

# AGENCE DE L'EAU LOIRE BRETAGNE



*Établissement public du ministère  
chargé du développement durable*

## GUIDE METHODOLOGIQUE POUR LA REALISATION DES BILANS EVALUATIFS DES CONTRATS TERRITORIAUX « POLLUTIONS DIFFUSES »



**Évaluer les Politiques et Innover  
pour les Citoyens et les Espaces**

**GUIDE REALISE PAR :**

- Dikran Zakeossian (EPICES)
- Sarah Mühlberger (EPICES)

**MISSION SUIVIE PAR :**

- Céline Thiébaud, DPI
- Jean-Claude Dubos, DT Ouest Atlantique
- Bernard Pfeiffer, DT Anjou Maine
- Cyril Bessey, DT Centre Loire
- Claude Dallet, DT Poitou Limousin
- Philippe Seguin, DT Armor Finistère
- Fanny Chaillou, DT allier Loire Amont

## Sommaire

1. Introduction	1
2. L'évaluation : de quoi parle-t-on ?	2
3. L'évaluation au service de quelles questions ?	6
4. Quel type d'évaluation au service de quelles questions ?	9
5. Organisation et pilotage des évaluations	14
6. L'évaluation pas à pas : questions et méthodes	19
7. Annexes	35

# 1. INTRODUCTION

## *POLITIQUE CONTRACTUELLE DE L'AGENCE SUR PRES DE 20 ANS*

La politique des contrats de bassin versant a été mise en place par l'Agence de l'Eau Loire Bretagne (AELB) dès son 6<sup>ème</sup> programme au début des années 90. Ce dispositif d'abord resserré sur les pressions agricoles, a été complété au 7<sup>ème</sup> programme (1997-2002) par des contrats de restauration et d'entretien (CRE) dédiés à la gestion des zones humides et des milieux aquatiques. Avec le 9<sup>ème</sup> programme, les deux dispositifs, CRE et Contrat de bassin, ont été regroupés sous **une même appellation, le contrat territorial**.

Parmi les contrats territoriaux du 9<sup>ème</sup> programme un grand nombre arrive à échéance à partir de la fin 2012. Des bilans évaluatifs sont donc prévus dans les prochains mois afin de mesurer les résultats obtenus, analyser la démarche mise en œuvre et décider d'un éventuel renouvellement (avec des possibles réorientations) au regard des enjeux locaux et des objectifs de bon état des eaux.

## *L'OBJET DE CE GUIDE : PREPARER LES EVALUATIONS FINALES DES CONTRATS TERRITORIAUX*

Si l'objectif de l'évaluation des contrats est clairement rappelé dans le 9<sup>ème</sup> programme de l'agence, les modalités de cette évaluation n'ont pas été entièrement explicitées. Le tableau des indicateurs annexé aux contrats vient proposer quelques repères évaluatifs, mais non une démarche ou méthode d'ensemble. Avec l'arrivée à échéance d'un grand nombre de contrats territoriaux, le besoin de cadrage et de méthodes devient de plus en plus prégnant. **L'agence de l'eau a donc souhaité accompagner les territoires de contrats par la réalisation d'un guide méthodologique sur l'évaluation.**

Ce guide vise avant tout à **fournir les clés de lecture de l'évaluation pour les acteurs locaux** de façon à faciliter la mise en œuvre des démarches évaluatives et à renforcer l'intérêt des évaluations pour les acteurs des territoires. Il permet de **proposer une vision assez large des approches évaluatives possibles sur les territoires – bilans évaluatifs internes, évaluations accompagnées, évaluations externes** – et de mettre en discussion les enjeux et conditions de leur mise en œuvre. Il rend compte des opportunités et des arbitrages permettant de choisir une démarche évaluative adaptée aux questions et priorités des différents territoires. Plus encore, ce guide propose toute une série de **rubriques opérationnelles sur l'organisation et le pilotage des évaluations, sur la conduite des travaux et les méthodes possibles.**

Dans sa version actuelle, **ce travail est recentré sur la problématique des pollutions diffuses**<sup>1</sup>, qui a fait l'objet d'attentes très fortes des équipes de l'agence et des territoires de contrats. Bien que recentré dans ses illustrations thématiques, le guide reste largement **valorisable pour la construction et conduite des évaluations de l'ensemble des contrats**. Les éléments de « théorie », d'organisation ou de cadrage méthodologique, s'appliquent à l'ensemble des champs thématiques des contrats.

Ce travail a été réalisé à la suite **d'un grand nombre de consultations auprès des équipes de l'agence, des animateurs et des élus des territoires**, permettant de recueillir les attentes et besoins de ses utilisateurs potentiels<sup>2</sup>. Il s'organise autour de cinq grandes parties dont :

- Une introduction sur la notion d'évaluation en général et celle des contrats en particulier ;

<sup>1</sup> Le volet pollutions diffuses présent dans une grande partie des contrats territoriaux a été privilégié au regard du temps disponible pour la rédaction du document.

<sup>2</sup> Consultations et travaux en ateliers réunissant près de 30 territoires de contrats

- Une réflexion sur les questions évaluatives, dont celles relatives aux contrats territoriaux ;
- Une présentation des différentes approches de l'évaluation possibles ;
- Un chapitre sur les modalités d'organisation et de pilotage des évaluations ;
- Enfin, une illustration du cheminement de l'évaluation, pas à pas, avec les raisonnements développés et les méthodes mobilisées. A la différence des autres chapitres, permettant de se forger un point de vue sur la démarche d'évaluation du côté du « maître d'ouvrage », cette dernière partie du guide propose au lecteur de se placer du point de vue de « l'évaluateur ».

En outre, les annexes du guide, proposent des approfondissements ou compléments au service des animateurs locaux : indicateurs au service de la réflexion évaluative, structure d'un CCTP type, ...

## 2. L'ÉVALUATION : DE QUOI PARLE T-ON ?

### *LE BILAN ÉVALUATIF DES CONTRATS EN RÉFÉRENCE A QUELLE FAMILLE D'ÉVALUATIONS ?*

#### L'ÉVALUATION : UNE MULTITUDE D'APPROCHES DERRIÈRE UN MEME MOT

L'évaluation, au cœur de ce travail, renvoie à une multitude d'approches derrière un même mot. Un bref retour sur la définition et les différentes familles d'évaluations semble donc indispensable afin de mieux comprendre à **quoi se réfère l'évaluation des contrats et où elle se situe en termes d'ancrage méthodologique et théorique.**

L'évaluation se développe dans de nombreux secteurs (éducation, finance, santé, environnement, ...), porte sur différents objets (l'évaluation des personnes, l'évaluation des organismes, l'évaluation des projets ou des programmes ou politiques,...), prend différentes formes (auto-évaluation, évaluation parlementaire, évaluation administrative, évaluation indépendante).

Elle renvoie à de multiples approches qui ont chacune un sens et une fonction spécifique. On distingue un grand nombre d'exercices qui se réfèrent à l'évaluation avec des complémentarités et de véritables différences. Ainsi, l'évaluation peut se centrer avant tout :

- sur des dimensions organisationnelles des équipes ou des structures (audit) ;
- sur des considérants de conformité à une prévision (démarches qualité et contrôle) ;
- sur l'acquisition de compétences et connaissances (évaluation académique) ;
- sur la performance environnementale (évaluation environnementale) ;
- sur la stratégie, l'utilité et les « valeurs » d'une action publique (Evaluation de Politiques Publiques).

Le format de l'évaluation peut lui aussi être très différent, celle-ci étant perçue :

- (1) comme une démarche animant un débat collectif entre acteurs organisé dans le cadre d'un comité de pilotage et d'une réflexion plus ou moins participative ou partenariale,
- ou plutôt (2) comme une grille d'évaluation et une série d'indicateurs associés, pouvant être instruite en interne à un organisme ou par un « expert » externe (contrôleur, auditeur).

## QU'EN EST-IL DE L'ÉVALUATION DES CONTRATS ?

Le contrat pollutions diffuses correspond à un projet territorial coordonné, à la croisée de différents acteurs (maîtres d'ouvrages, administration, financeurs) et de différents dispositifs publics (contrat AELB, dispositifs grenelle/ZSCE, SAGE, MAET).

En matière d'évaluation, il s'agit avant tout d'envisager l'évaluation d'un projet territorial et partenarial de gestion de l'eau. L'objectif est d'animer une réflexion générale sur la dynamique et les résultats de l'action locale, ses « succès » et ses limites.

