d'ajuster la programmation en fonction d'un cadre négocié préalablement), une des adaptations possibles est le non-dit, l'arrangement pragmatique sans justification.

Les études locales confirment en outre la dépendance des contrats vis-à-vis des outils financiers disponibles. À défaut de vision critique et de regard stratégique suffisant, cette dépendance semble renforcée. Elle a notamment été évoquée à maintes reprises dans les études de cas et ateliers à propos des outils « MAE », mobilisés pour traiter les enjeux agricoles des contrats mais le plus souvent jugés inadaptés, ou insuffisamment efficaces compte tenu des ambitions poursuivies. Si la réflexion stratégique ne permet pas en elle-même d'améliorer la qualité de ces outils couramment mobilisés sur le terrain⁵⁴, elle pourrait apporter, lorsqu'elle est présente, un recul critique à leur égard, et ainsi envisager autrement, dans un cadre spécifique, les conditions de leur mobilisation (type d'animation par exemple). Elle peut également permettre de structurer l'action autour de leviers alternatifs (par exemple, au-delà des changements de pratiques, une approche par les filières ou des outils de développement territorial).

La dimension politique et l'assise territoriale des contrats territoriaux : des cas de figure contrastés

Les deux types de plus-values potentielles de l'action collective et de la collaboration promues par le contrat territorial – l'une, opérationnelle, au cœur de la logique observée sur le terrain, l'autre, stratégique, constituant au contraire un point aveugle – renvoient toutes deux à la dimension pragmatique de l'action. Qu'il s'agisse d'optimiser la programmation ou la mise en œuvre opérationnelle du contrat, ou d'anticiper les résistances au changement par l'établissement d'une logique d'action mûrement réfléchie, ce qui est en jeu pour les acteurs ne change pas : il s'agit de garantir l'aboutissement de l'action, le fait que malgré les difficultés et contingences, « les choses avancent ».

Cependant, certains travaux de sociologie⁵⁵, prenant pour objet l'action collective, montrent que l'engagement des acteurs dans des situations de coordination ne met pas en jeu uniquement ces dimensions d'ajustement opérationnel ou stratégique, visant à voir les actions aboutir. Une autre dimension soutient également l'engagement des uns et des autres dans l'action collective : son caractère justifié, en référence à des principes politiques (ou moraux) qui permettent de mesurer qu'il s'agit d'une « bonne » action. Autrement dit, ce qui se joue dans l'action collective, ce n'est pas seulement l'organisation opérationnelle ou la stratégie, c'est aussi la légitimité de cette action. Si les actions doivent bien sûr aboutir sur un plan pragmatique, elles doivent aussi être considérées comme justes et justifiables, sur un plan politique.

Il s'agit là d'une dimension importante de l'action collective, à double titre. D'une part parce que l'ensemble de la sociologie de l'action collective souligne qu'une action nécessite, pour être conduite, d'être dotée d'un sens commun pour ceux qui y prennent part – pour cela, il faut s'entendre sur « le comment », mais aussi sur « le pourquoi ». D'autre part parce que l'action collective comporte une dimension « publique » : au-delà de ceux qui prennent part à l'action, celle-ci doit pouvoir être justifiée

⁵⁴ Issus d'autres politiques publiques et d'autres sphères de décision (en l'occurrence, les politiques et instances agricoles)

⁵⁵ On pense notamment à L. Thévenot (2006) : *L'action au pluriel, sociologie des régimes d'engagement*, La Découverte et L. Boltanski et L. Thévenot (1991) : *De la justification*, Gallimard.

auprès de tiers (les financeurs, les usagers...), potentiellement de tous, a fortiori lorsqu'il s'agit d'actions inscrites dans des politiques publiques et financées sur l'argent public.

Dès lors, le contrat territorial, en tant qu'outil d'action collective, contribue-t-il à construire la légitimité politique de celle-ci et le sens commun que l'on y accorde dans les territoires ? Les études de cas conduites dans cette évaluation révèlent des situations contrastées à cet égard, pouvant être synthétisées au travers de trois cas de figure archétypaux.

CAS TYPE 1 : DES TERRITOIRES DOTÉS D'UN ENJEU PATRIMONIAL ET/OU ÉCONOMIQUE FORT, ATTACHÉ À L'OBJET DU CONTRAT

Un premier cas de figure correspond aux situations où le contrat territorial apparaît bien comme le lieu d'une construction politique de la légitimité de l'action en faveur des milieux aquatiques et/ou de la ressource. Au sein des investigations conduites, et notamment des études de cas, ce type de situation n'est pas le plus fréquent, loin s'en faut. Il n'est cependant pas non plus anecdotique à l'échelle du bassin Loire-Bretagne. En effet, il concerne l'ensemble des situations où les enjeux de préservation ou de reconquête de la ressource et des milieux aquatiques sont perçus d'emblée comme des enjeux qui engagent fortement l'identité, le cadre de vie ou l'économie du territoire concerné. Autrement dit, ils constituent de manière « naturelle » des enjeux patrimoniaux, qui font sens à l'échelle locale. Les problématiques littorales, susceptibles d'associer qualité de la ressource, qualité des milieux aquatiques et activités touristiques à forte valeur économique (pollutions bactériologiques, bassins versants algues vertes...), ou encore les milieux à forte valeur d'image dans le territoire, tels que des lacs de montagne, sont susceptibles de présenter des situations de ce type.

Ici, l'action programmée dans le contrat territorial est d'abord motivée par une ambition politique portée et faisant sens au niveau local (pouvant en outre être appuyée par une injonction réglementaire externe, comme dans le cas des bassins versants littoraux en contentieux), le contrat territorial constituant à la fois le lieu où cette ambition peut être explicitée, et l'outil opérationnel apportant de la crédibilité à la démarche. L'exemple du lac Pavin, évoqué plus haut, montre cependant qu'un tel cas de figure a priori favorable, où la légitimité locale de l'action semble acquise, n'est pas exempt de difficultés, notamment d'ordre stratégique.

CAS-TYPE 2 : DES TERRITOIRES SOUMIS À INJONCTION EXTERNE À AGIR

Ce deuxième cas de figure correspond aux cas de figure où la finalité politique et la légitimité de l'action à conduire dans le contrat ne provient pas du territoire local, mais d'abord de l'externe. Ici, le contenu du contrat territorial est d'abord justifié en référence à une injonction réglementaire, portée essentiellement par les acteurs institutionnels dont c'est la mission. Les AAC, les dossiers concernant des enjeux d'alimentation en eau potable et l'équilibre préventif / curatif, les « ouvrages Grenelles » ou encore les territoires marqués par des problématiques de gestion quantitative en tension, correspondent à ce cas-type.

Dans ce cas de figure, les finalités politiques du contrat et la justification des actions sont clairement posées dès le début : l'impératif réglementaire incarne des finalités reconnues par la loi comme étant d'intérêt général, et renvoie à la responsabilité civique du territoire - et, le cas échéant, à des menaces de mesures coercitives (fermeture de captage, de plage...). Le « pourquoi » de l'action est donc d'emblée tout-à-fait explicite. En outre, cette injonction externe n'est pas que de principe : elle apparaît équipée d'une procédure à suivre, doté d'étapes et d'échéances à respecter, impliquant de rendre des comptes à la puissance publique.

Ici, le contrat territorial n'est en règle générale pas mobilisé en tant que lieu où s'élabore la légitimité politique de la démarche, mais plus prosaïquement comme l'outil en charge de la mise en œuvre de l'injonction : cadre financier et organisationnel à disposition pour agir, il doit d'ailleurs composer avec les procédures réglementaires et administratives qui justifient son existence. Les études de cas et ateliers montrent que ce cas-type présente plusieurs difficultés importantes, se renforçant les unes les autres :

- en dépit de finalités clairement posées par le cadre réglementaire, celui-ci n'est visiblement pas suffisant pour « faire projet » localement, en tout cas aux yeux des acteurs dont on attend des actions et changements de pratiques. Dès lors, il s'agit plus de « donner le change » face à

l'injonction que de rechercher une efficacité effective vis-à-vis de laquelle on se sentirait engagé⁵⁶ – la programmation formalisée dans le contrat territorial pouvant d'ailleurs remplir cette fonction. Comment alors faire en sorte que le contrat territorial soit l'occasion de donner un sens territorial à cette injonction réglementaire, d'assortir cette légitimité « externe » d'une légitimité plus locale et territoriale à même de mobiliser davantage ?

- la démarche contractuelle qui accompagne l'injonction réglementaire (notamment dans le cas des AAC) semble avant tout induire le respect de la procédure (l'élaboration d'un programme d'actions en temps et en heure). L'exigence réglementaire semble se muer dans bien des cas en une injonction à programmer, bien plus que la recherche de résultats ou d'une efficacité environnementale⁵⁷ ;
- l'injonction externe est en elle-même porteuse d'une tension conflictuelle plus nette que dans les autres cas-types ici distingués. Le conflit étant on l'a vu une contrainte dans l'optique de la mise en œuvre opérationnelle, comment faire en sorte que le contrat territorial traite néanmoins cette tension d'une manière constructive, qui produise du sens localement plutôt que d'entretenir une situation de blocage ou d'évitement ?

CAS-TYPE 3 : DES TERRITOIRES DOTÉS DE MOTIVATIONS PLUS PRAGMATIQUES OU « GESTIONNAIRES »

Ce dernier cas de figure correspond aux situations les plus fréquemment rencontrées, évoquées au début de cette section (cf. 5.1) : la motivation première du contrat est souvent opérationnelle. Il s'agit pour les différentes parties signataires d'organiser, par la programmation, des moyens techniques, humains et financiers pour que l'action puisse se dérouler et aboutir. Cette action renvoie dans bien des cas au « simple » exercice des compétences d'un maître d'ouvrage – conduite d'études, de travaux sur les cours d'eaux, missions d'entretien, diagnostics agricoles, conseil agronomique... sans mobiliser nécessairement des mécanismes de gestion/ médiation territoriale plus complexes.

C'est donc ce souci pragmatique et opérationnel qui suffit à réunir les acteurs autour du contrat territorial, celui-ci ayant précisément la fonction d'offrir un cadre clair pour cela. L'action collective est souvent centrée sur un ensemble d'actions courantes, permettant d'assurer une démarche de progrès. Elle s'organise ainsi autour d'un consensus des parties (maîtres d'ouvrage et financeurs), formalisé par la programmation, qui de génération en génération de contrat (y compris lors du passage d'un CRE à un CTMA), peut de ce fait revêtir un caractère « rodée », en routine. Ce consensus peut aussi correspondre à un compromis local, visant du point de vue des acteurs institutionnel à « mettre le pied à l'étrier » des acteurs locaux, sur un territoire resté jusque-là sans actions significatives et coordonnées (ex. études de cas du Cher ou Mayenne). Une certaine progressivité est recherchée ou acceptée au regard des moyens financiers des maîtres d'ouvrage.

Dès lors, cette situation « en routine » ou cette approche visant une montée en puissance progressive explique que le compromis local incarné par la programmation du contrat puisse apparaître peu ambitieux ou, plus exactement, que son niveau d'ambition soit en fait peu explicite ou interrogé localement : ce qui compte ici est d'initier ou d'entretenir une dynamique, toute capacité d'action étant en quelque sorte préférable au vide. Dans certains cas, la masse critique en termes financiers et humains (ingénierie et animation) est difficilement atteinte, ou fragile. Comment, alors, faire monter en puissance cette capacité d'action ?

Enfin, dans ce dernier cas-type, la question de la justification politique de l'action n'est pas posée, ni a fortiori instruite. Elle est souvent considérée comme implicite (on sait que « ça va dans le bon sens »), avec en outre une répartition implicite des rôles entre contrat territorial et Sage : au contrat la mise en œuvre des actions, à d'autres instances, comme le Sage, leur justification politique.

⁵⁶ Cf. aussi évaluation des politiques de maîtrise d'usage des sols sur les aires d'alimentation des captages, agence de l'eau Seine-Normandie

⁵⁷ Cf. mission de préfiguration d'un centre de ressources sur les AAC et études de cas autour des contrats territoriaux AAC.

Du côté des financeurs et de l'agence, un déficit de doctrine pour accompagner la démarche contractuelle

Au-delà des acteurs locaux, les études de cas montrent que l'enjeu de vision stratégique se retrouve souvent dans l'accompagnement des partenaires financiers et de l'agence de l'eau. Les exemples examinés donnent à voir un déficit de doctrine⁵⁸ des financeurs sur la façon de guider ou d'orienter les démarches locales. On constate ainsi des difficultés à se positionner (de la part de l'agence et plus largement de ses partenaires), relativement à :

- **l'organisation des contrats** : *échelle, approche multithématique ou monothématique, organisation des maîtres d'ouvrage, articulation des animations et des moyens d'ingénierie...*
- **l'organisation de la gouvernance locale** : *Quels choix d'acteurs à associer au processus délibératif ? Quels acteurs et maîtres d'ouvrage à associer à la mise en œuvre du contrat ?*
- **le contenu des contrats** : *quelle conduite vis-à-vis des volets agricoles – qu'est ce qui est significatif dans les négociations (CT Bourges, Colmont, Manse).*

S'il y a bien une application de la procédure contractuelle avec un souhait de coller aux réalités locales, les études de cas illustrent les hésitations des partenaires sur la façon d'accompagner telle ou telle situation concrète. Elles montrent aussi une interprétation assez individuelle de la conduite à tenir d'un chargé d'intervention à l'autre, en l'absence de doctrine stabilisée à l'échelle de la délégation.

On aboutit donc dans les cas examinés à **des positions de l'agence un peu trop généralistes⁵⁹ ou individuelles dans le pilotage institutionnel des contrats** : « associer tous les acteurs », « faire porter l'animation agricole par la collectivité », « s'assurer de l'ouverture de MAE sur le territoire »... qui ressemblent à des choix de bon sens, mais qui ne sont pas nécessairement opérants localement d'après les récits des acteurs rencontrés. À titre d'exemple, la mise en place d'un contrat territorial avec des MAET sur un des contrats examinés ne garantit en rien l'efficacité de ce dernier. De même, le portage du volet agricole par une collectivité est loin d'être une condition suffisante/ (nécessaire) pour faire avancer la démarche. À l'inverse, certaines opportunités locales (ex. rapprocher la dynamique technique du contrat de la dynamique territoriale – tourisme et loisirs aquatiques) n'ont pas été saisies alors qu'elles semblaient pouvoir assurer une bonne assise du projet.

En matière de gouvernance, on constate que les contrats s'organisent en priorité autour d'instances fermées ou sectorielles (cf. contrats AAC, gestion quantitative, conseils syndicaux pour les milieux aquatique). Parfois les comités de pilotage et de concertation sont plus larges (cf. contrats multithématiques), mais les négociations des contenus techniques se font généralement en petit comité - entre pairs (cf. évaluation GP5 des contrats bretons). Concernant cette question, les partenaires financiers et l'agence privilégient souvent une approche pragmatique en associant prioritairement les acteurs sectoriels concernés et les maîtres d'ouvrage porteurs de compétences spécifiques (syndicats de rivière, chambres d'agriculture, riverains, agriculteur...). En revanche les bénéficiaires potentiels des actions ou les acteurs territoriaux potentiellement « intéressés » au changement, sont moins directement impliqués dans le jeu institutionnel et souvent représentés indirectement par les financeurs. Plus encore, les partenaires et l'agence sont aussi tenus dans les cas complexes à une certaine neutralité, ne pouvant pas directement peser sur l'organisation des instances. Les conditions d'éligibilité de l'agence, ne prévoient pas qu'elle puisse conditionner le contrat au bon équilibre des acteurs. **La composition des comités relève des choix du porteur de projet** ce qui peut s'avérer limitant sur les dossiers conflictuels comme la gestion quantitative.

Concernant la gestion des profils thématiques des contrats territoriaux, les ateliers et études de cas traduisent une même difficulté dans le pilotage de l'agence. Le rapprochement multithématique semble généralement posé en termes opérationnels (disponibilité et volonté des maîtres d'ouvrage, économies d'échelles, mutualisation de moyens...). La question des synergies entre les différentes thématiques, de l'intérêt du projet territorial ou de la légitimité de cette association, n'est pas souvent évoquée. On aboutit ainsi à certains rapprochements qui restent assez formels, sans aucune synergie réelle (ex. de contrats territoriaux rassemblant des thématiques aussi différentes que la continuité

⁵⁸ Ce déficit de doctrine correspond à l'absence de théorie d'action *a priori*, sur le comment agir dans telle ou telle famille de situations, partagée entre acteurs

⁵⁹ Et parfois porteuses de pragmatisme

écologique et les pollutions diffuses, mais avec une conduite des volets thématiques de façon totalement indépendante). Ce constat est largement confirmé par l'évaluation des contrats territoriaux GP5 en Bretagne montrant que les contrats sont le plus souvent construits selon une logique *multithématique*, qui ne renvoie pas du tout à une gestion intégrée et globale permettant de générer des synergies et une dynamique de projet territorial.

Au total : deux axes d'amélioration des contrats

L'analyse transversale venant d'être ici déroulée permet d'ores et déjà d'identifier deux axes rassemblant les difficultés observées et, par-là, orientant vers des voies de progrès potentiellement importantes :

- le constat, dans une majorité des cas étudiés, d'un contrat territorial à finalité purement opérationnelle ; le constat, dans tous les cas de figure, d'une absence de réflexion stratégique permettant de penser les conditions du changement et enfin, l'identification d'une tension structurelle entre souci opérationnel et réflexion stratégique dans la phase de mise en œuvre du contrat, conduisent à soulever la question suivante : *comment mieux articuler, dans la conception comme dans la mise en œuvre des contrats territoriaux, programmation opérationnelle, pilotage financier et efficacité stratégique ?*
- le constat que dans la plupart des cas, le contrat territorial peine à faire sens localement. Qu'il s'agisse des cas les plus nombreux pour lesquels le souci opérationnel occulte la construction de la légitimité politique, ou de ceux marqués par une injonction réglementaire seule porteuse de la justification politique du contrat. Ce constat nuit à la justification du contrat territorial et à la mobilisation des acteurs, et appelle l'interrogation suivante : *comment donner davantage aux contrats territoriaux une envergure et une justification politique qui fasse sens dans leur territoire tout en étant au service d'opérations ambitieuses ?*

L'identification de ces deux axes d'amélioration permet de problématiser le référentiel évaluatif qui préside à cette étude : on conçoit désormais de manière plus précise ce que l'on peut espérer d'une amélioration des règles d'éligibilité du contrat (Q1), d'une optimisation de ses apports à la territorialisation de la politique de l'agence (Q2) et à la gouvernance de l'eau (Q3), ou encore de son articulation avec les Sage (Q5) ; on peut également formuler sur quels plans cet outil est susceptible de mieux contribuer à l'atteinte des objectifs du Sdage et de la DCE (Q4).

In fine, c'est bien l'instruction des questions évaluatives qui va permettre, dès lors, d'explorer ces deux axes d'amélioration des contrats ici formalisés.

6. RÉPONSE AUX QUESTIONS ÉVALUATIVES

Les cinq questions évaluatives de la mission sont rappelées de façon synthétique au début de chaque réponse et resituées sur le schéma suivant (cf. phase 1). La question 1 renvoie à la cohérence entre critères d'éligibilité des contrats et objectifs de l'outil contractuel. La question 2 renvoie à la qualité de la démarche territoriale mise en place au travers des contrats (programmation, parties prenantes, adaptation des contrats aux contextes locaux...). La troisième question porte sur les effets des contrats sur la gouvernance des territoires. La question 5 porte sur les complémentarités entre Sage et contrats au service de la démarche territoriale de l'agence. Enfin, la question 4 porte sur les effets globaux de la démarche contractuelle et sa plus-value au service de la démarche DCE/Sdage.

L'outil contrat renforce-t-il la démarche territoriale de l'agence de l'eau ?

Dans quelle mesure l'outil contrat territorial renforce-t-il la démarche territoriale de l'agence de l'eau ? La contribution de l'outil contrat territorial à la territorialisation peut être approchée de façon large, par la nature des actions programmées, par le degré d'adaptation de l'outil contrat au contexte local (en proposant plusieurs contrats monothématiques, une articulation entre plusieurs contrats monothématiques, un contrat multithématique), par les acteurs mobilisés ou encore par leurs perceptions. Il sera notamment intéressant d'approcher si le contrat territorial a une valeur ajoutée par rapport à des opérations ponctuelles, de comprendre l'impact du caractère sectoriel ou multithématique à cet égard et vis à vis de l'atteinte des objectifs du Sdage et de la DCE.

UNE GESTION DE L'OUTIL CONTRAT TERRITORIAL QUI S'ADAPTE À LA PLUPART DES SITUATIONS LOCALES

L'analyse qui précède montre que la mise en œuvre des contrats s'adapte en général à la plupart des situations locales. La gestion de l'outil contractuel est assurée par l'agence de l'eau dans **un souci de pragmatisme et d'opérationnalité de façon à coller aux réalités des différents territoires**. On constate ainsi :

- une adaptation intéressante des échelles territoriales (ex. de la Sèvre Nantaise – contrat avec des échelles emboîtées) ou des calendriers en fonction de considérations d'opérationnalité (ex. de la Couze Pavin – démarrage rapide du contrat territorial sur le lac sans attendre la structuration de la maîtrise d'ouvrage) ;
- une souplesse sur la gestion des profils thématiques des contrats (intégration du volet AAC au nouveau contrat Sèvre Nantaise ou gestion différenciée sur Colmont ou sur Auron Airain) ;
- une diversité de modes d'application des contrats selon les profils des maîtrises d'ouvrage en présence (contrats avec des acteurs minima pour les territoires peu denses ou les contrats territoriaux AAC - avec des acteurs nombreux et diversifiés sur d'autres contrats (Lignon du Forez, Couze Pavin, Quillimadec, MES littoral...) ;
- une certaine diversité de lignes programme mobilisées dans le cadre des contrats notamment dans certaines délégations (Ouest atlantique, Armor-Finistère, Allier-Loire amont) témoignant d'une prise en compte d'enjeux territoriaux spécifiques (littoral, assainissement...). (Cf. résultats phase précédente de la mission).

On constate dans l'ensemble une gestion des contrats au « cas par cas » avec peu de principes « rigides » ou de dogmatisme dans l'application de l'outil visant à coller aux réalités des territoires (histoire, acteurs, moyens...).

MAIS LA PERTINENCE DES ADAPTATIONS TERRITORIALES EN QUESTION

Si l'outil peut globalement se mettre en place de façon relativement souple selon les témoignages des acteurs locaux et des chargés d'intervention de l'agence, la pertinence de cette application et son intérêt pour renforcer la démarche territoriale restent en question.

Ainsi, comme le montre l'analyse qui précède,

– **L'organisation de la gouvernance et de la concertation locale n'est pas nécessairement optimale.** Les acteurs associés aux contrats sont souvent centrés en priorité sur les maîtres d'ouvrage avec des compétences directes sur les sujets traités. Les autres partenaires territoriaux ou économiques pouvant servir de relais ou de médiateurs à ces démarches sont souvent moins bien associés et on constate une faible représentation des parties prenantes correspondant aux « bénéficiaires » potentiels des actions : l'ensemble des usagers de l'eau. Les instances sont de ce fait resserrées dans bien des cas sur les acteurs « impactés » et dotés de compétences techniques (ex. organismes professionnels agricoles). Des cas de comités plus ouverts existent, notamment sur des contrats correspondant au premier cas type décrit précédemment (contrats territoriaux avec enjeux patrimoniaux ou territoriaux importants) ou dans les contrats multithématiques mobilisant un grand nombre d'acteurs spécifiques à chaque thématique potentielle. Dans ces cas, ce sont les sphères de décision qui restent souvent cloisonnées⁶⁰. Plus largement, la restructuration de la maîtrise d'ouvrage ne fait pas souvent partie des négociations préalables à la mise en place des démarches contractuelles, les contrats territoriaux s'organisant en fonction du paysage des maîtrises d'ouvrage déjà en place sur les territoires.

– **La mobilisation des études et des connaissances reste aussi assez peu optimisée** dans les processus contractuels. De façon générale, les études mettent assez peu en lumière les enjeux de stratégie ou de gouvernance (d'interface entre volets thématiques, interface entre acteurs, variables socio-économiques...). Elles restent dans une approche assez technique et descriptive et principalement dans une visée opérationnelle (qui, quoi, où, combien). Certains paramètres importants de l'analyse (ex. enjeux de l'efficacité environnementale dans le cadre des démarches AAC), sont peu mis en lumière ne permettant pas de ce fait de construire des réponses adaptées à la faveur du processus contractuel.

– Enfin, en termes de contenu des démarches, l'évaluation montre que les stratégies et programmes d'actions **territoriaux définis dans les contrats sont généralement peu pertinents (cf. analyse dossiers, questionnaire auprès des maîtres d'ouvrage, études de cas)**. Les programmes d'action des contrats mobilisent des approches assez « standard » en fonction des outils financiers disponibles, mais avec une insatisfaction ressentie aussi bien par les chargés d'intervention que par les acteurs locaux. La pertinence des leviers et des mesures inscrites aux contrats est ainsi souvent décrite comme mitigée d'après les résultats des enquêtes en ligne⁶¹. En outre l'analyse des 39 dossiers de contrats territoriaux montre qu'il y a très peu de contrats organisés selon une programmation exigeante (bonne qualification des différents niveaux d'objectifs ; ciblage et territorialisation ; mobilisation de stratégies intégrées au service des différents volets ou entre volets...).

Il apparaît également que **les maîtres d'ouvrage adoptent parfois une « démarche floue »** pour ménager de la souplesse par rapport aux règles de programmation des contrats, conduisant ainsi à affaiblir le sens de cette programmation.

Les approches multithématiques, lorsqu'elles existent, sont principalement gérées sous l'angle de l'opérationnalité. Elles favorisent ainsi l'identification et le regroupement des maîtres d'ouvrage porteurs de chaque thématique et la rationalisation de l'ingénierie. Ces approches ne permettent en revanche pas de rechercher des synergies et des complémentarités afin de surmonter les freins à l'action. Les contrats multithématiques sont ainsi très dépendants de l'existence d'opérateurs territoriaux de taille importante (un syndicat mixte avec des moyens suffisants pour financer une animation et assurer les contreparties financières – cf. analyse dossiers), plutôt que

⁶⁰ Ex des commissions professionnelles agricoles en Bretagne dans lesquelles ce sont principalement les agriculteurs et leurs représentants qui sont invités à se prononcer sur les volets agricoles des contrats.

⁶¹ 56% des chargés d'intervention considérant avoir des difficultés à qualifier les bonnes mesures face aux objectifs des contrats (contre 3 % de vraiment satisfaits) ; 47 % des maîtres d'ouvrage considérant que les contrats adoptent des mesures peu pertinentes (contre 9 % de vraiment satisfaits).

d'associer une multitude d'opérateurs au service d'une approche globale. L'évaluation montre notamment **une difficulté des démarches contractuelles à intégrer certaines thématiques (dont les contrats territoriaux AAC)**, qui sont pilotées de façon isolée et sectorielle sans lien évident avec les autres processus territoriaux.

Au total, comme mentionné précédemment, on observe **un déficit de doctrine des partenaires et de l'agence de l'eau face aux enjeux de pilotage des démarches territoriales** conduisant à des choix peu opérants pour surmonter les difficultés qui apparaissent au niveau local. Ce déficit de doctrine conduit souvent à privilégier la dimension opérationnelle et la « démarche de progrès⁶² » locale (programmer et avancer) aux dépens de la dimension stratégique ou politique⁶³ du dispositif. Il n'y a pas vraiment de visibilité de la part des acteurs des points durs à négocier en termes de conduite ou de stratégie des démarches contractuelles. L'outil contrat favorise donc la mise en place de démarches territoriales effectives, mais peu optimisées au service des objectifs poursuivis.

Dans quelle mesure l'outil contrat territorial a-t-il un effet sur la gouvernance de la gestion de l'eau ?

Dans quelle mesure l'outil contrat territorial renforce-t-il la démarche territoriale de l'agence de l'eau ? La contribution de l'outil contrat territorial à la territorialisation peut être approchée de façon large, par la nature des actions programmées, par le degré d'adaptation de l'outil contrat au contexte local (en proposant plusieurs contrats monothématiques, une articulation entre plusieurs contrats monothématiques, un contrat multithématique), par les acteurs mobilisés ou encore par leurs perceptions. Il sera notamment intéressant d'approcher si le contrat territorial a une valeur ajoutée par rapport à des opérations ponctuelles, de comprendre l'impact du caractère sectoriel ou multithématique à cet égard et vis à vis de l'atteinte des objectifs du Sdage et de la DCE.

Cette question du cahier des charges interroge les effets du contrat sur les dynamiques d'acteurs et la gouvernance locale. Plus que la conception de la concertation « en amont »⁶⁴ il s'agit d'analyser les effets des démarches contractuelles au cours du temps et les résultats qu'elles produisent sur les dynamiques d'acteurs (légitimité du porteur du contrat, mutualisation de moyens, partenariats, interconnaissance, partage des priorités...). Ces questions se posent à la fois à l'échelle des différents territoires, mais aussi à un niveau plus institutionnel relatif aux partenariats entre financeurs des contrats (agence, collectivités régionales ou départementales, État).

CONTRIBUTION À LA GOUVERNANCE ET À L'INGÉNIERIE À L'ÉCHELLE LOCALE

La contribution du contrat territorial à l'échelle locale apparaît dans les résultats de l'enquête « maîtres d'ouvrage », illustrée par les retours qualitatifs des différentes études de cas.

- Il apparaît tout d'abord que les contrats ont **un effet marqué sur la mise en place et la pérennisation de l'animation et de l'ingénierie territoriale**, cet effet étant lié aux conditions d'éligibilité du contrat et renforcé par la conduite opérationnelle décrite précédemment. L'animateur est la cheville ouvrière de la programmation locale et demeure un acteur clé du dispositif. Si la mise en place de cette animation est généralement très liée au contrat, sa pérennisation est plus ou moins tributaire du dispositif selon les acteurs et thématiques interrogés. Elle semble particulièrement dépendante de la dynamique contractuelle dans le cas des syndicats de taille réduite (hors syndicats mixtes ou EPCI) ou dans le cas des animations agricoles⁶⁵. Pour autant, l'effet des contrats sur l'ingénierie territoriale est perçu de façon mitigée par certains animateurs du fait d'une charge de

⁶² Au sens de la dynamique d'acteurs générée et de l'impression de prise en charge du problème, au moins sur un plan procédural. Cette dynamique permet de réorganiser un consensus social, l'impression d'une « démarche de progrès », allant dans le bon sens.

⁶³ Légitimité, logique projet...

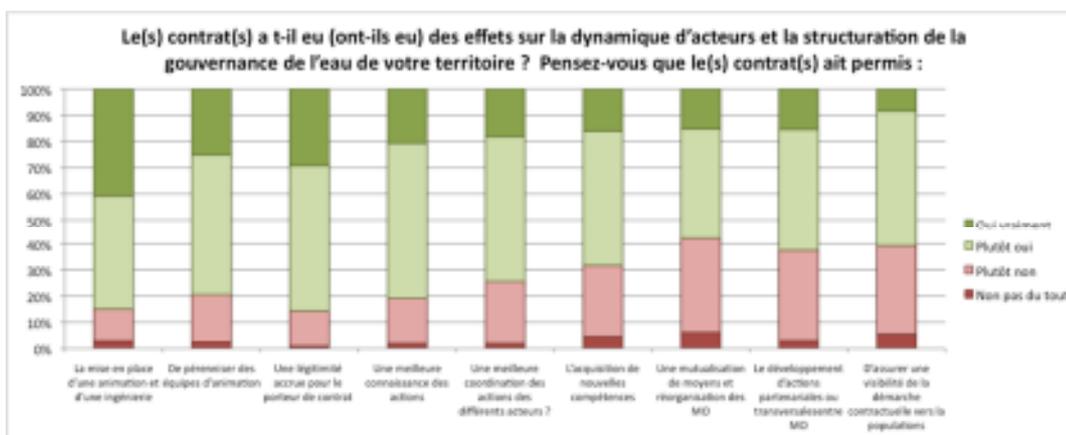
⁶⁴ Quels acteurs associer ? Quelle organisation de la prise de décision au service de la démarche territoriale ? Cf. question précédente.

⁶⁵ Souvent introduites dans certains syndicats, ou financées dans les organismes professionnels en lien avec les contrats – cf. taux de réponse des animateurs agricoles sur ces questions plus important que pour les autres familles d'animateurs.

travail principalement tournée vers la gestion administrative et financière⁶⁶, ne permettant pas de se consacrer à des tâches de coordination plus transversales – animation territoriale au sens propre.

- Les contrats ont également un effet marqué sur la légitimation du rôle des structures porteuses des contrats dans leur environnement local. Cet effet est particulièrement marqué pour des structures comme les syndicats de rivières dans un contexte de réforme territoriale, en leur donnant aussi une visibilité vis-à-vis des partenaires publics et un certain poids pour la conduite des actions au niveau local. Cette légitimité à agir localement dépend notamment des contextes (urgence de la situation, injonction externe, portée territoriale de la thématique...) mais n'est pas toujours acquise pour les thématiques qui ne relèvent pas du champ de compétences de la structure considérée. En ce qui concerne les structures porteuses comme les EPCI, le contrat est moins perçu comme une source de légitimité « externe » pour l'action, mais peut constituer une source de légitimité en interne à la structure pour l'équipe qui travaille sur le sujet. Les effets du contrat peuvent également être attendus comme une vitrine politique pour la collectivité.

- Les contrats sont aussi vécus comme des lieux permettant d'assurer une certaine interconnaissance entre acteurs (connaissance des actions menées par les uns et les autres, partage des objectifs) et une coordination opérationnelle entre partenaires (en particulier une cohérence dans la gestion hydrographique de cette programmation – cf. plus loin). Pour autant, ces effets restent partiels (50 à 60% de réponses « plutôt oui ») du fait du faible nombre de parties prenantes de certains contrats⁶⁷ ou d'une gestion en tuyau d'orgues des opérations (chaque maître d'ouvrage étant responsable de son propre volet thématique).

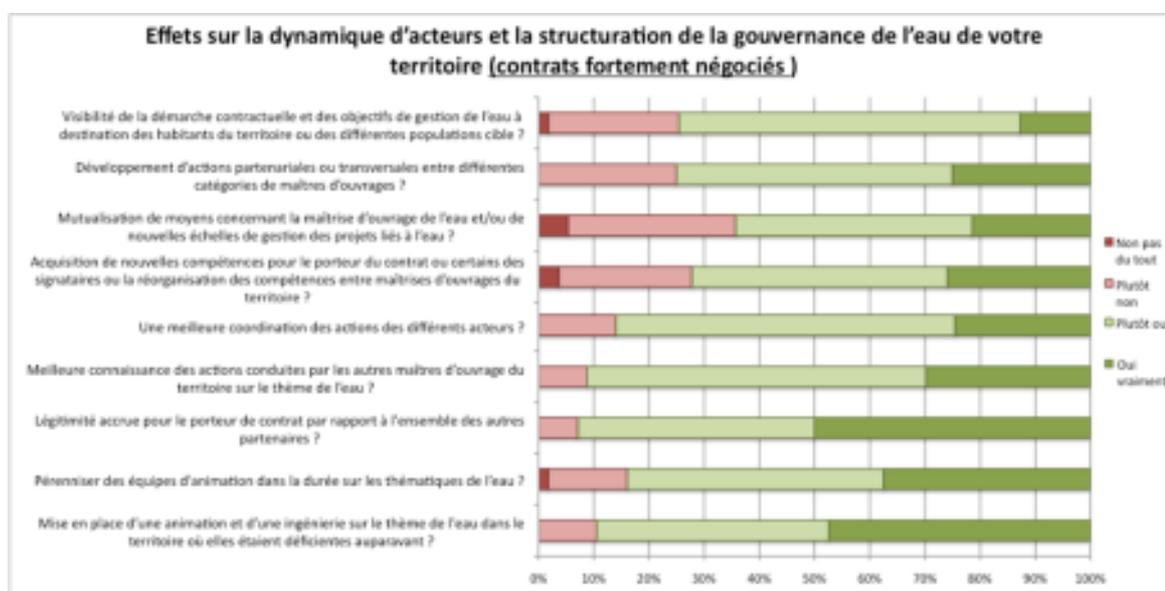
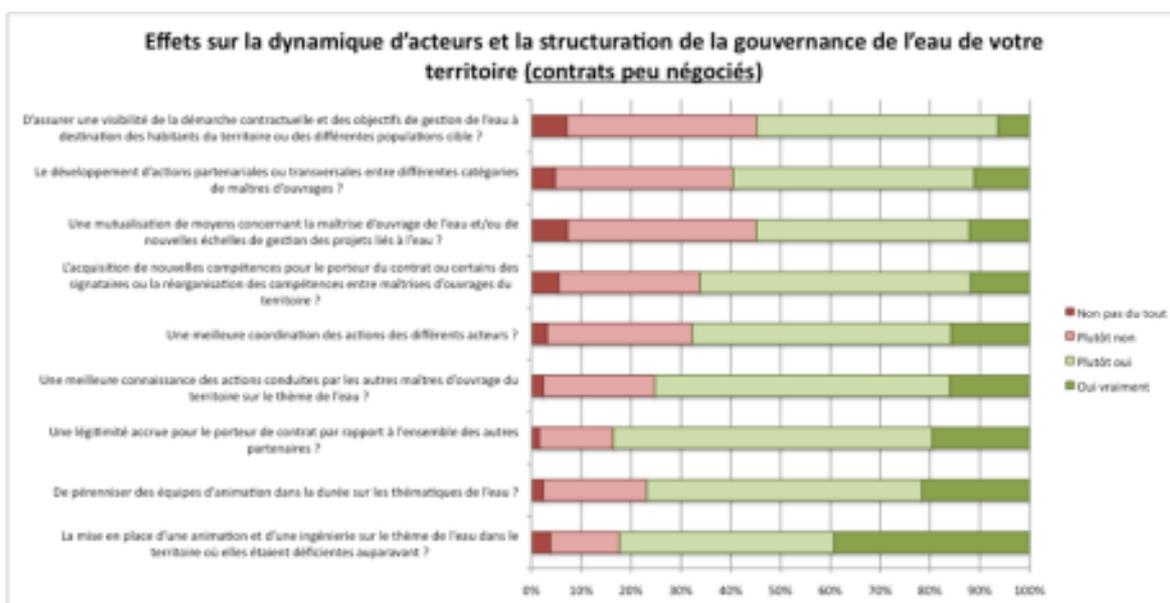


L'analyse de la droite du graphique illustre en revanche **des effets plutôt mitigés du contrat en ce qui concerne les partenariats sur les territoires et les dynamiques entre acteurs**. Il apparaît ainsi que les contrats territoriaux n'induisent que peu de synergies entre partenaires – (mutualisations de moyens, actions partenariales, restructuration des maîtrises d'ouvrage...). Ces « effets partenariaux » apparaissent globalement comme un peu moins marqués pour les contrats territoriaux de l'agence de l'eau Loire-Bretagne par rapport aux résultats constatés autour d'autres modèles de contractualisation englobant petit et grand cycle de l'eau (cf. évaluation des contrats globaux de l'agence de l'eau Seine-Normandie). Ils semblent néanmoins **plus marqués sur les contrats ayant fait l'objet d'une forte négociation en amont**. Les deux graphiques ci-dessous illustrent les réponses des acteurs dans des situations ayant fait l'objet d'une forte négociation (contrat négocié « oui vraiment ») et dans des situations ayant peu fait l'objet d'une négociation initiale (cf. négociation mitigé/non)⁶⁸. Ces résultats semblent attester que l'exigence dans la construction initiale du contrat peut être un élément favorable à une dynamique des acteurs du territoire et au développement des partenariats.

⁶⁶ Cf. part temps animateurs dans études ingénierie Bretagne et évaluations Poitou-Charentes.

⁶⁷ Les réponses liées aux contrats pollutions diffuses ressortent comme encore plus mitigées sur ces aspects – davantage de réponses négatives et plus faible proportion de réponses « oui vraiment ».

⁶⁸ Croisement des différents champs de l'enquête territoriale : façon dont ont été négociés les contrats vs effets du contrat sur la dynamique locale.



QUELLE CONTRIBUTION DU CONTRAT TERRITORIAL AU PARTENARIAT INSTITUTIONNEL ET AU PILOTAGE PLUS COHÉRENT DES ENJEUX ?

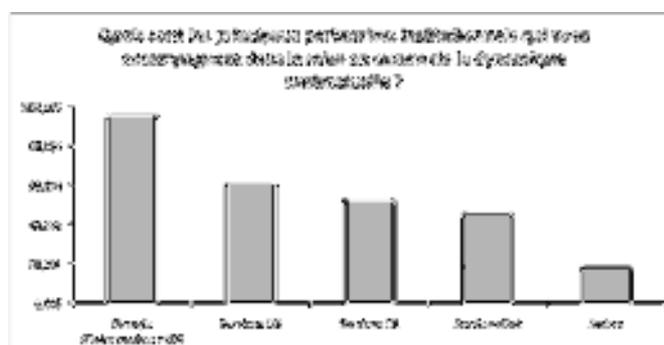
La seconde famille de questions porte sur la contribution et dépendance de l'outil contrat territorial aux conditions du partenariat institutionnel.

Les situations partenariales sont généralement très différentes selon les régions et départements considérés à l'échelle du bassin Loire-Bretagne, avec :

- des politiques fortement intégrées (ex. Bretagne avec des financements, gouvernance commune, priorités et programmation commune...),
- des politiques articulées (financements complémentaires, priorités plus ou moins partagées, gouvernance bilatérale ou thématique – Région Centre, Région Poitou-Charentes, Conseils départementaux 79, 37, 42...),
- des politiques plus autonomes en termes de structure (Région Pays de la Loire, département de la Mayenne...) bien que liées dans la gestion locale.