L'analyse de ces opérations est donc à **rapprocher du champ de l'évaluation de politiques programmes et projets**. Sans chercher à transposer au sens strict l'ensemble des « standards » de l'Évaluation de Politiques Publiques (EPP), il s'agit de s'en inspirer pour proposer un fil conducteur et des méthodes qui répondent au mieux aux besoins des territoires. Les spécificités de l'EPP et l'intérêt de cette démarche dans le cadre des contrats territoriaux restent maintenant à préciser.

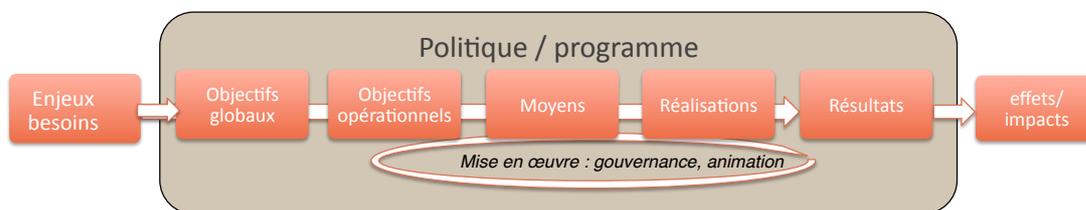
## QUELLES SPECIFICITES DE L'ÉVALUATION DE POLITIQUES PUBLIQUES (EPP)

Dans les grandes lignes, l'évaluation de politiques et projets correspond à **une démarche de réflexion ambitieuse sur l'intérêt et les qualités de l'action publique**. Pour certains auteurs « évaluer une politique, c'est former un jugement sur sa valeur »<sup>3</sup>. Pour d'autres « l'évaluation doit se préoccuper de l'utilité, de la mise en œuvre, de l'efficacité et de l'efficience des mesures qui ont pour but d'améliorer le sort des membres de la société »<sup>4</sup>.

Une des spécificités de la démarche est avant tout de se saisir d'un **questionnement exigeant, sans se limiter à la seule analyse de conformité aux prévisions**, ou de respect des engagements. L'EPP peut interroger la pertinence des objectifs, le choix de la stratégie, la cohérence avec d'autres interventions publiques. Elle questionne les réalisations, les résultats territoriaux de l'action, ses effets propres...

L'EPP se situe clairement dans le champ des **démarches d'évaluation et non des grilles d'évaluation**. C'est un exercice de réflexion collective, organisé autour de questions spécifiques (*questions évaluatives*) et visant à animer un débat territorial. L'EPP n'est donc **pas une approche « contrainte » mais un processus de réflexion « ouvert » au service des acteurs qui y participent**. Elle s'articule autour d'un comité partenarial, instrument d'enrichissement de la réflexion et d'appropriation de ses résultats.

En termes méthodologiques **l'EPP insiste sur la dynamique du projet**, plutôt que sur la seule comparaison de l'état initial et final du territoire. Elle questionne la conception du projet et la définition des objectifs, la gouvernance politique et l'animation technique, les réalisations directes et les résultats auprès des bénéficiaires des actions, et au-delà, les effets et impacts territoriaux. Elle décrit et analyse ces différentes composantes, interroge les liens de causalité entre elles (cf. schéma ci-dessous).



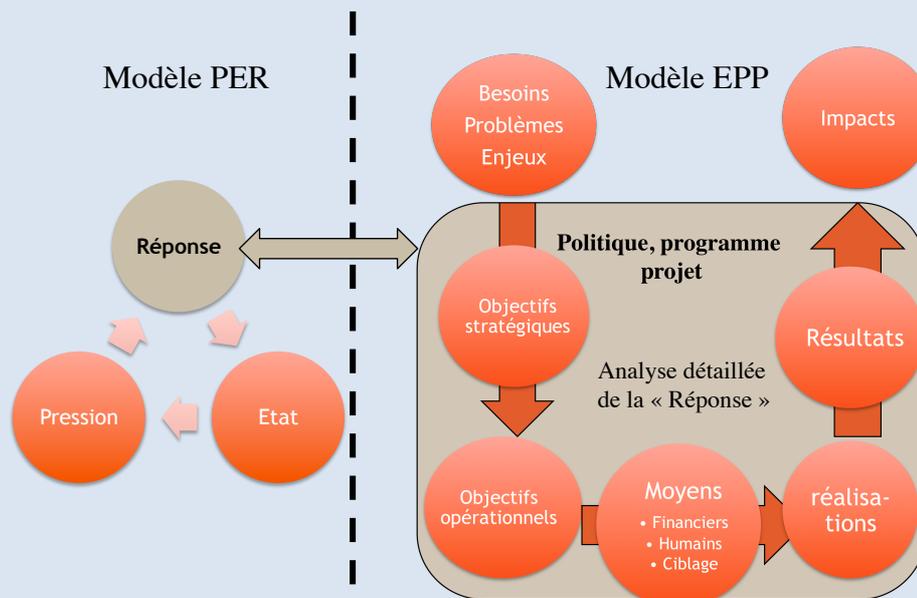
<sup>3</sup> VIVERET, L'évaluation des politiques et des actions publiques, Rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française, 1989.

<sup>4</sup> ROSSI & FREEMAN, Evaluation : a systematic approach, Sage Publications, 1993.

Le saviez vous ? L'EPP n'est pas ...

**L'EPP se distingue de l'évaluation environnementale et de l'application du modèle Pression-Etat-Réponses (PER). L'évaluation ne se résume pas à l'actualisation d'un état des lieux, à la comparaison d'un état final et d'un état initial, à la compilation d'indicateurs de pression d'état et de réponses. L'EPP analyse plus finement l'ensemble des dimensions de la « réponse » : les points forts et les limites de la stratégie initiale, les enjeux de mise en œuvre au cours du temps, les réalisations directes, les résultats auprès des bénéficiaires, les impacts sur le territoire... L'approche PER est quant à elle davantage adaptée pour caractériser un état des lieux et pour décrire l'équilibre d'un territoire (cf. annexe 5).**

Les deux approches sont toutefois complémentaires.



**L'EPP n'est pas la seule réponse aux critères de la pertinence, cohérence, efficacité et efficience. Il s'agit bien d'un processus de réflexion collective autant que d'un résultat. L'EPP vise davantage à répondre aux questions que se posent les acteurs qu'aux seuls critères de l'évaluation, qui sont davantage des repères au service de la réflexion (cf. annexe 4).**

**L'EPP n'est pas une expertise ou un audit confié à un spécialiste externe. C'est une démarche, animée le plus souvent par un évaluateur externe, pour organiser un débat et une confrontation collective permettant de répondre à une série de questions. L'évaluateur garant d'une certaine indépendance (impartialité) de l'analyse, ne mène pas l'évaluation indépendamment des acteurs du territoire.**

**L'EPP interroge l'atteinte des objectifs, mais ne s'en contente pas. Elle interprète leur sens et leur intérêt. Elle questionne l'imputabilité du résultat final : en quoi l'atteinte ou pas des objectifs est-elle liée à l'action menée ou aux variables conjoncturelles ? Quel lien avec le choix plus ou moins pertinent de la stratégie initiale ? Quel lien avec la mise en cohérence des politiques des autres partenaires ? Les objectifs étaient-ils bien choisis - trop ambitieux ou pas assez ?**

## DIFFERENTES APPROCHES DE L'ÉVALUATION : LES ÉVALUATIONS EXTERNES ET INTERNES

Dans la pratique actuelle de l'évaluation, les deux modalités les plus courantes sont les évaluations externes et les évaluations internes :

- **L'évaluation externe** est une des formes les plus répandues, dans laquelle le commanditaire confie la mission à des évaluateurs (bureaux d'études) et ce, souvent au nom de l'indépendance de jugement de valeur et de la rigueur de la méthodologie.
- A l'inverse, **l'évaluation interne** consiste à conduire des travaux d'évaluation avec les ressources internes de la structure, en se dotant parfois de compétences en évaluation en interne et en structurant cette mission au sein d'un service dédié à l'évaluation (cas des collectivités territoriales, des agences de l'eau, etc.).

Outre ces cas « type », la pratique de l'évaluation est souvent plus nuancée.

- On rencontre un certain nombre d'**auto-évaluations**, une personne ou un service évaluant lui-même les actions qu'il réalise. Cette démarche se rapproche d'avantage de la logique de grille évaluative et n'est pas à proprement parler conforme à l'esprit de l'EPP ;
- On rencontre aussi **des situations intermédiaires** entre l'évaluation externe et interne. Dans certains cas, l'évaluation valorise à la fois les ressources internes (ex : équipes chargées des bilans techniques, des enquêtes,...), mais aussi des ressources externes (exemple consultants en charge de l'accompagnement méthodologique, de l'animation des comités, garants d'une certaine extériorité).

### *Exemple de l'évaluation accompagnée dans les réseaux de développement agricole*

*La notion d'évaluation accompagnée a été fortement développée dans les réseaux de développement agricole (chambres, réseaux coopératifs, CUMA, CIVAM GDA ...) à la suite d'une expérimentation conduite à la demande du ministère de l'agriculture autour des programmes de développement agricole et rural financés par le CASDAR. Le principe général de l'évaluation accompagnée a été de favoriser la co-construction de la démarche générale (exemple entre l'équipe des agents des chambres et l'accompagnateur). Dans une démarche accompagnée, les gestionnaires et les bénéficiaires sont des acteurs de l'évaluation. Cette méthode vise à favoriser un bon équilibre entre qualité de l'évaluation, appropriation de la démarche, valorisation des résultats et des enseignements pour aider la décision et coûts de mise en œuvre. Elle est assez adaptée à un public d'acteurs peu coutumiers de l'évaluation et parfois réticents à s'ouvrir au regard extérieur.*

*Un guide méthodologique de l'évaluation accompagnée a été réalisé pour rendre compte de l'intérêt et des limites de cette approche (MAAPRAT 2011).*

## QUELS APPORTS DE L'ÉVALUATION SUR LES TERRITOIRES ?

L'évaluation des contrats abordée sous l'angle de l'EPP est une approche au service des territoires et de leurs partenaires. Il s'agit d'un temps de prise de recul pour bien comprendre les enjeux et limites de l'action mise en œuvre, se projeter dans la construction de nouvelles opérations territoriales, plus pertinentes et adaptées aux besoins et possibilités locales. L'évaluation en tant qu'outil de réflexion et de débat local peut être aussi bien au service des équipes techniques qu'un outil de sensibilisation et d'aide à la décision pour les élus des territoires ou les partenaires financiers et administratifs.

Selon les objectifs qu'elle se donne et la manière dont elle est conduite, **l'évaluation des contrats peut permettre** :

- De **questionner la pertinence de la stratégie** d'action par rapport aux enjeux identifiés. Dans ce cas elle s'adresse non seulement aux équipes techniques mais aussi aux décideurs politiques et élus d'un territoire.
- **D'améliorer la gestion de projet** (pilotage, mise en œuvre, partenariats, animation), en mobilisant tout particulièrement les équipes techniques et les gestionnaires locaux.
- De prendre du recul pour **améliorer la connaissance** des impacts de ce que l'on fait, le chemin qui reste à parcourir.
- De **sensibiliser et mobiliser les équipes** autour de projets et d'objectifs partagés. La conduite de l'évaluation et les méthodes de travail retenues peuvent contribuer à cette forte appropriation (ex travaux en atelier, entretiens approfondis ...).
- **D'accroître la légitimité des actions** conduites auprès des financeurs en rendant compte de ce que l'on fait, en favorisant la transparence.
- **D'améliorer la cohérence des interventions publiques** en interrogeant l'articulation entre l'action locale et les actions menées par les autres partenaires départementaux et régionaux (application des autres politiques, mise en œuvre des volets réglementaires, articulation avec d'autres relais territoriaux ...)

C'est un temps d'appropriation collective des enjeux autour de l'action locale et de prise de recul pour mieux se préparer aux actions futures.

### 3. L'EVALUATION AU SERVICE DE QUELLES QUESTIONS ?

#### *LES QUESTIONS EVALUATIVES : FIL CONDUCTEUR DE LA REFLEXION*

Outre la réflexion sur l'atteinte des objectifs du contrat, toute évaluation vise à répondre à une série de questions - *questions évaluatives* - fils conducteurs de l'analyse définis en fonction des priorités et attentes locales.

Les questions évaluatives peuvent embrasser assez largement les enjeux de conception et stratégie du programme, ceux de sa mise en œuvre ou animation « technique » et de la gouvernance politique, des interrogations sur les réalisations, les résultats ou impacts territoriaux. Les exemples suivants illustrent la diversité des questionnements potentiels « accessibles » à l'occasion des travaux d'évaluation.

#### **Questions de cadrage et de stratégie :**

- Le contrat est-il bâti sur le « bon diagnostic » ? Les enjeux sont-ils bien hiérarchisés ?
- Le contrat a-t-il choisi des objectifs pertinents, est-il en phase avec les objectifs de la DCE et l'atteinte du bon état des masses d'eau ?
- Le contrat a-t-il choisi les mesures et leviers adaptés à ses objectifs ? Les actions prévues sont-elles à la hauteur des enjeux et du niveau de changement requis ? Le programme d'action centré sur les techniques agricoles est-il suffisant ou une intervention sur l'économie et les filières agricoles serait-elle nécessaire ?
- Quelle est la cohérence de la stratégie d'intervention ? Existe-t-il une cohérence entre les outils et leviers retenus au sein du contrat ? Une adéquation entre les leviers et

les acteurs/relais mobilisés ? Un lien effectif entre le contrat et le reste de l'action publique ? Quelle est la qualité du ciblage et de la territorialisation ?

### Questions de gouvernance et de mise en œuvre

- La gouvernance « politique » du contrat est-elle satisfaisante pour porter la stratégie, prioriser l'action, arbitrer en cours de route...? Permet-elle de donner une légitimité territoriale et politique aux actions engagées ?
- La mise en œuvre et l'animation technique du contrat permettent-elles de toucher les agriculteurs et collectivités des territoires prioritaires ?
- Quels enjeux de cohérence des différentes interventions publiques sur le territoire au cours de la durée du contrat ? Les partenaires administratifs et financiers assurent-ils une cohérence suffisante de leurs interventions pour favoriser l'atteinte des objectifs du contrat ? Existe-t-il un lien effectif entre le contrat et le reste de l'action publique ?

### Questions sur les réalisations, les résultats et les impacts

- Le contrat a-t-il rempli ses objectifs opérationnels ? A-t-il rempli ses objectifs stratégiques ?
- Quels effets du contrat sur les pratiques des bénéficiaires ; quelle différence avec les non bénéficiaires ? Y a-t-il un effet significatif des MAET sur les pratiques et assolements des bénéficiaires ?
- Quels effets propres du contrat sur l'évolution du territoire : quelle contribution à l'évolution des flux polluants (*ex : flux sous racinaires annuels*) ?
- Quels effets induits par le contrat sur l'économie du territoire et les filières locales... ?

### **MAIS UNE EVALUATION, AVANT TOUT L'OCCASION DE REpondre A VOS QUESTIONS !**

Si le champ des questions est potentiellement très vaste, toute évaluation s'organise avant tout autour des questions des acteurs qui la portent. **Il ne s'agit donc pas de proposer des questions a priori, mais de répondre aux questions des territoires et de l'agence de l'eau**, celles qui ont été identifiées comme les plus pertinentes localement et au regard des enjeux concrets du contrat considéré. Ainsi, toute évaluation commence par l'identification et formulation des questions stratégiques locales, celles auxquelles on aimerait apporter une réponse partagée à l'issue de l'évaluation.

#### Exemple des questions évaluatives de la Sèvre Niortaise Amont

Comment ont évolué les pressions de pollution sur le BV ?  
 Les zones prioritaires du BV ont-elles été bien définies ?  
 Quelle a été la dynamique du territoire et la perception du contrat par les acteurs du territoire ?  
 Quelles difficultés et freins à la mise en œuvre du programme ? Quelles ont été les réussites ?  
 Les résultats répondent-ils aux objectifs ?  
 Les résultats sont-ils à la mesure des sommes dépensées ?  
 Le programme est-il cohérent avec les autres programmes et réglementations ?  
 Quelles ont été les marges de manœuvre ?  
 Quelles sont les conditions de poursuite ?

Certaines questions **sont ressorties comme particulièrement importantes** aux yeux des acteurs rencontrés lors de la consultation préalable à la rédaction du guide (Agence de l'eau et acteurs territoriaux). **Leur intégration aux évaluations locales semblerait pertinente dans la plupart des contextes locaux.** Il s'agit :

- de questions sur **la pertinence des actions engagées et des stratégies territoriales** avec le souhait de comprendre « si on s'y prend bien » et si les actions engagées sont « à la hauteur des enjeux » ;
- de questions relatives aux dynamiques de projet et en particulier en ce qui concerne **l'animation et la gouvernance** qui ont également été fortement mises en avant ;
- de **questions sur le bilan technique et financier et l'examen de sa conformité** aux prévisions qui sont également ressorties comme un moyen de justifier l'effort engagé, de légitimer la dynamique ou d'en questionner les ressorts.