Pour autant, dans la plupart des cas, les partenariats portent surtout sur les règles financières (cofinancements), la gestion de la procédure administrative et les modalités d'assistance technique. Ces partenariats ont donc selon les cas une contribution plus ou moins importante à l'opérationnalité des démarches contractuelles en venant simplifier ou rendre plus lisible le mécanisme de

programmation territoriale (conditionnement renforcé au contrat, accompagnement technique coordonné, gestion administrative et financière facilitée – plans de financement...). Dans certains cas, cette contribution peut être très significative en facilitant les temps de gestion financière des dossiers et en facilitant l'exercice des missions d'animation. On voit en outre que l'accompagnement des contrats par les différents partenaires, autres que l'agence, est ressenti comme assez significatif avec des nuances territoriales liées aux compétences et moyens des acteurs.



À l'inverse, **les partenariats institutionnels restent souvent assez peu disants sur la stratégie et la doctrine** de pilotage des démarches contractuelles: gouvernance, contenus et points durs. Ils n'éclairent pas forcément le « point aveugle » de la démarche contractuelle mentionné plus haut d'autant que la négociation des priorités des contrats est souvent plus complexe dans un contexte partenarial.

La conduite des processus contractuels au cours du temps peut en revanche favoriser la montée en puissance des partenariats sur cette dimension stratégique. C'est notamment ce qui est observable sur certaines politiques fortement articulées (GP5, Re-Sources) qui conduisent à une capitalisation commune des expériences. Ce renforcement de la théorie d'action relative à l'action contractuelle⁶⁹ est souvent le fruit de la recherche de visibilité politique des collectivités (CR, CG)⁷⁰ renforcée parfois de façon significative par les démarches évaluatives liées aux contrats et impulsées par l'agence. On observe aussi dans les cas de ces politiques intégrées des contributions intéressantes liées aux mises en réseau des animateurs et acteurs territoriaux.

À l'échelle locale, les partenariats peuvent aussi être importants sur le plan de l'impulsion ou portage politique de certains projets de contrats notamment lorsqu'il s'agit de contrats relativement emblématiques. En tout état de cause, cette demande partenariale (agence et autres financeurs) pèse assez fort sur la signature des contrats multithématiques ou agricoles, alors que les contrats milieux aquatiques dépendent davantage de la relation entre l'agence seule et le maître d'ouvrage local (cf. résultats de l'enquête).

DES LIENS COMPLEXES AVEC L'ACTION RÉGALIENNE

Dans la plupart des processus contractuels, le « partenariat » avec l'État ressort comme une variable très structurante pour organiser l'action locale.

- L'implication des services de l'État peut être vécue comme positive et vecteur de synergie lorsqu'elle vient organiser une injonction à agir avec une exigence de résultats. L'action contractuelle peut se dérouler dans un contexte d'exigences clairement fixées mais avec une certaine latitude sur les modalités d'action pour arriver à un résultat final (ex. des bassins versants algues vertes).
- Le partenariat peut aussi être relativement bloquant lorsque la dynamique contractuelle est parfois mise au service de la gestion réglementaire – cf. exemples des bassins versants bretons en contentieux avec des contrats territoriaux de mise en conformité réglementaire.
- Ce partenariat peut être contreproductif lorsque la participation de l'État organise ou oriente avant tout une procédure de gestion (outils, dispositifs, acteurs) avec une logique parfois assez procédurale

⁶⁹ Plus ou moins opérant selon les cas et plus ou moins partagé entre acteurs.

⁷⁰ Asseoir leur action locale sur un discours politique audible.

sans nécessairement organiser le pilotage autour des résultats à atteindre. Ce cas, fréquemment rencontré autour des AAC, conduit à un certain brouillage des dispositifs et des exigences en assimilant la démarche contractuelle à un processus de nature régaliennne et en imposant des modèles de gestion technique, dont l'efficacité et la pertinence sont fortement questionnées par l'ensemble des analyses évaluatives.

- De même, cette participation de l'État peut peser sur certains équilibres et négociations sur le champ des contrats, leurs objectifs et/ou les acteurs associés (ex. des contrats territoriaux gestion quantitative), rendant plus complexe l'action des autres partenaires.

De fait, les retours des chargés d'interventions de l'agence de l'eau témoignent d'une difficulté à valoriser pleinement les complémentarités entre démarche contractuelle et réglementaire dans le pilotage des dynamiques locales.

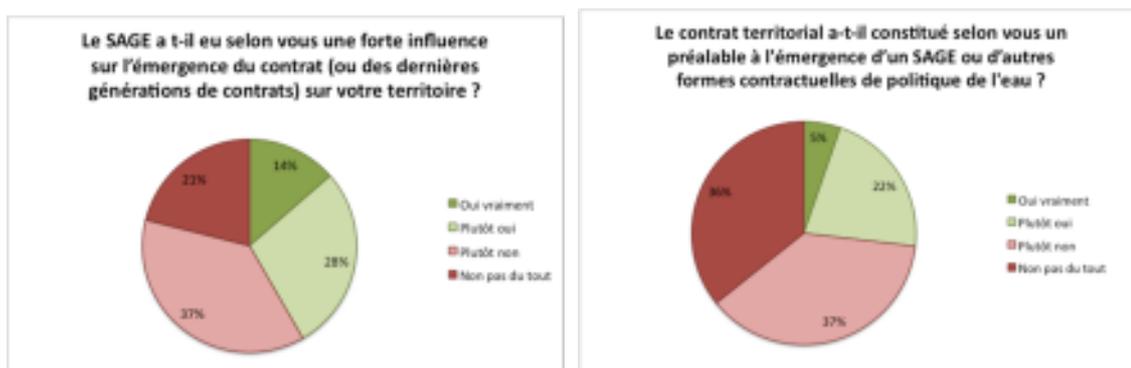
Quelle est l'articulation de l'outil contrat territorial avec les Sage ?

Quelle est l'articulation de l'outil contrat territorial avec les Sage ? Sur ce point, plusieurs éclairages sont attendus : la cohérence entre ces deux dispositifs, l'influence de la dynamique du Sage sur celles des contrats territoriaux ou l'inverse, le rôle des contrats dans l'émergence progressive de Sage.

DE NOMBREUSES INTERDÉPENDANCES POTENTIELLES ENTRE SAGE ET CONTRAT TERRITORIAL

Les études locales montrent que les champs d'interaction et de synergies entre contrat territorial et Sage peuvent être potentiellement nombreux.

Ainsi, les contrats territoriaux ont parfois précédé l'existence de Sage ou forgé une base opérationnelle facilitant leur travail (études et expertises locales, dynamiques des acteurs). Les contrats sont aussi, dans bien des cas, des relais de l'action des Sage. Ils permettent de mettre en œuvre des dispositions de ces derniers (cf. ci-dessous) et aussi de mener les études et inventaires à des échelles plus fines de façon à alimenter le contenu des schémas d'aménagement et de gestion des eaux. Enfin, les contrats avec leurs processus locaux (négociation d'objectifs, organisation de démarches innovantes, retours d'expériences...) peuvent aussi venir nourrir les préconisations des Sage⁷¹.



A l'inverse, les Sage ont aussi un grand nombre d'apports potentiels vers les contrats territoriaux : une contribution éventuelle à l'émergence des contrats territoriaux, des contributions à la définition et au renforcement d'objectifs et de stratégies locales, un appui à l'organisation des maîtrises d'ouvrage et à l'organisation des volets thématiques des contrats. Certaines équipes ou structures porteuses de Sage peuvent également assurer un appui méthodologique et une expertise vers les contrats territoriaux (ex. expertise zones humides, juridique...), et appuyer les structures porteuses des contrats dans les discussions avec les autres partenaires publics. Enfin, certaines structures

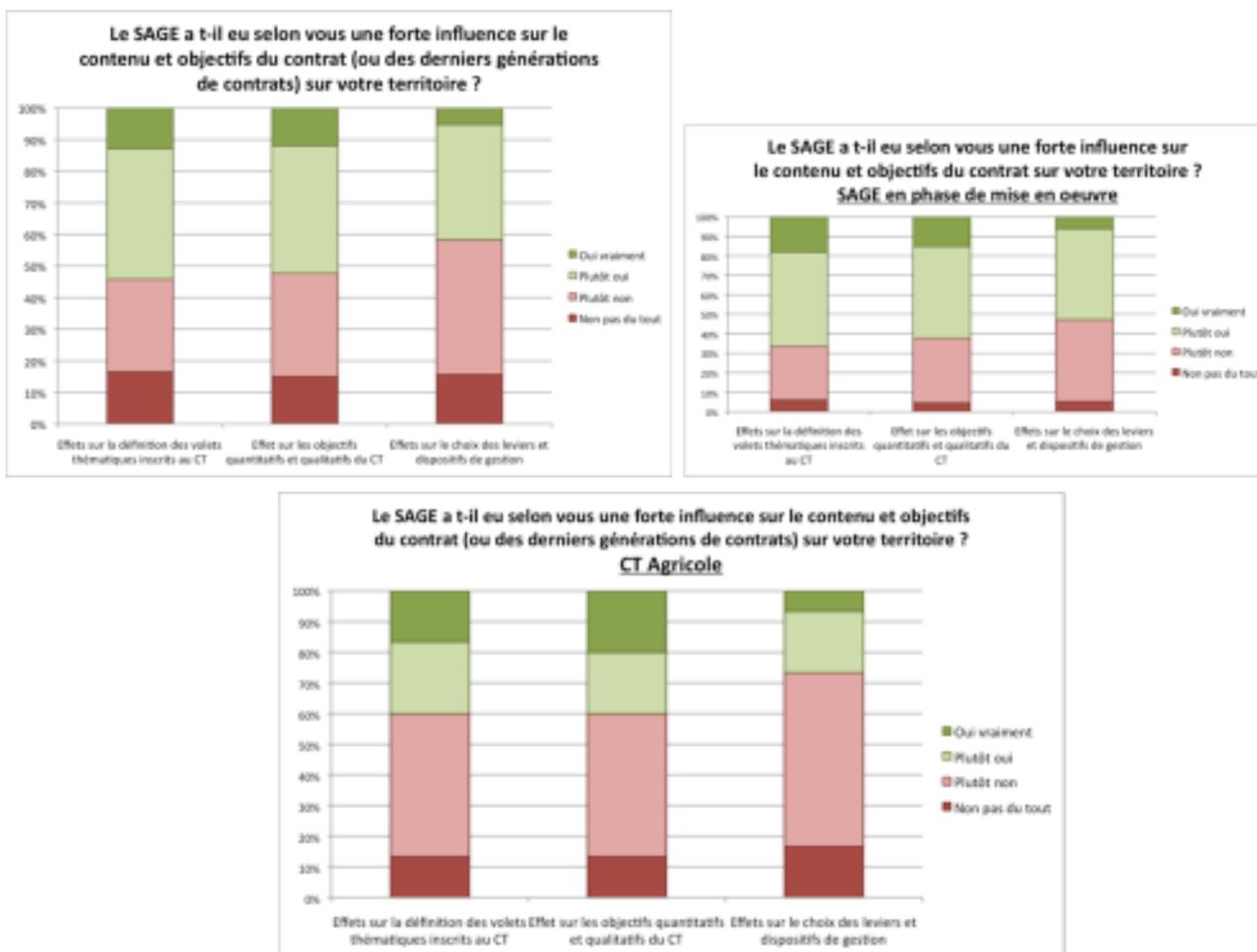
⁷¹ Ex. du bassin versant du Quillimadec et transfert d'expérience algues vertes vers d'autres parties du territoire du Sage.

porteuses de Sage peuvent aussi assurer la maîtrise d'ouvrage de projets territoriaux d'envergure – pilotage des programmes algues vertes en Bretagne, projets liés aux filières...

Si les apports potentiels entre Sage et contrat territorial peuvent prendre différentes formes, ils restent plutôt partiels dans les exemples étudiés au cours de la mission (études de cas, analyses de dossiers...).

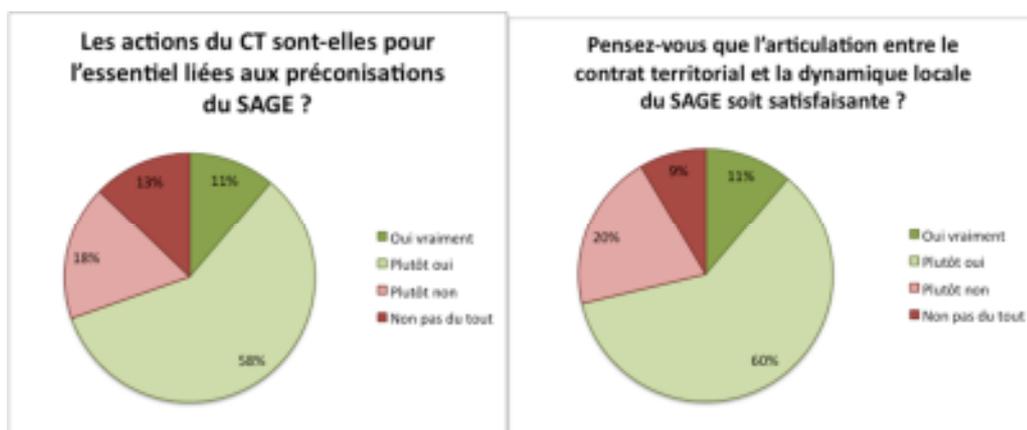
UNE CONTRIBUTION MITIGÉE DES SAGE À L'OPÉRATIONNALITÉ ET À LA STRATÉGIE DES CONTRATS TERRITORIAUX

— La plus-value des Sage au contenu des contrats (objectifs, organisation de la maîtrise d'ouvrage, stratégie...) apparaît comme assez mitigée dans la plupart des cas (bien que plus significative pour les Sage en phase de mise en œuvre). Les Sage orientent en partie les choix des volets thématiques des contrats territoriaux ou la fixation de leurs objectifs. Ils sont cependant assez peu moteurs sur le choix des leviers d'action et la stratégie territoriale. **Les effets des Sage semblent en revanche limités sur les thématiques agricoles**, thématiques fortement couvertes par la réglementation générale et les politiques centralisées (Grenelle - politique AAC). Sur ce point, comme le montre le troisième graphique ci-dessous, l'influence des Sage sur les contrats est perçue dans moins de 40% des cas, dont une influence sur les leviers de gestion dans moins de 30 % des réponses.



— En outre, **les contrats territoriaux ne se réfèrent que partiellement aux Sage dans le contenu de leurs actions et programmations**. Les contrats territoriaux avec les programmations les plus proches des orientations des Sage sont souvent ceux qui correspondent à une communauté d'échelles ou d'acteurs (ex. même structure porteuse, même élus sur les mêmes territoires : Elorn, Odet, Sud Cornouaille, Layon-Aubance...). Dans d'autres cas, les contrats territoriaux sont assez peu articulés aux Sage locaux. Ces situations peuvent s'expliquer par la nature et l'ancienneté des Sage,

la faible correspondance entre les champs thématiques couverts par les Sage et le contrat⁷², l'ambition des contrats qui « déborde » les champs des Sage, en allant sur des logiques plus globales (ex. volets économiques et ou d'aménagement du territoire peu pris en compte dans le Sage...).



— Sur un autre plan, les **articulations fonctionnelles entre équipes d'animateurs de Sage et de contrat territorial** (assistance, mutualisation, répartition de compétences et de l'ingénierie...) sont présentes mais peu optimisées (cf. évaluation GP5 Bretagne).

On aboutit donc dans la plupart des cas à une certaine correspondance de principe entre les deux dispositifs (« plutôt oui » - 60 %) sans que le Sage ne soit nécessairement force de proposition ou d'orientation marquée pour les actions contractuelles. De la même façon, les acteurs qualifient une cohérence de principe entre ces deux échelles (une articulation perçue comme plutôt satisfaisante). **La plus-value opérationnelle et stratégique des Sage vers les démarches contractuelles apparaît globalement comme partielle.**

UNE CONTRIBUTION PARTIELLE DU SAGE À LA LÉGITIMATION POLITIQUE DES CONTRATS TERRITORIAUX

En ce qui concerne la légitimation politique de l'action des contrats territoriaux, les Sage ont également des apports partiels. Ils semblent favoriser la mobilisation des élus et représentants des territoires participant aux deux échelles (Sage et contrat territorial) qui ont de ce fait une vision plus claire des finalités de l'action et peuvent mieux défendre l'exigence Sage à l'échelle du contrat. Ils peuvent aussi contribuer à mettre à l'agenda tel ou tel volet de l'action territoriale (ex. thématiques littorales) afin qu'il soit repris par les démarches contractuelles.

En revanche, les Sage sont souvent cités comme peu opérants et insuffisants pour assurer la légitimité d'une action locale et organiser une injonction à agir, s'ils ne sont pas adossés à la réglementation générale (ex. de situations de renforcement de normes sur les pollutions diffuses au-delà des normes de potabilité).

Au final, si de nombreuses synergies sont possibles entre ces deux maillons de l'action territoriale, ces dernières semblent le plus souvent non optimisées. L'articulation entre Sage et contrats territoriaux est souvent réfléchi de façon un peu trop théorique - **les Sage au service de la planification et les contrats territoriaux au service de l'opérationnalité** – ce qui ne permet pas une articulation optimale entre ces deux volets de l'action territoriale, faute d'identification suffisamment fine des fonctions et complémentarités potentielles à organiser.

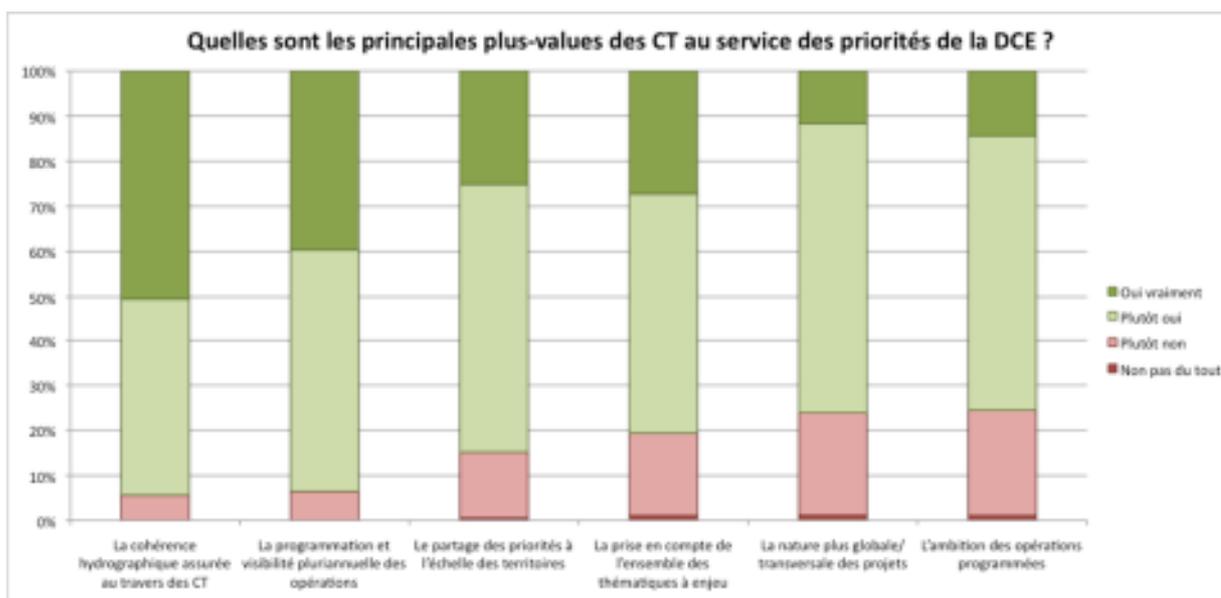
⁷² Les Sage peuvent être en effet assez centrés sur certaines thématiques émergentes (ex. pluvial et imperméabilisation, thématiques littorales) qui ne sont pas directement dans le champ de tel ou tel contrat.). De même, les orientations des Sage peuvent être moins précises que les orientations réglementaires notamment sur des sujets évolutifs comme les AAC.

Dans quelle mesure l'outil contrat contribue-t-il à l'atteinte des objectifs du Sdage et de la DCE ?

Dans quelle mesure l'outil contrat territorial contribue-t-il à l'atteinte des objectifs du Sdage et de la DCE ? Cette question suppose d'explorer le niveau d'ambition des contrats et les principales forces et faiblesses de l'outil contrat territorial à travers l'analyse de la procédure elle-même à chacune de ses étapes (sa souplesse et ses garde-fous opèrent-ils les effets attendus en termes d'ambition ?), mais également à travers la cohérence/complémentarité de l'outil contrat territorial par rapport aux autres politiques publiques incitatives ou réglementaires...

La plus-value des contrats territoriaux par rapport à la mise en œuvre des actions et dossiers prioritaires de la DCE correspond à un des questionnements centraux de l'évaluation. Il apparaît globalement que cette plus-value est centrée avant tout sur les fonctions de programmation temporelle (visibilité pluriannuelle) et territoriale (cohérence hydrographique). Viennent s'ajouter à ces dimensions la « mobilisation des acteurs » autre axe de la logique d'intervention en lien avec la concertation et partage local des priorités relatives à l'eau. L'ensemble de ces éléments sont cependant peu spécifiques aux nouvelles générations des contrats, ces derniers correspondant à des principes des contrats historiques depuis le 8^e programme d'intervention.

Les autres apports potentiels des contrats concernant la nature plus transversale et intégrée des démarches multithématiques, l'approche territoriale plus poussée ou l'ambition des actions ressortent peu, alors même qu'ils constituent le cœur des attendus potentiels des contrats de nouvelle génération.

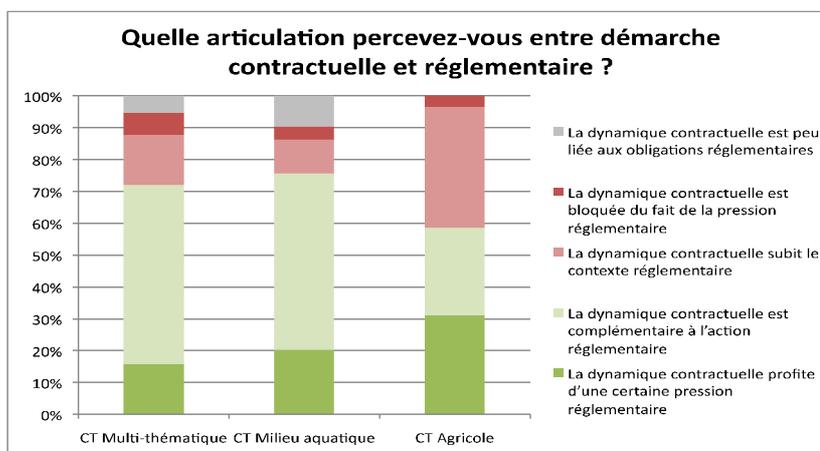


La plus-value des contrats se situe donc avant tout sur le plan opérationnel. À l'échelle des territoires de l'eau, les contrats territoriaux permettent d'engager des **démarches opérationnelles qui évitent la dispersion de l'action et assurent une certaine cohérence hydrographique**. Le contrat permet **un exercice optimisé de missions ou compétences thématiques des différents maîtres d'ouvrage**. Il s'agit d'un outil de programmation qui facilite la visibilité et le suivi des actions conduites en référence au programme de mesures DCE.

En revanche, les contrats dans leur mise en œuvre actuelle, ne semblent pas garantir l'efficacité écologique et la réponse aux exigences de la DCE du fait d'un ensemble de limites évoquées plus haut :

- **des lacunes stratégiques** (les conditions d'un changement effectif ne sont pas suffisamment prises en compte) **et d'une légitimité politique insuffisante** des contrats ;
- **d'une approche procédurale qui induit des réponses « floues »** face à certaines priorités ;

- de l'ambition des contrats et de leurs moyens de pilotage qui sont insuffisants (cf. retours des chargés d'intervention et animateurs sur le fort déficit de temps disponible) ;
- d'un lien au cadre réglementaire peu optimisé et parfois contreproductif.



Faut-il (re)-penser l'éligibilité des territoires du dispositif contractuel pour mieux articuler programmation et réflexion stratégique ?

Faut-il (re)-penser l'éligibilité des territoires du dispositif contractuel ? Il s'agit d'analyser l'échelle du territoire (minimum ou maximum), le devenir des territoires sans contrat, la priorisation des territoires versus la couverture de l'ensemble du bassin, la pertinence du territoire au regard des enjeux de gestion de l'eau, ou encore l'adéquation entre le territoire du contrat territorial et le territoire du Sage. Les questions du conditionnement des aides, de ses effets sur la contractualisation et de son devenir, devront être étudiées en regard des enseignements tirés sur l'éligibilité.

Comme développé au cours de la première phase de la mission, la logique d'éligibilité actuelle des contrats territoriaux est compatible avec une couverture à grande échelle du bassin Loire-Bretagne. Le conditionnement de certains financements à l'existence d'un contrat territorial d'une part, et l'application d'un certain nombre de règles d'autre part (présélection, évaluation, études, animation...), conduisent à couvrir de plus en plus le bassin Loire-Bretagne par une démarche contractuelle porteuse, dans l'esprit, d'une réflexion collective pour une action territoriale efficace. Le contrat, construit et ajusté à l'échelle de chaque territoire d'eau, doit permettre de programmer les bonnes actions avec les bons acteurs et constitue une condition d'accès aux financements de l'agence. La question porte donc sur la cohérence entre critères d'éligibilité et les objectifs des contrats, en essayant de voir s'il ne faut pas réfléchir cette éligibilité en fonction de la taille des territoires, de la nature des priorités locales, des liens entre contrat territorial et dynamiques de Sage...

L'évaluation permet de dégager deux constats sur la mise en œuvre effective des contrats territoriaux et l'incidence des critères d'éligibilité actuels.

— Sur le terrain, cette logique d'action – le contrat à grande échelle, comme levier d'accès aux aides - accentue le souci opérationnel au détriment de la réflexion stratégique, d'autant que les moyens d'accompagnement des contrats territoriaux au niveau des équipes de l'agence de l'eau sont assez limités au regard du nombre de contrats. En réalité, le conditionnement des aides est perçu de façon très positive localement : le contrat apparaît davantage comme une procédure qui assure une sécurité financière (visibilité sur les actions et les postes) que comme une démarche exigeante et contraignante au regard de l'ambition qu'elle implique. Comme mentionné plus haut, la procédure du contrat territorial n'est pas en elle-même porteuse de garanties sur l'approche stratégique d'autant que les règles les plus strictes dans leur application effective portent sur le pilotage financier et opérationnel (modalités de programmation et de suivi financier) contrairement à une certaine souplesse dans l'application des autres exigences (ex. caractère multithématique, maîtrises d'ouvrage...).

— En termes d'échelles, les contrats se déploient sur des territoires très variables et souvent adaptées à des problématiques de programmation, mais parfois, avec des problèmes de masse critique pour asseoir une ingénierie locale (petites AAC, contrats territoriaux monothématiques émergeants...). Les contrats ne sont que rarement l'occasion de faciliter et encourager les maîtres d'ouvrage locaux à coopérer ou à mutualiser des moyens dans un même contrat, à orienter sensiblement les réorganisations de ces maîtrises d'ouvrage.

La question des critères d'éligibilité peut aussi être posée au regard du second axe d'interprétation du questionnement : les échelles des contrats territoriaux et le conditionnement sont-ils adaptés pour assurer une légitimité politique aux contrats, assurer la proximité et l'appropriation locale ?

De ce point de vue, il apparaît tout d'abord que les échelles des contrats territoriaux sont principalement abordées de façon technique (périmètre, bassin hydrographique...). Si l'échelle des contrats est souvent réfléchie avec un certain souci de la proximité et du lien aux acteurs locaux, elle ne permet pas nécessairement d'assurer la légitimité politique du projet et de l'inscrire dans une dynamique territoriale (cf. typologie). Ainsi, dans les études de cas du type 2 – des territoires soumis à une injonction externe à agir), une approche technico-règlementaire se structure souvent sur un périmètre territorial qui ne suffit pas pour organiser une dynamique locale de projet. Dans les études de cas de type 3 (des territoires dotés de motivations plus pragmatiques ou « gestionnaires ») on constate souvent une faible mobilisation des autres acteurs et partenaires, sans mise en tension politique - approche très locale pas à pas.

En termes d'articulation d'échelle entre Sage et contrat territorial, il n'y a pas nécessairement de situations univoques. La correspondance des démarches semble généralement plus marquée et intuitive lorsque les échelles de contractualisation et de planification sont identiques. Pour autant, certains contrats peuvent organiser une réponse pertinente et exigeante en dehors de cette configuration.

En conclusion, cette question du comité de pilotage (Q1) interroge le besoin de repenser l'éligibilité des territoires et les critères du dispositif contractuel. Au regard de son caractère prospectif, la réponse ne peut être abordée qu'à la lumière de l'analyse qui précède sur les effets de la démarche territoriale (cf. questions Q2 à Q5). Elle ne peut être abordée qu'en relatif, en fonction des objectifs et finalités affectées au contrat territorial au sein de la politique de l'agence et de ses partenaires.

— **Si le CT est un outil de programmation d'actions plutôt sectorielles et « cohérentes » visant à assurer un « progrès vers l'atteinte d'objectifs environnementaux »,** ses critères d'éligibilité et son ciblage territorial large semblent plutôt adaptés.

— **Si le contrat est un levier d'atteinte d'objectifs exigeants dépassant le simple exercice de compétences sectorielles à une échelle hydrographique – « résultat DCE »** - les critères d'éligibilité ne semblent pas apporter les garanties suffisantes. Un ciblage plus fort des territoires avec des exigences renforcées sur les parties prenantes, la conception, l'inscription territoriale et politique devrait être envisagée.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS: QUELLES LIMITES ET QUELLES ADAPTATIONS POSSIBLES DU CONTRAT AU SEIN DE LA POLITIQUE AGENCE ?

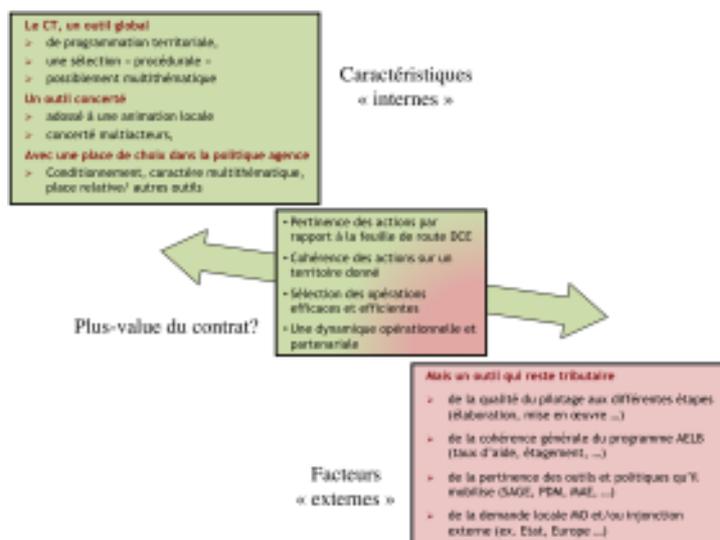
Conclusion

Des principes du contrat territorial globalement cohérents, mais une efficacité qui dépend des conditions de mise en œuvre locale

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

La plus-value de l'outil repose beaucoup sur la qualité de la procédure et de sa mise en œuvre locale, et sur la façon avec laquelle les contrats s'adaptent à leur environnement (paysage des acteurs, apports et limites des Sage, intérêt et limites des dispositifs financiers disponibles⁷³...).

La démarche territoriale de l'agence étant construite sur le principe de subsidiarité, l'intérêt des contrats réside dans leur capacité à proposer localement les « bonnes priorités », proposer « les bons leviers et les bonnes actions », de faire appel aux « bons acteurs et partenaires locaux », d'organiser la « bonne gouvernance territoriale » pour piloter la démarche... tout en s'adaptant aux enjeux de contexte local. (cf. schéma de la plus-value de l'outil contrat en balance entre la cohérence de ses caractéristiques internes et le poids des facteurs externes).



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

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

⁷³ MAE, dispositifs fonciers, caractère incitatif des aides à l'investissement...

Des résultats contrastés en lien avec plusieurs limites de la logique d'intervention

L'évaluation montre des résultats très contrastés localement selon ces trois dimensions de l'efficacité de l'outil contrat territorial : une appréciation positive sur la dimension opérationnelle des contrats mais des lacunes fortes sur les deux autres, en particulier sur la dimension stratégique.

Pour expliquer ces constats, l'analyse évaluative pointe **plusieurs enjeux dans la logique d'intervention de l'agence de l'eau** relatifs au fonctionnement de cet outil. **La cohérence initiale de la démarche territoriale de l'agence bute sur la difficulté réelle de la procédure contractuelle et de sa mise en œuvre locale, à organiser une action adaptée aux enjeux.** La dimension stratégique et l'efficacité environnementale semblent peu portées et présentes dans les préoccupations des acteurs locaux. Elles sont aussi assez mal identifiées dans le cadre de la procédure, qui assimile l'efficacité à un exercice de « bonne programmation » sur une échelle hydrographique cohérente. En complément, l'agence et les partenaires institutionnels (Conseils régionaux et départementaux) se situent souvent dans une posture « localiste », ne souhaitant pas interférer sur les choix des acteurs locaux. Ils n'ont pas toujours les moyens d'intervenir du fait d'un déficit de temps d'accompagnement et parfois de compétences adaptées. Faute de doctrine claire sur la conduite du changement⁷⁴, ils s'en remettent à la cohérence de la procédure (les étapes de la démarche dont les études et la programmation) et à la cohérence des échelles (Sage vs. Contrats).

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

- **La principale limite dans la mise en œuvre des contrats territoriaux vient de l'assimilation entre programmation, cohérence et efficacité.** L'analyse évaluative montre que **si la programmation peut avoir une vertu opérationnelle certaine et assurer de ce fait une forme de cohérence de principe, elle n'est pas à elle seule un gage d'efficacité.** Les dimensions stratégiques (modalités de mobilisation des acteurs et des connaissances, choix des leviers mobilisés, conduite du processus de changement...), ou politiques (donner un sens et une légitimité à l'action locale) ne sont pas vraiment intégrées dans cette réflexion programmatique, conduisant in fine à des programmes d'actions fins, mais peu efficaces ou peu mis en œuvre. Les résistances au changement sur les territoires sont mal identifiées, l'adhésion aux démarches n'est pas toujours assurée faute de sens commun⁷⁵ (dimension projet) donnée à ces opérations. Enfin, les enjeux de contexte (plus-value et limites du cadre territorial – organisation des acteurs, orientations des Sage - ou des autres dispositifs publics – MAE, foncier...) ne sont pas pris en compte.
- En lien avec cet effort de programmation, le dispositif souffre aussi d'une tension sur les moyens humains et d'accompagnement. Ces moyens, notamment en interne à l'agence, se retrouvent peu disponibles pour assurer l'accompagnement stratégique des dynamiques locales. Les équipes sont absorbées par les exigences opérationnelles de la programmation et la gestion financière et administrative (ex. avenants). Cette tension sur les moyens est accentuée par l'étendue géographique de la couverture du territoire de l'agence par des contrats.
- Au-delà de ces aspects internes, l'efficacité de l'outil est limitée par un schéma de la politique territoriale un peu réducteur et théorique. Le contrat est assimilé à un échelon purement opérationnel, voire « d'exécution » d'orientations et de stratégies venant des échelles supérieures Sage ou Sdage. Les travaux conduits aux échelles supra sont souvent considérés comme suffisants pour « border » les choix forts, qui s'imposent par la suite aux territoires locaux. Dans cette vision, les contrats territoriaux viennent décliner des orientations à une échelle locale, par le biais d'études fines (et descriptives) qui débouchent sur des programmes d'actions précis. L'évaluation montre que les fonctions des différentes échelles territoriales ne peuvent être réfléchies de façon aussi « mécanique » et, qu'en tout état de cause, les orientations des Sage ou du Sdage ne combleront pas les besoins de stratégie, mais se situent principalement dans le champ de la planification. Les apports actuels des Sage en matière de déclinaison des objectifs, de maîtrises d'ouvrage, d'explicitation de leviers d'intervention, restent limités.

⁷⁴ Pourtant nécessaire dans la conduite des contrats territoriaux, dont les objectifs environnementaux peuvent nécessiter des évolutions parfois significatives dans l'aménagement ou l'occupation de l'espace, dans les pratiques ou activités économiques locales.

⁷⁵ Au sens d'une action légitime sur le territoire, dont les finalités et modalités sont partagées par les acteurs locaux et font sens pour les différentes parties prenantes.

- Les actions engagées dans les contrats doivent composer avec d'autres procédures publiques et avec une offre d'outils financiers parfois inadaptés. Ainsi, les articulations entre les démarches contractuelles « ascendantes » et les dispositifs régaliens plus descendants (ZSCE, contentieux sur les captages AEP...) peuvent conduire à un « brouillage » et s'avérer bloquantes. Certains dispositifs financiers mobilisés dans le cadre des contrats territoriaux peuvent s'avérer peu adaptés aux objectifs poursuivis – cf. MAE et efficacité environnementale des dispositifs bocage sous la précédente génération GP5 en Bretagne⁷⁶...
- Enfin, cette approche programmatique bute sur des enjeux de paradigme de gestion. Alors même que la gestion de l'eau doit s'inscrire de plus en plus dans le champ de la gestion intégrée (à l'interface du développement local de l'aménagement du territoire et des espaces) **une confusion demeure entre approche territoriale et approches sectorielles territorialisées**. Le rôle de l'agence de l'eau, dans ce nouveau paradigme reste très important (acteur dont les missions s'organisent autour d'un objet unique - l'eau), mais avec la nécessité **d'intervenir dans un contexte de compétences distribuées entre partenaires** (ex. services de l'aménagement foncier, du développement territorial, économie... des collectivités) **et pas seulement de contributions financières coordonnées** (entre services de l'eau des financeurs).

Au final, le bilan que l'on tire de l'outil contrat territorial dépend du rôle que l'on entend faire jouer à cet outil au sein de la politique territoriale. (1) Le contrat peut être perçu comme un instrument mobilisé à bon escient concernant sa dimension opérationnelle, mais souffrant d'un manque important de cohérence externe – Sage porteurs d'une plus-value insuffisante, dispositifs publics peu adaptés (ex. MAE), organisations territoriales complexes et inachevées. (2) Mais le contrat peut aussi être perçu comme un outil central de la politique territoriale, doté d'une certaine autonomie, et visant à organiser l'action locale en intégrant les limites du contexte local (organisations et intérêts des acteurs, apports et lacunes des Sage locaux, qualités et limites des dispositifs publics qu'il propose de mobiliser...). Cette seconde perception aboutit à une appréciation plus critique de l'outil, considérant que la dimension stratégique devrait être une partie intégrante de toute démarche collaborative, pour tenir compte de ce qui est⁷⁷, et pas de ce qui devrait être⁷⁸.

⁷⁶ Cf. évaluation PDRH – volet MAE, cf. évaluations des Contrats territoriaux Grand Projet 5/CPER Bretagne.

⁷⁷ état effectif du contexte dans lequel le contrat territorial est mobilisé, avec ses atouts et ses limites.

⁷⁸ « bonne cohérence » théorique entre les dispositifs et outils mobilisés.

Vision d'ensemble des recommandations proposées

Au regard de ces constats, 9 familles de recommandations sont formulées par le comité de pilotage de l'évaluation et réparties en quatre sous-groupes allant des principes généraux à la mise en œuvre interne ou externe du dispositif et le lien aux autres politiques territoriales et partenariales.

Les contrats dans la politique agence : principaux objectifs et principes

- R1) *Maintenir en partie les principes fondateurs de la politique contractuelle*
- R2) *Une différenciation des démarches contractuelles selon le poids de « l'approche territoriale » et/ou de « l'action territorialisée »*
- R3) *Adapter les règles d'éligibilité à un pilotage plus stratégique*

Pilotage et management « interne » des contrats territoriaux

- R4) *Une meilleure coordination interne à l'agence au service des contrats*
- R5) *Alléger le formalisme administratif et financier pour gagner en temps et disponibilité des équipes*

Accompagnement et pilotage « externe » des contrats à l'interface des acteurs locaux

- R6) *Une mobilisation plus ciblée et stratégique des connaissances*
- R7) *Piloter les contrats dans une perspective plus stratégique, voire politique*

Le contrat dans son environnement partenarial et territorial

- R8) *Optimiser la dimension partenariale du contrat : articulations entre financeurs*
- R9) *Optimiser les articulations Sage & contrats sur l'ensemble des dimensions de la coopération multi-acteurs*

Ces recommandations ont été réfléchies autour de **plusieurs principes structurants** visant à assurer une réponse aux principales difficultés identifiées dans le bilan évaluatif :

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

Les contrats dans la politique agence : principaux objectifs et principes

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

Le modèle contractuel sur le bassin Loire-Bretagne tel qu'analysé dans la phase de cadrage propose un certain nombre de spécificités peu présentes sur d'autres agences de bassin (contrat comme dispositif d'accès aux aides du grand cycle, large étendue géographique). Ces principes sont porteurs d'une certaine cohérence interne en situant le contrat comme un outil central dans la politique de l'agence. Ils sont porteurs d'une plus-value pour les territoires en permettant d'organiser l'action sur le plan opérationnel (définition d'objectifs, programme d'actions, définition des porteurs de projet...), de donner de la visibilité financière aux maîtres d'ouvrage et acteurs locaux tout en garantissant une certaine cohérence hydrographique.

En outre, ces principes historiques sont déjà fortement ancrés dans les usages locaux (équipes de l'agence, partenaires financiers et techniques, acteurs locaux) et irriguent plus largement toute la politique territoriale de Bassin dont l'articulation Sage/contrat territorial (échelles emboîtées de gestion territoriale ayant vocation à se décliner sur l'ensemble du bassin Loire-Bretagne). Ces différents constats conduisent donc à proposer un maintien des principes de la politique contractuelle à l'exception de l'un d'entre eux – la programmation - qui nécessite d'être révisé en profondeur. Il est donc proposé de concevoir le contrat comme :

- **Une sélectivité géographique peu contraignante** sans différencier a priori des masses d'eau « à contrats ». Cette proposition vise à maintenir l'outil contrat territorial comme cadre d'intervention

général, sur l'ensemble des territoires hydrographiques. Cette proposition se justifie par la difficulté à identifier des territoires nettement plus prioritaires que d'autres dans certains secteurs de l'agence (ex. délégations de l'ouest, dans lesquelles l'ensemble des masses d'eau sont dégradées) et le besoin d'accompagner les dynamiques locales ascendantes et les territoires les plus innovants, où qu'ils soient. Le contrat territorial s'adresserait donc aussi bien aux territoires avec des enjeux Sdage/DCE clairement identifiés qu'à ceux en bon état, mais souhaitant agir pour le maintien de la qualité environnementale.

— **Un outil « incitatif » au travers de son conditionnement.** À l'image de la situation actuelle, il est proposé de conditionner l'accès aux aides grand cycle à une démarche contractuelle. Ce principe semble cohérent avec la vocation généraliste de l'outil (pouvant couvrir l'ensemble du bassin Loire-Bretagne), et qui ne peut facilement faire l'objet d'une majoration/bonification de taux d'aide, sauf à en réduire les conditions d'attribution à des cas particuliers (partenariats entre acteurs, qualité de projets, degré d'innovation...). Cependant, il est proposé de renforcer la cohérence de ce principe en étant plus exigeant sur le champ des aides du grand cycle conditionnées à l'existence d'un contrat et en particulier les aides sur les pollutions non-agricoles, gérées de plus en plus souvent hors contrat territorial. De même, les aides à la continuité écologique – aides « liste 2 Grenelle », financées hors contrat - devraient être soumises à un avis du contrat territorial local lorsque celui-ci existe. Plus encore, ce conditionnement pourrait être étendu sur certaines aides du petit cycle, dans des situations spécifiques nécessitant une cohérence de fond comme développé dans la recommandation R3 (ex. aides aux stations AEP sur les territoires AAC prioritaires).

Le contrat, avec les règles définies ci-dessus resterait donc le cadre d'action opérationnel de référence, venant organiser l'essentiel des actions collaboratives autour du grand cycle et dans certains cas ciblées, autour du petit cycle. Cette entrée contractuelle pourrait être assouplie pour les actions innovantes et expérimentales d'intérêt transversal – stimulation de filière, connaissances sur les milieux, réseau sur les pratiques agro écologiques – sans chercher un rattachement hydrographique univoque ou une opérationnalité immédiate (cf. modèle de conventions de partenariats actuels, à mettre en place avec des partenaires techniques autour d'actions de structuration de fond, bien délimitées dans leur objet et peu rattachables a priori à une échelle hydrographique).

— **Un outil (plus) sélectif dans son contenu et la nature des opérations financées.** À l'image des orientations actuelles, il s'agirait de situer le contrat territorial comme un instrument au service d'actions et opérations prioritaires DCE/Sdage, et non comme un outil de financement d'actions ou missions courantes. Si ce principe général prévaut déjà aujourd'hui, son application est variable selon les situations étudiées en lien avec une identification insuffisante des opérations prioritaires et un souhait de progressivité et de pragmatisme dans les discussions locales. Il semble donc nécessaire de renforcer ce principe en l'érigeant en règle forte qui organise la communication de l'agence – ex. un contrat de priorités – et en construisant plus nettement le repérage des opérations prioritaires⁷⁹ a priori (ex. minimum 70% d'opérations prioritaires par contrat, dont 50 % de priorités de rang 1⁸⁰), plutôt que de s'en remettre aux procédures locales pour identifier ces priorités, comme cela arrive dans la plupart des cas.

— **Un contrat d'engagement autour d'une stratégie et d'objectifs, plutôt qu'un outil de programmation fine des moyens.** Comme le montrent les analyses de la phase de cadrage, la programmation fine d'actions est aujourd'hui au cœur de la logique d'intervention du contrat territorial. Cette programmation locale est un des principes fondamentaux du dispositif, censée garantir la sélectivité et la priorisation de l'action, la cohérence des moyens et outils et in fine l'efficacité environnementale. Dans les faits, si cette programmation assure une certaine cohérence hydrographique, elle n'est pas porteuse d'efficacité, mais bien plus de visibilité financière. À l'inverse, cette exigence, donnant l'impression d'une certaine robustesse, n'incite pas forcément à se pencher sur les dimensions stratégiques de l'action locale (leviers d'action publique, modalités de mobilisation

⁷⁹ Dans le cadre des masses d'eau déjà en bon état, l'agence pourrait envisager de définir des actions prioritaires spécifiques visant à valoriser cet état environnemental dans un projet politique et territorial (culture, tourisme, image...) permettant de conforter la valeur patrimoniale de l'eau dans le territoire.

⁸⁰ Exemple d'actions prioritaires rattachées à des territoires prioritaires AESN : préservation de ces zones humides relictuelles, maîtrise foncière, évolution de l'occupation des sols, aménagements paysagers efficaces pour la gestion de l'eau, reconquête de la morphologie des cours d'eau...

des acteurs et relais territoriaux...) et pèse très lourdement dans la charge de travail des équipes de l'agence. Il est donc proposé **d'alléger nettement l'exigence autour de la programmation administrative et financière ou d'en modifier sa gestion, et de centrer l'engagement contractuel sur les objectifs à atteindre** (objectifs généraux DCE/Sdage, déclinés et adaptés localement au travers d'indicateurs territoriaux lisibles) **et la stratégie d'intervention**. Il s'agit de rendre lisibles les axes prioritaires de l'intervention, l'effort de moyens et de partenariats, les enjeux de gouvernance, l'articulation de la démarche contractuelle vis-à-vis de l'action régaliennne...

R2) UNE DIFFÉRENCIATION DES DÉMARCHES CONTRACTUELLES SELON LE POIDS DE « L'APPROCHE TERRITORIALE » ET/OU DE « L'ACTION TERRITORIALISÉE »

S'il semble nécessaire de maintenir dans les grandes lignes les principes de l'action contractuelle, les constats évaluatifs conduisent aussi à davantage distinguer la dimension territoriale du contrat, c'est-à-dire les différentes formes d'engagements contractuels et les modalités d'accompagnement qu'elles impliquent.

En effet, le contrat, selon les situations locales, renvoie à des modalités de gestion plus ou moins complexes. S'il s'agit de toujours combiner, davantage qu'actuellement, une démarche opérationnelle et une réflexion stratégique au service de la conduite du changement, les dimensions politiques/projet territorial ont un poids différent selon les contrats considérés. Ainsi, les contrats peuvent être dans un certain nombre de cas conduits selon des **modalités ciblées autour d'un nombre limité de porteurs de projet venant exercer leurs compétences thématiques** (ex. syndicat de rivière responsable des milieux, communauté de commune en charge des pollutions non-agricoles). Dans d'autres cas, ils peuvent renvoyer, pour tout ou partie de leur contenu, à des **mécanismes plus complexes de partenariat territorial et d'approches multi-acteurs à l'interface des leviers du développement local**. Plus qu'un simple exercice de compétences de quelques maîtres d'ouvrage ciblés, **il s'agit alors de générer un projet territorial (aménagement de l'espace, filières agricoles, projet patrimonial, lien au tourisme, aménagement foncierQ) mobilisant un grand nombre d'acteurs et relais au service de l'eau**. Si le contrat vient dans le premier type de cas organiser classiquement l'action sectorielle autour de l'eau (logique de travaux ou de mise en conformité de pratiques), il est dans le second type de cas un outil plus transversal et intégré, qui travaille les interfaces entre l'eau et d'autres domaines d'action publique.

Plus qu'une typologie (« contrats de type 1 et de type 2 »), il s'agit de deux dimensions qui prennent un poids relatif variable selon les situations locales (nature des enjeux, acteurs en présence, les moyens d'ingénierie des territoires, ambition politique...). Il ne s'agit pas non plus d'assimiler l'approche sectorielle à une approche monothématique, là où le projet ou l'approche transversal serait l'exclusivité des contrats multithématiques. Bien des contrats territoriaux multithématiques, se situent aujourd'hui avant tout dans une logique plutôt sectorielle (gestion technique de l'eau), conduisant en parallèle plusieurs volets DCE⁸¹ – réciproquement, un contrat monothématique peut tout à fait relever d'une approche très transversale, au sens où un seul thème DCE peut y être traité de manière intégrée avec le développement local, le tourisme, la politique agricole⁸², etc.

La distinction de ces deux dimensions, évolutives dans le temps sur un même territoire, **renvoie donc avant tout à un enjeu de pilotage des contrats** pour les équipes de l'agence et leurs partenaires. Il s'agit de mieux voir :

- dans quel paradigme de gestion souhaite-t-on/peut-on engager les différents territoires en fonction des contextes locaux et enjeux de reconquête ;
- quel type d'accompagnement proposer aux acteurs locaux (compétences, place des différents financeurs...);

⁸¹ Exemple des contrats multithématiques étudiés dans le cadre des études de cas avec des pilotages entièrement séparés entre volet pollutions diffuses et volet milieux aquatiques, chacun de ces volets étant conduit selon des logiques centrées sur les techniques, travaux et n'impliquant pas des partenariats ou relais plus globaux : pas de lien entre milieux aquatiques et projet culturel, patrimonial, touristique, gestion des annexes et aménagement des espaces agricoles ; pas de lien entre volet agricole, aménagement du territoire, stimulation de nouvelles filières économiques, lien aux dispositifs d'urbanisme...

⁸² Exemple des contrats monothématiques – pollutions diffuses - faisant le lien entre gestion d'un volet agricole, économie des systèmes d'élevage, recherche appliquée, politique d'installation, gestion patrimoniale d'un territoire d'eau...

- quelle mobilisation possible des équipes de l'agence pour assurer cet accompagnement (temps, répartition selon les compétences...). Une planification de l'effort interne pourrait être envisagée pour adapter l'effort de suivi/accompagnement au poids des dynamiques territoriales ;
- quelle place du contrat territorial dans le financement des opérations locales. En effet, si l'outil de l'agence de l'eau peut représenter l'essentiel de la maquette financière dans la plupart des contrats territoriaux, son poids sera sans doute plus limité pour des opérations d'ingénierie territoriale plus complexe (cf. lien avec programmes Leader, PNR, contrats de Pays, GI2E...);
- quelle articulation entre l'échelle hydrographique stricte du contrat et l'échelle des autres dynamiques territoriales mobilisées au service de ce contrat (cf. filières, aménagements...). Sans abandonner l'exigence de cohérence hydrographique, cette exigence nécessite d'être pilotée autrement en cas de projets intégrés qui dépassent les seules compétences sectorielles des acteurs de l'eau.

R3) ADAPTER LES MODALITÉS DES CONTRATS À UN PILOTAGE PLUS STRATÉGIQUE

L'adaptation des contrats aux enjeux identifiés par l'évaluation nécessite de revisiter certaines règles de façon à adopter une réponse plus cohérente et surtout plus efficace au travers du contrat. En effet, un ensemble de règles a été questionné par l'évaluation dont celle des contrats multithématiques. Si cette orientation semble aller dans le bon sens, et est assez incontournable dans un certain nombre de situations (dans lesquelles le regroupement des volets thématiques génère des synergies et une visibilité politique pour la gestion de l'eau), elle peut aussi s'avérer très formelle et un peu théorique (lorsque le rapprochement entre volets, obtenu après de forts débats locaux, donne lieu à un pilotage très cloisonné par deux maîtres d'ouvrage très spécialisés ou lorsque les volets s'organisent à des échelles hydrographiques très différentes, sans synergies ou mises en commun...). Les questions de progressivité des contrats ont également été interrogées – niveau d'exigence initial des contrats, de même que celles de taille critique des territoires ou de structuration des maîtrises d'ouvrage.

Il est donc proposé :

— **De ne pas ériger en principe l'approche multithématique des contrats⁸³**. Il s'agit en revanche de **faire de cette construction multithématique une possibilité**, en fonction :

- **des synergies fonctionnelles et opérationnelles espérées entre volets** (ex. synergies entre volets pesticides, eutrophisation et gestion du bocage dans les zones de socle et d'écoulements superficiels, pool d'ingénierie fort regroupé dans un contrat chapeau à l'échelle du Sage...);
- **des enjeux de cohérence incontournables entre volets**. D'après les résultats de l'évaluation, ces rapprochements entre volets seraient nécessaires à envisager systématiquement dans les cas suivants : **(1) le regroupement des volets gestion quantitative et pollutions agricoles**, fortement liés par la nature des interactions sous-jacentes. La gestion quantitative organise avec des moyens financiers significatifs une économie territoriale agricole qui, dans une approche intégrée de gestion de l'eau ne peut être dissociée du volet pollutions. De la même façon la gestion des pollutions agricoles est de plus en plus considérée comme un enjeu d'économie agricole alternative (ex. filières à bas niveau d'intrants sur les zones d'AAC), les volets gestion quantitative et pollutions diffuses ne peuvent être dissociés du fait des interactions qu'ils supposent⁸⁴. **(2) le rapprochement entre volets pollutions diffuses dans les AAC prioritaires et les volets AEP** centrés sur le financement de **solutions curatives ou palliatives** (d'usines de traitement des polluants ou interconnexions palliatives). En effet, d'après l'ensemble des retours d'expériences nationaux, la faisabilité des volets préventifs semble souvent contrariée par la mise en place de solutions curatives ou palliatives⁸⁵. Le conditionnement des investissements curatifs

⁸³ Ce principe semblerait d'autant moins pertinent si l'on considère que les contrats territoriaux doivent couvrir l'ensemble des facteurs déclassants de la DCE sur un territoire, aussi bien sur le grand, que sur le petit cycle de l'eau. En effet, cette possibilité est suggérée par le 10^e programme, alors même que les aides du petit cycle ne sont pas conditionnées à l'existence d'un contrat territorial.

⁸⁴ Cf. l'instruction du Gouvernement du 4 juin 2015 relative au financement par les agences de l'eau des retenues de substitution qui subordonne le financement à l'existence d'un « projet de territoire ».

⁸⁵ Ces dernières une fois mises en place, affaiblissent très fortement l'enjeu territorial perçu par les acteurs autour de cette reconquête, épuisent une partie des ressources et moyens des acteurs locaux, et favorisent une gestion avant tout procédurale de la ressource (montrer qu'on avance), plutôt que la recherche d'une efficacité réelle – cf. mission de préfiguration centre de ressources national, évaluation politique AAC – agence RMC.

ou palliatifs de l'AEP à une démarche contractuelle, permettrait de garantir une meilleure cohérence entre volets et une meilleure explicitation des alternatives territoriales : peut-on encore par des approches ambitieuses de reconquête dans le champ du foncier, ou de l'aménagement des espaces, de l'urbanisme, ... éviter le recours aux solutions curatives ? Ce conditionnement permettrait aussi de mieux impliquer les acteurs du traitement et de la distribution de l'eau potable dans la réflexion sur la ressource et ses conditions de reconquête territoriale, de façon à sortir des mécanismes de la gestion sectorielle développés précédemment.

— En retour, **de demander à chaque contrat de clarifier sa stratégie et son « positionnement territorial » (cf. R5)** : quelle conception globale des changements à opérer ? Quelle anticipation des éventuels freins, blocages, résistances ou inerties dans la mise en œuvre de ces changements ? Dès lors, quels leviers privilégier et quels acteurs mobiliser ? Quelles éventuelles articulations avec les différentes familles de leviers transversaux (aménagement du territoire et outils d'urbanisme, foncier et gestion de l'espace, synergies avec le développement local, lien aux filières économiques...) ? Quelles collaborations et partenariats potentiels avec différentes familles d'acteurs ou relais territoriaux (communes et EPCI locales, acteurs de l'économie, du tourisme, du patrimoine, acteurs associatifs...) ? Il s'agit par cette réflexion de bien identifier les difficultés potentielles de l'action territoriale et de stimuler lorsque cela est possible, la dimension projet et la gestion intégrée de l'eau. Toute démarche contractuelle conduirait donc à **proposer une stratégie** (acteurs, leviers, gouvernance...) et envisager un « **positionnement ou projet territorial** »⁸⁶, **en dépassant la simple écriture d'un programme d'actions**. L'écriture de ces éléments serait aussi l'occasion de **clarifier le positionnement du contrat par rapport au volet réglementaire** (champs thématiques investis par l'action contractuelle ou et/ou réglementaire, différenciation entre projet contractuel et dynamique réglementaire, synergies à rechercher, engagements réciproques).

— **De travailler sur la mutualisation et taille critique des territoires de contrat sans fixer de seuil d'accès ou territoire minimal a priori**. En effet, il n'y a pas a priori de taille ou échelle géographique minimale pour assurer la pertinence stratégique ou politique d'un projet. De toutes petites aires d'alimentation de captages peuvent ainsi se retrouver au cœur d'un projet porté par une grosse collectivité en mobilisant des outils d'urbanisme ou de foncier dans le cadre d'un contrat territorial. À l'inverse, un très grand contrat, avec peu d'investissement politique ou d'ingénierie peut s'avérer très procédural et peu pertinent ou incarné en termes de dynamique locale. L'enjeu réside donc principalement dans la rationalisation des échelles territoriales des contrats dont on identifie une absence de masse critique pour assurer une véritable ingénierie territoriale suffisante, ou un investissement politique réel. Dans certains cas (petits contrats ruraux auprès de syndicats avec de peu de moyens ou d'ambition), le changement d'échelle ou de maîtrise d'ouvrage, peut s'avérer nécessaire au stade du renouvellement (cf. ci-dessous). Dans d'autres cas, cette taille critique peut être réfléchie en envisageant la signature des contrats directement à l'échelle du territoire de Sage, en impulsant une mutualisation/organisation des moyens d'ingénierie au niveau des grandes structures porteuses du bassin, tout en gardant un rôle de relais et de porteur politique pour des structures locales historiques (cf. recommandation R9). La réflexion sur la taille critique peut aussi donner lieu à une gestion par la mutualisation des moyens de plusieurs contrats avec des enjeux similaires (ex. contrats AAC de l'Allier – regroupant 10 AAC prioritaires), de façon à organiser un pool d'ingénierie et d'expertise suffisant, mais aussi de faire plus fortement le lien entre la gestion locale et des outils globaux – foncier, filière agricoles... qui renvoient souvent à un cadrage départemental ou régional. Dans tous ces cas, ce changement d'échelle ne peut être envisagé comme une simple concentration des compétences et de la maîtrise d'ouvrage à une échelle supérieure, au risque de reproduire une gestion très technique ou sectorielle, mais aussi plus distante par rapport au local. Il s'agit de combiner ce changement d'échelle par un travail sur les partenariats, les relais territoriaux, la médiation locale, de façon à garder une vraie trame territoriale pour cette gestion de l'eau.

— **De maintenir une progressivité dans l'accès aux contrats, mais avec des conditions de renouvellement exigeantes**. En cohérence avec le modèle d'intervention de l'agence, une des propositions est de maintenir des conditions d'accès abordables pour les contrats mais une forte montée en puissance des exigences de renouvellement entre générations (ex. % d'opérations prioritaires, taille, organisation de la maîtrise d'ouvrage...). À l'image des modalités prévues par certaines autres agences (cf. Rhône-Méditerranée et Corse), ces conditions de renouvellement devront être inscrites dès le démarrage de la démarche contractuelle de façon à rendre lisible l'effort nécessaire et les enjeux d'adaptation, tout en donnant aux porteurs de projet, un temps pour s'y préparer. Cette progressivité pourrait donc s'appliquer à des paramètres comme le degré d'ambition

⁸⁶ Plus ou moins étayé selon les besoins et possibilités du territoire

des contrats (ex. % d'opérations prioritaires de niveau 1 selon les générations), l'échelle territoriale du contrat, et l'organisation des maîtrises d'ouvrage.

— **De revoir le « cadencement » et la durée des contrats.** L'objectif de cette proposition est d'organiser les contrats autour d'une **durée type de 6 ans** (2x3 ans) pour (1) assurer un pilotage plus « dense » de la démarche en valorisant pleinement le temps de révision à mi-parcours, (2) allonger le temps de l'action souvent écourté par les temps d'études, DIG ou d'évaluations, et (3) réserver un temps de prise de recul (évaluation) sans peser sur la dynamique opérationnelle. Il s'agirait aussi, de prévoir **une possible révision « de fond » entre générations** de contrats de façon à réorienter la dynamique locale vers une approche plus globale et intégrée en fonction des besoins mis en évidence. Cette révision structurelle du contrat pourrait être envisagée selon l'avis de la CLE ou les résultats de l'évaluation locale du contrat. Elle permettrait aussi d'organiser la montée en puissance de génération à génération, proposée dans le point précédent.

De façon plus transversale, l'ensemble de ces modalités et règles devra faire l'objet d'une rédaction lisible et explicite dans le programme de l'agence pour éviter les « hésitations » constatées sous les 9^e et 10^e programmes (cf. référence au caractère multithématique des démarches contractuelles analysées dans la partie 2 du rapport).

Modalités de pilotage « interne » des contrats territoriaux

R4) MIEUX SE COORDONNER, EN INTERNE À L'AGENCE

La gestion des contrats en interne à l'agence ressort comme un enjeu important à plusieurs égards dans la mesure où l'outil mobilise une très grande partie des équipes et implique de ce fait de nombreuses questions de coordination. L'analyse évaluative fait apparaître plusieurs constats, dont une certaine difficulté pour les agents d'avoir une vision harmonisée et homogène des priorités et des objectifs locaux, faute de référentiel interne stabilisé au niveau de l'agence⁸⁷. La gestion des dossiers se fait donc de façon assez individuelle et souvent en référence à une diversité de référentiels (état des lieux, Sage, Sdage, documents internes aux délégations, PAOT, programme de mesures...). Les entretiens et enquêtes montrent aussi des besoins de coordination entre chargés d'intervention agissant sur un même territoire de contrat ou de Sage, avec une nécessaire mise en commun et partage des priorités ou des enjeux stratégiques – quels objectifs sur les différents thématiques, quels enjeux de mobilisation des acteurs locaux... ? Plus largement, l'évaluation insiste sur l'absence de doctrine interne partagée pour accompagner les contrats en tenant compte des difficultés locales et des résistances au changement (cf. déficit de vision stratégique). Enfin, elle interroge la mobilisation des instances de l'agence dans le processus de construction et pilotage des contrats, avec un poids d'orientation faible concernant le contenu des démarches locales.

Au regard de ces constats, il est donc proposé :

— **D'adopter un outil de pilotage homogène des priorités agence au service des équipes en sortant de la démultiplication des référentiels.** En effet, un « bon » pilotage des contrats selon une logique sélective, de priorités, suppose qu'il puisse y avoir en interne un repérage robuste des actions prioritaires en lien avec les objectifs généraux du Sdage et de la DCE. Ces référentiels consolidés doivent permettre de caractériser aussi bien la somme des objectifs thématiques qui s'imposent à un territoire, mais aussi des types d'actions ou chantiers prioritaires à conduire au regard de ces objectifs, voire des enjeux d'acteurs et de maîtrises d'ouvrage à restructurer localement. L'exemple des PTAP de l'agence Seine-Normandie (Plans territoriaux d'actions prioritaires) semble particulièrement pertinent de ce point de vue en conduisant les différentes directions territoriales de cette agence à construire de façon partagée entre équipes (planification et équipes opérationnelles) des documents stratégiques de pilotage, qui servent aussi à appuyer les agents dans les négociations locales et à veiller aux enjeux de cohérence inter-thématiques (ex. petit et grand cycle de l'eau). Ces documents permettent en outre d'alléger l'effort de programmation par contrat, puisque une partie des priorités et actions majeures sont déjà consignées, et de donner des repères et une certaine visibilité financière à l'échelle des délégations. Enfin, ces documents et les priorités ou principes qui y sont inscrits, peuvent utilement être visés et débattus par les instances de bassin, en leur donnant ainsi un rôle dans des arbitrages de fond. **A l'échelle de l'agence de l'eau Loire-Bretagne**, comme analysé précédemment, le travail de consolidation d'un référentiel de pilotage n'est pas aussi abouti dans la mesure où la politique territoriale mise beaucoup sur les principes de subsidiarité et d'appropriation locale et met l'accent sur les échelles complémentaires des Sage et des contrats territoriaux. Pour autant, ce besoin persiste réellement et les Sage⁸⁸ dans bien des cas ne se substituent pas à ce travail de lignes directrices internes et de vision partagée au sein des équipes de l'agence. Il est donc proposé **d'investir collectivement sur le travail engagé autour du nouveau programme de mesures**, de façon à adapter son écriture et réfléchir à sa valorisation interne, au service du management des équipes. Il s'agirait ainsi de se doter au travers du PDM d'un référentiel de pilotage interne partagé à l'échelle de chaque délégation et permettant de coordonner les actions des agents tout en facilitant leur action à l'échelle locale : identification des priorités (P1, P2...) à faire valoir pour négocier l'accès à la démarche contractuelle ; orientations stratégiques à faire valoir dans les négociations entre partenaires (cf. R7 et R8)...

— **D'organiser une plus forte coordination entre équipes agence (petit et grand cycle de l'eau) pour piloter la cohérence des dossiers à l'échelle territoriale.** Dans la continuité du point précédent, cette recommandation vise à organiser localement les temps d'échange et de mise en

⁸⁷ Correspondant à une déclinaison des priorités et stratégies à défendre à l'échelle de territoires hydrographiques, (objectifs, liens petit cycle et grand cycle, organisation des maîtrises d'ouvrage, leviers à privilégier ...) en mobilisant les dispositions du programme d'intervention de l'agence

⁸⁸ De même que les PAOT de l'État qui ont une vocation de coordination entre partenaires avec parfois une dimension plus institutionnelle.

commun entre équipes thématiques intervenant sur un même secteur. En effet, les échanges dans plusieurs délégations ont montré l'absence de liens suffisants entre équipes du petit et du grand cycle de l'eau au sein des délégations – et parfois même entre équipes du grand cycle. Il s'agirait donc, d'organiser des réunions régulières de coordination à l'image des « réunions territoires » mises partiellement en place à la délégation Ouest-atlantique, de façon à faciliter l'identification des enjeux communs entre équipes, organiser un espace de réflexion sur les interactions entre petit et grand cycle, sur la façon de mobiliser les « grands » maîtres d'ouvrages d'un territoire si ces derniers semblent se désintéresser des questions relatives à la ressource ou aux milieux aquatiques.

— **D'organiser une capitalisation collective dans une visée stratégique.** Cette troisième proposition – reprise en partie dans la recommandation R6 – vise avant tout à organiser un processus de capitalisation au sein des équipes de façon à combler le déficit de doctrine mis en évidence par l'évaluation (comment agir dans des démarches territoriales en tenant compte des résistances au changement, et des jeux d'acteurs). Elle vise aussi à donner davantage de recul aux agents et consolider leurs compétences en ce qui concerne la gestion intégrée de l'eau, la façon de sortir de la gestion sectorielle, et le rapprochement de l'aménagement du territoire ou des espaces et du développement local. Dans cette perspective, il est donc proposé d'organiser avec l'aide du siège un travail important autour (1) de retours d'expérience problématisés (cf. mise en discussion de modalités de négociation dans différents contextes et résultats obtenus, partage autour des résultats et illustrations issues des évaluations locales...), (2) de processus de formation sur les champs émergents (développement territorial, économique, pilotage des processus d'acteurs, gouvernance), (3) d'outils de suivi et d'évaluation ainsi que leur plus-value observée, (4) de méthodes de concertation ou négociation locale.

— **D'organiser une démarche de suivi plus structuré de la politique contractuelle.** En effet, le suivi actuel au niveau du siège de l'agence se base principalement sur un tableau Excel à vocation de cartographie, mais très limitant en termes de valorisation évaluative ou de pilotage stratégique. Des recommandations spécifiques ont été formulées dans ce sens en lien avec la réflexion sur le guide pour l'évaluation des contrats territoriaux (cf. « Note concernant les dispositifs de suivi-évaluation des contrats territoriaux à l'échelle de l'agence de l'eau Loire-Bretagne »). Le travail de refonte des dispositifs est actuellement en cours à la DPI. Il renvoie à un vrai besoin de fond confirmé par l'actuelle évaluation.

— **De donner plus de poids aux instances (commission des interventions, conseil d'administration) dans les arbitrages politiques majeurs.** Bien qu'ayant potentiellement un rôle important dans le processus de présélection, les instances de l'agence se retrouvent généralement à se prononcer sur des dimensions de conformité administrative et financière avec très peu d'arbitrages forts constatés localement. Cette difficulté vient en partie du nombre de dossiers à suivre, d'une entrée dans les contrats territoriaux parfois assez descriptive dans laquelle les variables stratégiques sont peu apparentes, de l'absence de référentiel harmonisé d'appréciation des priorités... Il est donc proposé de donner un rôle d'arbitrage politique plus fort aux instances, en cohérence avec leur statut en leur demandant de **se prononcer sur les grands principes et priorités qui organisent l'action contractuelle à l'échelle des différentes délégations** – cf. exemple des PTAP de l'agence de l'eau Seine-Normandie. Il est également proposé de **demandeur un avis et arbitrage éclairé de la commission des interventions sur une sélection de contrats à grands enjeux sur chaque délégation**, et non sur l'exhaustivité des contrats. Ainsi, le travail des instances pourrait se centrer sur les contrats avec une forte dimension territoriale (cf. contrats multi-acteurs de gestion intégrée) en essayant de se prononcer sur les questions de maîtrises d'ouvrage, de partenariats institutionnels à organiser, d'équilibres de leviers... sans nécessairement viser l'ensemble des contrats plus « classiques ». Enfin, il est proposé de davantage cibler l'avis des instances de bassin, pour mieux le valoriser, autrement que sur le plan de l'examen de conformité financière des démarches engagées. Il s'agirait, par exemple, pour les instances, de s'assurer de la cohérence entre projets de contrat soumis par les territoires et enjeux identifiés par les études ou évaluations préalables ; cohérence entre l'ambition du projet et les priorités identifiées par l'agence...

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

Les enjeux de la programmation ont déjà été évoqués à plusieurs reprises précédemment en insistant sur le lien très indirect entre cette programmation, la cohérence de principe qu'elle organise et l'efficacité effective des actions menées. C'est dans cette optique que la recommandation R1 propose de revoir la place accordée à ce principe, en tant que mécanisme central de toute démarche contractuelle, afin d'éviter de poser la programmation comme gage d'efficacité. Au-delà de cet enjeu

de doctrine, la programmation a aussi une autre incidence majeure sur la mise en œuvre des démarches contractuelles. Elle structure, de façon centrale le temps des équipes et l'effort d'accompagnement des démarches territoriales, ne laissant que peu de disponibilité aux chargés d'intervention pour piloter les dimensions plus qualitatives de ces processus locaux. Les chargés d'intervention se retrouvent donc à suivre le plus souvent entre 7 et 15 contrats, avec un temps marqué sur la gestion de la programmation initiale et de ses incidences – avenants, lettres, suivi administratif et financier... **L'allègement de cet effort de programmation – véritable clé de voute de l'ensemble des recommandations – devient donc une condition de faisabilité pour permettre aux équipes de l'agence de s'investir dans un vrai accompagnement stratégique et qualitatif des différents contrats territoriaux.**

Il est donc proposé d'alléger l'exigence liée à la gestion administrative en se penchant sur plusieurs dimensions complémentaires. Il s'agirait ainsi de :

— Reconsidérer l'équilibre de ce qui est programmé au sein des contrats en essayant de ne centrer l'effort de programmation que sur certaines opérations très prioritaires ou dont la programmation financière apporte des gages plus significatifs. Une réflexion peut également être menée sur la possibilité d'une conduite de contrats sans programmation – exemple des contrats d'animation de l'AESN conduits autour d'objectifs clairement identifiés et d'une négociation annuelle autour des objectifs de l'équipe d'animation, sans passer par la programmation point par point de toutes les opérations.

— À défaut, ou en complément, l'analyse peut aussi se centrer sur la façon dont est conduite cette programmation : son « grain », son format... En effet, les comparaisons entre délégations semblent montrer qu'il y a des pratiques très différentes, qui laisseraient des marges de simplification significatives dans les modalités de mise en œuvre de cette programmation. Ces marges et leur portée n'ont pas été vraiment expertisées dans le cadre de la mission et devront être examinées par la suite. De ce point de vue, une attention particulière peut être portée aux outils informatiques comme Portefeuille qui peuvent obliger à une démultiplication de certaines de saisies, accentuant l'exigence formelle sans utilité immédiate pour la conduite des contrats.

— Revoir les modalités de gestion des avenants/lettres. Dans l'approche actuelle, la conformité des contrats est avant tout pilotée en référence à la liste des actions programmées renvoyant à un travail complexe et fastidieux autour des avenants et lettre de justification pour toute action de la liste qui aurait été modifiée. Là aussi, si les principes de la programmation sont maintenus, il semblerait important de réviser les modalités de gestion des avenants et de lettres de justification, d'autant que la conformité des contrats, et les dérives éventuelles par rapport à l'esprit de départ, pourront être appréciées à la lumière de la stratégie initiale. Il semblerait aussi intéressant de mobiliser davantage la fongibilité budgétaire pour une même opération entre années du contrat, et limiter la programmation / l'analyse budgétaire à l'échelle de la sous ligne programme.

— Une simplification des procédures d'instruction des aides faisant l'objet d'un contrat. De ce point de vue, il existe déjà des aménagements avec une instruction par décision simplifiée du directeur pour une partie des opérations contractualisées. Ce mécanisme pourrait être étendu, de façon à gagner en disponibilité pour les chargés d'intervention et harmoniser les conditions d'instruction des différentes aides des contrats.

— Mieux répartir suivi administratif et pilotage technique des contrats territoriaux au sein des équipes. Sur ce dernier point, les échanges ont fait apparaître une forte porosité entre tâches administratives et missions d'appui ou instruction technique dans les temps des chargés d'intervention. L'objectif serait de recentrer leurs temps effectifs sur les missions techniques et stratégiques en organisant mieux les relais avec les personnels administratifs, formés si nécessaire pour pouvoir prendre en charge de façon plus autonome certaines de ces missions.

En contrepartie de cet allègement administratif, et comme déjà développé dans la recommandation R3, il est proposé de repenser l'écriture des contrats en renforçant « le formalisme stratégique ». Dans cette optique, il s'agit avant tout de sortir de la juxtaposition au sein des contrats « d'objectifs génériques » DCE/Sdage et d'un « programme d'actions » sous forme de liste d'actions correspondant à des lignes de financement dans les dispositifs publics classiques. Il semble nécessaire de mieux expliciter les variables stratégiques et les choix réels dans chaque contrat à savoir :

- les priorités et opérations incontournables comme conditions d'engagement du contrat ;
- les éléments de stratégie et leviers à privilégier pour la démarche contractuelle compte tenu des difficultés anticipées, et le lien à la réglementation ;
- Les éléments de ciblage/zonage intra-territorial permettant d'organiser l'action sur des secteurs ou familles de cibles/bénéficiaires prioritaires ;
- les enjeux de partenariats structurants, de relais territoriaux à mobiliser au-delà des maîtrises d'ouvrages elles-mêmes ;
- l'organisation de la gouvernance au service de cette stratégie (nouvelles commissions transversales, nouveaux acteurs territoriaux impliqués, articulation avec des instances externes à d'autres échelles...);
- l'organisation de l'effort d'animation au service de cette stratégie : priorisation des moyens d'animation mobilisés au service des différents volets de la stratégie, effort de mutualisation et de coopération entre animateurs à l'échelle des territoires d'eau – interactions entre Sage et contrats territoriaux ou entre contrats voisins, modalités de travail en commun entre animateurs thématiques pour organiser des synergies et approches intégrées, temps de médiation territoriale avec des acteurs locaux pour aller au-delà des missions « classiques » des techniciens de rivière...
- la déclinaison des objectifs génériques en objectifs spécifiques et opérationnels, en proposant des indicateurs de réalisation ciblés, mais aussi indicateurs de résultats territoriaux (évolutions de l'occupation des sols, des % de linéaires ou des inflexions de flux)... permettant de reconstruire la chaîne logique : le lien entre actions proposées et impacts finaux attendus.

Accompagnement et pilotage « externe » des contrats auprès des acteurs locaux

R6) UNE MOBILISATION PLUS CIBLÉE ET STRATÉGIQUE DES CONNAISSANCES

L'évaluation a souligné que le manque de réflexion stratégique dans les contrats territoriaux se lit notamment dans les modes de mobilisation des connaissances qu'on y observe : les études conduites et les connaissances mobilisées sont au service de l'effort de programmation, dans une optique avant tout technico-financière, pour éclairer le choix des moyens compte tenu des objectifs à atteindre. Les conditions de gouvernance et de mise en œuvre organisationnelles et territoriales (liens entre acteurs et/ou thématiques, relais à mobiliser...), les implications socioéconomiques de changements promus ou plus largement les éléments conflictuels qui y sont attachés sont peu ou pas investigués, ce qui explique largement le « point aveugle » de la stratégie dans les démarches. Le type de connaissances mobilisées préfigure en effet largement le type de débat et de réflexion qu'elles peuvent nourrir : la question des résistances au changement et des moyens de les surmonter n'étant pas instruite, il n'y a guère de chance qu'elle puisse être discutée dans les instances de pilotage des contrats territoriaux. Le collectif réuni autour de l'outil contractuel ne partage alors pas explicitement une même problématique du changement à promouvoir, qui permettrait d'articuler une logique globale d'action et des leviers particuliers à activer. Faute de recul, il n'a alors généralement pas d'autre choix que de s'inscrire dans les logiques de changement qui préexistent sur le terrain, telle que par exemple, en matière de réduction des pollutions diffuses, celle de l'optimisation agronomique des pratiques agricoles quelle que soit l'efficacité de cette logique vis-à-vis des objectifs à atteindre.

Il est donc proposé que l'accompagnement des contrats incite davantage leurs porteurs à mobiliser des connaissances plus à même de traiter les conditions de faisabilité des changements à promouvoir, des résistances à anticiper et, ainsi, des logiques globales et leviers particuliers à privilégier. L'accompagnement des contrats territoriaux et de leurs porteurs doit donc promouvoir :

— **Des études avec un contenu plus stratégique et global.** En phase de conception ou de renouvellement des contrats, il est nécessaire d'impulser une approche qui dépasse l'analyse technico-financière venant d'être mentionnée. Cette impulsion, pour être efficace, doit se traduire concrètement par des propositions d'études à conduire auprès des porteurs de contrats, notamment sous la forme de cahier des charges type portant sur des domaines encore sous-investis : dimensions socioéconomiques associées aux changements techniques nécessaires pour atteindre les objectifs, perceptions des milieux aquatiques en lien avec les ambitions de restauration qui y sont affectées, organisation de la maîtrise d'ouvrage et plus largement enjeux de gouvernance attachés aux actions à conduire, etc.

— **Une approche renforcée et révisée des suivis, bilans et évaluations.** Si l'action opérationnelle au cours de la vie du contrat doit bien sûr faire l'objet d'un suivi technique et financier, le recul stratégique à développer dans ces démarches nécessite de reconsidérer les procédures de suivi des

contrats : (1) en ciblant ce suivi sur certaines variables clés, définies lors de la phase de conception du contrat en tant que gage d'efficacité globale de l'action (actions prioritaires, mobilisation de tel ou tel type d'acteurs...), (2) en allégeant le temps (et donc l'exigence de détail) consacré aux bilans annuels pour renforcer en contrepartie l'effort sur les bilans à mi-parcours, de telle sorte que ceux-ci, en s'éloignant d'un mode de rédaction proche du « rapport d'activité » et en analysant les éventuelles difficultés rencontrées, suscitent un temps de débat et de prise de recul plutôt qu'un exercice formel de rapportage et (3) en maintenant voire en renforçant le rôle de la phase d'évaluation, notamment en orientant davantage le regard évaluatif vers la stratégie développée et son efficacité globale plutôt que sur l'avancement des actions prévues et les retards de mise en œuvre des moyens (notamment sur les contrats « milieux aquatiques », pour lesquels il semble que les phases d'évaluation restent sur un plan technique et/ou financier peu propices à soutenir une discussion sur la stratégie de restauration adoptée).

— **Le renforcement de la mise en réseau et de la capitalisation mutualisée entre contrats : retours d'expériences, de formation, séminaires** Il s'agit ici de favoriser l'échange d'expérience aussi bien entre équipes d'animation qu'entre élus porteurs de contrats, afin de là encore susciter une prise de recul vis-à-vis des terrains des uns et des autres. Ces échanges peuvent en particulier avoir lieu à l'occasion de formations ou de séminaires spécifiques à destinations de ces réseaux d'acteurs, animés par l'agence elle-même ou ses partenaires actifs sur les contrats territoriaux (conseil régionaux, Sage...).

— **La mise en place de dispositifs, par exemple à l'échelle des délégations territoriales, d'assistance à maîtrise d'ouvrage ou de conseil stratégique**, afin que les contrats territoriaux puissent bénéficier d'appui ponctuels aux moments clés propices à la réflexion stratégique : conception, évaluation, bilan à mi-parcours, ou encore lors d'éventuelles phases de blocage constatées sur le terrain.