Dans tous les cas de figure, l'enjeu consiste à proposer de véritables questions évaluatives, centrées sur le contrat et les effets propres de l'action territoriale. Il est important de ne pas confondre évaluation et actualisation de l'état des lieux, bien que ces deux exercices soient complémentaires à bien des égards (cf. plus loin). Une action locale bien menée peut se solder par un bilan territorial mitigé ; un contrat peu ambitieux, par un état des pratiques amélioré (effets conjoncturels). L'évolution de l'état des lieux ne permet donc pas en soi de juger de la pertinence de l'action qui a été mise en œuvre.

### **QUELLES QUESTIONS EN FONCTION DE QUEL CONTEXTE ?**

Si certaines interrogations sur la stratégie ou la gouvernance pourraient être pertinentes dans l'ensemble des situations territoriales, le choix des questions évaluatives dépend évidemment des contextes locaux et des enjeux à éclairer.

Localement, ce choix devrait être adapté en fonction :

#### Le saviez vous ?

*L'EPP distingue des évaluations en amont (ex ante), à mi parcours, ou en fin de parcours (ex post) abordant le plus souvent des questionnements spécifiques selon la phase de vie de la politique ou du projet examiné.*

- **de l'ancienneté du contrat et des actions territoriales évaluées.** En effet, certaines questions sur les « résultats auprès des bénéficiaires » ou concernant les « impacts sur le territoire », sont évidemment à privilégier dans le cadre des actions de moyen ou long terme. A l'inverse, dans le cadre des contrats engagés sur de très courtes durées (ex de contrats territoriaux de 3 ans liés aux procédures Grenelle), les questions de stratégie, de mise en œuvre et/ ou de cohérence semblent plus adaptées.
- **des sujets qui font débat localement.** De ce point de vue, l'évaluation peut être l'occasion de traiter sur le fond des interrogations débattues en comité de pilotage et, réciproquement, de ne pas s'attacher à des sujets qui ont déjà fait l'objet d'autres études départementales ou régionales.
- **des contextes régionaux et des enjeux de cohérence** entre politiques. Si les questions sur la cohérence des interventions sont transversales à tous les territoires, elles se posent d'autant plus dans certains contextes territoriaux caractérisés par des politiques régionales spécifiques de gestion de l'eau (Bassins bretons/GP5, Re-Sources,...) qui influencent fortement l'architecture des contrats.
- **des moyens d'investigation qui pourront être mobilisés à l'occasion de l'évaluation.** En effet, la nature des questions doit être en cohérence avec le type d'évaluation retenue – bilan interne, évaluation accompagnée ou évaluation externe - et les moyens mis à disposition. A titre d'exemple, toute évaluation des résultats ou impacts, nécessite souvent des investigations relativement lourdes ; tout questionnement sur la gouvernance locale, nécessite une forte extériorité.
- ...

Dans tous les cas, il semble important de bien cibler les questions évaluatives, de hiérarchiser et prioriser les champs d'investigation potentiels. L'organisation de l'évaluation autour d'un nombre limité de questions, loin d'être un handicap est souvent une condition de sa réussite. Ce ciblage, peut apporter une plus forte lisibilité du débat, des méthodes de travail plus adaptées, des réponses plus pertinentes et approfondies.

#### *Exemple*

*Dans certaines délégations territoriales de l'AELB : la consigne aux animateurs relative aux évaluations était : « identifiez les 10 questions qui vous semblent les plus importantes ».*

### **QUESTIONNES ET CRITERES EVALUATIFS (PERTINENCE, COHERENCE, EFFICACITE EFFICIENCE) : QUELLE DIFERENCE ?**

A l'encontre de l'esprit général de l'EPP présenté précédemment, l'évaluation de politiques publiques est souvent présentée et/ou assimilée à un exercice normé de réponse à une série de critères types : la pertinence, la cohérence, l'efficacité et l'efficience d'une politique. Ces critères, érigés en grille d'évaluation standard, ne constituent pas au sens propre des questions évaluatives. Il s'agit de champs de questionnement, qui ont vocation à guider l'analyse en interrogeant les liens de causalité entre les différentes composantes de la dynamique de projet (cf. schémas précédents et annexe 4) : les objectifs sont-ils adaptés aux enjeux (pertinence), les moyens d'intervention – financiers, humains, techniques - sont ils cohérents avec les objectifs et l'ambition affichée (cohérence interne), les résultats sont-ils à la hauteur des objectifs (efficacité)... ? S'il s'agit à travers ces critères de rendre compte de grandes familles d'interrogations qui permettent de juger des qualités d'une politique ou d'un projet, ces derniers ne doivent pas se substituer aux questions évaluatives, objet d'une construction locale et relatant les préoccupations du territoire.

## **4. QUEL TYPE D'EVALUATION AU SERVICE DE QUELLES QUESTIONS ?**

Si l'EPP a été identifiée comme un cadre méthodologique pertinent pour aborder l'évaluation des contrats (nature des questions, posture générale,...), il ne s'agit pas ici de s'en tenir à un modèle « idéal » et académique de l'évaluation. **L'objectif du guide est de présenter les différentes approches possibles de l'évaluation des contrats, avec un souci de pragmatisme et d'utilité au regard des besoins des territoires.**

Pour répondre à ce besoin, il est **nécessaire d'éclairer les différences entre approches « internes » ou « externes » de l'évaluation**, de rendre compte du rôle et de la place relative que peuvent prendre les cellules d'animation, les consultants externes et les partenaires locaux. Il est nécessaire aussi de bien qualifier l'intérêt et les limites de ces différentes approches, les enjeux de cohérence entre les questions posées et les méthodes de travail retenues.

L'enjeu est donc de donner tous les arguments nécessaires pour choisir des démarches évaluatives adaptées aux contextes locaux et aux problématiques de chaque territoire.

### **QUELLES APPROCHES PAR RAPPORT A QUELLES FAMILLES DE QUESTIONS ?**

A l'image de ce qui a été relaté concernant l'évaluation « en général », l'évaluation des contrats territoriaux peut être abordée d'une multitude de façons. Elle peut être réalisée :

- par l'animateur du contrat et la cellule d'animation au sens large, appuyée ou non par un comité d'acteurs locaux. **On parlera dans ce cas de bilan évaluatif interne ;**
- de façon mixte, entre l'équipe technique du contrat et un accompagnateur externe. **On parlera alors d'évaluation accompagnée ;**
- en confiant l'essentiel des travaux et analyses évaluatives à un bureau d'études spécialisé. **On parlera dans ce cas de figure d'évaluation externe.**

Ces différences d'approches ne sont pas seulement des options organisationnelles différentes à privilégier selon les moyens et les compétences des territoires. Elles sont aussi très déterminantes sur le « champ » et les types de questions pouvant être abordées lors du processus évaluatif.

1) **Les démarches conduites en interne se centrent souvent sur une analyse plus technique et quantitative.** Elles sont moins « à l'aise » avec des questionnements globaux ou qualitatifs. Ainsi, l'évaluation interne peut difficilement questionner la stratégie générale du contrat, la pertinence de ses objectifs, la cohérence avec les leviers. De même, il est plus délicat pour un animateur-évaluateur d'interpeller les limites de la gouvernance locale, les qualités de sa propre animation territoriale ou la cohérence avec les politiques des financeurs. L'extériorité est presque toujours, une condition nécessaire pour aborder ce type de registres. Enfin, si l'analyse des *réalisations*<sup>5</sup> est facilement accessible par l'évaluation interne, (et correspond peu ou prou au cœur des bilans produits par les animateurs), l'analyse des *résultats*<sup>6</sup> est quant à elle beaucoup plus complexe. Elle nécessite souvent des entretiens ou enquêtes complémentaires, des travaux d'investigation spécifiques.

2) **L'évaluation accompagnée permet d'interroger un champ plus large de questions du fait de l'expertise apportée et du regard externe.** Ses limites sont liées au temps d'accompagnement ne permettant pas nécessairement de réaliser en direct certains travaux qualitatifs (ex entretiens avec acteurs départementaux, élus locaux ...), alors même que ces tâches sont plus difficiles à déléguer aux équipes d'animation. De même, faute de temps, l'accompagnateur peut difficilement apporter des réponses à certaines questions sur les résultats ou impacts de l'action locale. La réponse à ces questions, si elle peut bénéficier de l'accompagnement méthodologique externe, nécessite une mise à disposition significative de moyens internes pour réaliser des analyses ou enquêtes spécifiques permettant d'évaluer les *résultats*.

3) **Enfin, l'évaluation externe permet potentiellement de répondre à l'ensemble de ces questionnements** bien que n'ayant pas forcément vocation à y répondre de façon systématique. Certaines évaluations, se centrent sur des questions de mise en œuvre, d'autres sur des questions d'impacts (cf. plus loin). Le calibrage des méthodes de travail par le bureau d'étude, vise en général à apporter des moyens nécessaires pour répondre aux différentes familles de questions soulevées par le cahier des charges. Sur certains types de questionnements, l'évaluateur externe est néanmoins très dépendant des données internes et de la valorisation des connaissances locales.