— **Une répartition des rôles entre Sage et contrats territoriaux**, en cohérence avec les recommandations exposées ci-après (cf. recommandation R9) : sous réserve que les Sage gagnent en précision et en exigences sur le plan stratégique vis-à-vis des contrats, ils peuvent assumer une fonction d'évaluation permettant (1) de fournir aux contrats des orientations et questions évaluatives nourrissant leurs propres phases d'évaluation et (2) de mettre en discussion les résultats des évaluations de contrats dans leurs propres instances (CLE) afin d'instaurer un dialogue fructueux entre les deux niveaux, sur un plan stratégique.

R7) PILOTER LES CONTRATS DANS UNE PERSPECTIVE PLUS STRATÉGIQUE OU POLITIQUE

L'étude a largement souligné, notamment dans sa phase de cadrage, combien la logique générale de l'agence vis-à-vis des contrats territoriaux était marquée par un parti pris en faveur du principe de subsidiarité, voire « localiste » : l'agence s'en remet aux acteurs locaux, sous réserve qu'ils respectent les règles procédurales attachées au contrat territorial, pour définir quelles sont les actions pertinentes pour atteindre les objectifs, ainsi que le mode de gouvernance à mettre en place autour du contrat pour le mener à bien. Si ce parti pris est gage de l'adaptabilité de l'outil contrat à la diversité des territoires du bassin Loire-Bretagne, il n'est guère propice à l'impulsion de la réflexion stratégique qui fait aujourd'hui défaut dans la conception et la mise en œuvre des contrats. Or, comme l'a souligné l'un des membres du comité de pilotage, l'agence est particulièrement légitime pour porter des exigences de fond et non seulement de procédure vis-à-vis des contrats. En effet, ses missions sont tournées vers un objet unique – l'eau et les milieux aquatiques – et son rôle est donc bien, contrairement à d'autres acteurs porteurs de missions plus diversifiés et potentiellement antagonistes, de porter des ambitions et exigences spécifiques en la matière. Cette analyse est d'ailleurs corroborée par les constats établis lors de cette étude sur le terrain, où les acteurs locaux peuvent ne pas considérer uniquement positivement les marges de manœuvre que leur laisse l'agence de l'eau pour la définition du contenu du contrat, en regrettant qu'elle ne s'engage pas davantage sur des exigences concrètes au-delà des principes et des objectifs affichés, de façon à contribuer au débat local et à la recherche de cohérence entre objectifs recherchés et actions mises en œuvre.

C'est pourquoi, en cohérence avec les recommandations formulées plus haut quant aux règles qui régissent le fonctionnement des contrats (recommandation R3), il est proposé que l'agence, dans son accompagnement des contrats, sorte de sa posture « localiste » pour assumer plus nettement son engagement stratégique en faveur des objectifs de préservation et de reconquête de la ressource et des milieux. Plutôt qu'une procédure de « co-construction » avec les acteurs locaux, la conception des contrats territoriaux gagnerait à être davantage considérée a priori comme une procédure de « négociation », au sein de laquelle l'agence est porteuse de propositions et d'exigences

conditionnant son soutien à la démarche. Plutôt que de construire les contrats à partir d'une « feuille blanche », alors même que des objectifs à atteindre sont pré-identifiés par l'agence, il s'agit d'impulser le dialogue avec les acteurs locaux et de structurer la contractualisation autour d'une proposition initiale de négociation, consistant pour l'agence à porter :

- **Une exigence accrue sur le contenu des contrats, en formulant plus nettement des priorités initiales à respecter.** En cohérence avec les recommandations formulées plus haut sur la priorisation et l'établissement d'un référentiel partagé au sein des équipes de l'agence (recommandation R4), il s'agit de faire valoir d'emblée des objectifs à atteindre et des types de changement à produire pour ce faire qui selon l'agence doivent figurer au contrat (points durs, types d'actions incontournables...). Conformément aux évolutions de règles proposées plus haut (recommandation R3), ceci ne préjuge pas de l'issue de la négociation avec les acteurs locaux quant au contenu exhaustif du contrat ni de l'éventuelle progressivité de la démarche sur plusieurs générations de contrats, mais permet de fixer dès le départ un cap lisible pour tous, base indispensable pour initier une réflexion stratégique collective.
- **Une exigence accrue sur la gouvernance et le pilotage des contrats.** Afin de voir la plus-value stratégique des contrats s'améliorer, l'agence doit revendiquer un droit de regard sur la composition de leurs instances de pilotage. Sur ce point, il est nécessaire de s'affranchir de principes « de bon sens » en réalité trop généralistes pour être opérants : il ne peut s'agir ni de simplement s'en tenir aux partenaires techniques avec qui mener les actions « pour que ça avance », ni d'appeler au contraire à « mettre tous les acteurs autour de la table » sans préciser davantage quel collectif une telle expression recouvre. Le souci devant guider l'exigence de l'agence en la matière est celui de la qualité des débats devant avoir lieu dans les instances du contrat pour alimenter une réflexion stratégique collective : quels sont les bénéficiaires des changements promus par le contrat et peut-on les associer à sa conception ? Différentes logiques de changement sont-elles portées par les acteurs en présence et ainsi susceptibles de polariser une discussion fructueuse ? Face aux résistances à anticiper, des alliances peuvent-elles se nouer dans les instances du contrat ? etc. De telles interrogations, à instruire au cas par cas, peuvent efficacement guider la définition des exigences de l'agence quant aux instances de pilotage d'un contrat. Ces exigences peuvent d'ailleurs varier selon les phases de celui-ci : s'il est vrai qu'en phase « routine » de mise en œuvre, le pilotage peut rester centré sur les acteurs techniques porteurs des actions à mettre en œuvre, les phases de conception et d'évaluation gagnent grandement à associer une plus grande pluralité d'acteurs. La dimension éventuellement conflictuelle des discussions en découlant, correctement animée, constitue non pas un frein mais un moteur pour une réflexion stratégique embrassant un plus large champ des possibles. Enfin, l'agence doit également, lorsque la logique de changement adoptée par le contrat l'appelle, être vigilante et/ou force de proposition pour voir les porteurs du contrat s'efforcer, au-delà des instances de pilotage de la procédure, de mobiliser des relais territoriaux (médiation territoriale sur des opérations localisées de restauration de cours d'eau, mobilisant par exemple des élus locaux ou des conseillers techniques de structures spécialisées, association des conseils communautaires de communautés de communes dans le cadre d'un projet de territoire axé sur la reconquête de la qualité de l'eau, etc.).

Le contrat dans son environnement partenarial et territorial

R8) AMÉLIORER LE PARTENARIAT ENTRE FINANCEURS D'UN MÊME CONTRAT

La recommandation précédente, consiste pour l'agence à définir vis-à-vis des acteurs locaux une position initiale de négociation pour construire les contrats. Plus généralement, la logique globale ressortant de cette évaluation consiste à faire du contrat territorial un outil d'engagement collectif sur une stratégie plutôt que sur un programme d'actions détaillé. Ces deux propositions, renforcent la nécessité pour l'agence d'opérer une articulation avec les autres partenaires institutionnels et financeurs du contrat. En effet, deux raisons poussent à formuler cette recommandation :

- d'une manière générale, une position de négociation portée par l'agence auprès des acteurs locaux sera d'autant plus audible qu'elle sera partagée en amont avec les autres partenaires du contrat ;
- dans certains cas, la logique promue par l'agence, et le cas échéant négociée avec les acteurs locaux, pourrait s'axer sur des leviers d'intervention ne relevant pas de manière centrale des aides de l'agence : politique foncière, structuration de filière agricole, tourisme, culture... La crédibilité de l'agence à défendre une telle stratégie lors de la construction du contrat, ou à s'y engager lors de sa signature, dépend alors de sa capacité à inscrire son propre engagement dans un cadre partenarial

adapté. Ce partenariat associant les autres acteurs institutionnels (Régions, Départements, État, opérateurs fonciers...) semble indispensable dans la mesure où ces acteurs détiennent des compétences et des dispositifs d'interventions, nécessaires à la réussite du contrat.

Au-delà d'une simple articulation financière, il s'agit pour l'agence d'organiser une coordination avec les partenaires institutionnels des contrats, en amont des négociations à conduire avec les acteurs locaux. Pour cela, nous proposons d'**instituer des temps de coordination spécifiques entre partenaires et financeurs de contrat, à une échelle territoriale globale** (pouvant aller par exemple du département à la délégation, en passant par l'échelle régionale), afin de collectivement :

— **Définir, dans la mesure du possible, une approche commune des situations locales** : quels types de contrat souhaitent-on promouvoir selon les endroits et avec quelles priorités (cf. notamment les différentes configurations territoriales évoquées dans la recommandation R2) ? Avec quel niveau d'exigence vis-à-vis des acteurs locaux, et en faisant auprès d'eux la promotion de quelle logique de changement ? Quels sont en particulier les cas où une dynamique de projet politique de territoire serait susceptible d'être engagée au bénéfice de l'eau et des milieux aquatiques ? Quels types de maîtres d'ouvrage et d'acteurs faudrait-il alors chercher à y associer ? En croisant les regards et connaissances des différents acteurs institutionnels en présence, ces temps de coordination permettraient de renforcer leur capacité collective d'impulsion vis-à-vis des acteurs locaux, non pour définir à leur place la stratégie locale à développer, mais bien pour engager avec eux une discussion et une négociation dont le contenu sera d'autant plus consistant qu'il s'appuiera sur des propositions riches et circonstanciées de la part des acteurs institutionnels. Outre leur intérêt en amont de l'élaboration des contrats, ces temps de coordination sont également susceptibles d'améliorer le dialogue avec les acteurs locaux lors de la phase d'évaluation des contrats.

— **Se répartir les rôles et légitimités dans l'appui aux dynamiques des contrats territoriaux.** L'approche commune ainsi définie n'a pas pour seul intérêt de partager un même discours vis-à-vis des acteurs locaux. Elle permet également de se répartir les rôles dans l'appui aux contrats, selon la légitimité des uns et des autres selon les dimensions du contrat à investir : telle priorité du contrat pourra aisément être promue et argumentée par l'agence (lien direct d'un volet d'action avec la DCE et les aides de l'agence, par exemple) tandis qu'une autre le sera plus efficacement par le conseil régional (soutien possible par des crédits européens régionalisés) ou départemental (articulation avec la politique espaces naturels sensibles) ou encore par l'État (complémentarité avec l'agenda réglementaire). Cette clarification du rôle des uns et des autres permet en outre de préparer l'éventuelle mobilisation d'élus (régionaux ou départementaux) pour impulser les contrats voire participer à leur pilotage.

— **Se répartir les outils et dispositifs d'appui au contrat** : en cohérence avec ce qui précède, il s'agit bien sûr également de se répartir concrètement les outils d'intervention, financiers ou autres (politiques foncières, approches filières...) susceptibles d'être mobilisés pour appuyer l'approche promue auprès des acteurs locaux et dont l'existence doit par conséquent être valorisée auprès de ces derniers : aides « sectorielles » (eau et milieux aquatiques, agriculture), outils de soutien à l'économie et au développement local, politiques culturelles ou touristiques, outils fonciers, etc. L'intérêt ici est d'opérationnaliser l'approche promue auprès des acteurs locaux, mais aussi si possible de simplifier la charge administrative qui pèse sur les uns et les autres pour assurer le financement du contrat. Sans nécessairement aller jusqu'à la mise en place d'un « guichet unique », il peut s'agir par exemple de mettre en place, par cet effort de coordination et de répartition des rôles entre financeur, un « décroisement » des aides, facteur de simplification (en veillant, toutefois, à ce que cette distribution des outils et financements n'ait pas pour effet de renvoyer chacun à sa propre politique et, dans la durée, de voir l'approche partagée se dissiper en transformant le « décroisement » en « cloisonnement »...). Par ailleurs, au-delà des aides et dispositifs d'intervention, les partenaires du contrat peuvent également s'efforcer de mutualiser leur capacité d'appui transversal aux démarches contractuelles et à leur porteurs (dispositifs de formation, d'animation de réseaux techniques ou d'élus, d'appui stratégique ponctuel ou d'assistance à maîtrise d'ouvrage tel qu'envisagé dans la recommandation R6 pour ce qui concerne l'agence...)

— **Penser le positionnement relatif des contrats territoriaux par rapport aux procédures réglementaires.** Comme on vient de l'évoquer, des liens peuvent exister entre le contrat territorial et l'agenda réglementaire, notamment dans les cas de figure distingués dans cette évaluation où le territoire local fait l'objet d'une injonction réglementaire spécifique (AAC, classement de cours d'eau...). L'évaluation montre que cette injonction peut parfois produire des effets contre-productifs, en induisant une confusion, dans la perception des acteurs locaux, entre l'outil contractuel et l'approche régaliennne, par nature plus « descendante » et imposée – cette confusion pouvant

entraîner tant des réactions d'opposition que des « alignements » de la procédure contractuelle sur la procédure réglementaire. Pour s'assurer que l'injonction réglementaire contribue effectivement à impulser l'action, il est donc nécessaire que les partenaires institutionnels du contrat, État compris, distinguent plus nettement les deux types de procédures afin d'arguer davantage de leur complémentarité (à l'image, par exemple, des contrats territoriaux inscrits dans le dispositif Re-Sources de la Région Poitou-Charentes vis-à-vis des procédures réglementaire ZSCE).

R9) OPTIMISER LES ARTICULATIONS ENTRE DYNAMIQUES DE SAGE & CONTRAT TERRITORIAUX

Les liens entre Sage et contrats territoriaux sont potentiellement nombreux : les deux procédures sur le bassin Loire-Bretagne se caractérisent par une forte couverture territoriale, et sont donc fréquemment présentes sur un même territoire – les contrats territoriaux pouvant en particulier contribuer à l'émergence de Sage, et réciproquement. Cependant, l'évaluation a montré que si de nombreuses synergies sont possibles entre ces deux maillons de l'action territoriale, ces dernières semblent le plus souvent non optimisées, et ce sur les trois dimensions de l'action collective distinguées dans ce rapport : opérationnelle, stratégique et politique. Pour améliorer cette situation et optimiser la synergie entre ces deux procédures, il est nécessaire de s'affranchir d'une vision trop théorique, voire simpliste, de la complémentarité entre Sage et contrats, selon laquelle il reviendrait aux premiers de définir « la stratégie » et aux seconds « l'action opérationnelle » en découlant. En réalité, si une complémentarité est bien à rechercher entre ces deux niveaux, elle ne peut se faire aussi simplement par distribution de fonctions aussi génériques. Ainsi que le montre l'ensemble de cette évaluation, les contrats doivent nécessairement développer à leur propre niveau une réflexion stratégique (pour anticiper des résistances au changement et inertie que le Sage seul ne saurait traiter ni même totalement percevoir à sa propre échelle). Dans certains cas, les contrats peuvent également être le creuset d'une dynamique politique de projet de territoire à leur échelle locale (notamment lorsque le « patrimoine commun » faisant l'objet de cette dynamique est d'abord approprié localement : site emblématique...). Réciproquement, on sait combien les Sage gagnent également, de leur côté, à ne pas se désintéresser de l'action opérationnelle pour assurer leur légitimité dans les territoires (cf. évaluation GP5 en Bretagne). Dès lors, il est proposé de renforcer la synergie entre les deux procédures concomitamment sur ces trois dimensions :

— **Volet opérationnel : renforcer la coopération opérationnelle et fonctionnelle entre équipes (compétences, moyens, appropriation).** L'évaluation montre que les contrats ne se réfèrent le plus souvent que partiellement aux orientations des Sage dans la définition de leurs actions et programmations, à l'exception des cas particuliers où ils partagent avec eux une même échelle géographique et/ou une même communauté d'acteurs (voire une même structure porteuse). Sur un autre plan, il s'avère que les articulations fonctionnelles entre animateurs de Sage et de contrats sont présentes, mais peu optimisées (cf. évaluation GP5 en Bretagne). Il y a donc lieu d'améliorer l'interface opérationnelle entre les deux procédures, notamment dans un effort de coordination entre contrats, de partage d'outils méthodologiques voire de mutualisation de compétences et de moyens humains, à l'échelle du Sage. Un tel effort ne se décrète pas et nécessite alors que des moyens spécifiques, notamment des moyens humains, y soient consacrés, à l'image du « contrat chapeau » déployé sur l'ensemble du territoire du Sage Sèvre-Nantaise et porté par l'EPTB local afin d'assurer l'interface et la coordination de l'ensemble des contrats territoriaux de son territoire, portés par des structures locales. Certains membres du comité de pilotage estiment par ailleurs que l'échelle du Sage pourrait constituer une échelle pertinente de mutualisation de l'ingénierie au service des contrats, allant jusqu'à considérer qu'une structure porteuse commune au Sage et aux contrats de son territoire (le cas échéant déconcentrée à l'échelle de ces derniers), pourrait constituer un schéma organisationnel efficient.

— **Volet stratégique : Renforcer les orientations des Sage sur les dimensions stratégiques et structurelles des contrats (objectifs spécifiques, leviers à mobiliser, organisation des maîtrises d'ouvrages).** L'évaluation fait le constat que les contrats ne se réfèrent généralement que sur un plan plutôt formel aux orientations du Sage pour justifier leurs propres objectifs et actions. Par ailleurs, cette étude souligne de manière centrale le manque d'investissement de la dimension stratégique de l'action collective dans les contrats territoriaux, et le rôle potentiel des Sage pour contribuer à pallier cette faiblesse des contrats. Pour cela, il est nécessaire que les Sage eux-mêmes soient incités par leurs partenaires – et notamment par l'agence – à développer une réflexion et une doctrine spécifique en ce qui concerne les contrats territoriaux présents sur leur territoire. Il s'agit concrètement de leur demander explicitement, notamment lors de la phase d'élaboration de la stratégie du Sage ou lors de sa révision, de préciser leurs attentes vis-à-vis des contrats en ce qui concerne (1) les objectifs spécifiques qui pourraient être retenus sur les territoires de contrats, (2) les logiques de changement

que le Sage recommande pour atteindre ces objectifs (changement de pratiques / de systèmes agricoles, leviers techniques, fonciers, politiques mobilisables au-delà du domaine de l'eau, etc.) et (3) le mode d'organisation qu'il promeut sur le plan de la structuration de la maîtrise d'ouvrage. Autrement dit, il s'agit de préciser le « cahier des charges » de la construction d'une stratégie du Sage en faisant des contrats territoriaux un axe de réflexion incontournable pour les Sage.

— **Volet politique : renforcer les liens entre les instances respectives des deux procédures.**

Dans le principe, le Sage est potentiellement en mesure d'incarner un projet politique dans lequel s'inscrit le contrat territorial, soit lorsqu'il se construit lui-même en tant que projet de territoire, soit dans tous les cas parce qu'il rappelle et décline, dans son PAGD et son règlement, les objectifs d'intérêt général qu'il doit contribuer à réaliser (Sdage, DCE...). Le Sage incarne donc une forme d'injonction vis-à-vis du contrat territorial mais, de la même manière que les injonctions réglementaires qui motivent certains contrats territoriaux, cette injonction risque de rester externe au contrat et de ne pas suffire à faire projet pour le contrat, à lui donner sens aux yeux de ses parties prenantes locales. Pour que l'ambition portée par le Sage soit relayée par les acteurs locaux, il convient de renforcer les liens entre les deux procédures, et ce de deux manières :

- en veillant à ce que, dans la mesure du possible, **des élus soient communs aux deux instances** (CLE/comité de pilotage du contrat), de telle sorte que le projet porté par le Sage soit relayé au sein du comité de pilotage du contrat, et réciproquement que celui porté par le contrat le soit au sein de la CLE⁸⁹;
- en incitant la CLE à **fournir des avis plus circonstanciés sur les contrats territoriaux au stade de la présélection ou de renouvellement**, au-delà des avis formels que génère souvent la procédure actuelle de consultation des CLE. Ceci passe par la formulation, par les partenaires du Sage – et notamment par l'agence de l'eau – de questions précises relatives au contrat à destination de la CLE, afin de l'inciter plus clairement à ne pas rendre un avis trop générique.

⁸⁹ Les discussions en comité de pilotage ont fait ressortir l'intérêt que l'un de ces élus communs aux deux instances ne soit pas issu du territoire de contrat, de telle sorte que son rôle de porteur du projet Sage dans les instances du contrat gagne en lisibilité. Symétriquement, l'action de l' élu issu du territoire de contrat au niveau de la CLE ne doit pas être interprétée par ses pairs comme une simple défense des « intérêts locaux ».

ANNEXES :

ANNEXE 1 : SIGLES ET ABRÉVIATIONS	104
ANNEXE 2 : BIBLIOGRAPHIE ET DOCUMENTATION	106
ANNEXE 3 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES.....	108
ANNEXE 4 : LISTE DES DOSSIERS ANALYSÉS	111
ANNEXE 5 : RÉSULTATS DÉTAILLÉS DE L'ENQUÊTE INTERNE.....	112
ANNEXE 6 : RÉSULTAT DÉTAILLÉ DE L'ENQUÊTE EXTERNE	125
ANNEXE 7 : RÉSULTATS DES ÉTUDES DE CAS	136
ANNEXE 8 : ANALYSES COMPARATIVES	158

Annexe 1 : Sigles et abréviations

7P	7 ^e programme de l'agence de l'eau
8P	8 ^e programme de l'agence de l'eau
9P	9 ^e programme de l'agence de l'eau
10P	10 ^e programme de l'agence de l'eau
AAC	Aire d'alimentation de captage
AB	Agriculture biologique
AE	Agence de l'eau
AEAG	Agence de l'eau Adour-Garonne
AELB	Agence de l'eau Loire-Bretagne
AEP	Alimentation en eau potable
AERM	Agence de l'eau Rhin-Meuse
AERMC	Agence de l'eau Rhône-Méditerranée & Corse
AESN	Agence de l'eau Seine-Normandie
AF	Armor-Finistère
ALA	Allier-Loire amont
AM	Anjou-Maine
AMO	Assistance à maîtrise d'ouvrage
ANC	Assainissement non collectif
ASA	Associations syndicales autorisées
BV	Bassins versants
BVAV	Bassin versant « algues vertes »
CA	Communauté d'agglomération
CBV	Contrats de bassin versant
CCTP	Cahier des clauses techniques particulières
CE	Cours d'eau
CG	Conseil général
CI	Chargés d'interventions
CIS	Chargés d'interventions spécialisés
CL	Centre-Loire
CLE	Commission locale de l'eau
CPA	Commissions professionnelles agricoles
CR	Conseil régional
CRE	Contrats de restauration et entretien
CT	Contrat territorial
CTMA	Contrat territorial milieux aquatiques

DCE	Directive cadre sur l'eau
DT	Délégation territoriale
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
GEMAPI	Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
GP5	Grand projet 5
GQ	Gestion quantitative
MA	Milieux aquatiques
MAE	Mesure agro-environnementale
MAET	Mesure agro-environnementale territorialisée
ME	Masse d'eau
MO	Maître d'ouvrage
NIE	Nappe intensément exploitée
OA	Ouest-Atlantique
OP	Objectif opérationnel
OS	Objectif stratégique
PAGD	Plan d'aménagement et de gestion durable
PdM	Programme de mesures
PDRH	Programme de développement rural hexagonal
PL	Poitou-Limousin
PMBE	Plan de modernisation des bâtiments d'élevage
POLL	Pollution
PTAP	Plan territorial d'actions prioritaires
PVE	Plan végétal pour l'environnement
Safer	Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural
Sage	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
Sdage	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SIAEP	Syndicat intercommunal d'adduction d'eau potable
SIBV	Syndicat Intercommunal du bassin versant
SIG	Système d'information géographique
SM	Syndicat mixte
STEP	Station d'épuration des eaux usées
VA	Valeur ajoutée
ZAR	Zones d'action renforcée
ZES	Zones à enjeu sanitaire
ZH	Zone humide
ZRE	Zone de répartition des eaux
ZRE	Zones de répartition des eaux
ZSCE	Zones soumises à contraintes environnementales

Annexe 2 : Bibliographie et documentation

- AELB (1996) - 7^e programme d'intervention de l'agence de l'eau Loire-Bretagne 1997-2001
- AELB (2002) - 8^e programme d'intervention de l'agence de l'eau Loire-Bretagne 2003-2006
- AELB (2006) - 9^e programme d'intervention de l'agence de l'eau Loire-Bretagne 2007-2012
- AELB (mai 2013) – Bilan du 9^e programme de l'agence de l'eau Loire-Bretagne 2007-2012
- AELB – Des outils privilégiés : l'approche territoriale et la politique contractuelle. 10^e programme 2013-2018 (diaporama)
- AELB (2012) – Le 10^e programme de l'agence de l'eau Loire-Bretagne. Volume 1 – Délibérations redevances et programme
- AELB (2013) – Fiches action du 10^e programme de l'agence de l'eau Loire-Bretagne
- AELB (2013) – Fiche action 9_1 b "Approche territoriale et partenariat avec les grandes collectivités locales Ciblage et territorialisation des interventions : les Sage et les contrats territoriaux" relative aux contrats territoriaux
- AELB – Modèle de contrat territorial sous le 10^e programme de l'agence de l'eau Loire-Bretagne 2013-2018
- AELB (octobre 2008) – Synthèse de l'évaluation globale du 9^e programme d'intervention de l'agence de l'eau Loire-Bretagne
- AELB – Fiche outil contractuel, Contrat territorial
- AELB – Fiche outil contractuel, Convention de partenariat départemental
- AELB – Fiche outil contractuel, Accord de programmation
- AELB – Fiche outil contractuel, Contrat de partenariat avec les structures porteuses de Sage
- AELB – Fiche outil contractuel, Convention pour l'émergence, la structuration et le renforcement de maîtrises d'ouvrage pour les milieux aquatiques
- L. Boltanski et L. Thévenot (1991) : *De la justification*, Gallimard
- EPICES & ASca (2011) - *Évaluation de la politique de l'agence de l'Eau Seine-Normandie en faveur de la maîtrise de la gestion des sols à long terme sur les bassins d'alimentation de captage en eau potable souterraine* - AESN
- EPICES & ASca (2014) - *Protection des captages d'eau potable : accompagnement pour la mise en place d'un centre de ressources. Rapport final* – INRA
- EPICES & ASca (2011) - *Évaluation de l'Outil contrat (7^e - 8^e - 9^e programmes). Rapport final* - AESN
- ÉPICES & ADE (2011) - *Evaluation à mi-parcours du programme de développement rural hexagonal (PDRH). MAAPRAT.*
- EPICES (2012) – *Note concernant les dispositifs de suivi-évaluation des contrats territoriaux à l'échelle de l'agence de l'eau Loire-Bretagne* – AELB
- EPICES, ASca, ADAGE, ContreChamp (mars 2014) – *Assistance à maîtrise d'ouvrage pour l'évaluation des contrats territoriaux Grand Projet 5/ Contrat de Projet État Région 2007-2013. Rapport final* – AELB
- IAAT Poitou-Charentes (2012) – *Évaluation global et collective de la composante gouvernance du programme Re-Resources : Document de synthèse* – Programme Re-Source
- C. Kervévan, H. Biscara, O. de Guibert et Y. Mérillon (2010) – *Note de travail sur la mise en œuvre de la procédure de consultation technique du siège pour les opérations territoriales* – AELB

Laure Valette (2010) – *Évaluation du contrat territorial, document de travail. Analyse des données financières* – AELB

Michel Crozier (1995) - *La crise de l'intelligence. Essai sur l'impuissance des élites à se réformer*, Paris, InterEditions, p.19

L. Thévenot (2006) - *L'action au pluriel, sociologie des régimes d'engagement*, La Découverte

Payen Denis, Coppinger N, CHOLLEY F, Madignier ML, Benezit JJ, Simoni ML, Laganier R (2013) *Évaluation de la politique de l'eau. Rapport CGEDD- CGAER- IGF- IGA- CGEJET- Université Paris Diderot*

Yves Mérillon (2010) – Note de service n° 2010-05 sur les relations siège-délégations : cas particulier des contrats territoriaux – AELB

Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées

ENTRETIENS DE CADRAGE

Prénom Nom	Fonction	Nom de la structure
Alphonse MUNOZ	Chargé de mission en charge des politiques d'intervention sur les cours d'eau	AELB
Carole KERVEVAN	Chef du Service agriculture et milieux aquatiques	AELB
Céline THIEBAUT	Chargée de mission Politique territoriale	AELB
Claude GITTON	Directeur Général Adjoint	AELB
Régis HERNAÏOU	Coordinateur des politiques d'intervention	AELB
Laura VALETTE	Chef de projet Evaluation	AELB
René REGNAULT	Ex-président de la commission des Intercommunes	AELB
Christine ADIE	Présidente	Chambre d'Agriculteurs de Vendée
Serge MERLIN	Vice-président	Conseil Régional de Poitou-Charentes

ENTRETIENS BENCHMARK

Prénom Nom	Fonction	Nom de la structure
Fanny OLIVIER	Chargée de projets Politique territoriale	Agence de l'Eau Seine-Normandie DT Seine-Aval
Hélène FLACHON	Coordinatrice politiques contrats, animation et éducation à l'environnement	Agence de l'eau Rhône Méditerranée et Corse
Jean-Yves BOGA	Expert gestion territoriale	Agence de l'eau Adour-Garonne
Stéphane LE BOURHIS	Chargé d'études Evaluation	Agence de l'eau Seine-Normandie

IMMERSIONS EN DÉLÉGATION TERRITORIALE

Prénom	Nom	Fonction	Délégation
Marc	BOISSIER	Chef de service Allier Auvergne	Allier Loire amont
Fany	CHAILLOU	CIS, Politiques territoriales	Allier Loire amont
Yannick	ERAUD	Chargé de mission planification, intérim direction	Allier Loire amont
Christiane	MENJEAUD	Chef de service Loire Bourgogne	Allier Loire amont
François	PENAUD	CIS	Allier Loire amont
Olivier	SIMEON	CIS	Allier Loire amont
Bruno	TEXIER	CIS	Allier Loire amont
Audrey	BAYLE	CI Milieux aquatiques	Anjou-Maine
Pascal	BONIOU	CIS, SAGE	Anjou-Maine
Maud	COURCELAUD	CIS, Politiques territoriales	Anjou-Maine
Thierry	GENETTAIS	Chargé de mission Evaluation Planification	Anjou-Maine
Corinne	MOREL	Technicienne supérieure Agriculture	Anjou-Maine
Philippe	RIGUIDEL	Directeur	Anjou-Maine
Marine	RUAUX	Chef de service Interventions	Anjou-Maine
Mathilde	VAULÉON	CI Agriculture	Anjou-Maine
Sylvie	DETOC	Directrice régionale	Armor-Finistère
Marie-Claude	NIHOUL	Service des Espaces Ruraux Chargée d'intervention spécialisée BV/SAGE	Armor-Finistère
Pierre	PRODHOMME	Service des Espaces Ruraux Chargé d'intervention spécialisé BV/SAGE	Armor-Finistère
Philippe	SEGUIN	Chef de Service des Espaces Ruraux	Armor-Finistère
Cyril	BESSEY	Chargé d'interventions spécialisé en milieu aquatique - politique territoriale	Centre-Loire
David	BRUNET	Chargée d'interventions collectivités, agriculture, MA d'Indre-et-Loire	Centre-Loire
Bernadette	DORET	Directrice	Centre-Loire
Amélie	GARNIER	Chargée d'interventions collectivités, agriculture, MA du Cher	Centre-Loire
Sophie	GILLET	Chargée de mission politique agricole	Centre-Loire
Jean-Luc	GOUBET	Chef du service Cher, Indre-et-Loire, Loiret	Centre-Loire
Isabelle	MERESSE	Chargée d'interventions des opérations territoriales Loir-et-Cher, Eure-et-Loir	Centre-Loire
Jean-François	MIGNOT	Chargé de mission planification	Centre-Loire
Jacques	MOURIN		Centre-Loire
Françoise	NIOCHE SEIGNEURET	Chef du service Eure-et-Loir, Loir-et-Cher, Indre	Centre-Loire
Olivier	BICHOT	CI agriculture et milieux aquatiques	Ouest-Atlantique
Jean-Claude	DUBOS	CIS gestion de projets	Ouest-Atlantique
Sophie	LELCHAT	Chef de service actions territoriales	Ouest-Atlantique
Isabelle	LESTRAT	CI agriculture et milieux aquatiques	Ouest-Atlantique
Rémy	LIONNAIS		Ouest-Atlantique
Hervé	PONTHIEUX	CIS gestion de projets	Ouest-Atlantique
Yvon	SIOU	CIS cellule planification	Ouest-Atlantique
Samuel	ANDRE	Chargé d'intervention spécialisé Opérations territoriales, milieux aquatiques	Poitou-Limousin
Florence	BARRE	Chargée d'intervention spécialisée Opérations territoriales, milieux aquatiques, pollutions diffuses	Poitou-Limousin
Claude	DALLET	Chef de Service Actions territoriales, agriculture et milieux aquatiques	Poitou-Limousin
Claire	GAGNEUX	Cellule générale, Stratégie et planification	Poitou-Limousin
Eric	LEVESQUE	Service Actions départementales eau et assainissement Collectivités Creuse et Corrèze	Poitou-Limousin
Olivier	RAYNARD	Directeur	Poitou-Limousin

Annexe 4 : Liste des dossiers analysés

Les dossiers analysés ont été sélectionnés sur la base de 4 critères principaux :

- (1) Période / programme du contrat (début du 9^e programme, fin du 9^e programme et 10^e programme),
- (2) Nombre de générations (contrats sur plusieurs générations ou pas),
- (3) Profils thématiques (multithématique, pollutions diffuses, milieux aquatiques et gestion quantitative),
- (4) Contrat AAC ou non.

Et 2 critères secondaires :

- (1) Surface / taille,
- (2) Moyens financiers, (3) Appartenance à un Sage.

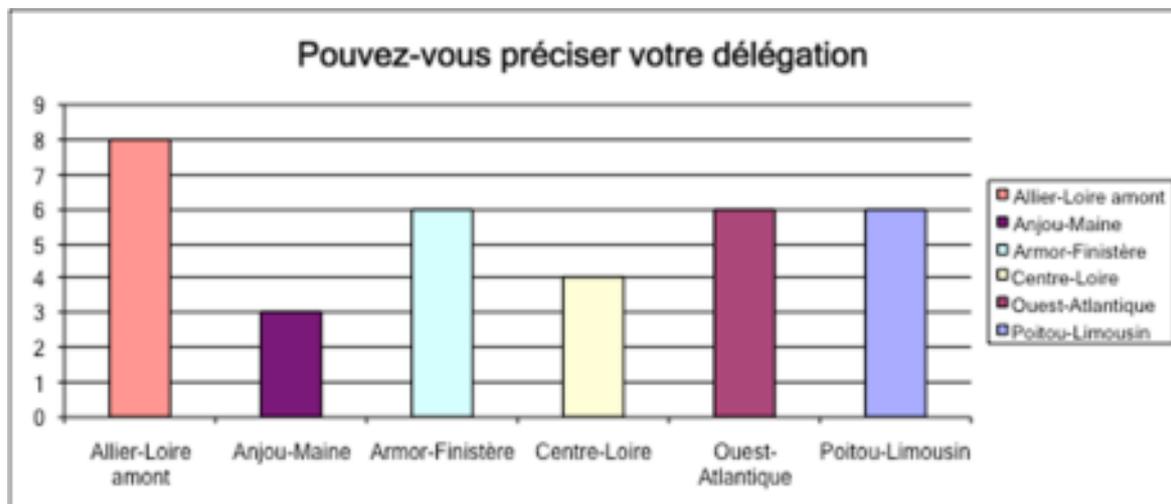
Les consignes de sélection sont les suivantes : (1) Contrat 10^e programme en surnombre et équilibre entre contrat de début et de fin de 9P, (2) 15 % de contrats de plusieurs générations, (3) Un équilibre global de profils thématiques et par délégations, (4) Surestimer le nombre de AAC.

Nom du CT	Délégation territoriale	Profil thématique	Début de programmation	Nombre de générations de CT	Génération du CT	Surface du CT en km ²
Affluents Langeais Haut Allier	Allier-Loire amont	CE	Début 9P	Une génération	1-Première génération	
Jamossin et affluents	Allier-Loire amont	CE	Fin 9P	Une génération	1-Première génération	69
10 captages prioritaires Allier	Allier-Loire amont	P	Contrat 10P	Une génération	1-Première génération	535
Doue moyenne	Allier-Loire amont	POLL&CE	Contrat 10P	Une génération	1-Première génération	503
Furan affluents	Allier-Loire amont	POLL&ZH&CE	Contrat 10P	Une génération	1-Première génération	178
Aron	Anjou-Maine	CE	Fin 9P	Une génération	1-Première génération	186
authion	Anjou-Maine	CE	Contrat 10P	Une génération	1-Première génération	1 491
Basses vallées Angevines	Anjou-Maine	CE	Contrat 10P	Une génération	1-Première génération	150
Vicon	Anjou-Maine	CE	Contrat 10P	Plusieurs générations	2-Deuxième génération	257
Captage Freigne	Anjou-Maine	P	Début 9P	Une génération	1-Première génération	5
Penvert	Anjou-Maine	P	Début 9P	Une génération	1-Première génération	27
Isle Doudu	Armor-Finistère	CE	Fin 9P	Une génération	1-Première génération	326
Gouet Anse Yffiac	Armor-Finistère	P	Fin 9P	Une génération	1-Première génération	
Aber Wrac'h	Armor-Finistère	POLL&CE	Début 9P	Une génération	1-Première génération	87
Haute Rance	Armor-Finistère	POLL&CE	Contrat 10P	Plusieurs générations	2-Deuxième génération	373
Horn Guillac Keralle	Armor-Finistère	POLL&CE	Début 9P solde ou en transition	Une génération	1-Première génération	284
Grand Treux	Armor-Finistère	POLL&ZH&CE	Contrat 10P	Une génération	1-Première génération	985
Tregor	Armor-Finistère	POLL&ZH&CE	Contrat 10P	Plusieurs générations	2-Deuxième génération	527
Barangeon affluents	Centre-Loire	CE	Fin 9P	Une génération	1-Première génération	256
Escotais	Centre-Loire	CE	Contrat 10P	Une génération	1-Première génération	215
Captages Val Orléans	Centre-Loire	P	Contrat 10P	Une génération	1-Première génération	65
Sidaillies	Centre-Loire	P	Début 9P solde ou en transition	Une génération	1-Première génération	160
Loir amont	Centre-Loire	POLL&CE	Contrat 10P	Une génération	1-Première génération	2 400
Sèvre Nantaise amont	Ouest-Atlantique	CE	Début 9P	Une génération	1-Première génération	
Blavet Morbihannais	Ouest-Atlantique	P	Contrat 10P	Une génération	1-Première génération	1 554
Buttere	Ouest-Atlantique	P	Fin 9P	Une génération	1-Première génération	194
Haute Rance	Ouest-Atlantique	POLL&CE	Fin 9P	Plusieurs générations	1-Première génération	373
Meu	Ouest-Atlantique	POLL&CE	Début 9P solde ou en transition	Plusieurs générations	1-Première génération	815
Scorff	Ouest-Atlantique	POLL&CE	Contrat 10P	Plusieurs générations	2-Deuxième génération	581
Isac	Ouest-Atlantique	POLL&ZH&CE	Contrat 10P	Une génération	1-Première génération	730
Trevelo	Ouest-Atlantique	POLL&ZH&CE	Début 9P	Une génération	1-Première génération	147
Marais Breton nord et Faléron	Ouest-Atlantique	ZH&CE	Fin 9P	Une génération	1-Première génération	980
Marais de Redon	Ouest-Atlantique	ZH&CE	Contrat 10P	Une génération	1-Première génération	358
Mosson	Poitou-Limousin	CE	Fin 9P	Une génération	1-Première génération	146
Bassin Clain	Poitou-Limousin	GQ	Contrat 10P	Une génération	1-Première génération	3 209
Captage Touche Poupard	Poitou-Limousin	P	Contrat 10P	Une génération	1-Première génération	55
Retenus Martinats Puy des Meris	Poitou-Limousin	POLL&CE	Fin 9P	Une génération	1-Première génération	18
Marais Poitevin IBSN	Poitou-Limousin	ZH	Début 9P	Une génération	1-Première génération	
Thouaret	Poitou-Limousin	ZH&CE	Contrat 10P	Plusieurs générations	2-Deuxième génération	318

Annexe 5 : Résultats détaillés de l'enquête « interne »

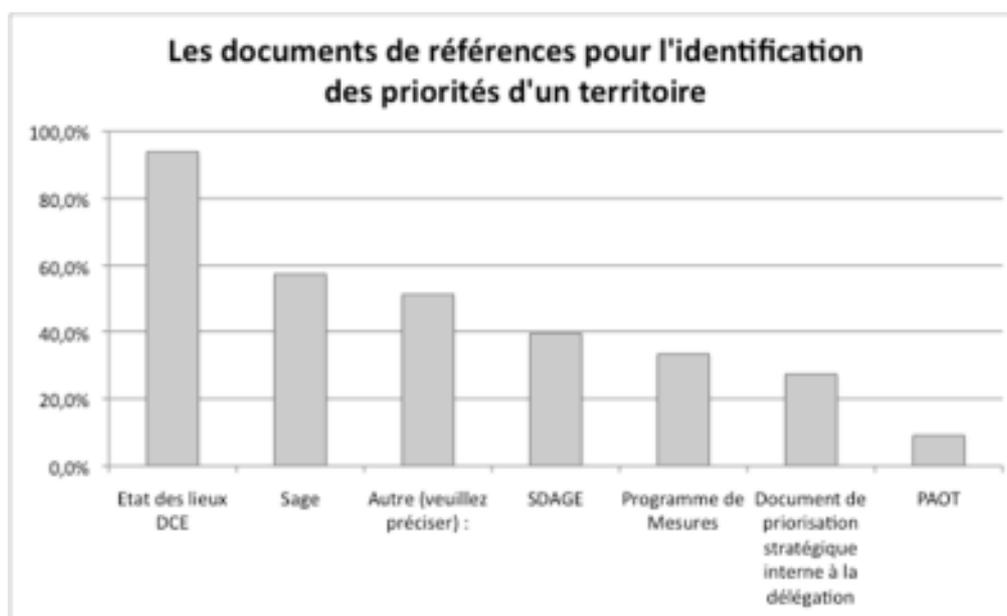
L'enquête a été destinée aux chargés d'intervention (spécialisés), soit à 47 personnes.