Sur un plan différent, l'analyse prospective et le travail sur les recommandations sont eux aussi porteurs de ces différences de postures avec potentiellement une plus forte ouverture et prise de recul par l'externe, une plus grande opérationnalité et pragmatisme en interne.

<sup>5</sup> ce qui a été fait par l'équipe d'animation – nombre de réunions, de démonstrations, de contrats signés (cf. définitions en annexe 4)

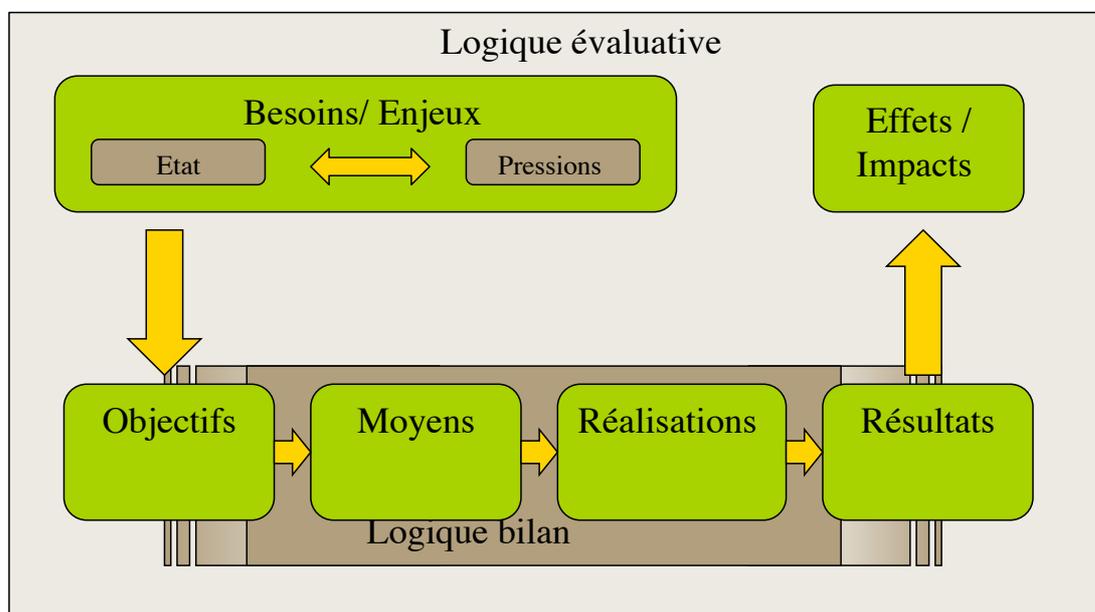
<sup>6</sup> les effets de l'action conduite auprès des bénéficiaires directs – évolution des pratiques des bénéficiaires des MAET, évolution des assolements des bénéficiaires, comparaison avec les non bénéficiaires... (cf. définition en annexe 4).

	Bilan évaluatif	Évaluation accompagnée	Évaluation externe
Questions de cadrage et stratégie	+ / - Peu d'extériorité de prise de recul	++ Peu de temps de l'accompagnateur pour conduire cette analyse	+++
Questions sur la gouvernance et mise en œuvre	+ / - Peu d'extériorité de prise de recul	+++	+++
Questions sur les réalisations techniques et financières	+++	+++	++ Besoin de s'appuyer sur la cellule d'animation
Questions sur résultats/ impacts	+ Difficultés pour conduite des investigations territoriales spécifiques	+ Difficultés pour conduite des investigations territoriales spécifiques	+++

*Faisabilité des différentes familles de questions en fonction du type d'évaluation choisi*

Ainsi, au regard des questionnements identifiés comme prioritaires auprès des territoires rencontrés et des équipes de l'AELB, les approches évaluatives externes ou accompagnées présentent de véritables atouts. Elles sont de ce point de vue à privilégier si l'on souhaite véritablement aborder des questions de pertinence des stratégies locales, de gouvernance des territoires, de qualité de la mise en œuvre.

A l'inverse, les approches internes sont moins opérantes pour questionner l'ensemble de la chaîne évaluative d'où le vocabulaire de « bilan évaluatif » retenu précédemment. Le schéma ci-dessous illustre le champ de l'évaluation et celui du bilan évaluatif. Alors que l'évaluation peut questionner toutes les étapes de la dynamique de projet, le bilan évaluatif se concentre sur l'analyse des *moyens* (financiers, humains, techniques,...) et celle des *réalisations* directes. Il interroge parfois la conformité aux *objectifs*, actualise peu ou prou les données sur *l'état* des ressources et les *pressions* territoriales.



## **AU-DELA DES QUESTIONS EVALUATIVES, QUELS INTERETS ET LIMITES DES DIFFERENTES FAMILLES D'APPROCHES ?**

L'ensemble des intérêts et limites des évaluations ne se restreint pas aux seules questions évaluatives traitées. Il s'agit de prendre en compte d'autres dimensions pour mieux déterminer les choix locaux.

### **QUELS ENJEUX AUTOUR DES APPROCHES INTERNES ?**

L'approche interne permet le plus souvent une meilleure valorisation de l'expérience locale et une certaine appropriation des résultats par l'équipe qui réalise l'évaluation. Elle peut être plus acceptable ou « rassurante » pour les acteurs locaux par rapport à une intervention extérieure à la fois d'un point de vue organisationnel que d'un point de vue du contenu. L'évaluation interne propose un bilan, mais n'interroge pas la stratégie et n'interpelle pas les fondements de la dynamique territoriale. Elle remet donc moins en question les choix locaux et la dynamique engagée. Le choix interne réduit aussi les coûts complémentaires, le travail étant assuré par les équipes en place.

A l'inverse, l'approche interne ne permet pas d'assurer l'extériorité et l'indépendance du jugement. Elle ne peut assurer une distanciation suffisante et un regard critique sur l'action dont l'évaluateur reste partie prenante. Faute de légitimité suffisante, l'évaluation interne a aussi plus de mal à assurer une mise en débat sur le territoire, à interpeller l'ensemble des acteurs locaux. La *démarche* d'évaluation a plus de mal à se mettre en place à la faveur du bilan interne. Outre ces questions de légitimité, les enjeux de compétences et de méthode peuvent aussi être limitant. Enfin, les coûts internes de l'évaluation peuvent être élevés, l'équipe d'animation consacrant un temps significatif au bilan évaluatif plutôt qu'aux missions territoriales.

### **QUELS ENJEUX AUTOUR DE L'EVALUATION EXTERNE ?**

L'évaluation externe présente des qualités et des limites qui sont à bien des égards la réciproque de ceux exposés ci-dessus.

- Elle assure l'externalité et l'indépendance du jugement, apporte une légitimité complémentaire pour le débat territorial. Elle apporte le plus souvent, une assise méthodologique robuste et permet d'externaliser une grande partie du travail.
- Par son questionnement ouvert, elle peut en revanche remettre en question l'intérêt de certaines orientations, questionner le fonctionnement et les choix locaux, « déstabiliser » les acteurs locaux. Un autre risque est celui de l'appropriation des résultats, parfois plus limitée faute d'implication suffisante des animateurs dans la réflexion. En outre, le choix de l'évaluateur et de la nature de son profil – évaluateur ou expert technique – n'est pas sans conséquences sur le type d'accompagnement et d'analyse proposé. Les profils des consultants peuvent s'avérer plus ou moins adaptés pour traiter les différentes questions évaluatives et assurer le débat local. Enfin, le lancement et le suivi de la mission d'étude nécessitent un temps spécifique non négligeable pour l'équipe d'animation locale. S'il y a bien délégation d'une partie des travaux évaluatifs, la gestion du marché et l'accompagnement du prestataire est un poste en soi.

### **ENJEUX RELATIFS A L'EVALUATION ACCOMPAGNEE**

L'évaluation accompagnée a peu ou prou les mêmes caractéristiques que l'évaluation externe mais avec quelques spécificités :

- Comme mentionné plus haut, elle reste limitée sur sa capacité à répondre à certaines questions faute de temps. Elle nécessite aussi un vrai travail d'articulation vis-à-vis des équipes d'animation de façon à définir des méthodes de travail communes, les investigations croisées, les calendriers et rythmes d'analyse. L'accompagnateur, proche d'une posture d'assistance à maîtrise d'ouvrage, est très dépendant de la disponibilité des animateurs, de leur engagement dans la démarche. Il oriente et aide à faire, mais ne fait pas directement l'ensemble des analyses requises.