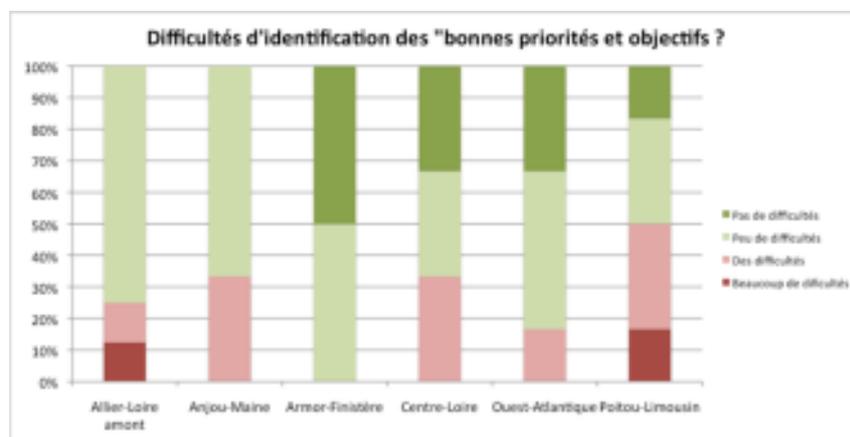
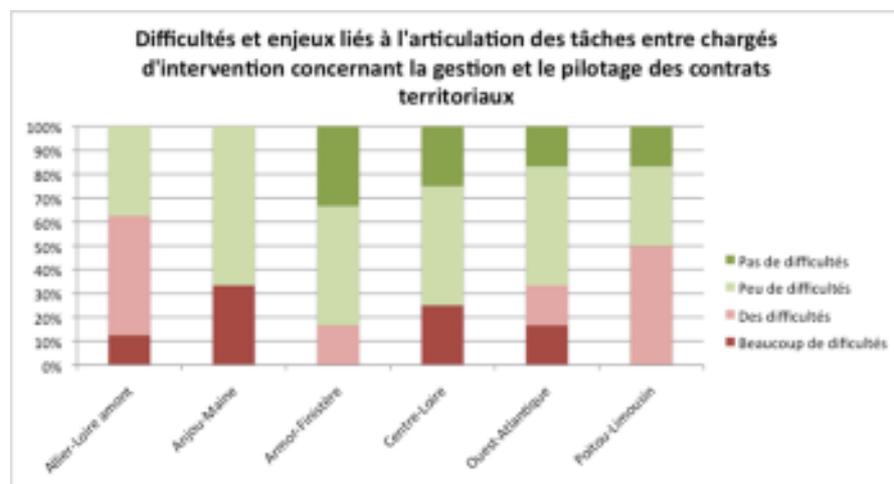
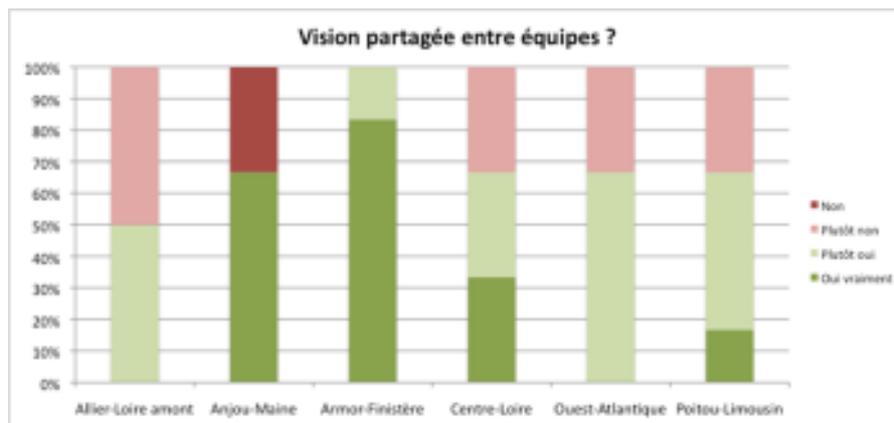
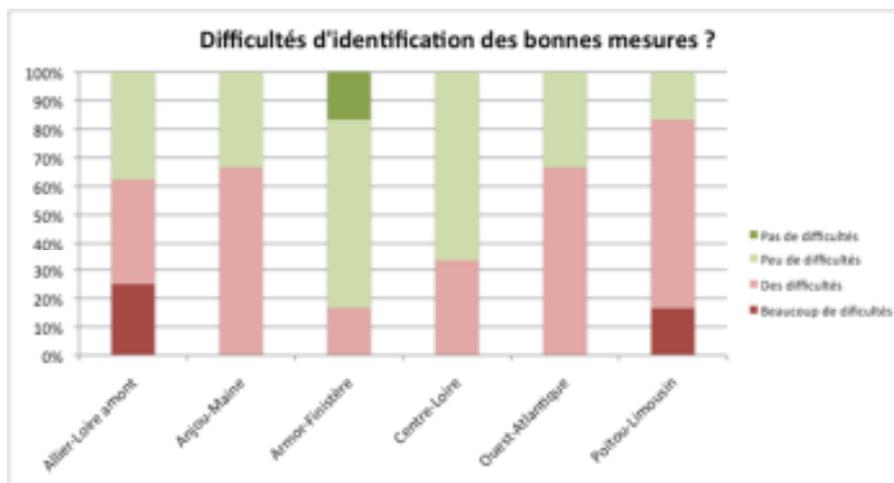
Parmi cette population, 33 personnes ont répondu à l'enquête (taux de réponse : 70 %).



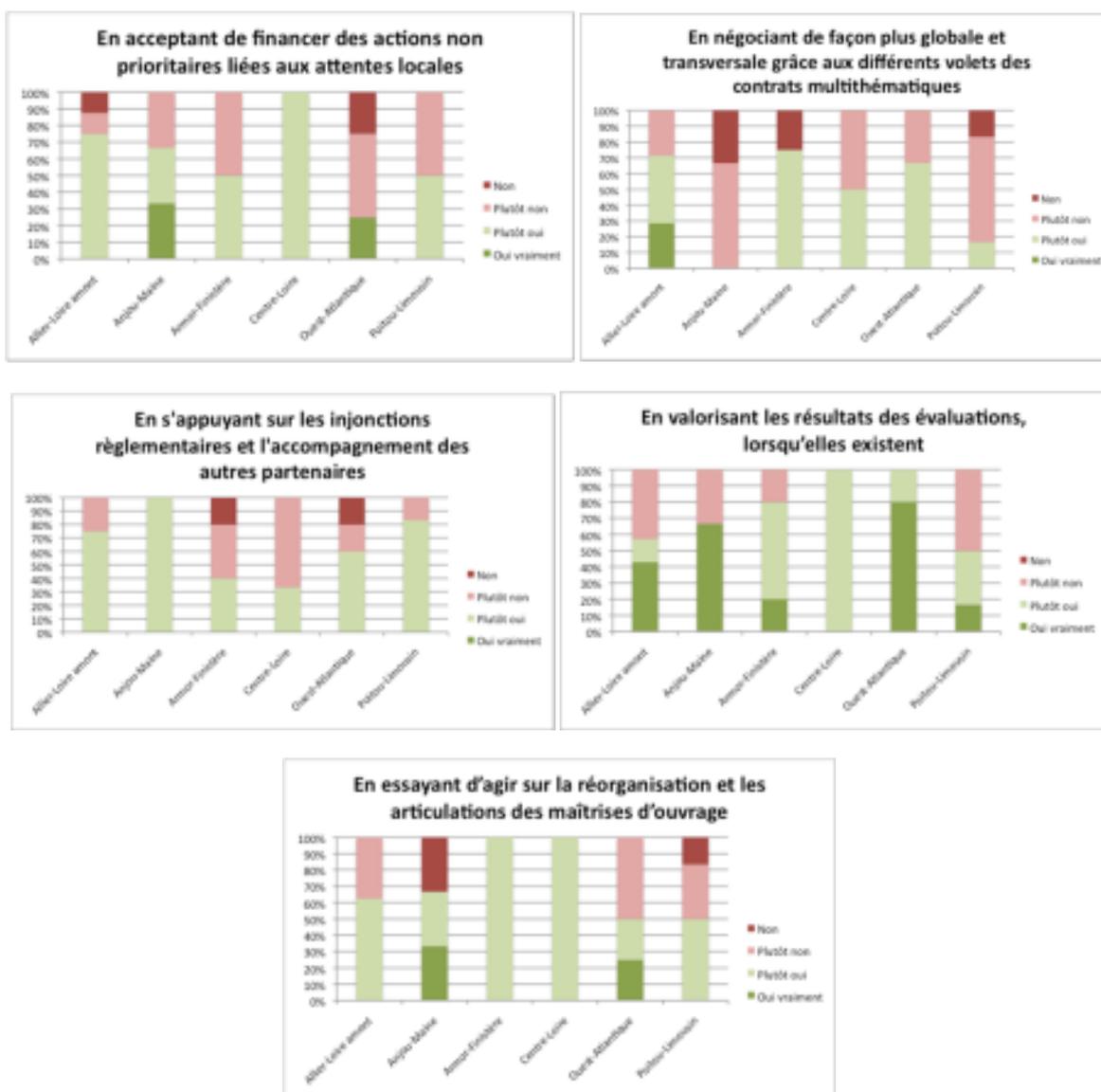
ANALYSE PAR DÉLÉGATION TERRITORIALE

Conception des contrats territoriaux et référentiels

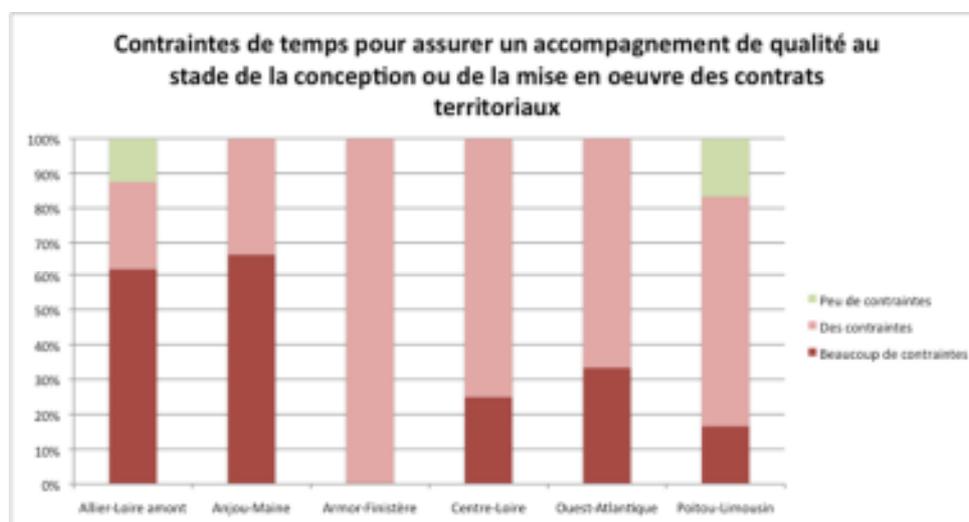


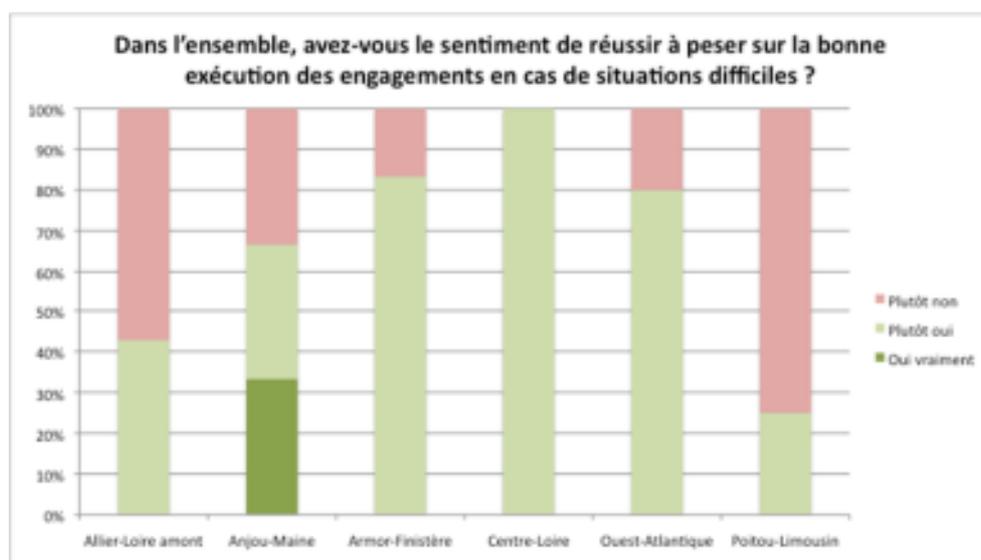
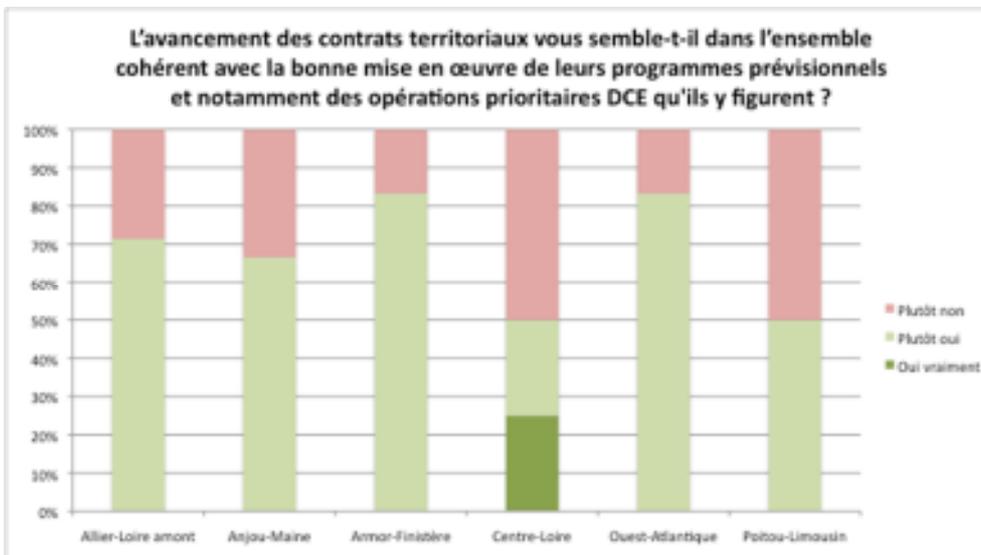


Comment gérez-vous cette acceptabilité dans votre relation avec les MO au stade de l'élaboration ?

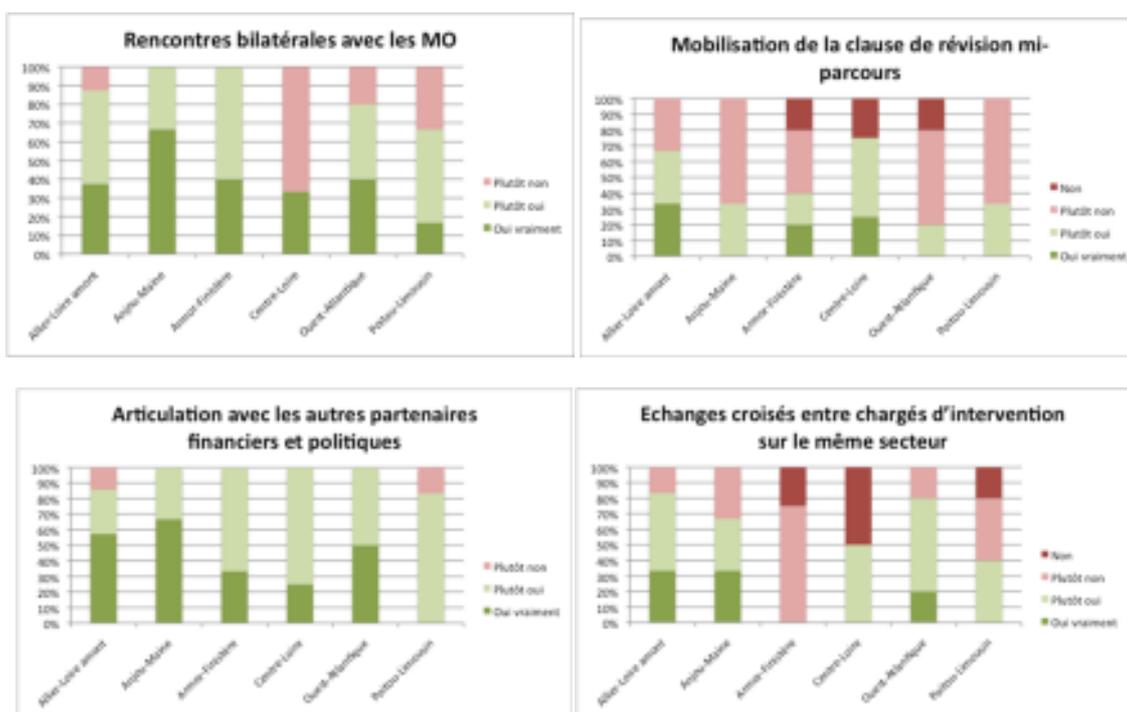


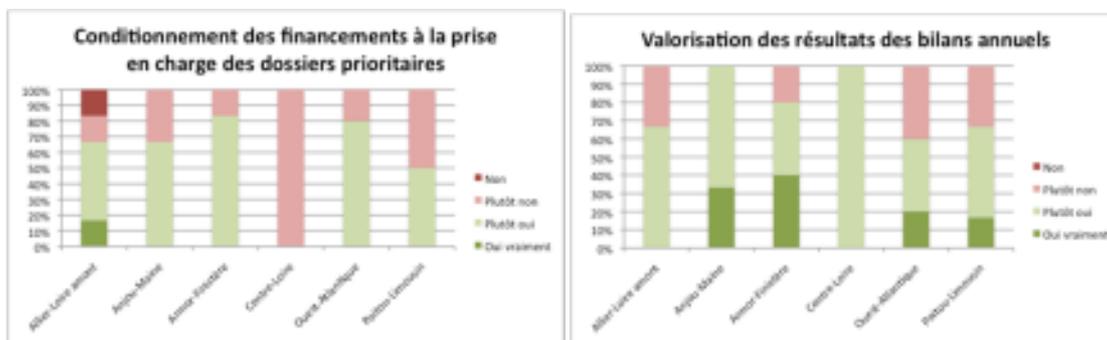
Mise en œuvre des contrats territoriaux



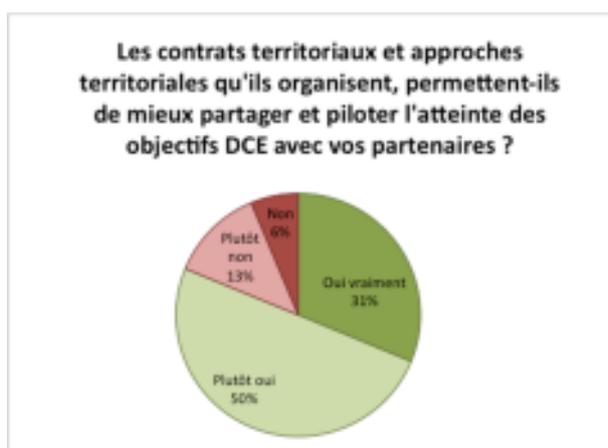
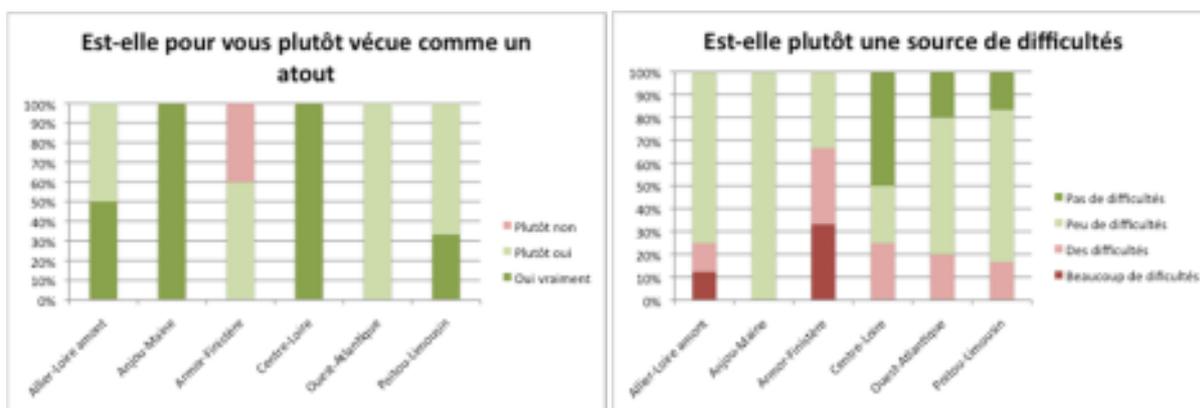


Comment organisez-vous avec les MO, le pilotage des priorités dans la durée des contrats territoriaux ?

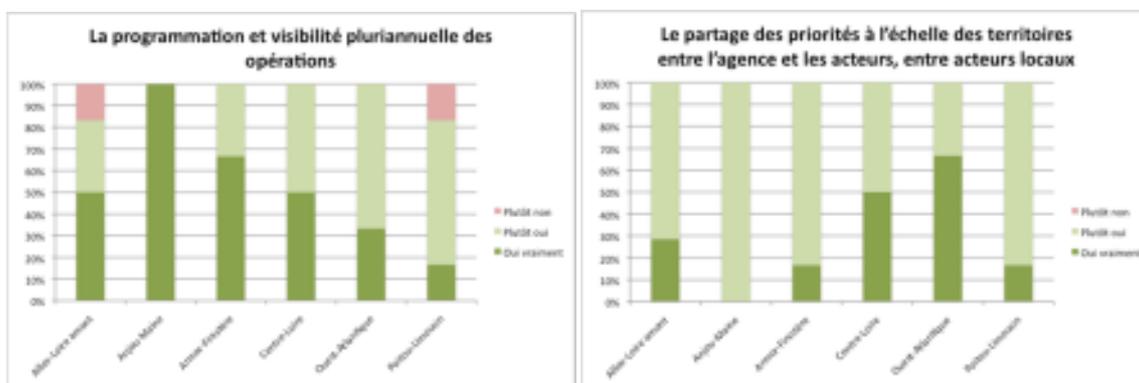


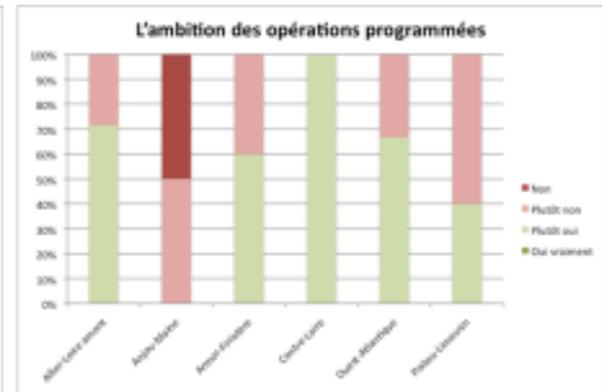
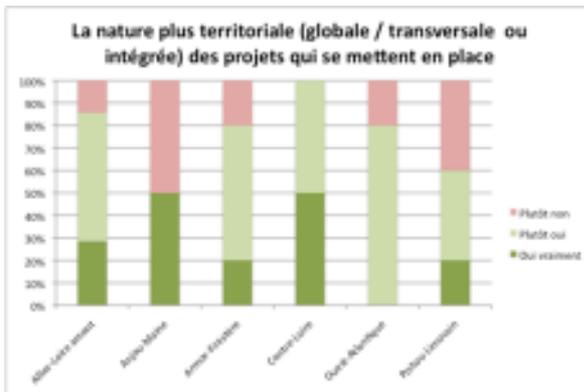
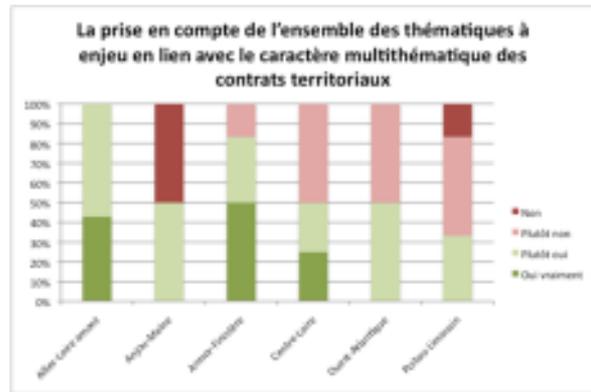
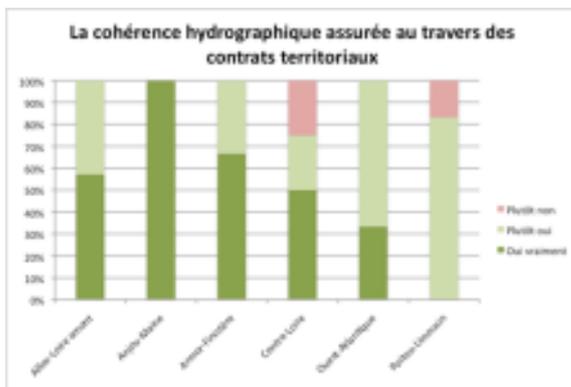


La présence de politique partenariale forte sur tout ou partie des thématiques d'intervention

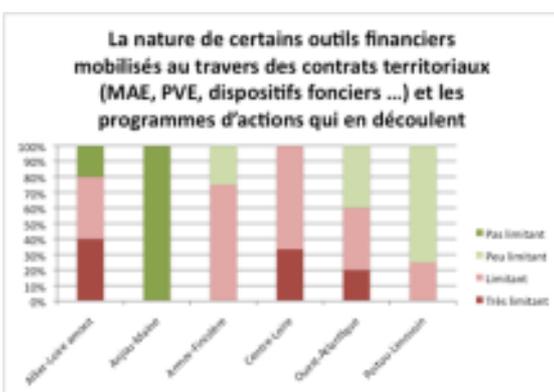
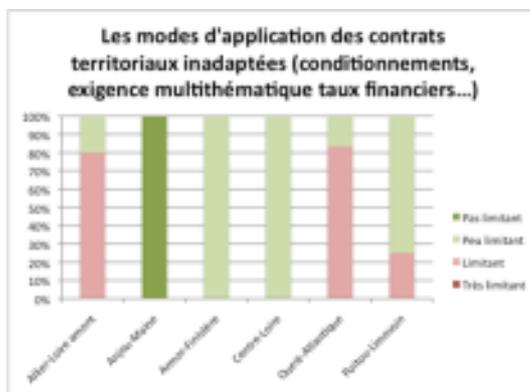
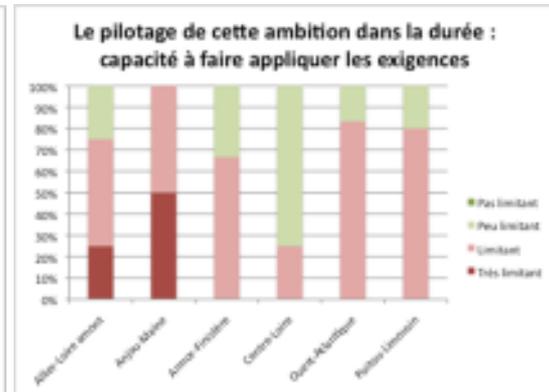


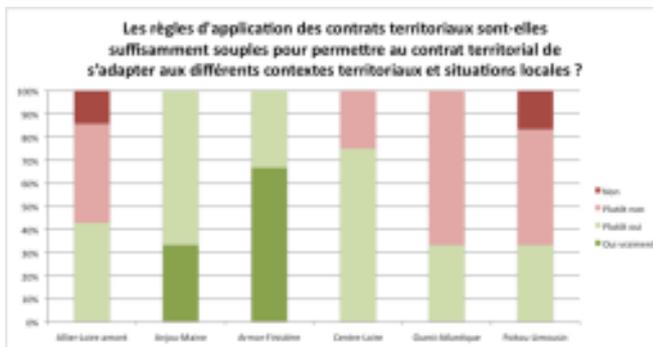
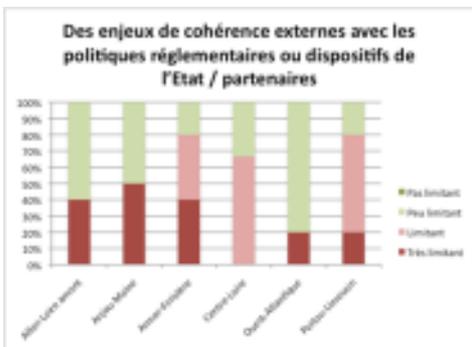
Quelles sont les principales plus-values des contrats territoriaux au service des dossiers DCE ?



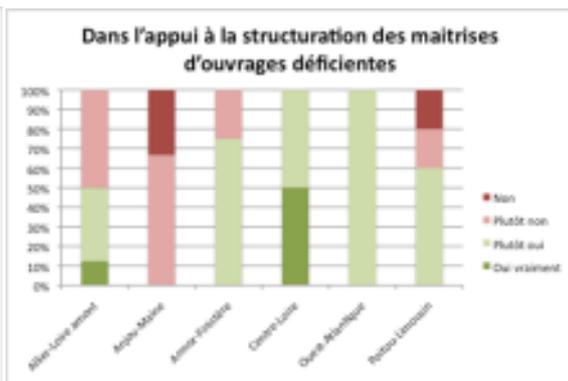
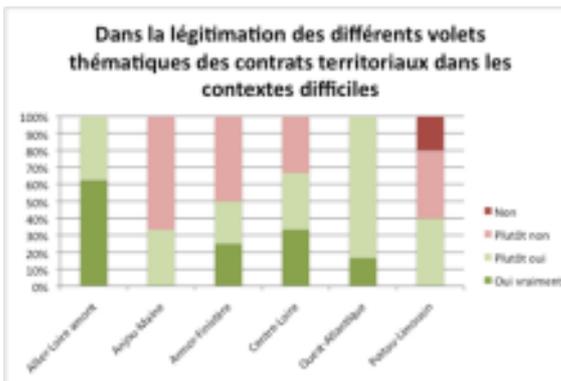
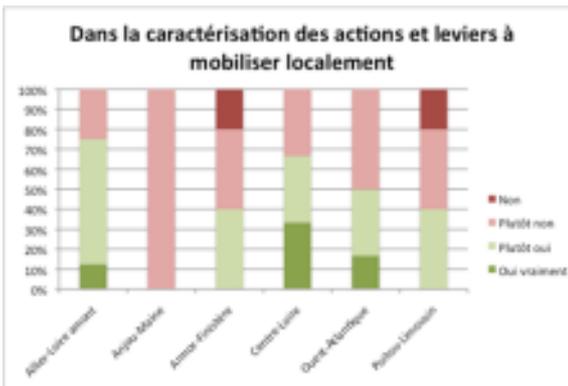
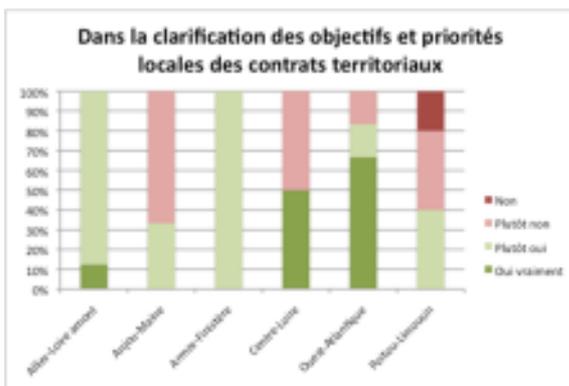


Quelles sont les principales limites des contrats territoriaux au service de la gestion des dossiers DCE ?



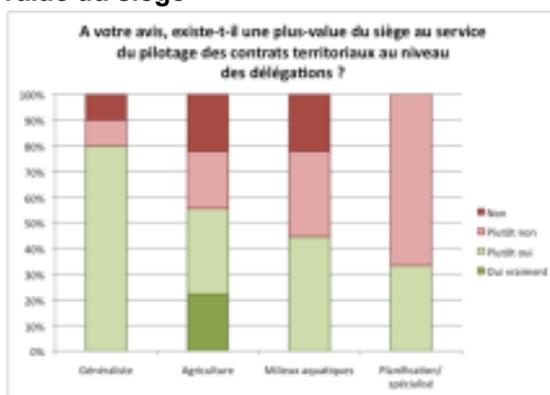


La plus-value des Sage

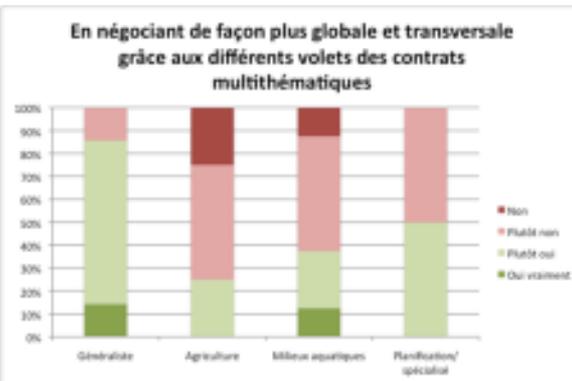
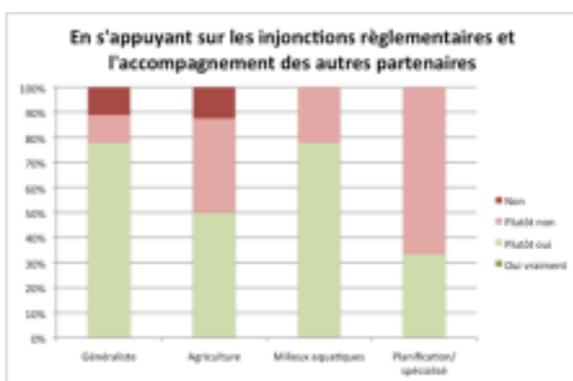
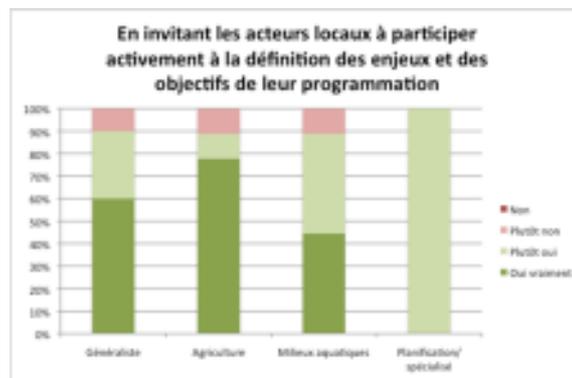
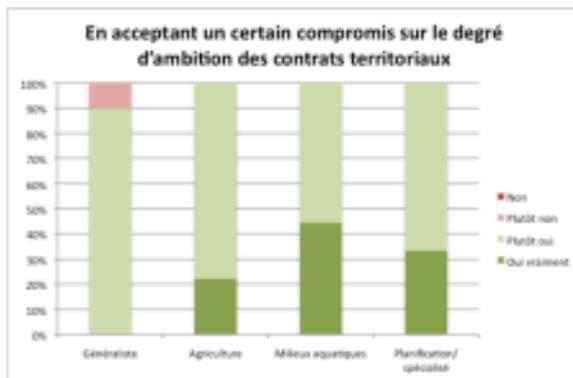
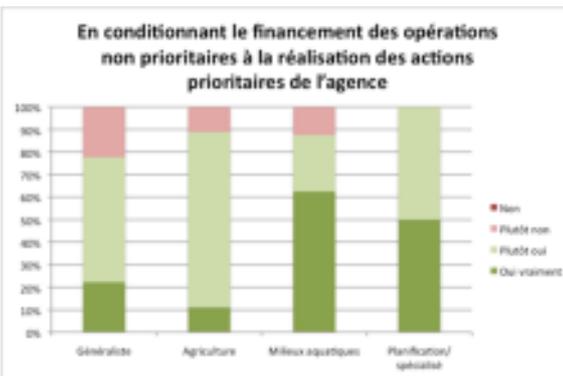
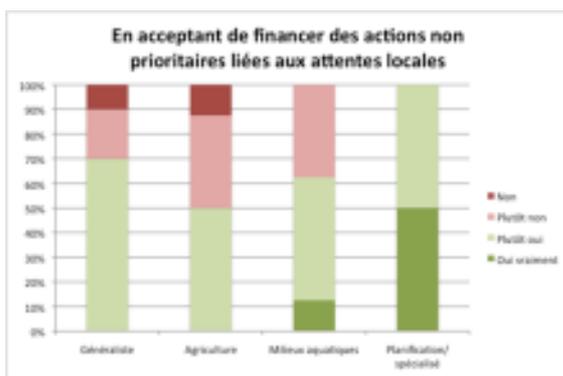


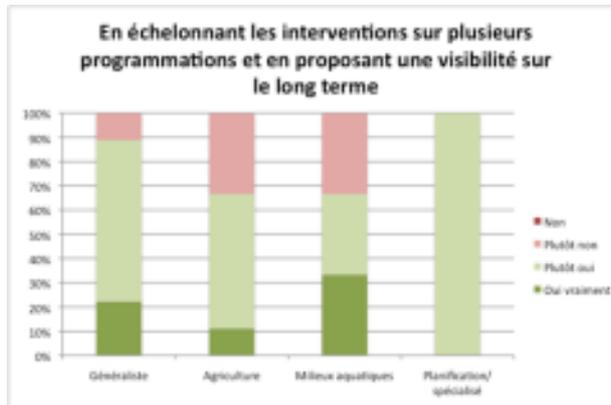
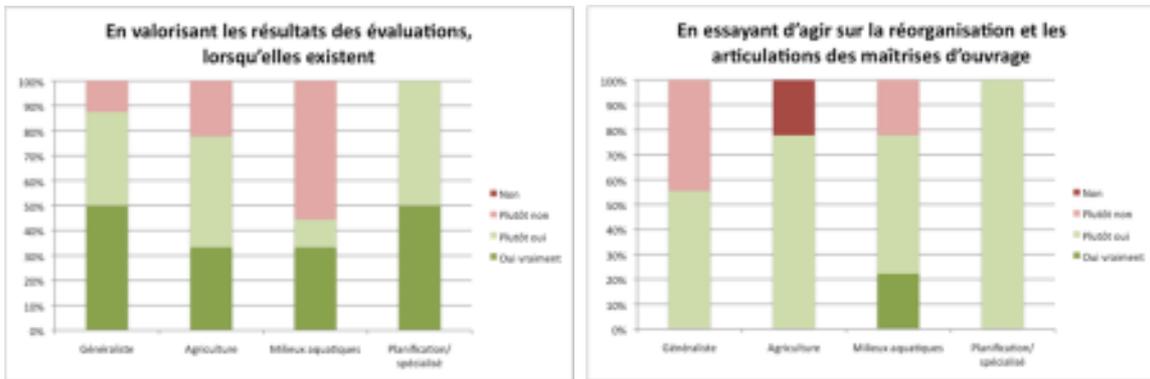
ANALYSES PAR PROFIL THÉMATIQUE DES RÉPONSES

La plus-value du siège

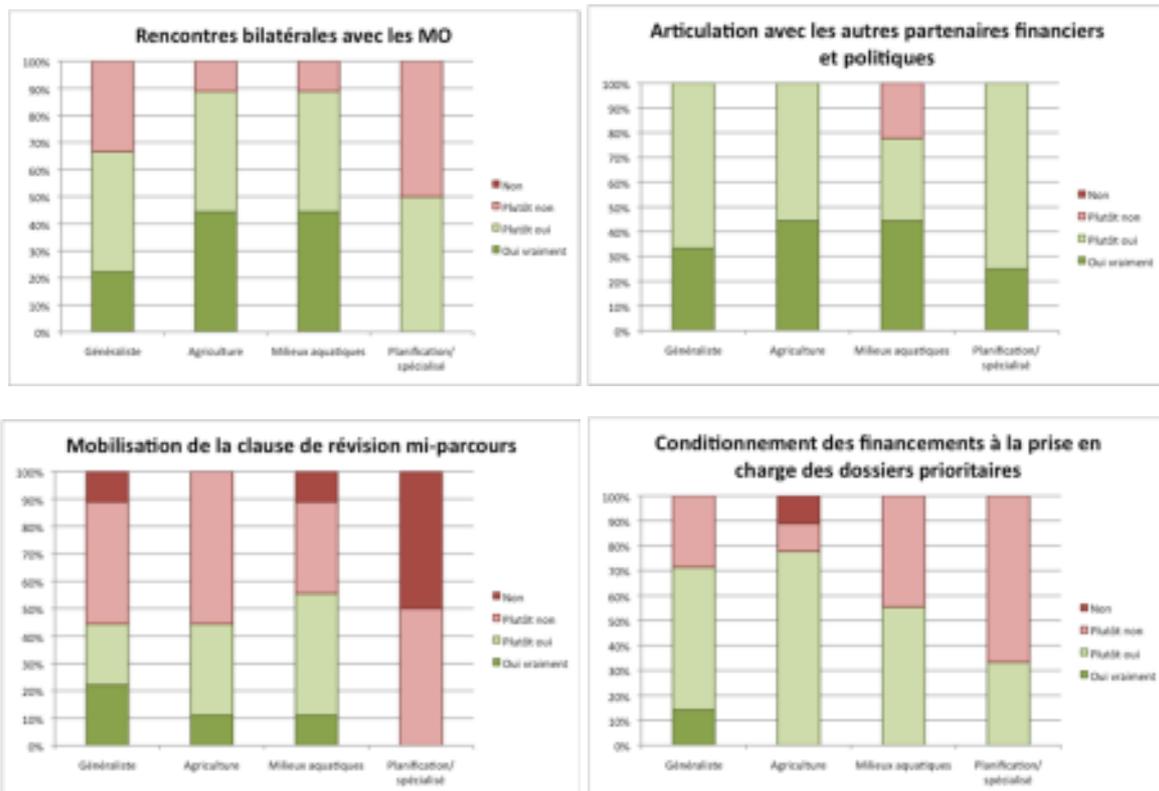


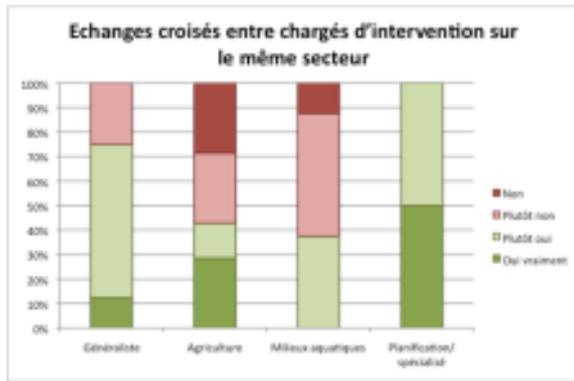
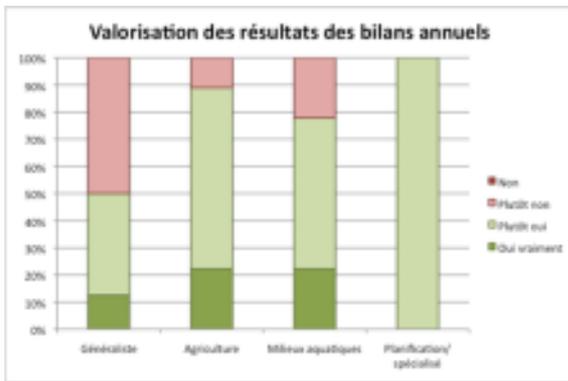
Comment gérez-vous cette acceptabilité dans votre relation avec les MO au stade de l'élaboration ?