- A la différence de l'évaluation externe, l'approche accompagnée garantit en général la forte appropriation des résultats par l'équipe technique, partie prenante directe dans le processus évaluatif.

#### **QUELQUES REPERES SUR LES MOYENS MOBILISES PAR LES EVALUATIONS**

Sur le plan des moyens, les références locales recueillies donnent quelques ordres de grandeur qu'il est intéressant de rappeler ici.

- Concernant les approches externes, les temps nécessaires à la réalisation d'une mission d'évaluation sont très variables. Ils peuvent mobiliser entre 10 à 20 jours pour les évaluations accompagnées, ce temps étant principalement consacré à l'animation des comités de pilotage et à l'accompagnement méthodologique de la cellule d'animation. Les évaluations externes peuvent nécessiter entre 50 et 100 jours de consultant en fonction de l'étendue du territoire et de la nature des questions retenues.
- Quel que soit le type d'évaluation considéré, les moyens internes mobilisés par la cellule d'animation peuvent être significatifs. La réalisation du bilan technique et financier et la participation aux différentes tâches évaluatives peuvent là aussi mobiliser plus de 50 à 100 jours en interne.

Ces fourchettes sont très dépendantes de l'ambition des démarches engagées, mais aussi de l'expérience des équipes (ex auto-évaluateurs), de la durée globale de l'évaluation ...

#### ***LE CHOIX DE L'APPROCHE EVALUATIVE : UNE APPRECIATION GLOBALE***

Au niveau local, le choix d'une approche évaluative ou d'une autre renvoie à **une appréciation globale, impliquant le porteur du contrat et l'agence de l'eau**, à l'origine du dispositif contractuel et principal financeur des actions engagées. Le mandat de l'évaluation étant lié au souhait de transparence concernant le dispositif public de l'AELB, l'arbitrage sur le mode d'évaluation relève nécessairement de la concertation entre l'agence et le territoire.

**Le saviez vous : choix du type d'évaluation ?**

**La réflexion en termes d'opportunité des approches internes ou externes peut intégrer une multitude de dimensions dont :**

- En premier lieu la nature des questions prioritaires et les implications sur le type d'évaluation potentielle (cf. tableau précédent).
- Il s'agit aussi plus largement de s'interroger par rapport à la dynamique historique du contrat (nombre de générations et existence d'évaluations antérieures) et des perspectives – enjeu de renouvellement et modalités de reconduction plus ou moins forts, besoin de réorientation ou de prolongation d'une dynamique engagée depuis peu.
- Au-delà, le caractère stratégique du territoire à l'échelle départementale (ressource majeure, captages très pollués, grand territoire avec des questions de gouvernance difficiles,...) peut influencer sur le choix de l'approche.
- De même, l'opportunité des approches internes ou externes peut être réfléchiée en fonction de la préexistence d'études d'évaluation régionales sur ce sujet, apportant déjà des éléments de réponse à une partie des questions locales.
- En complément, l'intérêt et la possibilité de grouper plusieurs évaluations dans un même marché externe peut être examinée (ex : un seul maître d'ouvrage sur plusieurs contrats territoriaux)...
- L'expérience des animateurs ou les attentes des élus peuvent influencer sur le choix : ex animateur très expérimenté mais aussi très impliqué, fort turn-over des équipes d'animation, disposition des élus à engager une réflexion de fond...
- Enfin, le profil des porteurs de projets est aussi à prendre en compte dans cette réflexion (collectivité, syndicat d'eau, chambre d'agriculture,...). Le choix des évaluations doit permettre d'apporter une extériorité suffisante dans l'analyse notamment dans les situations de portage professionnel du contrat.

## 4. ORGANISATION ET PILOTAGE DES EVALUATIONS

Une fois le choix de l'approche arrêté, la mise en œuvre de l'évaluation soulève un ensemble de questions sur le plan organisationnel. Cette partie développe une série de recommandations opérationnelles pour anticiper la conduite des évaluations et préparer leur bon déroulement.

### ***ANTICIPATION ET PREPARATION DES EVALUATIONS***

La préparation de toutes les évaluations renvoie à un travail préalable de formalisation du questionnement évaluatif qui sera au cœur de l'analyse.

### **LA DEFINITION DES QUESTIONS EVALUATIVES POUR LES EVALUATIONS EXTERNES OU ACCOMPAGNEES**

Dans le cas des évaluations externes, ce travail est très important car il constitue un élément incontournable du cahier des charges. La diversité des questions abordées et des méthodes de réponse possibles (analyse de données, enquêtes, entretiens, ateliers,...) rend ce cadrage d'autant plus nécessaire. La définition des questions peut être faite à l'occasion d'un premier comité de pilotage ou comité technique qui est l'occasion de recueillir les expressions des besoins des différents acteurs, leur perception des enjeux et des points qui font débat sur le territoire.

Dans le cas des évaluations accompagnées, le consultant externe peut accompagner cette phase de définition du questionnement évaluatif en animant le comité et en faisant la synthèse des expressions.

Quelques repères de méthode peuvent être mis en discussion de façon à préparer le futur cahier des charges : nombre d'entretiens attendus, nature des acteurs à associer, phases du déroulement de l'évaluation, données à exploiter ...

### UN CADRAGE DE LA FEUILLE DE ROUTE POUR LES EVALUATIONS INTERNES

En ce qui concerne les bilans évaluatifs internes, l'objectif est là aussi de **cadre la feuille de route de l'évaluation**. Plutôt que la formalisation de questions évaluatives<sup>7</sup> il s'agit de définir des thématiques prioritaires, voire un plan et des rubriques du bilan qui sera rendu. Il est nécessaire aussi de mettre en évidence les indicateurs stratégiques pour l'analyse. A cette fin, il est possible de réactualiser certains indicateurs du diagnostic initial, de les compléter par des indicateurs évaluatifs spécifiques.

En complément, le cadrage peut porter sur les méthodes de travail. Outre la mise à plat des moyens mobilisés et des réalisations obtenues à la faveur du contrat, il s'agit de définir les analyses complémentaires à conduire par l'équipe d'animation : enquêtes auprès des bénéficiaires et non bénéficiaires, analyse de données statistiques complémentaires, entretiens sur la perception des collectivités, analyses bibliographiques ou comparatives avec d'autres territoires ...

Le travail du comité est donc plus technique et directif, visant à formaliser peu ou prou la grille d'analyse qu'il s'agit de renseigner à la faveur de l'analyse interne.

### DEFINITION DU CHAMP DE L'EVALUATION

Au-delà des questions, mais en lien avec celles-ci, **le champ de l'évaluation est aussi à réfléchir en amont**. En effet, si l'évaluation porte bien sur le contrat territorial et les actions mises en œuvre à la faveur de cet outil, sa portée peut être modulée selon les situations.

- Elle peut être **étendue à l'ensemble des actions de protection de la ressource** conduites sur le territoire au delà du seul contrat. Dans ce cas, l'évaluation interroge davantage l'action territoriale au sens large avec une forte place aux questions d'articulation et de cohérence entre dispositif contractuel et actions conduites hors contrat.
- Elle peut aussi être **restreinte à certains volets du contrat** qui semblent les plus pertinents dans la situation locale. A titre d'exemple, certaines des actions inscrites dans les contrats ne sont par la suite plus réalisées en lien avec le contrat et son instance de gouvernance (le comité de pilotage). C'est en particulier le cas de certaines actions portant sur l'assainissement des collectivités, la mise aux normes des industriels ... **Le champ de l'évaluation peut dans ce cas interroger la cohérence d'ensemble du dispositif et le sens de l'engagement contractuel initial, mais ne pas chercher à examiner les effets territoriaux des opérations conduites sans lien direct avec le contrat.**

Au delà du champ thématique au sens strict, c'est aussi **la période** sur laquelle on observe les effets (période du dernier contrat, période des deux dernières programmations,...) de l'action menée et le **périmètre géographique** concerné par l'évaluation qu'il est important de clarifier (ex : ensemble du territoire du SAGE, échelle du BV ou de l'aire d'alimentation des captages).

<sup>7</sup> qui renvoient au vocabulaire de l'évaluation et à la notion de jugement évaluatif externe et argumenté par rapport à ces questions

Cette réflexion sur le champ de l'évaluation est là encore plus déterminante dans le cas des évaluations externes. Elle peut néanmoins guider la réflexion préalable au bilan évaluatif interne, bien que par définition celui-ci est plus légitime à analyser les actions « internes » relatives au contrat lui-même (voire du maître d'ouvrage qui porte le contrat), plutôt que celles des partenaires externes.

## **ORGANISATION DU PILOTAGE DES EVALUATIONS**

### **LE COMITE DE PILOTAGE : INSTANCE CENTRALE DE L'EVALUATION**

Une des variables fondamentales de toute évaluation est l'organisation et le fonctionnement du comité de pilotage. Ce dernier constitue **non seulement une instance de pilotage d'orientation et de validation, mais aussi un lieu d'appropriation collective des résultats et un moyen pour partager et rapprocher des points de vue**. Dans certains cas, lors des évaluations nationales ou régionales, le comité assure aussi un statut /une étiquette au produit final par sa composition et les acteurs impliqués (cf. exemples des rapports parlementaires d'évaluation).

A ces divers titres, la pluralité et la diversité des acteurs associés aux comités de pilotage sont un élément important à réfléchir en amont des évaluations. L'objectif est d'assurer au sein des comités à la fois une certaine diversité des représentations mais aussi une réelle implication des acteurs, en évitant d'y mobiliser des personnalités peu intéressées par les projets ou les thématiques évalués.

Dans le cas des contrats territoriaux, l'évaluation vient dans le prolongement de l'action conduite sur le territoire. Le comité de pilotage de l'action est souvent perçu comme l'instance « naturelle » d'évaluation ce qui semble à bien des égards justifié notamment lorsque les comités de pilotage locaux sont élargis à un grand nombre de partenaires (élus et acteurs du territoire, animateurs, administrations et financeurs, techniciens ...). Néanmoins, le choix d'ajuster à la marge la composition du comité peut s'avérer pertinent.

#### *Le saviez-vous : adaptation du comité de pilotage ?*

*L'adaptation du comité d'évaluation du contrat peut amener à y intégrer :*

- *Des experts externes thématiques (ex chercheurs de l'INRA ou universitaires locaux, ...) ;*
- *Des membres d'autres instances de gestion de l'eau et en particulier les élus et techniciens du SAGE local ;*
- *D'autres acteurs du territoire auxquels on souhaite ouvrir la réflexion (communes, communautés de communes, Pays, PNR) qu'il peut sembler important d'associer dans la perspective de partenariats à venir ;*
- *Des représentants d'autres BV ayant des problématiques similaires ou ayant déjà conduit des évaluations similaires ;*
- *Des organismes spécialisés ou économiques : coopératives locales, représentants de l'agriculture biologique, ...*

*Elle peut aussi conduire à restreindre le comité d'évaluation à une partie du comité de pilotage du contrat. Cette option peut être intéressante notamment sur les très grands BV sur lesquels les comités de suivi annuels mobilisent plus de 30 ou 40 personnes.*

*Dans tous les cas de figure, la diversité et pluralité des participants au comité de pilotage doivent être assurées pour garantir une liberté d'expression et une richesse du débat.*

### **COMITE TECHNIQUE**

En plus du comité de pilotage, l'évaluation peut faire appel à un suivi plus rapproché à la faveur d'un comité ou secrétariat technique. Ce comité peut avoir un rôle de préparation des comités de pilotage, de validation et préparation de certains choix techniques (ex grilles d'entretien, plan d'échantillonnage, choix des acteurs rencontrés,...). Dans certains cas, cette fonction peut être assurée par la seule cellule d'animation du contrat, qui gère l'interface

avec l'évaluateur. Elle peut aussi être formalisée au travers d'un comité ad hoc, associant la cellule d'animation, mais aussi une partie des financeurs (dont l'agence en priorité) ou des services de l'administration. Parfois le président du comité de pilotage est partie prenante du comité technique. Dans tous les cas de figure, **l'objectif du comité n'est pas de censurer le travail de l'évaluation, mais de le guider et de l'orienter** pour répondre au mieux aux attentes du comité de pilotage.

### COMITES DES ELUS / COMITES THEMATIQUES

Selon les situations territoriales et les modes de fonctionnement des contrats, le recours à des comités thématiques peut être envisagé. A titre d'exemple, si le contrat associe potentiellement un grand nombre d'élus communaux qu'il semble difficile de faire participer à toutes les phases de l'évaluation, leur participation élargie peut être envisagée à l'occasion d'une restitution finale, voire d'une réunion de lancement initiale. De la même façon, si le contrat s'appuie sur plusieurs commissions techniques (ex industrie et artisanat, collectivités, agriculture,...), ces dernières peuvent être mobilisées comme un lieu de restitution finale, voire comme des commissions de travail, avant les recommandations finales.

### QUEL COMITE POUR LES BILANS EVALUATIFS INTERNES ?

Si la plupart des approches évoquées ci-dessus s'appliquent en premier lieu aux évaluations externes, les bilans évaluatifs internes doivent aussi être construits et accompagnés par des instances adaptées. Ces bilans peuvent être préparés suivis et validés par les comités techniques associant les partenaires financiers, l'administration et autres experts locaux. Ils peuvent aussi saisir plus largement le comité de pilotage du contrat territorial.

En revanche, les adaptations proposées précédemment pour élargir les compositions des comités de pilotage peuvent apparaître moins pertinentes dans ce cas du fait du statut de l'exercice et de la nature plus restreinte du questionnement abordé.

### **CALENDRIER DE L'EVALUATION**

Plusieurs temps peuvent être distingués entre la mise en place, la conduite et la finalisation d'une évaluation. Les grandes étapes sont développées ci-dessous.

#### LA PREPARATION ET LE LANCEMENT DE LA MISSION

Le premier temps de l'évaluation est souvent celui de la définition du champ et des questions évaluatives. Il donne lieu bien souvent à un premier comité de pilotage qui cherche à prioriser les besoins et à établir la feuille de route de la mission. Ce premier temps peut être accompagné par un consultant, notamment dans le cas des évaluations accompagnées.

Dans certains cas, le questionnement évaluatif et le cahier des charges de l'étude sont élaborés en petit comité. Dans ce cas, un premier comité de pilotage élargi vient souvent marquer le démarrage de la mission (comité de lancement) et permet d'échanger sur les objectifs de l'évaluation, la méthode proposée par l'évaluateur externe ...

Le temps de préparation de l'évaluation est aussi celui de la formalisation du cahier des charges dont les grands enjeux sont présentés en annexe (cf. annexe 2). En ce qui concerne les évaluations externes, l'anticipation de la mission du bureau d'étude peut être l'occasion de la réalisation du bilan technique pluriannuel par l'animateur local. Ce travail de synthèse sera utilement repris, intégré et réinterprété au service de l'évaluation qui s'engage, en permettant de valoriser les connaissances directes de la cellule d'animation locale.

#### LE DEROULEMENT DE LA MISSION

**Dans le cadre des évaluations externes, la mission est souvent découpée en 3 à 4 étapes complémentaires.** Ce découpage peut insister plus ou moins fortement sur le cadrage de départ (en isolant une phase de cadrage – référentiel d'évaluation – souvent très importante pour répondre aux questions stratégiques), ou en insistant davantage sur la finalisation de la

#### *Le saviez vous ?*

*La préparation d'une évaluation externe peut être l'occasion de finaliser le bilan technique pluriannuel afin que ce dernier serve de base à l'analyse évaluative et permette de valoriser l'expérience locale.*

#### Exemples

*Certains territoires ont envisagé dans le prolongement du travail évaluatif un avenant pour actualiser l'état des lieux et préparer la nouvelle programmation. Ce travail a été vécu comme un prolongement de la dynamique territoriale engagée à la faveur de l'évaluation mais en évitant « le mélange des exercices ».*

mission avec plusieurs phases successives (rapport provisoire, rapport final, recommandations). Là encore 2 à 3 comités de pilotage sont à prévoir, afin d'assurer la bonne appropriation des résultats par les acteurs locaux. Une vision détaillée de cette étape est proposée dans la partie suivante du guide, donnant à voir les contours d'une démarche évaluative menée de bout en bout.

### LA VALORISATION DES RESULTATS

Enfin, un dernier temps de l'évaluation porte sur la valorisation des résultats. Ce temps peut être dans bien des cas, internalisé au sein de la structure ou de l'équipe d'animation, parfois partagé avec l'évaluateur ou l'accompagnateur externe. Outre la présentation finale des résultats et des recommandations devant le comité, la valorisation peut prendre la forme de réunions spécifiques (cf. réunions des élus ou commissions thématiques), de documents de diffusion ... Cette valorisation peut être aussi assurée par la forte articulation entre le travail de formulation des recommandations et le travail de programmation pour le nouveau contrat. S'il semble nécessaire de respecter une certaine « distance » entre évaluation et reprogrammation, afin d'assurer une prise de recul suffisante et éviter l'amalgame, ces deux exercices peuvent s'alimenter de façon plus ou moins directe (ex réunion de travail communes ...).