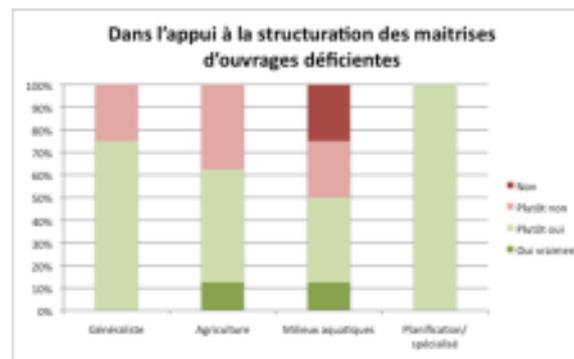
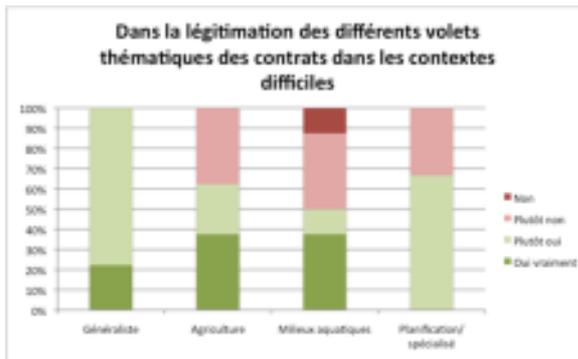
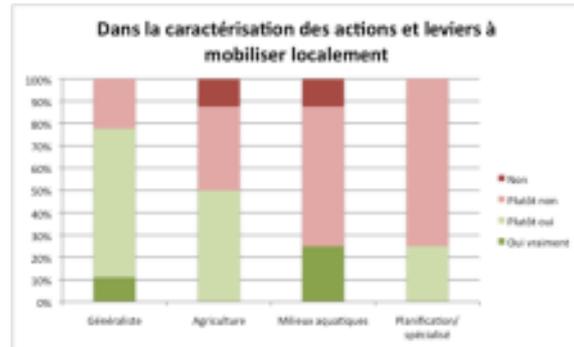
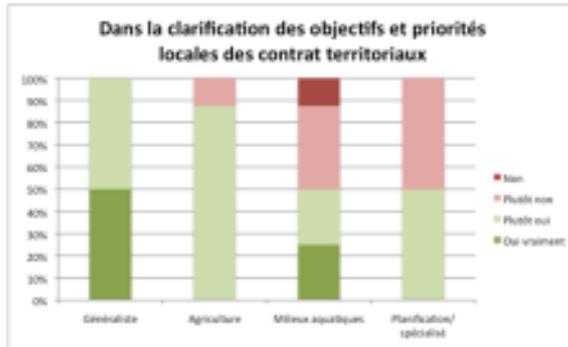


Comment organisez-vous avec les MO, le pilotage des priorités dans la durée des contrats territoriaux ?

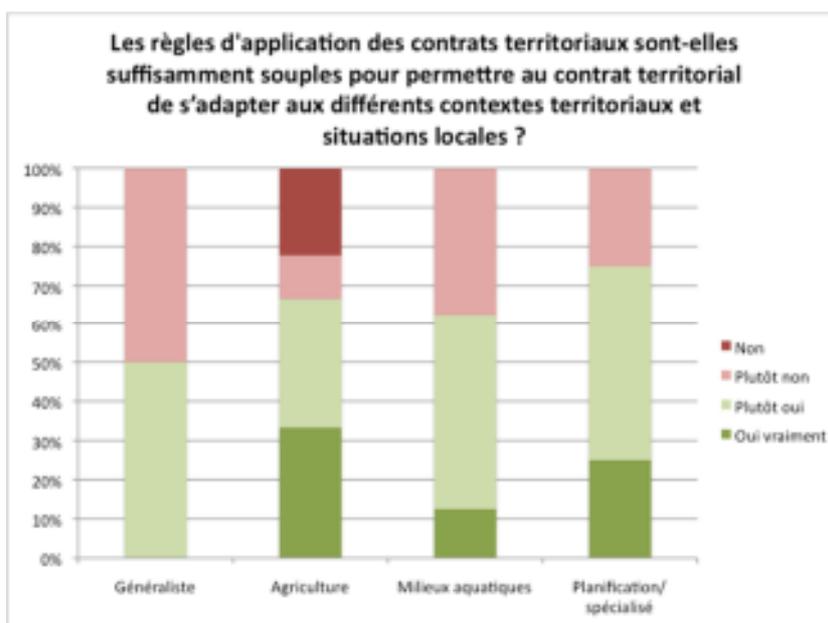




Effet des Sage



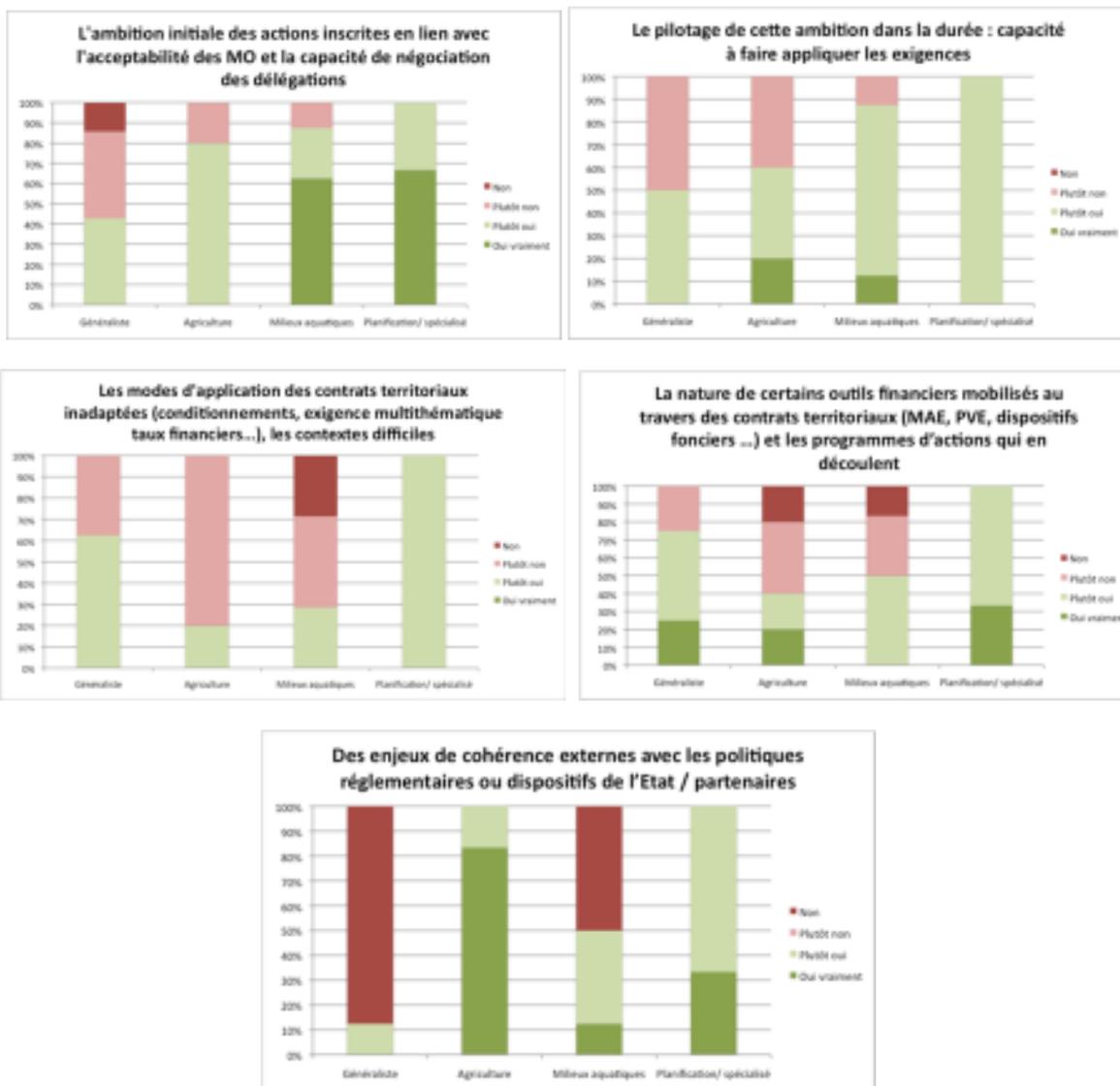
Règles d'application des contrats territoriaux ?



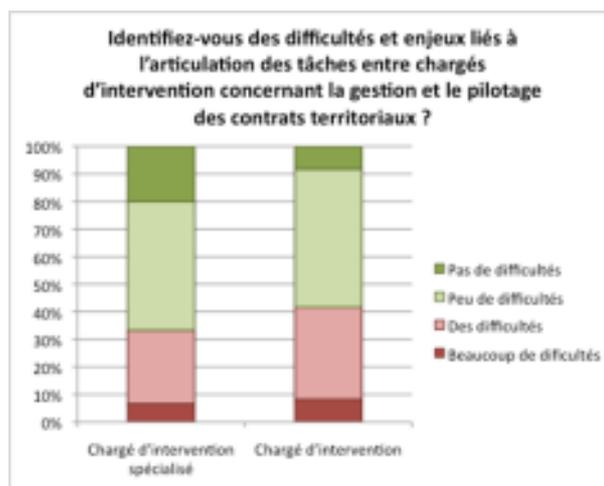
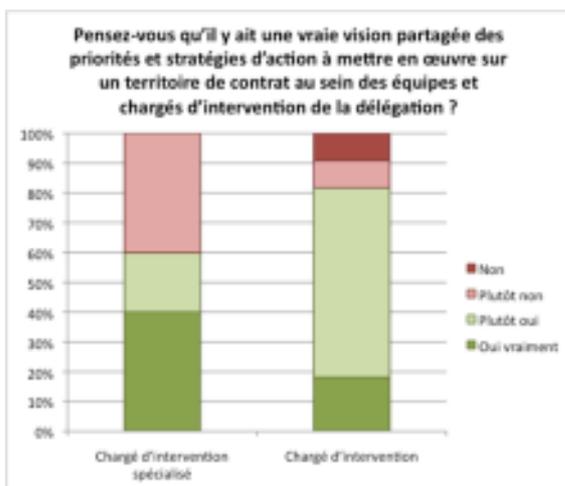
Principale plus-value contrats territoriaux / DCE



Principales limites des contrats territoriaux ?



Analyse par type de chargés d'intervention



Annexe 6 : Résultats détaillés de l'enquête « externe »

Caractérisation des répondants à l'enquête « externe » auprès des animateurs de contrats territoriaux/Sage, élus de contrats territoriaux/Sage et principaux partenaires :

- Parmi les 589 adresses mails existantes issues principalement de la base des délégations en complétant avec des adresses d'animateurs/trices de Poitou-Limousin et d'Armor-Finistère issues d'autres bases de données, 497 personnes ont reçu l'enquête (92 adresses mails étaient défectueuses) ;

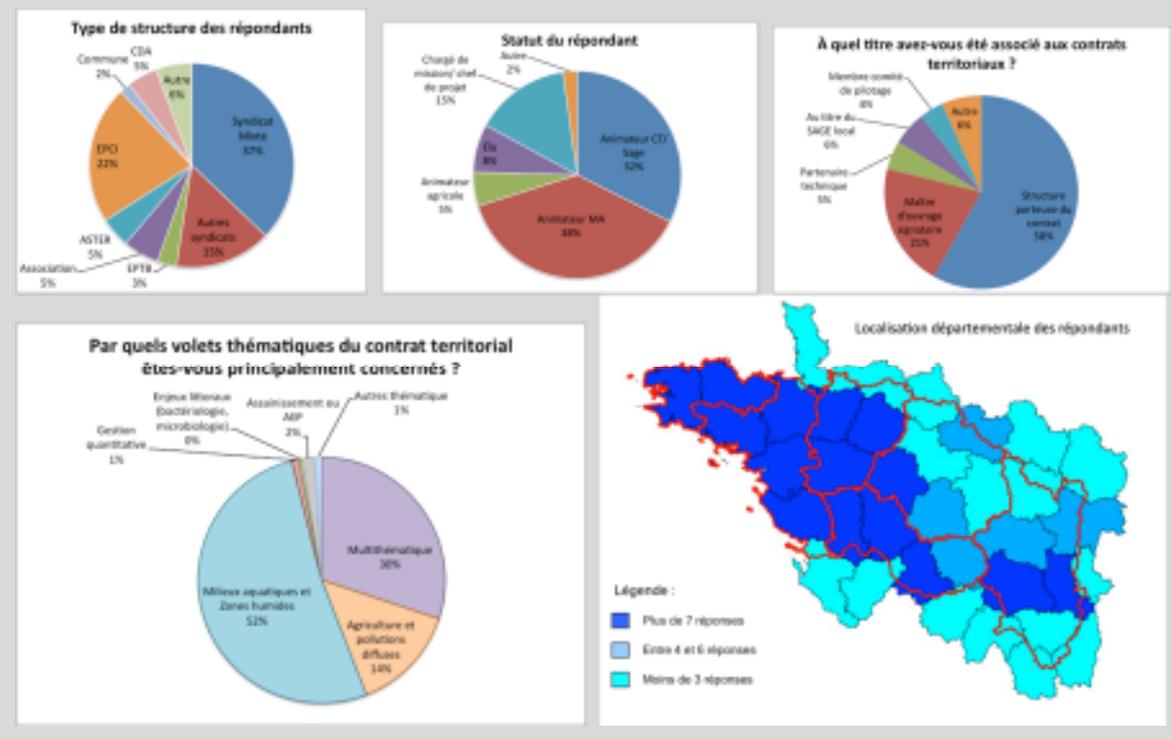
- Près de 230 réponses avec un taux de remplissage du questionnaire variable selon les questions. Il est difficile d'établir un taux de réponse à l'enquête dans le sens où certain répondant n'ont pas été directement destinataire de l'enquête mais ont reçu le questionnaire via les animateurs de contrats territoriaux/ Sage qui ont redirigé le message d'invitation au remplissage de l'enquête ;

- Les réponses sont réparties par délégation comme suit : 11% en Armor-Finistère, 24% en Allier-Loire amont, 13% en Anjou-Maine, 11% en Centre-Loire, 25% en Ouest-Atlantique et 16% en Poitou-Limousin ;

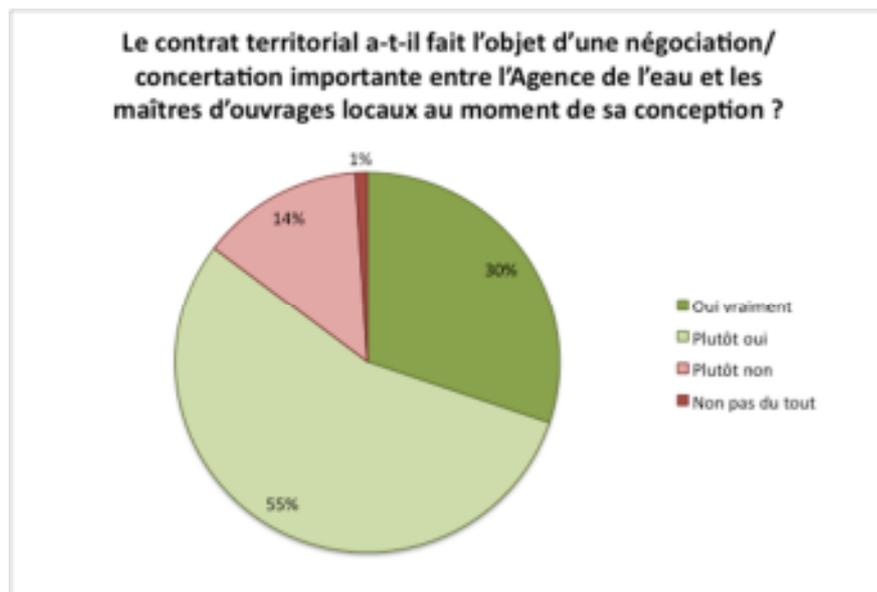
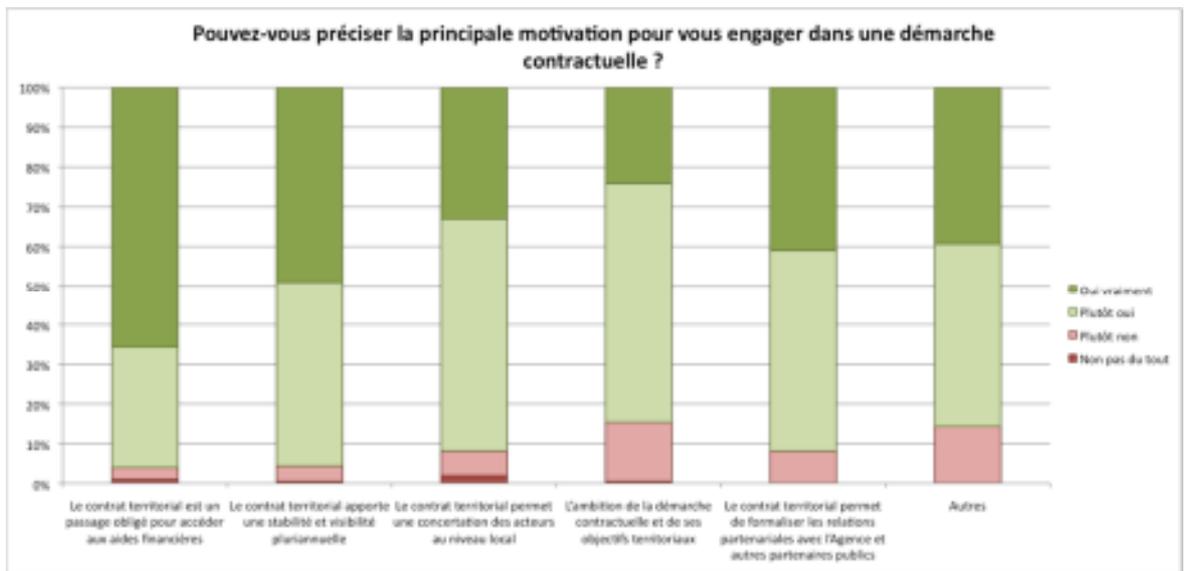
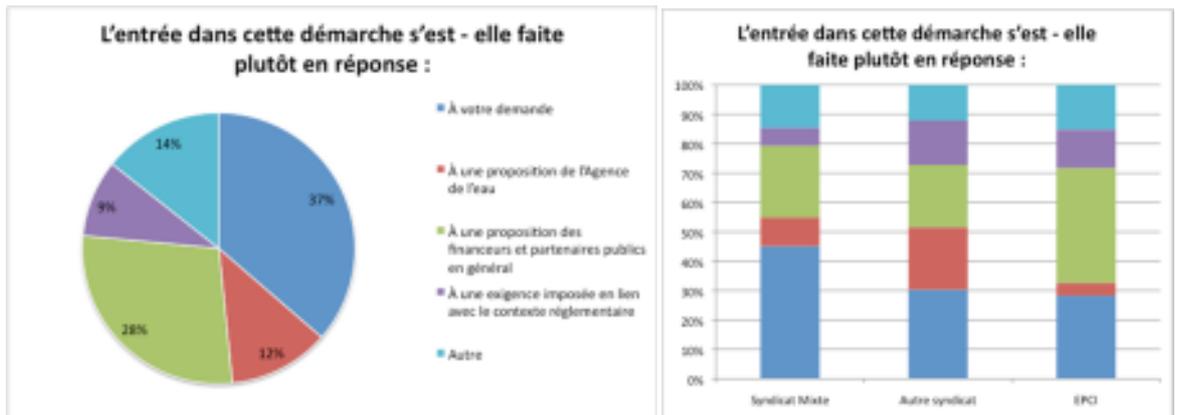
- Les réponses émanent essentiellement d'animateurs de contrats territoriaux/Sage, milieux aquatiques et pollutions diffuses (70% des répondants) et peu d'autres acteurs (ce qui peut s'expliquer par le fait que ce sont eux qui ont été directement destinataire de l'enquête) ;

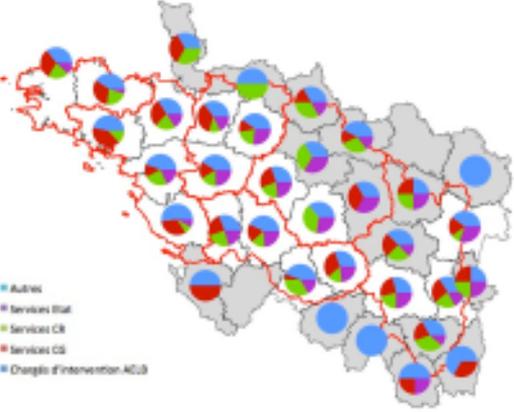
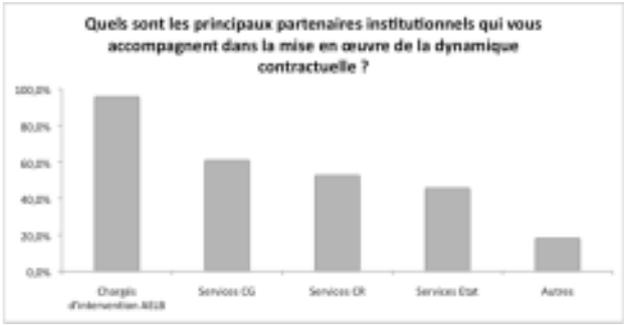
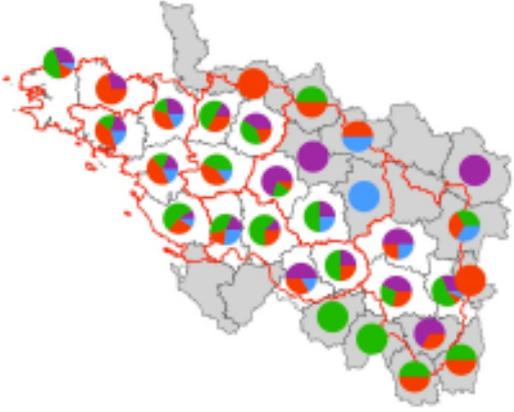
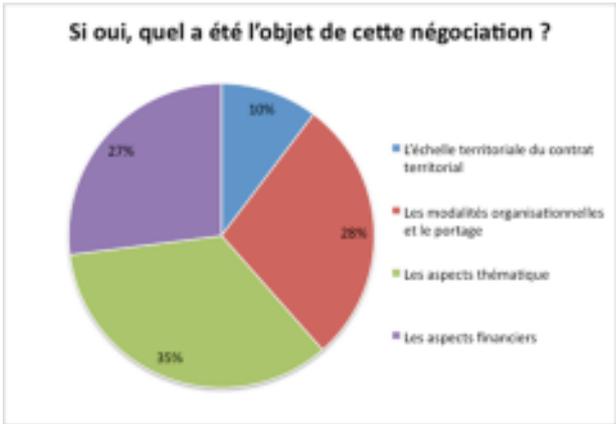
- On peut noter également une bonne répartition des thématiques des contrats territoriaux : 52% des répondants sont concernés par la thématique MA, 30% Multithématique et 14% pollution diffuses en comparaison avec le nombre total de contrats au 8^e programme, 9^e programme, 10^e programme et en construction des thématiques milieux aquatiques (49%), multithématique (31%) et Pollutions diffuses (19%) ;

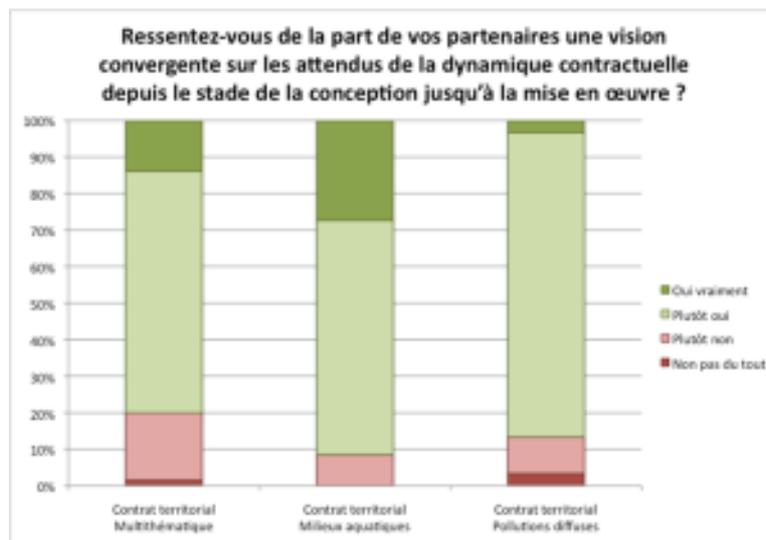
- Enfin, on peut noter une sous-représentation des élus (8% des répondants).



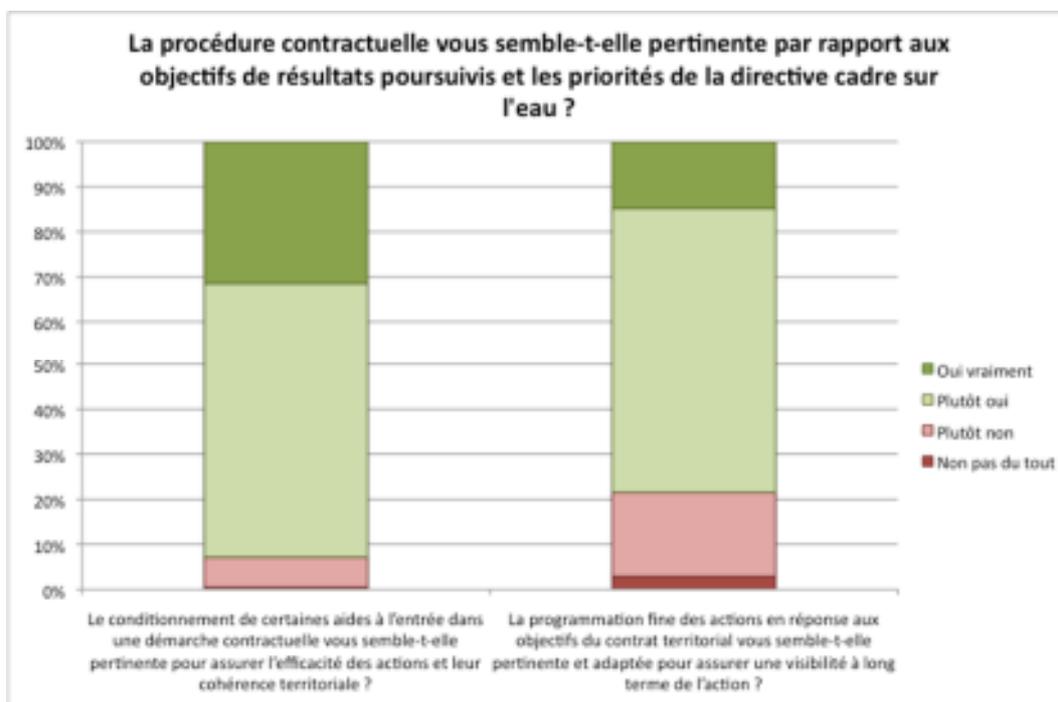
CONCEPTION DU CONTRAT ET ACCOMPAGNEMENT

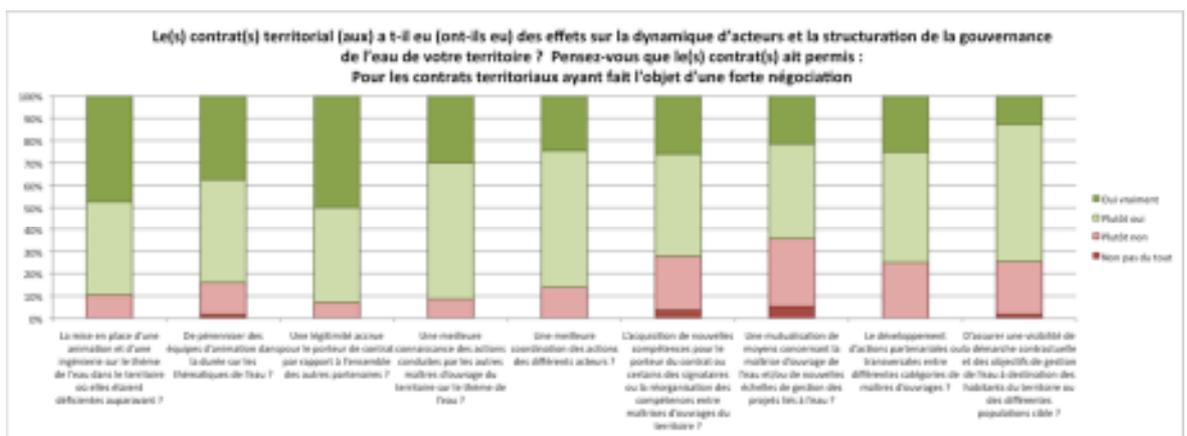
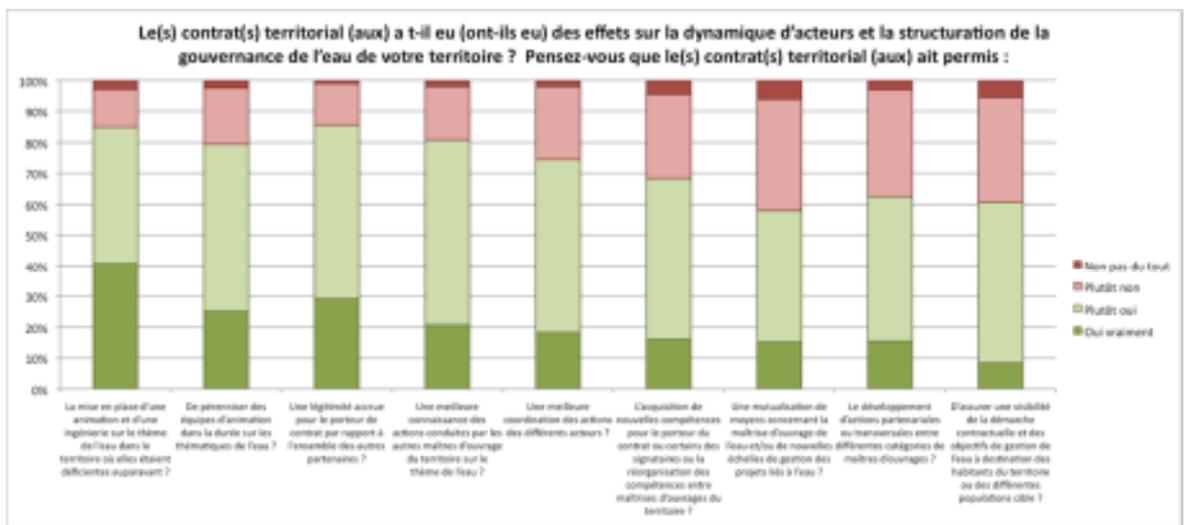
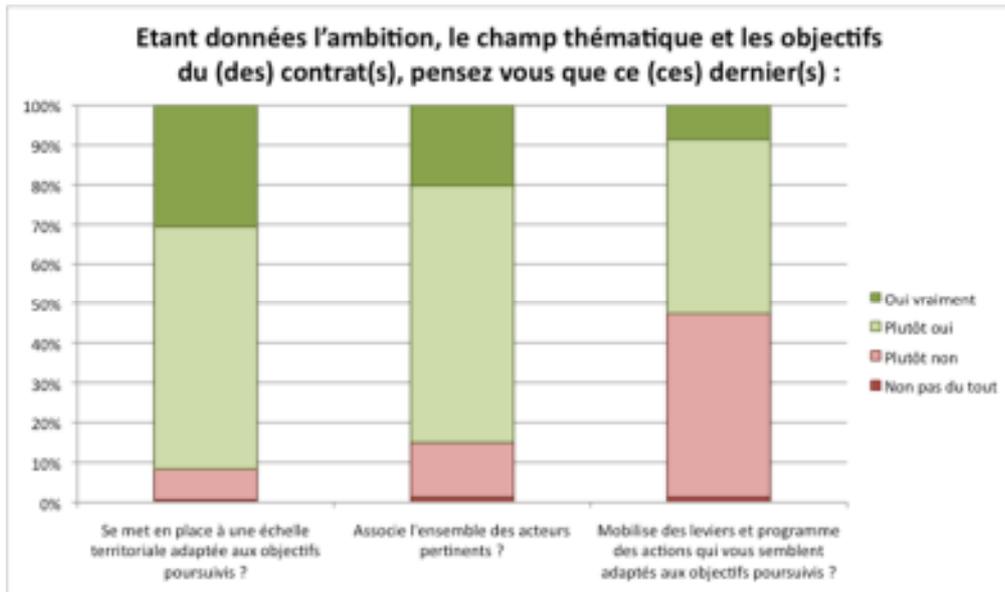


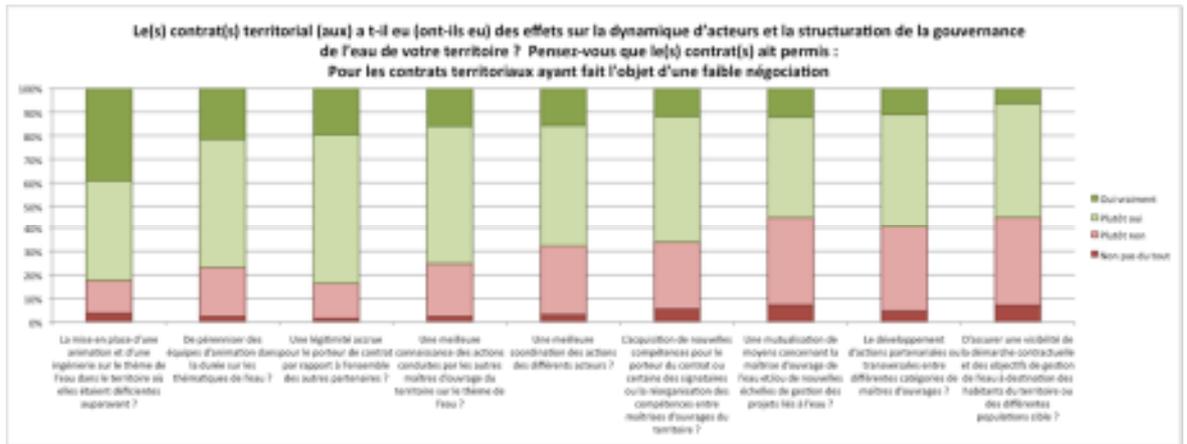




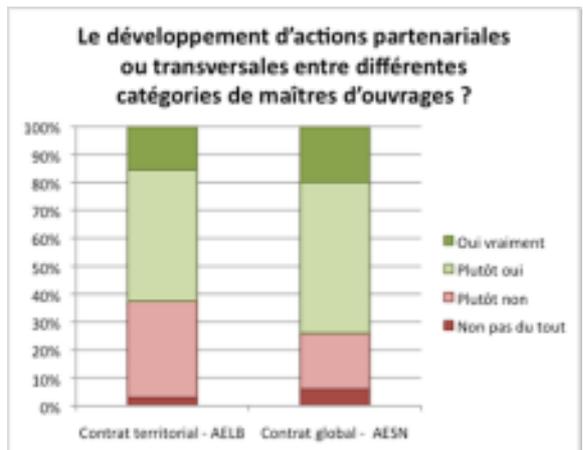
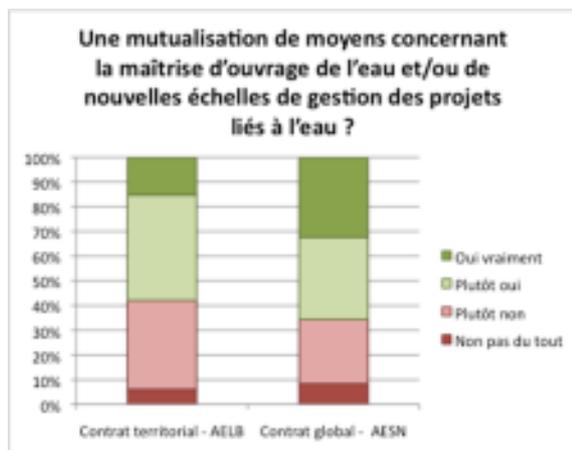
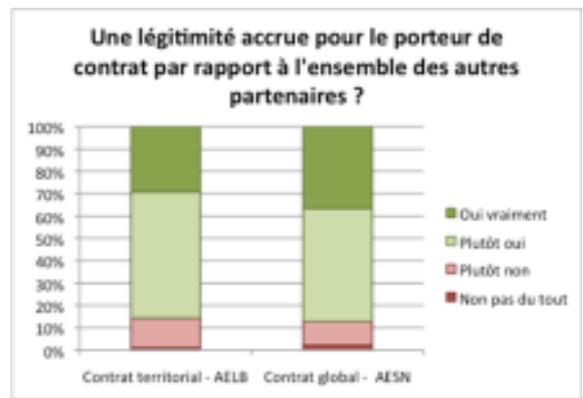
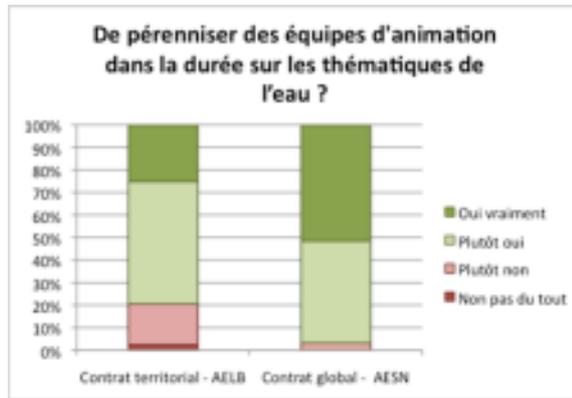
PERTINENCE DU CONTRAT ET BILAN SUR LES DYNAMIQUES D'ACTEURS



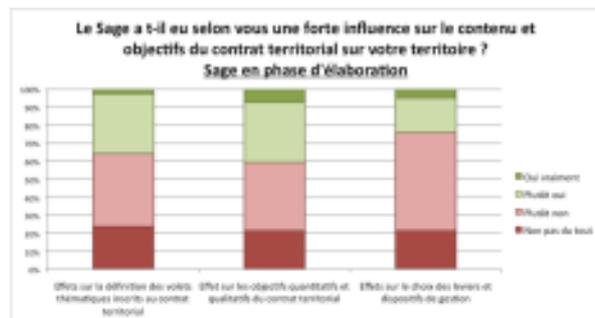
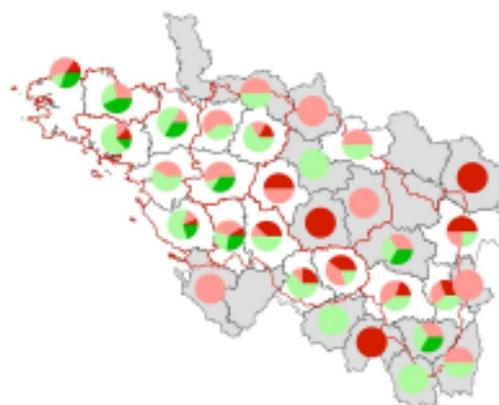
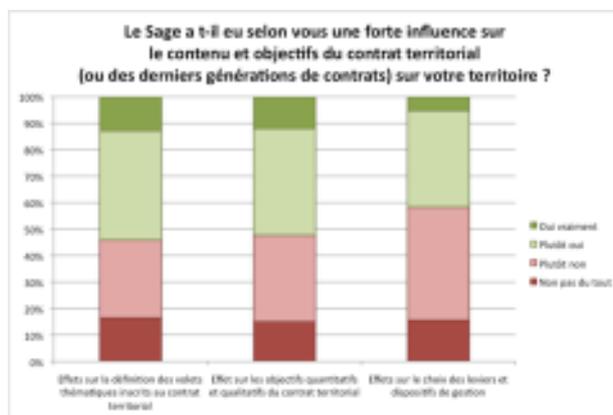
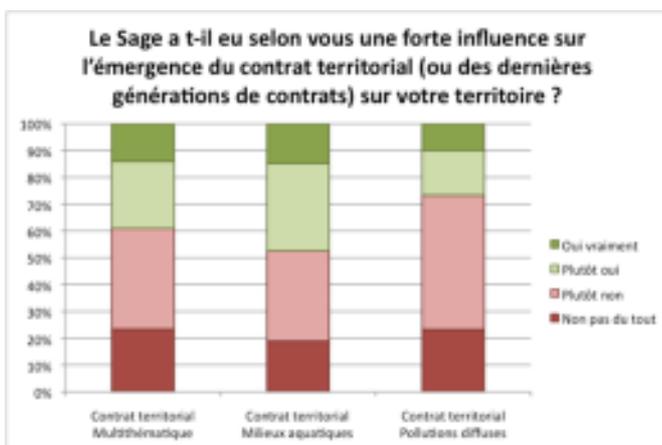




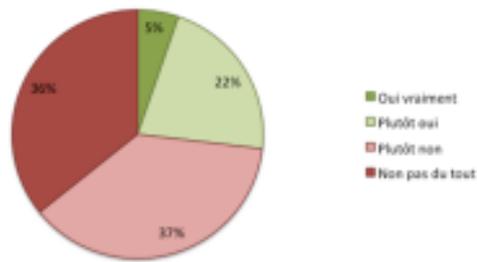
Pour la question ci-dessus, certaines modalités de questionnement ont également été posées à l'occasion d'une enquête réalisée dans le cadre de l'évaluation de l'outil contrat (7^e, 8^e, 9^e programmes) de l'agence de l'eau Seine-Normandie. Nous vous proposons une comparaison de ces modalités entre les deux agences de l'eau :



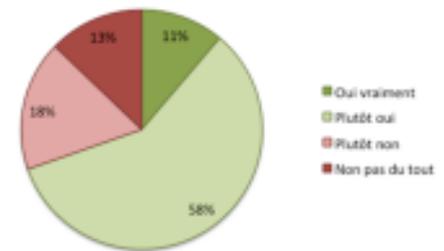
ARTICULATION SAGE ET CONTRAT TERRITORIAL : DYNAMIQUE CONTRACTUELLE ET RÉGLEMENTAIRE



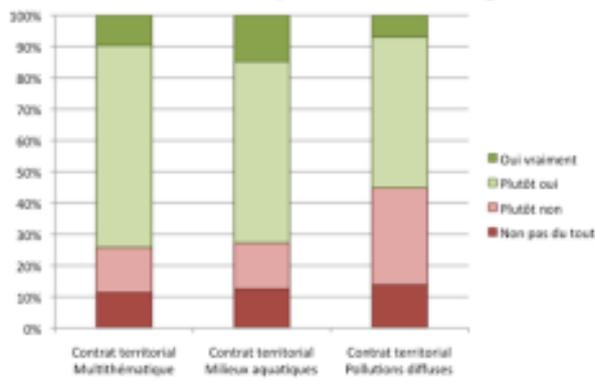
Le contrat territorial a-t-il constitué selon vous un préalable à l'émergence d'un Sage ou d'autres formes contractuelles de politique de l'eau ?



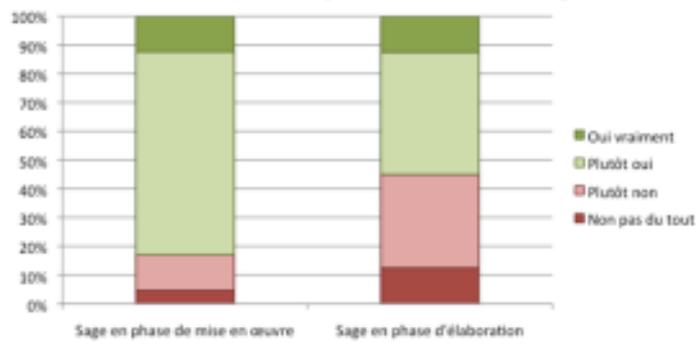
Les actions du contrat territorial sont-elles pour l'essentiel liées aux préconisations du Sage ?



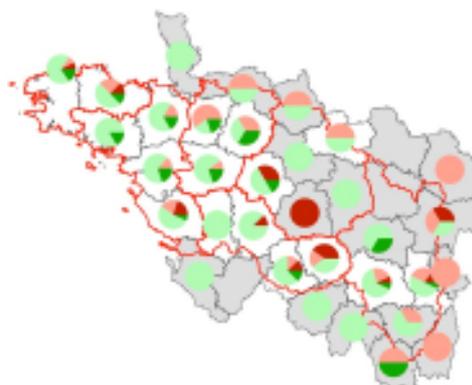
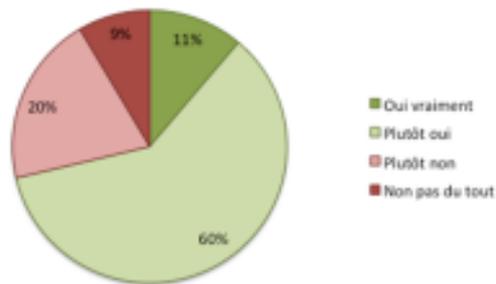
Les actions du contrat territorial sont-elles pour l'essentiel liées aux préconisations du Sage ?



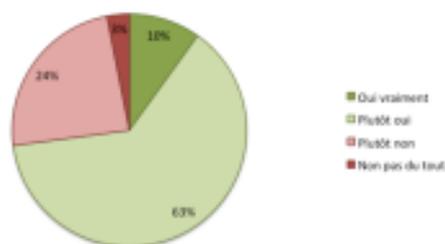
Les actions du contrat territorial sont-elles pour l'essentiel liées aux préconisations du Sage ?



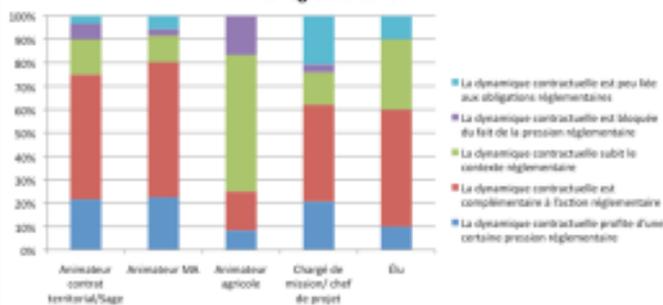
Pensez-vous que l'articulation entre le contrat territorial et la dynamique locale du Sage soit satisfaisante ?



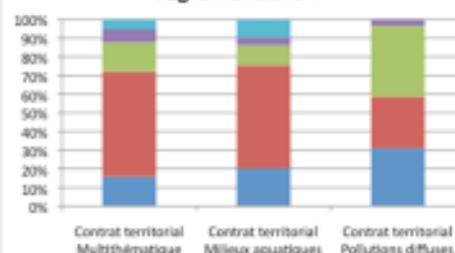
Pensez-vous que l'articulation entre action réglementaire et contractuelle soit pertinente sur votre (vos) territoire(s) ?



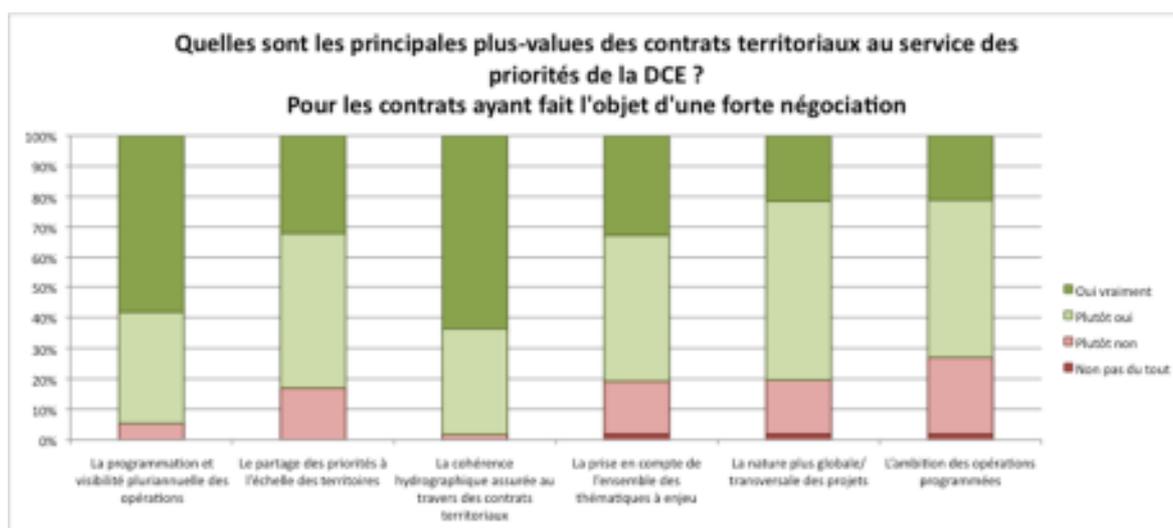
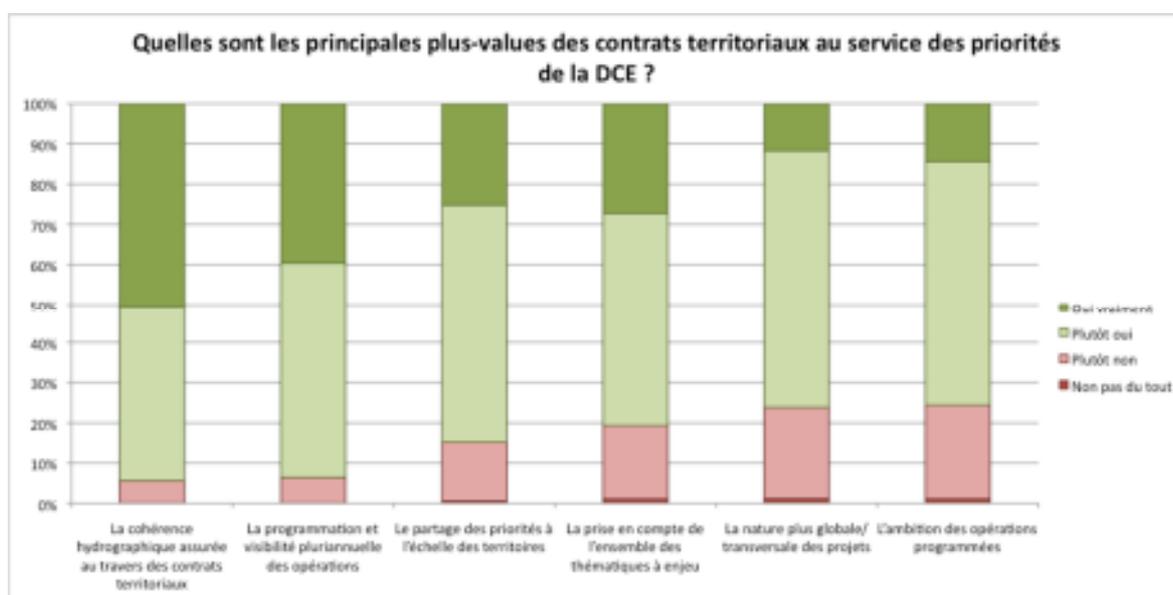
Quelle articulation percevez-vous entre démarche contractuelle et réglementaire ?

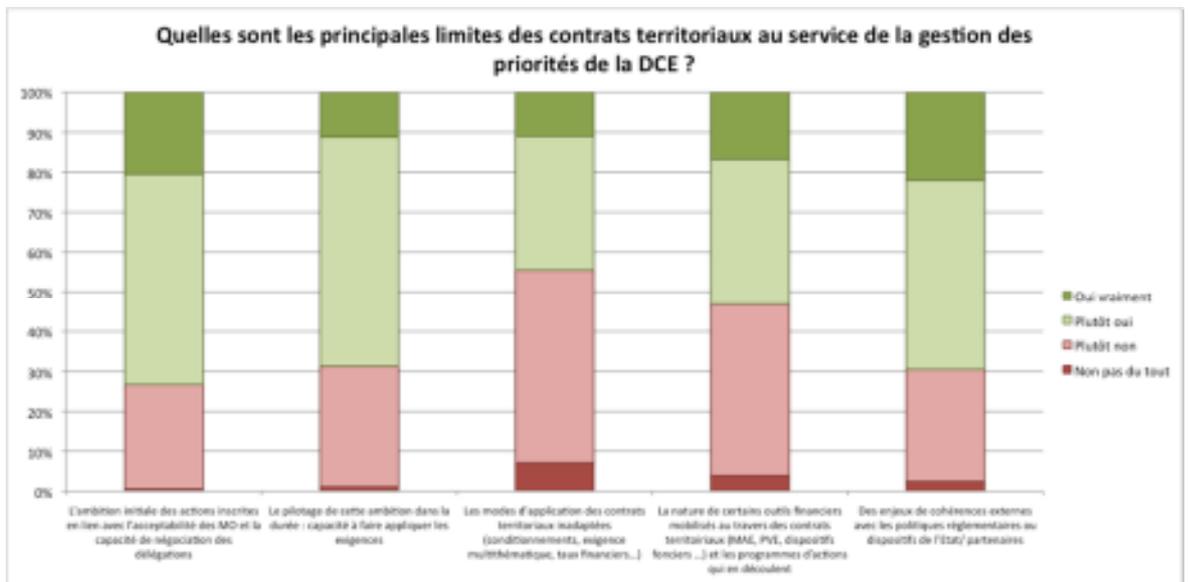
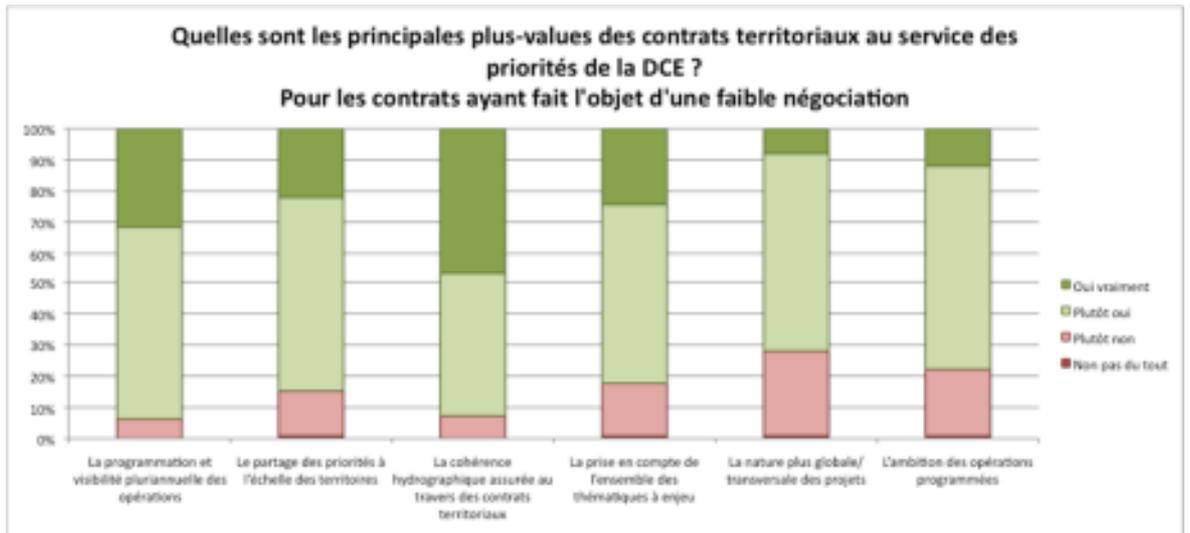


Quelle articulation percevez-vous entre démarche contractuelle et réglementaire ?



EN SYNTHÈSE, PLUS-VALUE ET LIMITES DE L'OUTIL CONTRAT SUR LES DYNAMIQUES DES TERRITOIRES



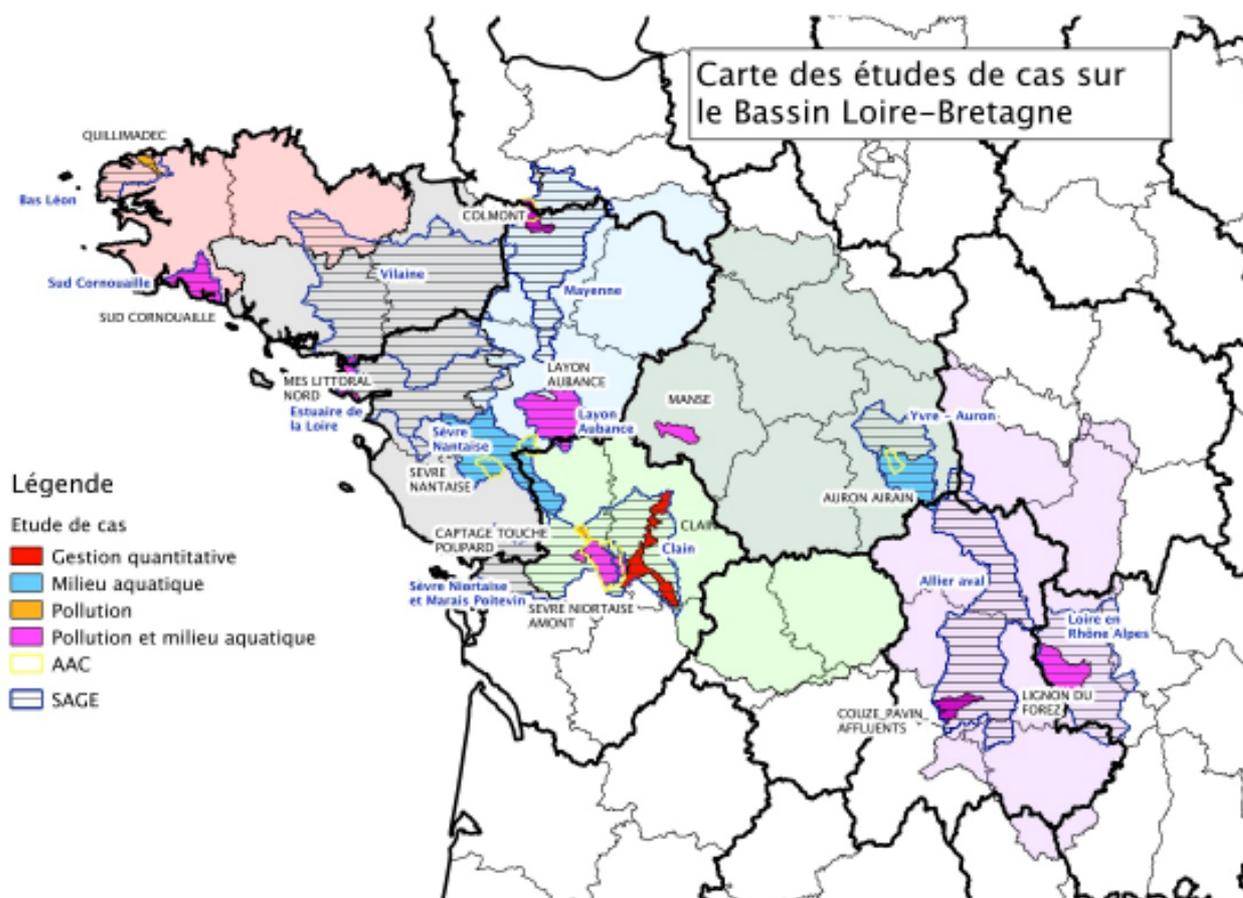


Annexe 7 : Résultats des études de cas

Rappel de la liste des études de cas

Le choix des études de cas a été alimenté par deux sources d'information :

- 1- L'enquête "interne" auprès des chargés d'intervention de l'agence de l'eau où il était demandé de lister des contrats territoriaux difficiles, des contrats territoriaux intéressants et ambitieux, et des contrats territoriaux atypiques ;
- 2- L'avis des membres du comité de pilotage.



Délégation	Nom CT	Nature des CT concernés	Nom du SAGE	Synthèse choix	stratégies innov	profil des signataires	négociation/articulation MO	articulations SAGE	Taille
Poitou-Limousin	Touche Poupard et Corbelière	CT poli + AAC -> multithématique	Sevre niortaise et Marais Poitevin + Clain	CT innovant	Stratégie très innovante et évolution entre générations	Multiplicité signataires			
	Clain	CT gestion quantitative	Clain	CTGQ			Contexte conflictuel		
Ouest Atlantique	Més Littoral Nord CAP Atlantique	CT multithématique	Vilaine + Estuaire de la Loire	"exemplaire"	approche très globale	signataires multiples dont comm aggro			
	Sevre Nantaise: (contrat chapeau de 8 CT unitaires, dont AAC Riboux)	CTMA + AAC	Sevre Nantaise	taille du CT multi-départemental					CT de très grande taille inter départements et inter-régions
Centre Loire	Auron-Airan (dont AAC Bourges) et Sarangeon affluents	CTMA + AAC	Yvre Auran	Lien avec SAGE+ recoupement de CT			Articulation de CT MA et CTAAC. Bargesement d'un CTMA vers un CT multi	Fort lien avec SAGE	CTAAC de petite taille sur le territoire
	Manche	CT multithématique	/	Trajectoire dans le temps				Absence de SAGE	
Armor Finistère	Quillimadec	CT pollutions (Algues vertes)	Bas Leon	CT algues vertes	"Qualité" programmation algues vertes		Négociation avec rôle fort du SAGE		
	Grand-Crozonville	CT multithématique	Sud Cornouaille = Abeille CT	Enjeux d'articulation des Maîtres d'ouvrages (3 EPCC)			articulation de nombreux MO sur un CT très multithématique	SAGE à la même échelle	
Ouest Bretagne	Sevrennais	CT multithématique	Sevrennais	Sevrennais	Sevrennais	Sevrennais			
	Sevrennais	CT multithématique	Sevrennais	Sevrennais	Sevrennais	Sevrennais			
Sud Bretagne	Sevrennais	CT multithématique	Sevrennais	Sevrennais	Sevrennais	Sevrennais			
	Sevrennais	CT multithématique	Sevrennais	Sevrennais	Sevrennais	Sevrennais			

Tableaux synthétiques par étude de cas

ÉTUDE DE CAS 1

Contexte local	Historiquement, des actions portées par des MO différents sur le territoire. Mais territoire complexe avec une zone à très forts enjeux – algues vertes – mais une problématique ne concernant pas l'ensemble des acteurs. L'outil contrat vient dans un paysage déjà très dense en termes de dispositifs et programmation publique – application à une nouvelle échelle – demande de certains financeurs d'avoir un Contrat à l'échelle du Sage sur l'ensemble du territoire regroupant les MO. Au final un seul contrat territorial intégrant deux volets – élaboration du Sage et action opérationnelle.
Conception du contrat	Conception pilotée par le souci l'opérationnel : réponse appel à projet BVAV sur le même secteur et une certaine continuité. Pas de logique « projet territorial » marquée malgré une multitude de volets. Définition des enjeux du Sage a posteriori (diagnostic) et élaboration du Sage en cours.
Gouvernance du contrat	Localement, un accord politique mais gouvernance pas facile. Gouvernance ressentie comme s'éloignant du terrain par la mise en œuvre du Sage. Gouvernance très centrée sur les 3 EPCI signataires.
Partenariats externes	Pas de réelle position commune entre les financeurs, des exigences du partenariat. Surtout tournées vers l'organisationnel (cohérences d'échelles, rapprochement des MO) que vers le contenu du projet lui-même. Un contrat imposé par les collectivités territoriales, agence de l'eau plus en retrait et facilitateur sur le volet opérationnel.
Rôle et synergies Sage	Plus d'influence du volet opérationnel sur le Sage que l'inverse (Sage encore en cours).
Plus-value du contrat territorial	Gouvernance du Sage encore à stabiliser (nature de la structure porteuse, organisation des moyens de la mutualisation). Contexte d'injonction externe (algues vertes) qui n'a pas forcément aidé. À terme, sans doute favorable à une vision commune des enjeux à l'échelle locale et à une meilleure cohérence de l'action à moyen terme.

ETUDE DE CAS 2

Contexte local	Territoire avec de très forts enjeux – algues vertes – et une injonction à agir par l'Etat et financeurs. Procédure contractuelle mise en place de façon un peu spécifique à la suite d'un appel à projet BVAV, prenant la suite d'un contrat classique. L'exemple proche d'un autre BV en contentieux et le souhait local, d'éviter la gestion réglementée sur ce territoire.
Conception du contrat	Conception dans un contexte particulier avec l'obligation de construire le projet autour d'un cahier des charges public déjà très structuré et exigeant. Des positions de négociation et des objectifs, ou attendus sur certains leviers nettement posés par les pouvoirs publics (bocage, ZH, assainissement, foncier...). Examen du projet et de sa cohérence par un conseil scientifique pour apprécier l'adéquation du projet aux objectifs initiaux. Action sous contrainte forte de délais, fort enjeu territorial.
Gouvernance du contrat	Gouvernance beaucoup plus large que dans l'ancien contrat territorial avec près de 50 membres mobilisés dans le comité de pilotage autour du projet, même si le noyau dur s'organise autour des acteurs historiques. Travail aussi de proximité de négociation bilatérale avec acteurs économiques pour discuter des possibles développements ; avec les élus communautaires, pour porter une position commune en CP.
Partenariats externes	Rôle moteur de l'État dans les négociations, bon appui de la part de l'agence.
Rôle et synergies Sage	Mission d'élaboration du projet confiée à la CLE, du Sage local en élaboration, donnant ainsi un poids politique au Sage. Mais bénéfice avant tout lié au président de la structure du Sage pour organiser une démarche consensuelle. Construction du Sage bénéficie en retour de l'expérience du contrat territorial.
Plus-value du contrat territorial	Forte plus-value de la dynamique contractuelle du passé (apprentissage) pour permettre d'organiser une opération aussi ambitieuse.

ETUDE DE CAS 3

<p>Contexte local</p>	<p>Contrat gestion quantitative (1^e dans le secteur) Objet de la négociation déjà prédéfini (réglementation ZRE, volumes autorisés négociés en amont, objectifs réglementaires pour 2017) Contexte difficile, moratoire sur le financement des retenues de substitution, rapport Martin, Région peu favorable à la création de retenues.</p>
<p>Conception du contrat</p>	<p>Contrat monothématique avec volets création de retenues et économies d'eau. Forte demande des élus agricoles sur le volet « retenues de substitution », négociation pour équilibrer avec volet économies d'eau. Négociation pour savoir qui porte le volet « retenues » : création de plusieurs coopératives d'irrigants. Pas de lien avec AEP malgré les attentes de certains acteurs.</p>
<p>Gouvernance du contrat</p>	<p>Gouvernance "considérée" comme ouverte (Etat, agence de l'eau, Elu CA, Sage, CG) mais dialogue centré sur les élus agricoles, l'agence de l'eau et l'Etat (DDT et préfecture). Absence des collectivités, des élus locaux et des associations. Portage par la Chambre d'agri pour volet économies d'eau (est aussi OUGC) et par les coopératives d'irrigants pour le volet irrigation. => Gouvernance centrée sur les acteurs « impactés » et dotés de compétences techniques. Faible représentation des bénéficiaires potentiels peu d'ouverture à d'autres relais territoriaux (économique, demande sociale...) Place difficile pour l'agence dans un contrat territorial très sectoriel avec comme parties prenantes principales – la profession agricole et l'Etat</p>
<p>Partenariats externes</p>	<p>Incitation des services de l'Etat à mettre en place un contrat territorial pour structurer la démarche et avoir des financements pour atteindre l'objectif réglementaire. Absence du CR opposé aux contrats gestion quantitative. Peu de relais au-delà des porteurs du contrat (chambre d'agriculture et coopératives irrigants).</p>
<p>Rôle et synergies Sage</p>	<p>Peu d'influence du Sage sur le contrat territorial car Sage non approuvé au moment de la signature du contrat. CLE a émis un avis favorable. Les objectifs quantitatifs du contrat seront repris par le Sage. Volonté du Sage d'approfondir les études et d'intégrer les recommandations après évaluation à mi-parcours.</p>
<p>Plus-value du contrat territorial</p>	<p>Coordination des différentes retenues et intégration volet économies d'eau pour atteindre objectif global. Outil financier de programmation d'aides au service d'arbitrages sectoriels. Mais une collaboration qui s'organise autour d'une approche qui ne fait pas consensus. Les acteurs opposés ou réprouvant la légitimité contractuelle ne sont pas partie prenante du processus, piloté entre acteurs concernés.</p>

ETUDE DE CAS 4

<p>Contexte local</p>	<p>2^e génération de contrat territorial Constat que les contrats précédents ne sont pas assez ambitieux suite à évaluation. Contrat 1 : petit territoire hydro, forte identité locale, intéressement des élus locaux à l'eau. Contrat 2 : grand territoire, syndicat à l'exutoire, faible intéressement des élus des communes sur la thématique eau. Dans les deux cas, fort enjeu eau – ressources très importantes et risque de passage en ZSCE et mesures réglementaires en absence de résultats</p>
<p>Conception du contrat</p>	<p>Rôle structurant du processus d'évaluation de l'ancienne génération contractuelle. Rôle très important des arguments de l'évaluation - (objectifs de résultats, calcul de flux, surfaces de dilutions...).</p> <p>Construction de contrats multithématiques ambitieux avec lien au développement, aménagement du territoire, filières éco.</p> <p>Discussions sur la stratégie et après seulement sur les actions.</p>
<p>Gouvernance du contrat</p>	<p>Gouvernance ouverte. Dynamique partenariale forte, grande synergie.</p> <p>20 signataires, institutionnels (CR, CR, Sage, collectivités) et opérateurs économiques impliqués en tant que MO sur certaines actions (coopératives agricoles), poussés par l'agence de l'eau. Dans la mise en œuvre, Chambre d'agriculture impliquée mais difficile d'impliquer réellement certains opérateurs économiques comme les coopératives de grandes cultures, signataires mais plutôt un affichage qu'une réelle implication, plus facile sur l'élevage.</p> <p>Commissions thématiques entre pairs.</p>
<p>Partenariats externes</p>	<p>Programme régional du CR sur qualité de l'eau avec doctrine d'intervention forte, coordination et mise en réseau à l'échelle régionale.</p> <p>Implication des services de l'État (ARS).</p> <p>Maires ne se sentent pas concernés sur grand territoire (amont du contrat territorial peu concerné par la ressource de l'exutoire), contrairement au petit territoire avec aspect patrimonial plus important.</p>
<p>Rôle et synergies Sage</p>	<p>contrat territorial considéré comme l'outil territorial du Sage. Sage a impacté et précisé des objectifs du contrat territorial (qualité).</p> <p>Rôle du Sage pour connaissance et inventaires, expertise sur certaines thématiques (études hydrauliques), réflexion zones humides.</p> <p>Incitation à monter certains partenariats (implication des partenaires éco dans les autres contrats du territoire du Sage).</p> <p>Articulation fonctionnelle facilitée par proximité des animateurs et président du syndicat du contrat territorial aussi membre de la CLE.</p>
<p>Plus-value du contrat territorial</p>	<p>Outil de dialogue et financier pour un véritable projet de territoire même si difficile.</p> <p>Plus- value politique et stratégique ?</p>

ETUDE DE CAS 5

<p>Contexte local</p>	<p>Contrats territoriaux multithématique sur un territoire avec un ancien CRE Territoire historique de mobilisation des agriculteurs pour éviter classement en zone vulnérable. Peu d'enjeux perçus localement sur les pollutions : enjeu principalement environnemental - absence de ressource AEP sur le territoire.</p>
<p>Conception du contrat</p>	<p>« Multithématique » mais volet agricole et volet milieux conçus en parallèle, sans lien entre les 2. Logiques d'actions techniques plus que stratégiques. Conception du volet agricole centrée sur les MAE (dont localisation). agence de l'eau pas motrice car zone pas prioritaire / pollutions plutôt en réponse à une demande locale. Volet MA construit à partir d'un diagnostic technique (et peu stratégique) d'un bureau d'études puis sélection d'actions sous contraintes financières et « réalité du terrain ». Taille critique du territoire pour animation (rationalisation ingénierie).</p>
<p>Gouvernance du contrat</p>	<p>2 gouvernances disjointes pour volet MA et volet agricole d'où 2 programmes d'actions sans coordination. Gouvernance MA ouverte aux CG-CR, élus locaux, associations et gouvernance pollutions diffuses réservée à la chambre d'agriculture, agence de l'eau et DDT/DRAAF.</p>
<p>Partenariats externes</p>	<p>Cellule ASTER du CG très impliquée sur négociation MA (conseil technique et administratif), avec communes et syndicats. Difficulté pour animation agricole sur un grand territoire, pas d'implication des groupements de développement agricole en relais, pas d'enjeu agricole fort perçu. Volet agricole centré sur la chambre – opération de conseil</p>
<p>Rôle et synergies Sage</p>	<p>Absence de Sage</p>
<p>Plus-value du contrat territorial</p>	<p>Cohérence hydrographique Légitimation de la structure porteuse Financement ingénierie Plus-value opérationnelle</p>

ETUDE DE CAS 6

<p>Contexte local</p>	<p>Premier contrat territorial milieux aquatiques du territoire et du département. Faible attente et peu d'enjeux perçus localement.</p>
<p>Conception du contrat</p>	<p>Contrat territorial monothématique rivière mais pas d'autres enjeux sur le territoire. Peu ambitieux par rapport aux objectifs DCE (continuité). « Premier contrat pour amorcer les choses ». Demande des financeurs d'axer le contrat territorial sur l'hydromorphologie mais levées de boucliers des élus et propriétaires de moulins, donc le contrat territorial n'aborde que les petits ouvrages.</p>
<p>Gouvernance du contrat</p>	<p>Peu de discussions en comité de pilotage ; situation de blocage avec les opposants à l'action sur la continuité. Gouvernance resserrée –institutionnels, syndicat, association d'opposition, mais absence de « bénéficiaires ». Recours à des visites externes et retours d'expériences pour motiver le territoire.</p>
<p>Partenariats externes</p>	<p>CG impliqué via la cellule ASTER mais globalement faible implication des institutionnels dont l'État – territoire peu prioritaires</p>
<p>Rôle et synergies Sage</p>	<p>Le contrat territorial décline les objectifs du Sage, mais objectifs pris en compte partiellement seulement (en terme d'ambition) et pas de synergie. Peu de contacts entre équipe Sage et contrat.</p>
<p>Plus-value du contrat territorial</p>	<p>Cohérence hydrographique Plus-value opérationnelle</p>

ETUDE DE CAS 7

Contexte local	Contrat territorial en cours d'élaboration, grand territoire, MA. Objectif de respect des exigences DCE.
Conception du contrat	Discussions surtout sur la stratégie et la priorisation des actions, puis discussions sur certaines actions – mais gros projet arasement ne s'est pas fait. Temps de préfiguration long – 4 ans. Décision de ne pas s'articuler avec une démarche AAC qui croise le territoire – absence de synergies identifiables.
Gouvernance du contrat	Gouvernance MA centrée sur partenaires institutionnels + opposants. Tensions dans les positions des partenaires institutionnels (arbitrage préfet pour réduire l'ambition). Plusieurs familles d'instances : comité de pilotage/ conseil syndical/commission technique/commission communication. Recours à une société de communication pour aider à la conduite du projet.
Partenariats externes	Mobilisation de nombreux acteurs institutionnels. Entrée dans le contrat territorial sur conseil du conseil régional. Conseil général assez impliqué.
Rôle et synergies Sage	Sage a permis de réfléchir à la structuration de la maîtrise d'ouvrage sur le territoire. Prise en compte des grandes orientations du Sage (théorique ?).
Plus-value du contrat territorial	Plus-value opérationnelle.

ETUDE DE CAS 8

<p>Contexte local</p>	<p>Contrat multithématique intégrant l'assainissement sous l'impulsion des bonifications de la région Rhône-Alpes : d'un enjeu inondation à une appréhension globale des rivières et du bassin versant. Une appropriation forte par les élus et les acteurs du territoire du « contrat de rivière ».</p>
<p>Conception du contrat</p>	<p>Un deuxième contrat plus axé sur les milieux naturels (fusion contrat de rivière - contrat Natura 2000) et l'agricole, moins développé sur l'assainissement malgré les attentes des maîtres d'ouvrage.</p>
<p>Gouvernance du contrat</p>	<p>Comité de pilotage commun Contrat de rivière – Natura 2000. Difficultés d'articulation avec la grosse communauté d'agglomération du territoire, maître d'ouvrage sur l'assainissement.</p>
<p>Partenariats externes</p>	<p>Liens étroits avec le conseil général (assainissement, milieux aquatiques, Sage). Partenariat avec le CEN-RA pour une démarche de gestion de zones humides.</p>
<p>Rôle et synergies Sage</p>	<p>Sage conçu après les premiers contrats de rivières et à une échelle plus large. Sage alimenté par le contrat sur les volets MA et s'est appuyé sur l'existence d'un syndicat de rivière et d'une culture de l'eau. Même s'il est peu connu en dehors des élus de la CLE, le Sage permet une prise de recul et une prise en compte de nouvelles thématiques (phosphore, eaux pluviales...).</p>
<p>Plus-value du contrat territorial</p>	<p>Un contrat centré sur la programmation et l'opérationnalité des actions. Une légitimation politique de la structure porteuse, interlocutrice principale des acteurs de l'eau, avec la structuration d'une équipe technique et des actions visibles. Vers une ouverture en direction de nouveaux acteurs (paysages, urbanisme...) et le portage d'un projet de territoire via le plan d'actions agri-environnemental et climatique. Globalement, un territoire peu dégradé, qui se forge une identité autour de l'eau.</p>

ETUDE DE CAS 9

<p>Contexte local</p>	<p>Deux contrats en parallèle (agricole/MA) sur des territoires proches portés par deux structures différentes (syndicat eau potable/communauté de communes) mais avec des élus en charge des contrats communs. Conditionnement du financement de la rénovation de la station d'eau potable à la mise en place d'actions préventives (1^e CBV) puis à leur poursuite (2^e contrat territorial AAC). En parallèle, demandes du terrain pour s'occuper des rivières, dans une optique de valorisation du tourisme et des loisirs.</p>
<p>Conception du contrat</p>	<p>Au début, rôle de l'agence et du CG pour confier l'animation aux collectivités - perçu comme gage d'efficacité. Encouragement d'une réflexion sur une éventuelle fusion des deux contrats territoriaux. Aller vers une approche plus centrée sur les cours d'eau (et moins sur les loisirs) et au-delà du seul entretien. Aller vers des actions agricoles individuelles au-delà des animations collectives.</p>
<p>Gouvernance du contrat</p>	<p>Contrat territorial AAC : Un comité de pilotage « classique » et des sous-groupes sectoriels (prescripteurs, agriculteurs...) qui ont élaboré les actions du contrat territorial selon les apports de chacun. Contrat territorial MA : un comité de pilotage annuel peu dynamique, des commissions « espaces naturels » à la communauté de commune mais sans les élus en dehors de la CC.</p>
<p>Partenariats externes</p>	<p>Conseil général : rôle lors de la conception du contrat et appui auprès du technicien de rivière. DDT : intégration des aspects réglementaires, privilégier la démarche contractuelle, signe de bonne volonté, plutôt que l'arrêté ZSCE. Conseil régional proposant son propre outil financier</p>
<p>Rôle et synergies Sage</p>	<p>Sage sur un territoire beaucoup plus grand. Peu d'orientations fortes. Liens faibles entre les contrats territoriaux et le Sage qui est reconnu essentiellement comme service instructeur pour le CRBV.</p>
<p>Plus-value du contrat territorial</p>	<p>Une plus-value opérationnelle avec des actions qui vont dans le bon sens. Une légitimité politique limitée au sein de la communauté de communes. Synergies avec usages/loisirs non exploitées.</p>

ETUDE DE CAS 10

<p>Contexte local</p>	<p>8 contrats territoriaux à l'échelle des syndicats de rivière + un contrat chapeau pour l'animation et l'ingénierie porté par l'EPTB, garant de la cohérence de bassin. En parallèle, 2 contrats territoriaux AAC (injonction réglementaire à élaborer un plan d'actions pour obtenir l'autorisation d'exploiter l'usine AEP renouvelée).</p>
<p>Conception du contrat</p>	<p>Pour la 3^e génération de contrats, redéfinition du périmètre des contrats pour développer le volet pollutions diffuses et élaboration d'une méthodologie pour définir des zones prioritaires d'intervention. Appui sur les bilans et évaluations réalisés. Demande de l'agence d'être plus actif sur la continuité écologique.</p>
<p>Gouvernance du contrat</p>	<p>Passage d'un comité de pilotage global pour l'ensemble des CRE à un comité de pilotage par contrat territorial pour assurer une plus grande proximité territoriale.</p>
<p>Partenariats externes</p>	<p>Conseil régional avec outil financier propre pour lequel l'EPTB est service instructeur. Rôle actif de l'Etat sur les contrats territoriaux AAC. Pression marquée.</p>
<p>Rôle et synergies Sage</p>	<p>Sage à l'échelle de l'EPTB. Traduction des dispositions du Sage en programmes d'actions (contrat territorial Milieux aquatiques). Le portage du Sage donne de la légitimité à l'EPTB pour assurer la cohérence de bassin versant.</p>
<p>Plus-value du contrat territorial</p>	<p>Plus-value opérationnelle avec une ambition qui augmente au fur et à mesure des générations de contrats. Reconnaissance institutionnelle des syndicats de rivière et de l'EPTB grâce aux contrats (moins vrai pour la communauté d'agglomération locale qui tire aussi sa légitimité de la production et distribution d'eau). Rôle fort de coordination à l'échelle de l'ensemble de la Sèvre Nantaise.</p>

ETUDE DE CAS 11

<p>Contexte local</p>	<p>Un contrat territorial avec un volet pollutions diffuses et deux volets milieux aquatiques. Bassin très fortement touché par la thématique « phytosanitaires », mais pas d'usage AEP.</p>
<p>Conception du contrat</p>	<p>Suite à une étude bilan, aller au-delà de l'entretien au profit de la restauration morphologique. Intégration a posteriori du volet continuité écologique. Procédure intéressante - appel à projets annuel sur le volet pollutions diffuses puis sélection des actions par les élus du Sage et par l'agence. Mais calage des contrats sur des actions très techniques, sans véritable logique projet</p>
<p>Gouvernance du contrat</p>	<p>Rôle essentiel du bureau d'un des syndicats. Information de la CLE. Des commissions thématiques régulières (milieux aquatiques, agricoles, non agricoles, communication). Peu de liens entre thématiques.</p>
<p>Partenariats externes</p>	<p>Travail avec les organismes agricoles (Chambre d'agriculture, GAB, CIVAM...), les agriculteurs et les viticulteurs, les jardinerie, les associations, la fédération de pêche, etc. Chambre d'agriculture : animation du volet agricole. Contrat régional de bassin versant du conseil régional Pays de la Loire.</p>
<p>Rôle et synergies Sage</p>	<p>Sage porté par le plus grand des syndicats locaux, à la même échelle que le contrat territorial. Élaboration du programme d'actions du contrat territorial calée sur les études et le PAGD du Sage.</p>
<p>Plus-value du contrat territorial</p>	<p>Une plus-value opérationnelle qui se heurte parfois aux capacités de financement des maîtres d'ouvrages. Globalement, une gestion très peu liée entre volets thématiques et peu de synergies aussi entre les volets milieux aquatiques des deux cours d'eau. Intérêt du contrat territorial à moyen terme – réorganisation probable de la maîtrise d'ouvrage à l'échelle du Sage pour un portage politique plus homogène selon les sous-bassins versants.</p>

ETUDE DE CAS 12

<p>Contexte local</p>	<p>Un lac emblématique menacé par l'eutrophisation : un contrat de lacs centré sur des échanges fonciers pour stopper la pollution du bassin versant et préserver un patrimoine naturel et touristique majeur. En parallèle, émergence d'un contrat sur la rivière voisine, réactivé suite à une reprise en main par le sous-préfet afin d'aboutir à une mise aux normes réglementaires sur les questions de continuité écologique.</p>
<p>Conception du contrat</p>	<p>Après des années de blocage, une démarche volontariste et politique forte assumée par l'ensemble des partenaires suite à l'impulsion due au changement de majorité régionale. Souplesse de l'agence pour lancer un contrat centré uniquement sur le lac, sans attendre des avancées sur la rivière voisine. Présentation d'un programme d'actions par l'animateur aux communes qui choisissent ensuite les actions qu'elles souhaitent mener, en intégrant un volet agricole. Stratégie fortement ancrée sur la gestion foncière</p>
<p>Gouvernance du contrat</p>	<p>Positionnement du PNR Volcans d'Auvergne comme porteur de contrat car enjeu majeur et emblématique.</p>
<p>Partenariats externes</p>	<p>La SAFER, maillon essentiel pour la conduite des échanges fonciers, semble avoir tenu un rôle contre-productif par rapport aux objectifs affichés du contrat territorial. Partenariat avec le syndicat pour des opérations groupées de réhabilitation de l'ANC. Chambre d'agriculture : maître d'ouvrage du volet agricole.</p>
<p>Rôle et synergies Sage</p>	<p>Peu de liens avec le Sage local (Sage très grand et têtes de bassin).</p>
<p>Plus-value du contrat territorial</p>	<p>Une dimension politique clairement affirmée face aux enjeux d'image (patrimoine et tourisme) du lac Pavin qui se heurte à la mauvaise volonté d'un acteur clé dont le positionnement n'a pas été anticipé d'un point de vue stratégique. D'un point de vue opérationnel, des actions bloquées, sauf sur un secteur où elles demeurent limitées en termes d'ambition et d'ampleur.</p>

ETUDE DE CAS 13

Contexte local	Des enjeux eaux très forts pour le territoire de la communauté d'agglomération : la qualité de l'eau, notamment bactériologique, a de forts impacts sur le tourisme (plages), la conchyliculture (coquillages) et la saliculture. Une démarche volontaire portée par les acteurs locaux qui s'est ensuite traduite dans un contrat territorial donnant du sens aux actions menées.
Conception du contrat	Agrégation logique du volet milieux aquatiques (entretien des marais) à la problématique bactériologique. Approche globale, comprenant l'assainissement, les pesticides.
Gouvernance du contrat	Un comité de pilotage global qui se réunit peu fréquemment. Des comités de pilotage locaux ou thématiques plus réguliers.
Partenariats externes	Chambre d'agriculture : maître d'ouvrage pour le volet agricole (diagnostics bactériologiques). Échanges avec le PNR, porteur d'un autre contrat territorial. Contrat régional de bassin versant avec la Région.
Rôle et synergies Sage	Le contrat territorial comprend trois petits bassins versants, entièrement intégrés dans le contrat mais rattachés à deux Sage différents. Un des Sage propose un appui technique aux animateurs (échanges, mutualisation), un accompagnement politique du contrat territorial et joue le rôle de facilitateur auprès de l'Etat si nécessaire. Les Sage ont aussi intégré les messages remontés par le contrat territorial (importance de la solidarité amont/aval, volet littoral) et sont attentifs aux enjeux émergents relevés sur le terrain.
Plus-value du contrat territorial	Un positionnement politique affirmé en lien avec les enjeux économiques et d'image du territoire. Une programmation opérationnelle globale qui avance. Le contrat multithématique, donne une visibilité et cohérence à une action un peu dispersée sur un territoire avec une vraie identité et de forts enjeux.

<p>Les équipes et moyens mobilisés</p>	<p>Sous le 9P, une personne au siège en charge du cadre méthodologique, du suivi global et des bilans agrégés des contrats, de l'animation des échanges entre les référents « contrat » présents dans les directions territoriales ou de ceux entre les animateurs des contrats. L'animation de la dynamique et du réseau contrat passe notamment par plusieurs séminaires qui constituent des temps forts et qui sont organisés une à deux fois par an pour chaque type de public (chargés d'opération et animateurs). Dans le cadre de l'organisation métiers de l'agence, l'outil contrat est traité au sein d'un groupe thématique contrats ≠ du groupe politique territoriale.</p> <p>Grandes variabilité des organisations entre directions territoriales sur la gestion des contrats avec : (1) La concentration plus ou moins importante de ces fonctions autour d'un référent unique (2) L'articulation entre le pilotage du dispositif contractuel et la politique territoriale de la direction territoriale qui est plus ou moins organisée</p> <p>Les situations de gestion relativement cloisonnées entre les COP et les différents services, les contrats globaux sont souvent l'affaire d'une petite partie des équipes. Le reste des équipes ne se sent pas directement investi de ces contrats, ayant à leur disposition d'autres formes d'outils (contrats d'animation rivières ou milieu, contrats d'animation agricoles, contrats métiers, sites ateliers...). Or, étant donné la lourdeur de ces procédures, et la tension sur le temps nécessaire à leur gestion, il y a une forte hésitation sur l'ampleur à accorder à ces démarches.</p>
<p>Le pilotage des contrats à l'interface avec les acteurs locaux</p>	<p>Très variable selon les directions :</p> <p>Des phases d'études préalables longues et déterminantes mais souvent très descriptives. Des contrats qui aboutissent sur une programmation fine mais pas forcément très pertinente ou stratégique. Tendance à exclure de la programmation les thématiques qui peuvent ralentir</p> <p>Pilotage qui s'organise au stade :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de l'élaboration (souvent plus marquée lorsque les contrats ont été portés par les Pays, PNR). Introduction parfois de critères exigeants : réalisation des études milieux en amont du contrat, engagement des travaux et pas seulement des études à mi-parcours, atteinte de 40% des priorités de niveau 1 et non de l'ensemble des budgets... - de la révision à mi-parcours : critère général portant sur un pourcentage de réalisation financier (40 %) considéré comme peu adapté et étoffé par d'autres critères dans certaines DT. 40 % aux priorités P1 ou par volet thématique. <p>Globalement, capacité de négociation dépendante de la tension budgétaire sur les moyens de l'agence. En situation de budget important, difficulté à ralentir le processus pour négocier autour d'actions prioritaires.</p>
<p>Le lien aux dynamiques de territoires</p>	<p>Des situations très hétérogènes selon les DT. Deux DT dans lesquelles il y avait des politiques articulées (Ile-de-France et conseil général de Seine Maritime, mais avec des difficultés de coordination qui demeurent et atténuent le bénéfice de l'approche partenariale.</p>
<p>Le lien aux Sage</p>	<p>Absence de politique de couverture globale par les Sage sur me bassin Seine-Normandie. A l'image de l'agence de l'eau Loire-Bretagne, des articulations non optimisées, mis à part dans les zones avec des dynamiques temporelles ou échelles d'acteurs bien articulées.</p>

- Cadre d'intervention très inspiré de la vision réglementaire ou des outils agrienvironnementaux sur les AAC,
- Contrats territoriaux « aliénés » au service de la réglementation (contrat d'appui à la mise en conformité réglementaire) – dimension projet évidée,
- Champ de négociation déjà fermé (contrats territoriaux GQ...).

INSTANCES ET ACTEURS EN PRÉSENCE

- Des négociations qui s'organisent souvent dans des instances fermées ou sectorielles (AAC, GQ, conseils syndicaux) – logiques sectorielles dominantes.
- Parfois des comités plus larges (cf. contrats multithématiques) mais des négociations des contenus entre pairs en petit comité technique (cf. contrats territoriaux bretons).
- On optimise généralement la logique d'opérationnalité : approche pragmatique et technique en associant assez peu dans ces instances les bénéficiaires potentiels ou les acteurs « intéressés » au changement, mais surtout les acteurs concernés.
- Plus rarement des instances ouvertes (Quillimadec, CAP atlantique, Couze Pavin...) lorsqu'il y a des enjeux territoriaux qui mobilisent à large échelle - les bénéficiaires et parties intéressées présentes, les implications à grande échelle des collectivités des financeurs, autres acteurs de la société civile.
- Des exemples aussi de comitologies très locales ou déclinées pour sensibiliser les acteurs
- Des Sage ou instance de Sage qui se substituent rarement aux lacunes d'ouverture des instances de bassin versant

LE RÔLE DES CONNAISSANCES

Les enjeux de connaissance plus ou moins structurants selon leur traduction stratégique et les variables mises en débat :

- Les études MA importantes pour objectiver les « chantiers » à conduire mais insuffisantes en contexte conflictuel pour inscrire ces chantiers dans les contrats territoriaux.
- Des études peu structurantes en général sur l'agriculture et AAC – avec une faible focale sur l'efficacité et les variables stratégiques. Une question mal posée (l'eau assimilée à un problème de développement agricole) et une expertise sectorielle confortée.
- Des études et délibérations de Sage qui viennent parfois légitimer tel ou tel volet de l'action, fixer des objectifs; rarement proposer une stratégie d'action (cf. plus loin).

En général, des études qui mettent peu en lumière les enjeux de stratégie ou de gouvernance (d'interface entre volets thématiques, interface entre acteurs, variables socio-économiques...).

Mais aussi des exemples intéressants du rôle des connaissances dans la structuration des stratégies locales (ex captages de la Touche Poupard et Sèvre Niortaise, ex. des évaluations bretonnes).

	Degré d'ouverture de la gouvernance -	influence de la gouvernance sur le contenu du CT et les actions négociées ?	Existence de relais pour l'action territoriale en dehors du MO ou porteur du CT	influence des études sur les orientations ou la stratégie
EK1	Ouverture aux acteurs économiques. Comités locaux et thématiques puis échanges pour vision globale et transversale des enjeux		CPIE (centre permanent d'initiative pour l'environnement)	
EK2	Gouvernance (CP et CT) ouverte aux acteurs éco (coop) et institutionnels (Conseil départemental et régional, Sage, collectivités). Commissions thématiques	Acteurs éco sont maîtres d'ouvrage d'actions (coop...),	acteurs élevage et économie herbagère	oui vraiment
EK3				
EK4				
EK5				
EK6				
EK7				
EK8				
EK9				
EK10				
EK11				
EK12				
EK13				
EK14				
EK15				
EK16				
EK17				
EK18				
EK19				
EK20				
EK21				
EK22				
EK23				
EK24				
EK25				
EK26				
EK27				
EK28				
EK29				
EK30				
EK31				
EK32				
EK33				
EK34				
EK35				
EK36				
EK37				
EK38				
EK39				
EK40				
EK41				
EK42				
EK43				
EK44				
EK45				
EK46				
EK47				
EK48				
EK49				
EK50				
EK51				
EK52				
EK53				
EK54				
EK55				
EK56				
EK57				
EK58				
EK59				
EK60				
EK61				
EK62				
EK63				
EK64				
EK65				
EK66				
EK67				
EK68				
EK69				
EK70				
EK71				
EK72				
EK73				
EK74				
EK75				
EK76				
EK77				
EK78				
EK79				
EK80				
EK81				
EK82				
EK83				
EK84				
EK85				
EK86				
EK87				
EK88				
EK89				
EK90				
EK91				
EK92				
EK93				
EK94				
EK95				
EK96				
EK97				
EK98				
EK99				
EK100				

Une pertinence variable des adaptations locales des contrats

ORGANISATIONS THÉMATIQUES DES CONTRATS, DES SITUATIONS TRÈS VARIABLES

En général, le rapprochement thématique est raisonné en fonction des seules listes d'enjeux du Sage, ou de la présence de maître d'ouvrage prêt à financer plusieurs volets. Les autres considérants sont moins souvent pris en compte :

- considérants de rationalisation des moyens d'ingénierie sur le territoire (ex Colmont),
- logiques de projet territorial valorisation/préservation d'un patrimoine ou éléments identitaires (ex CAP atlantique, Lignon du Forez, Touche poupard, Couze Pavin,)
- projets intégrés de gestion de l'eau lien entre pollutions, ZH, bocage, eutrophisation – cf. les exemples bretons,
- conditionnement curatif-préventif mais qui est souvent exécuté de façon un peu formelle.

Résultat : l'existence des contrats multithématiques parfois peu synergiques entre volets et des contrats monothématiques pouvant renvoyer à des choix pertinents.

L'ÉCHELLE TERRITORIALE SANS INTERPRÉTATION UNIVOQUE

Une cohérence hydrographique qui prime souvent dans le discours et les exigences de l'agence. La « bonne échelle » est aussi à réfléchir en fonction des fonctionnalités.

L'évaluation de la pertinence de l'échelle peut être réfléchi au regard de différentes variables :

- Échelle adaptée à une certaine opérationnalité de l'action : la concordance entre échelle et compétences des maîtres d'ouvrage ;
 - De ce point de vue, l'unité de maîtrise d'ouvrage et de territoire géographique du contrat est globalement plus favorable, mais pas nécessairement incontournable. (ex. CAP atlantique...),
 - Des situations où l'on s'arrange bien que n'étant pas aux mêmes échelles (ex Layon Aubance; PNR du Forez...).
- Echelle adaptée par rapport aux acteurs et relais territoriaux (cf. économie, patrimoine, médiateurs locaux...);
- Echelle adaptée à une appropriation locale des objectifs et des contenus
 - Cf. contrats territoriaux de la Corbelière sur un grand territoire qui n'est pas celui du SERTAD (porteur du contrat),
 - A l'inverse, contrat territorial de la Sèvre Nantaise divisée en 8 petits contrats.
- Echelle adaptée par rapport à la structuration et le problème des AAC qui parfois ne permettent pas d'atteindre cette taille minimale.

=> De plus en plus souvent une question sur l'articulation de l'échelle hydrographique des contrats territoriaux (études, travaux, zone d'influence...) avec l'échelle de projet territorial : est-ce que le contrat territorial a vocation à structurer des dynamiques de filière, foncières... ou est ce qu'il doit renvoyer vers d'autres échelles ?

Articulation Sage & contrats territoriaux

UN GRAND NOMBRE DE RELATIONS D'INTERDÉPENDANCE PLUS OU MOINS CONSTRUITES ET VALORISÉES

Apports des contrats territoriaux aux dynamiques des Sage :

- Les contrats territoriaux ont parfois précédé l'existence de Sage et ont favorisé l'émergence et structuration de ces derniers (1/4 des situations) ;
- Les contrats territoriaux ont souvent forgé une base opérationnelle ou des références facilitant le travail des Sage ;
- Prise de relais de certains Sage sur les contrats territoriaux pour conduire les études ou inventaires complémentaires sur leurs territoires ;
- Les Sage se nourrissent des expériences innovantes des contrats territoriaux pour harmoniser et impulser des choses vers les autres BV – ex. Quillimadec ;

Apports des Sage vers les contrats territoriaux :

- Les Sage orientent parfois les objectifs des contrats territoriaux ou les volets thématiques, voire organisation de la maîtrise d'ouvrage. Mais sur certaines thématiques – ex AAC, la réglementation et les contrats territoriaux qui se calent dessus sont plus avancés que les Sage ;
- Apports ou appuis méthodologique vers les contrats ; expertise thématique ;
- Maîtrise d'ouvrage, portage de certains gros projets territoriaux (cf. Bretagne et le Plan algues vertes).
- Sage se positionnant comme porte-parole des contrats territoriaux auprès des services de l'Etat et partenaires institutionnels

Une conformité des contrats territoriaux aux Sage assez partielle

- En général, une conformité qui dépend des contenus et thématiques investis par les Sage (parfois périphériques / ceux du contrat territorial)
- Les contrats territoriaux avec des actions proches de celles du Sage lorsqu'on a une homogénéité d'acteurs (structure porteuse) et/ou d'échelle (MES, Elorn, Odet, Sud Cornouailles, Layon Aubance...)
- Mais aussi des contrats territoriaux peu articulés aux Sage locaux – Sage « vides » ou trop récents, ou contrats territoriaux qui débordent les champs des Sage, en allant sur les champs du projet territorial
- Articulations fonctionnelles (équipes, échelles) entre Sage et contrats territoriaux présentes mais peu optimisées : cf. évaluations GP5
 - Ex. animateurs présents à la CLE ou réciproquement, animateurs contrats territoriaux animent des commissions du Sage... mais surtout dans les petits Sage ou Sage/contrat territorial.

		BE1	BE2	BE3	BE4	BE5	BE6	BE7	BE8	BE9	BE10	BE11	BE12	BE13
	dynamique CT support SAGE	oui vraiment	NSP	non	partiel			oui vraiment	partiel	non	non	non	pluôt non	partiel
	études et actions CT servent de base à SAGE	partiel	NSP	?	partiel			partiel	partiel	non (CT en débattre)	pluôt non, (remontées des actions des CT en CLE, mais ? sur l'influence)	pluôt non	non (études des études réalisées dans le CT)	pluôt non
	SAGE valorise expériences innovantes des CT	oui	Oui vraiment, (réflexion Zé)	?		oui sur les Zé	oui	partiel	partiel	non (CT en débattre)	non	pluôt non	non	partiel
	SAGE harmonise les approches des CT	?	partiel, (choix des partenaires, enjeux)	?	?	oui en partie	oui vraiment	pluôt non	non	non	non	non	non	partiel
SAGE valorise CT	SAGE prend appui sur les CT pour compléter inventaires / études	oui vraiment	Oui vraiment, Zé	?	?			oui vraiment	pluôt non	non	pluôt non, (remontées des actions des CT en CLE, mais ? sur l'influence)	pluôt non	oui vraiment (approfondis avant des études de CT)	partiel
	SAGE pèse sur la structuration des MO	partiel	non	pluôt non	oui vraiment	non		oui vraiment	partiel	non	oui	non	non	partiel
	SAGE précise les objectifs des CT ou les volets thématiques	partiel	oui, objectifs	pluôt non	A voir, a priori partiel			oui vraiment	pluôt non	partiel (plus la détermination des objts du SAGE)	partiel (plus la détermination des objts du SAGE)	non	partiel (mais non pris en compte car SAGE non approuvé)	partiel
	SAGE appui méthode ou expertise vers BV	oui vraiment	oui (Zé)	pluôt non	A priori pluôt oui, car ce sont les valeurs personnes			oui vraiment	pluôt non	non	non	non	non	partiel
	SAGE déborde du "politique et de la planif" vers l'opérationnel = HQ directe de certains dossiers territoriaux	pluôt non	oui vraiment, Zé et relais avec le DRAAF et le CR pr certains ps	?	Oui vraiment, pour l'instant du fait du montage du CT existe	oui		pluôt non	partiel	non	non	non	non (SAGE se concentre sur l'état des connaissances + de certains études)	pluôt non
SAGE en appui aux CT	appui des CT dans négoci avec partenaires institutionnels	oui vraiment	oui vraiment, mais pour il offre	pluôt non	Pluôt non			oui vraiment	partiel	non	non	non	NSP	?
	articulations fonctionnelles entre équipes ou gouvernance (ex participation ou animation croisée de commissions, CLE...)	oui vraiment	oui vraiment (Rassemblement des CLE, forte articulation entre animateurs CT et SAGE)	?	Pluôt non			oui vraiment	partiel	NSP	pluôt non (peu de contact entre les animateurs)	pluôt non	partiel	partiel

Les contextes partenariaux :

DES POLITIQUES DES PARTENAIRES SOUVENT ARTICULÉES AVEC CELLE DE L'AGENCE

Des politiques intégrées (Région Bretagne, CD 29, 56, 35)

- Des financements articulés
- Une gouvernance commune forte
- Des priorités et une programmation communes
- Une communication

Des politiques articulées - CR Centre, PC; CD 79, 37,18, 42...)

- Financements complémentaires
- Des priorités plus ou moins partagées
- Une gouvernance bilatérale ou thématique

Mais aussi

- Des politiques / financements autonomes : ex. CR. PdL, CD 53
- Des désengagements de la thématique de l'eau – 85, 49

QUELS MOYENS HUMAINS ET QUEL RÔLE DES PARTENAIRES PERÇU LOCALEMENT

Des moyens humains, souvent dissymétriques sur la mise en œuvre de la politique

- Sauf en Bretagne ou certains départements très investis – ex. Loire
- Des moyens importants plutôt à la faveur des services d'assistance technique lorsqu'ils existent – ex. CG 37, 29...

Mais une proximité non négligeable des autres partenaires

- Un rôle financier ou régalien dominant

	EK1	EK2	EK3	EK4	EK5	EK6	EK7
Nature des "apports" de l'Etat	exigence de résultat et fixation d'objectifs précis à atteindre (règles /bactério)	peu présent	influence sur la procédure et acteurs associés (structuration MO et pousser vers CT)	Injonction réglementaire sur un des volets du contrat	injonction + <i>multivolets</i>	exigence de résultat et fixation d'objectifs précis à attendre	peu d'infos sur l'apport de l'Etat
	assistance technique / expertise (MAE)	Etat peu présent	AAC: injonction réglementaire à agir vers le territoire AA: ?	assistance technique / expertise	injonction réglementaire à agir vers le territoire (AAC)	injonction réglementaire à agir vers le territoire	Etat peu présent
nature des apports CG/CR	assistance technique / expertise	CR : rôle financier	financiers principalement	assistance technique / expertise	CR : rôle financier CG: assistance technique	assistance technique / expertise (CG)	CR : incitation à agir vers les MO locaux (bonification asst) CG : négo
	Rôle pas flagrant CR : rôle financier	financiers principalement	négo stratégie et contenu des actions + influence sur la procédure/ gouvernance et acteurs associés	influence sur la procédure/ gouvernance et acteurs associés	peu présent	CR : rôle financier	financiers principalement

DANS LES FAITS, UN DÉCALAGE FRÉQUENT ENTRE LES POSITIONS DE L'AGENCE ET DES PARTENAIRES

- Feuille de route DCE et priorités environnementale **vs.** un souci du service et de l'équité territoriale (CD)
- Un décalage dans les priorités thématiques (équilibre entre milieux aquatiques, pollutions diffuses, inondations, petit cycle - très variable dans les priorités des partenaires)
- Une approche plus pragmatique/ opérationnelle de l'agence ; plus exigeante / doctrinaire des partenaires

Ex. de la position vis-à-vis des Sage en Bretagne, du multithématique en région Centre,

Annexe 8 : Analyses comparatives

BENCHMARK – AGENCE DE L'EAU RHÔNE MÉDITERRANÉE ET CORSE

<p>Les contrats dans la politique de l'agence</p>	<p>Plusieurs types de contrats existent :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les contrats de rivière, - les contrats d'agglomération (assainissement puis AEP essentiellement) - les accords-cadres départementaux (coordonner les programmations pour faire sortir les opérations avec des accords de financement de principe), - les opérations collectives (pollution industrielle sur un territoire). <p>Le 10^e programme se veut très ambitieux en termes de contrats et n'autorise pas à rester « basique » dans les contenus.</p> <p>Pas de volonté de réaliser des contrats de rivière partout mais plutôt de les cibler sur les territoires à enjeux afin de répondre aux problématiques identifiées. Les opérations de base n'ont pas besoin d'un contrat de rivière pour être financées.</p> <p>L'opportunité politique d'un contrat est liée à la délégation car c'est elle qui connaît les enjeux d'un territoire. L'agence se positionne souvent à l'émergence d'un contrat, en bâtissant des relations de confiance et en identifiant les MO.</p>
<p>Les critères</p>	<p>Pour les contrats de rivière :</p> <ul style="list-style-type: none"> - échelle BV, - multithématique, - études préalables (diagnostic + programmation de travaux), - passage devant un comité d'agrément, - gouvernance multi partenariale au sein du comité de rivière, - durée : 2x3 ans depuis 2013 pour permettre une première partie plus opérationnelle sur 3 ans avec les travaux prêts à sortir et les études plus poussées ; dans la 2^e vague, programmer les travaux issus de ces études. - AAC : en général, pas de contrat mais plutôt des plans d'actions avec un animateur captage financé à 80 % par l'agence de l'eau. Si besoin, peut être intégré à un contrat de rivière existant. - signature du contrat entre l'agence de l'eau, les autres financeurs et le porteur (pas de volonté de signer avec tous les porteurs de projets qui délèguent leur signataire au porteur principal) - attention particulière portée à l'animation, considérée comme la clé du contrat.
<p>Les équipes et moyens mobilisés</p>	<p>Au total, 68 chargés d'intervention (CI) sur RMC et environ 200 contrats. Les CI sont multithématique et en charge de l'ensemble des enjeux sur un territoire. Chacun peut donc avoir à suivre un ou plusieurs contrats sur son territoire. Le CI est donc en mesure de faire les liens entre les différents enjeux, besoins et projets des MO et d'adopter ainsi une position de négociation stratégique. Mais c'est très lourd si le CI doit gérer 4 ou 5 contrats.</p> <p>Le poste de pilotage et coordination des contrats au siège a été renforcé au 10^e programme</p> <p>La rédaction du contrat insiste sur les objectifs et moins sur la définition des travaux. Le dossier de demande d'aide est donc nécessaire pour définir techniquement et précisément les travaux.</p> <p>Programmation financière indispensable pour le pilotage, surtout au vu des contraintes budgétaires. C'est un travail long pour les CI mais qui permet de bâtir un programme en tenant compte des capacités financières des MO.</p>

<p>Le pilotage des contrats à l'interface avec les acteurs locaux</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Depuis le 10^e programme, certaines aides ne sont éligibles que dans le cadre d'une contractualisation (sous la forme d'aides « spécifiques » ou de majoration des taux). ▪ Le 10^e programme suit quelques indicateurs phares (le « Top 6 ») : aide à la négociation car un contrat qui ne porterait que des actions peu ambitieuses n'est pas intéressant pour les chargés d'intervention de l'agence pour leurs indicateurs. ▪ Rapprochements entre maîtres d'ouvrage souvent nécessaires dans le cadre d'un contrat multithématique : rôle du chargé d'intervention de négocier ces rapprochements en fonction des enjeux et des projets du territoire. Pas de conditionnement croisé entre maîtres d'ouvrage (montage juridique complexe à éviter) mais des réunions de négociation avec les différents maîtres d'ouvrage. ▪ Si le maître d'ouvrage n'est pas très motivé, faire un 1^e contrat de rivière pas très ambitieux, en le disant, mais augmenter l'ambition ensuite grâce au bilan à mi-parcours et à l'évaluation.
<p>Le lien aux dynamiques de territoires</p>	<p>Volonté de l'agence de travailler avec les partenaires mais en pratique ce sont eux qui se calent par rapport à l'agence de l'eau, faute de moyens financiers ou humains suffisants.</p>
<p>Le lien aux Sage</p>	<p>Pour qu'un Sage soit opérationnel, nécessité d'avoir un programme de travaux. C'est le contrat de rivière qui joue ce rôle. Dans ce cas, la CLE valide directement le contrat, sans passage en comité d'agrément.</p>

BENCHMARK – AGENCE DE L'EAU ADOUR-GARONNE

<p>Les contrats dans la politique de l'agence</p>	<p>Les outils contractuels de l'agence :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les « contrats de rivière » (mobilisés à leur début mais peu nombreux aujourd'hui), - les « contrats territoriaux » : outil propre à l'agence, pas d'agrément en comité de bassin, passage en commission d'intervention uniquement, selon une procédure plus légère et à la carte, - des contrats monothématiques : « programmes pluriannuels de gestion » des cours d'eau (arriver à en faire un par syndicat de rivière), « plans d'actions territoriaux » sur les pollutions diffuses agricoles sur les territoires à enjeux dans une démarche plus proactive, « plans de gestion des étiages » sur les bassins déficitaires identifiés dans le Sdage. <p>Pas de volonté de réaliser des contrats partout. Leur place reste donc relativement marginale dans la politique de l'agence, sans stratégie clairement affirmée et surtout dans une optique de gestion locale de l'eau (excepté pour les PAT).</p>
<p>Les critères d'éligibilité</p>	<p>Les contrats territoriaux ne doivent pas nécessairement comporter toutes les thématiques d'un contrat de rivière mais répondre aux enjeux spécifiques d'un territoire. Ils peuvent donc ne relever que du petit ou que du grand cycle. Un objectif de conditionnement des aides petit cycle à la réalisation d'opérations grand cycle existe mais il est peu mis en œuvre du fait des difficultés liées au conditionnement croisé entre MO.</p> <p>Possibilité de bonifier les aides sur quelques aides opérations pour créer un effet levier (bonification aujourd'hui limitée à quelques opérations phares) voire de rendre éligible une opération qui ne l'est pas dans le programme classique après une analyse au cas par cas.</p> <p>La délégation joue un rôle dans l'identification des territoires à enjeux sur lesquels il faudrait faire un contrat territorial. Toutefois, la plupart des contrats territoriaux répondent à des attentes politiques locales, même si cela ne correspond pas toujours à des territoires prioritaires ou pertinents à l'échelle Adour-Garonne.</p> <p>Durée variable des contrats territoriaux (2 à 5 ans) : l'enjeu porte notamment sur la maîtrise des échéanciers.</p> <p>Pas de bilan à mi-parcours mais à la fin du contrat : envisager un avenant, un deuxième contrat ou simplement de pérenniser l'animation sans refaire de contrat territorial.</p>
<p>Les équipes et moyens mobilisés</p>	<p>Un ou deux coordonnateurs territoriaux par délégation pour assurer la transversalité au sein du territoire suivi (Sdage, PdM, contrats territoriaux, Sage...). Rôle dans l'émergence des contrats, pour aller convaincre MO et partenaires, dans l'élaboration puis le suivi. Le coordonnateur peut par ailleurs être un CI thématique (soit petit cycle, soit espace rural) et instruire les aides thématiques du contrat territorial, tandis que les aides relevant d'une thématique différente seront instruites par un autre CI.</p> <p>Environ une dizaine de contrats territoriaux, à différents stades, ainsi que 4 à 5 contrats de rivière sur Adour-Garonne (sans compter les contrats monothématiques de type PAT, PGE, PPG).</p>
<p>Le pilotage des contrats à l'interface avec les acteurs locaux</p>	<p>Contrat bâti lors des comités de pilotage qui réunissent les partenaires institutionnels et financiers et les élus et où l'agence de l'eau fait passer ses messages. En parallèle, contact direct et étroit de la délégation avec l'animateur, courroie de transmission des messages de l'agence.</p>
<p>Le lien aux Sage</p>	<p>Là où il y a déjà un Sage, une disposition peut demander la mise en œuvre d'un contrat. Sage plus ou moins précis dans leur rédaction et donc le programme d'action sera plus ou moins long à élaborer en fonction.</p> <p>Un contrat peut amorcer une dynamique de gestion collective et aboutir à un Sage.</p>

BENCHMARK – AGENCE DE L'EAU SEINE-NORMANDIE

Etude de cas plus complexe –
absence de l'interlocuteur historique sur les contrats au niveau de l'agence

Les contrats dans la politique de l'agence	<p>Pendant longtemps, la politique contractuelle de l'agence de l'eau Seine-Normandie est celle des contrats de programmation globaux avec trois générations successives : contrats ruraux, territoriaux, puis contrats globaux. Le contrat rural, est un dispositif contractuel généraliste, né sous le 7^e programme de façon à organiser l'action diffuse du tissu rural et dynamiser la « dépense » en cherchant à organiser les synergies entre petit et grand cycle de l'eau. Les contrats globaux sous le 9^e et 10^e programme doivent s'adapter à un paradigme DCE et deviennent donc des contrats de projet et de priorités (centrés sur des actions difficiles et prioritaires en lien avec la feuille de route DCE)</p> <p>Un outil qui brasse large en termes de thématiques avec assainissement, AEP, périmètres de protection, pollutions agricoles, érosion, milieux aquatiques, artisanat... Dans les faits, volets grand cycle pèsent souvent très lourd dans les contrats (70 à 90 % des budgets, suivis des volets milieux aquatiques¹, et plus rarement des volets pollutions)</p> <p>La politique contractuelle de l'agence de l'eau Seine-Normandie n'est pas directement rattaché à la politique territoriale de l'agence Seine-Normandie qui se structure plutôt autour des PTAP, Sage.</p> <p>Au total, en 2011 on totalise à l'échelle de l'agence, moins de 80 contrats sur 3 générations.</p> <p>En parallèle à cet outil, un recours aux contrats d'animation assez nombreux sur les opérations AAC, MAE, ou sur les volets milieux (contrats d'animation rivières ou milieu, contrats d'animation agricoles, contrats métiers, sites ateliers...). Cette approche de la contractualisation plus souple, prend de l'ampleur à mesure où les dossiers prioritaires deviennent plus ciblés ne justifiant pas nécessairement le lien au petit cycle de l'eau et que les documents de programmation de l'agence s'affinent (cf. PTAP mais aussi PAOT, PdM...) ne nécessitant plus de recourir à la programmation d'actions via contrat. Le contrat global, et de programmation, devient donc une procédure réservée à des situations spécifiques.</p>
Les critères d'éligibilité	<ul style="list-style-type: none">- Echelle hydrographique ou approchante pour les contrats globaux et d'animation « le périmètre le plus pertinente possible, se rapprochent d'une unité hydrographique » ;- un comité de pilotage, une cellule d'animation, un état des lieux initial ; des clauses de révision et d'arrêt des contrats à mi-parcours ;- Un programme d'action obligatoire sur le volet milieux aquatiques mais pas sur le volet agricole.- Absence de bonification des aides- Ciblage territorial fort en lien avec les PTAP- Modalités intéressantes aux précédentes générations de contrats (Contrats ruraux) avec un poids et de la légitimité au niveau local (via un attributaire unique et une délégation d'enveloppe), condition importante pour organiser la gouvernance de l'eau- 10 à 30 signataires par contrat en général

¹ seul volet obligatoire grand cycle sous le 9 programme, à la différence des volets agricoles, facultatifs.

<p>Les équipes et moyens mobilisés</p>	<p>Sous le 9P, une personne au siège en charge du cadre méthodologique, du suivi global et des bilans agrégés des contrats, de l'animation des échanges entre les référents « contrat » présents dans les directions territoriales ou de ceux entre les animateurs des contrats. L'animation de la dynamique et du réseau contrat passe notamment par plusieurs séminaires qui constituent des temps forts et qui sont organisés une à deux fois par an pour chaque type de public (chargés d'opération et animateurs). Dans le cadre de l'organisation métiers de l'agence, l'outil contrat est traité au sein d'un groupe thématique contrats ≠ du groupe politique territoriale.</p> <p>Grandes variabilité des organisations entre directions territoriales sur la gestion des contrats avec : (1) La concentration plus ou moins importante de ces fonctions autour d'un référent unique (2) L'articulation entre le pilotage du dispositif contractuel et la politique territoriale de la direction territoriale qui est plus ou moins organisée</p> <p>Les situations de gestion relativement cloisonnées entre les COP et les différents services, les contrats globaux sont souvent l'affaire d'une petite partie des équipes. Le reste des équipes ne se sent pas directement investi de ces contrats, ayant à leur disposition d'autres formes d'outils (contrats d'animation rivières ou milieu, contrats d'animation agricoles, contrats métiers, sites ateliers...). Or, étant donné la lourdeur de ces procédures, et la tension sur le temps nécessaire à leur gestion, il y a une forte hésitation sur l'ampleur à accorder à ces démarches.</p>
<p>Le pilotage des contrats à l'interface avec les acteurs locaux</p>	<p>Très variable selon les directions :</p> <p>Des phases d'études préalables longues et déterminantes mais souvent très descriptives. Des contrats qui aboutissent sur une programmation fine mais pas forcément très pertinente ou stratégique. Tendance à exclure de la programmation les thématiques qui peuvent ralentir</p> <p>Pilotage qui s'organise au stade :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de l'élaboration (souvent plus marquée lorsque les contrats ont été portés par les Pays, PNR). Introduction parfois de critères exigeants : réalisation des études milieux en amont du contrat, engagement des travaux et pas seulement des études à mi-parcours, atteinte de 40% des priorités de niveau 1 et non de l'ensemble des budgets... - de la révision à mi-parcours : critère général portant sur un pourcentage de réalisation financier (40 %) considéré comme peu adapté et étoffé par d'autres critères dans certaines DT. 40 % aux priorités P1 ou par volet thématique. <p>Globalement, capacité de négociation dépendante de la tension budgétaire sur les moyens de l'agence. En situation de budget important, difficulté à ralentir le processus pour négocier autour d'actions prioritaires.</p>
<p>Le lien aux dynamiques de territoires</p>	<p>Des situations très hétérogènes selon les DT. Deux DT dans lesquelles il y avait des politiques articulées (Ile-de-France et conseil général de Seine Maritime, mais avec des difficultés de coordination qui demeurent et atténuent le bénéfice de l'approche partenariale.</p>
<p>Le lien aux Sage</p>	<p>Absence de politique de couverture globale par les Sage sur me bassin Seine-Normandie. A l'image de l'agence de l'eau Loire-Bretagne, des articulations non optimisées, mis à part dans les zones avec des dynamiques temporelles ou échelles d'acteurs bien articulées.</p>

<p>Intérêt et limites des contrats de programmation et contrats d'animation</p>	<p>Les chargés d'opération milieux témoignent des avantages et inconvénients des différents types de contrats disponibles approche au regard de leurs thématiques.</p> <p>— L'intérêt des contrats d'animation réside souvent dans la densité locale d'agents qu'ils permettent d'assurer (nombre d'agents rivière employés sur un territoire de contrat global) point auquel sont attachés les COP milieux. Ils insistent aussi sur les avantages liés parfois à la pérennité de certains de ces postes qui peut contraster avec le turnover observé dans certains cas sur les postes d'animation de contrats de territoire.</p> <p>— A l'inverse, les COP milieux identifient de véritables atouts dans les démarches globales dont le premier est la capacité des animateurs transversaux à faire le lien entre les différentes thématiques auprès des maîtres d'ouvrages. Ils peuvent rappeler et porter les termes des engagements croisés des contrats globaux (par exemple, soutien de l'assainissement à condition d'actions sur les rivières...), les animateurs thématiques (rivières par exemple) n'étant pas légitimes pour porter ce type de discours.</p> <p>Ils insistent aussi sur un certain rapprochement dans la logique générale de ces outils contractuels. Les contrats d'animation procèdent de plus en plus en référence à des actions prioritaires et le besoin de programmation des actions se fait sentir dans un certain nombre de cas, au-delà de la seule négociation annuelle sur les objectifs de l'animation. La différence est donc plus culturelle en lien avec les usages et habitudes de travail que structurelle et incompressible. Pour certains chargés d'opération, l'équilibre thématique des contrats globaux est aussi le reflet de leur portage, confié le plus souvent aux COP des services ICI.</p>
--	---



*Établissement public du ministère
chargé du développement durable*

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

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

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

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

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

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

Agence de l'eau Loire-Bretagne

9 avenue Buffon • CS 36339

45063 ORLEANS CEDEX 2

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

webmestre@eau-loire-bretagne.fr



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



<https://twitter.com/loirebretagne>



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



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



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