#### *Le saviez vous : les temps de l'évaluation ?*

*Pour la Commission Européenne qui a été un des promoteurs de la culture de l'évaluation dans bon nombre de politiques publiques, l'évaluation externe s'organise autour de quatre temps : le cadrage (visant à retravailler sur les questions et objectifs de la politique, caler définitivement les approches méthodologiques de réponse), l'observation (étape de réalisation des principaux travaux de recueil de données), l'analyse (temps d'exploitation et interprétation des données recueillies), la synthèse et les recommandations (permettant de formaliser une réponse aux questions de départ et un « jugement évaluatif » global, de proposer les recommandations pour la suite).*

*Dans les faits, les étapes d'observation et d'analyse sont fortement imbriquées donnant lieu à de multiples allers-retours. Elles se confondent souvent dans une phase opérationnelle au cours de l'étude.*

Le calendrier ci-dessous donne à titre indicatif, une illustration du déroulement des travaux évaluatifs dans le cadre des approches externes ou accompagnées.

Mois	3 à 6 mois		M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	M8	M9	M10
Evaluation externe	Préparation questions, champ	Rédaction CCTP, Marché et sélection	Phase de cadrage :	Phase d'analyse et observation : collecte données, et info			Phase de synthèse conclusions recommandations		Phase de valorisation			
Evaluation accompagnée	Marché et Sélection	Préparation questions, champ										
Comités de pilotage	CP0	(CP0)	CP1	CP2		CP3		CP4				
Bilan évaluatif interne	Préparation de la feuille de route	Analyses « internes » sur les réalisations de la cellule d'animation		Analyses « externes » éventuelles : résultats sur le territoire		Synthèse						

## 5. L'ÉVALUATION PAS A PAS : QUESTIONS ET METHODES

A la différence des chapitres précédents permettant de se forger un point de vue sur la démarche d'évaluation du côté du « maître d'ouvrage », **cette dernière partie du guide propose au lecteur de se placer du point de vue de « l'évaluateur »**. Son objectif est d'aider les animateurs des contrats (1) à réaliser eux-mêmes une partie des tâches d'évaluation au travers de conseils méthodologiques précis ou, (2) de les accompagner dans leur relation auprès des prestataires externes retenus.

Ce chapitre propose des illustrations **des différentes composantes d'une évaluation « type »** en montrant à la fois la nature des questions soulevées à chaque étape de la réflexion et les outils méthodologiques pour y répondre. **L'enjeu est bien de rendre compte du champ des possibles**, de façon à orienter et guider les territoires s'engageant dans des évaluations externes et à enrichir l'analyse de ceux qui privilégient les bilans évaluatifs internes.

**Ce chapitre sur « l'évaluation pas à pas », retrace avant tout les modules d'une évaluation et non ses phases. Ces modules sont situés dans un ordre cohérent, mais pas nécessairement invariable.** Cinq grands modules sont décrits :

- le cadrage ou encore le référentiel d'évaluation ;
- l'analyse de la mise en œuvre et de la gouvernance ;
- l'analyse des réalisations ;
- l'analyse des résultats et impacts ;
- les conclusions et recommandations.

En fonction du contexte local et des choix de conduite de l'évaluation, ces modules peuvent être agencés de différentes façons et donner lieu à différents découpages des phases de l'étude. Le tableau suivant illustre deux exemples d'articulation possible pour les évaluations externes, en mettant en bleu le module correspondant à l'analyse des réalisations, préparée en interne<sup>8</sup> et réinterprétée par les évaluateurs externes par la suite.

Phases de déroulement	Modules	Phases de déroulement	Modules
Phase de préparation : bilan technique <i>Réalisation du bilan technique de fin de contrat en interne</i>	Bilan technique interne : analyse des réalisations	Phase de cadrage et de bilan des réalisations	Bilan technique interne : analyse des réalisations
Phase de cadrage « élargie »  Analyse documentaire Entretiens de cadrage (cellule d'animation, financeurs, partenaires copil)	Analyse du cadre d'intervention  Analyse de la gouvernance et mise en œuvre  Réinterprétation externe des réalisations		Analyse du cadre d'intervention  Réinterprétation externe des réalisations
Phase d'analyse et observation externe  Entretiens et enquêtes acteurs du territoire et bénéficiaires (agriculteurs, communes...) Exploitation données statistiques...	Analyse des résultats territoriaux et impacts	Phase d'analyse et observation externe	Analyse de la mise en œuvre et de la gouvernance  Analyse des résultats et impacts sur le territoire
Phase de synthèse	Conclusions et recommandations	Phase de synthèse	Conclusions et recommandations

<sup>8</sup> Comme développé précédemment, ce module de mise à plat des moyens du contrat et de ses réalisations, constitue le cœur d'un bilan évaluatif interne.

## L'analyse du contexte et du cadre d'intervention : le référentiel d'évaluation

### **ANALYSE ET REINTERPRETATION DU CONTEXTE TERRITORIAL**

La démarche évaluative commence le plus souvent par la compréhension du contexte local de façon à mieux interpréter les enjeux technico-économiques, politiques ou sociologiques qui influencent le contrat territorial et sa mise en œuvre.

#### NATURE DES ENJEUX QUI ONT MOTIVÉ L'ACTION

Une des premières étapes consiste à bien comprendre en quoi l'eau est un enjeu territorial. S'agit-il d'un problème d'eau potable avec ses incidences sur les usages locaux, des risques de santé publique plus ou moins forts ou « uniquement » d'un enjeu environnemental pour se mettre en conformité avec les exigences de la DCE ? Il va de soi que **l'implication des acteurs est souvent proportionnelle aux incidences de la problématique sur le territoire**, et au caractère d'urgence de la question de l'eau (ex mise en demeure sur l'AEP, contentieux européen). De même, l'implication et la volonté politique sont à corrélérer au caractère plus ou moins local de l'usage de l'eau. L'objectif est de **protéger l'eau du territoire, mais s'agit-il de protéger l'eau pour le territoire** ou bien ce dernier est-il dépendant de ressources alternatives et peu concerné par le captage/BV faisant l'objet du contrat ?

Plus largement, la question des enjeux peut être examinée en questionnant le degré de dépendance de telle ou telle collectivité par rapport à cette ressource. Plus le degré de dépendance est fort plus l'implication peut être active (AScA/Epices 2007). Au total il semble important de repérer et interpréter l'existence ou non de situations de « non choix » ou de « conflits » marqués autour de la ressource.

*En termes méthodologiques, cette réflexion se base sur l'analyse documentaire et la conduite d'entretiens semi-directifs auprès des acteurs clé du territoire et des partenaires institutionnels.*

#### ANALYSE DES ENJEUX DE POLLUTION

Une autre étape de la réflexion est de s'intéresser à la nature des pressions et des risques de pollution sur le territoire. L'objectif est là aussi de réinterpréter de façon synthétique les éléments du diagnostic initial, de proposer une hiérarchisation si elle n'existe pas ou de constater l'absence de hiérarchie dans la façon de poser le problème.

Une des questions est de bien comprendre **la part des enjeux agricoles et la part du reste**, en cherchant à voir si cette question a trouvé une réponse satisfaisante dans l'état des lieux initial.

De même, il s'agit de voir s'il y a **une réelle identification et priorisation sur des enjeux agricoles** (une question de pratiques, d'occupation des sols, de systèmes, un enjeu d'élevage ou de cultures,...) **sur le territoire**. Dans le cas inverse, si l'on reste **sur une approche essentiellement descriptive** (tous les problèmes étant mis sur le même plan), est-ce faute d'arguments pour en juger ou faute de volonté pour les prioriser ?

En complément, **une des questions clés est de savoir si l'on a une estimation des flux polluants sur le territoire ou uniquement des pressions**<sup>9</sup>. A défaut d'une connaissance des flux, l'analyse est le plus souvent construite sur la base des seules pressions (chargements, bilan corpen, SAMO, apports moyens par culture,...) et de l'état de la ressource, mais sans pouvoir relier ces deux dimensions.

<sup>9</sup> Ex : estimation des fuites sous-racinaires de nitrates au travers de dispositifs de suivi spécifiques (reliquats entrée hiver / début drainage, bougies poreuses, recours à des modélisations éventuelles ...) permettant de réfléchir les enjeux indépendamment de l'inertie des aquifères. De même, dans certains cas spécifiques comme en Bretagne, l'estimation de la saisonnalité des pressions et des flux peut être importante (ex BV algues vertes).

Les mêmes questions de hiérarchie et priorisation se posent aussi en ce qui concerne les pressions non agricoles et par exemple les enjeux autour de l'assainissement collectif et individuel.

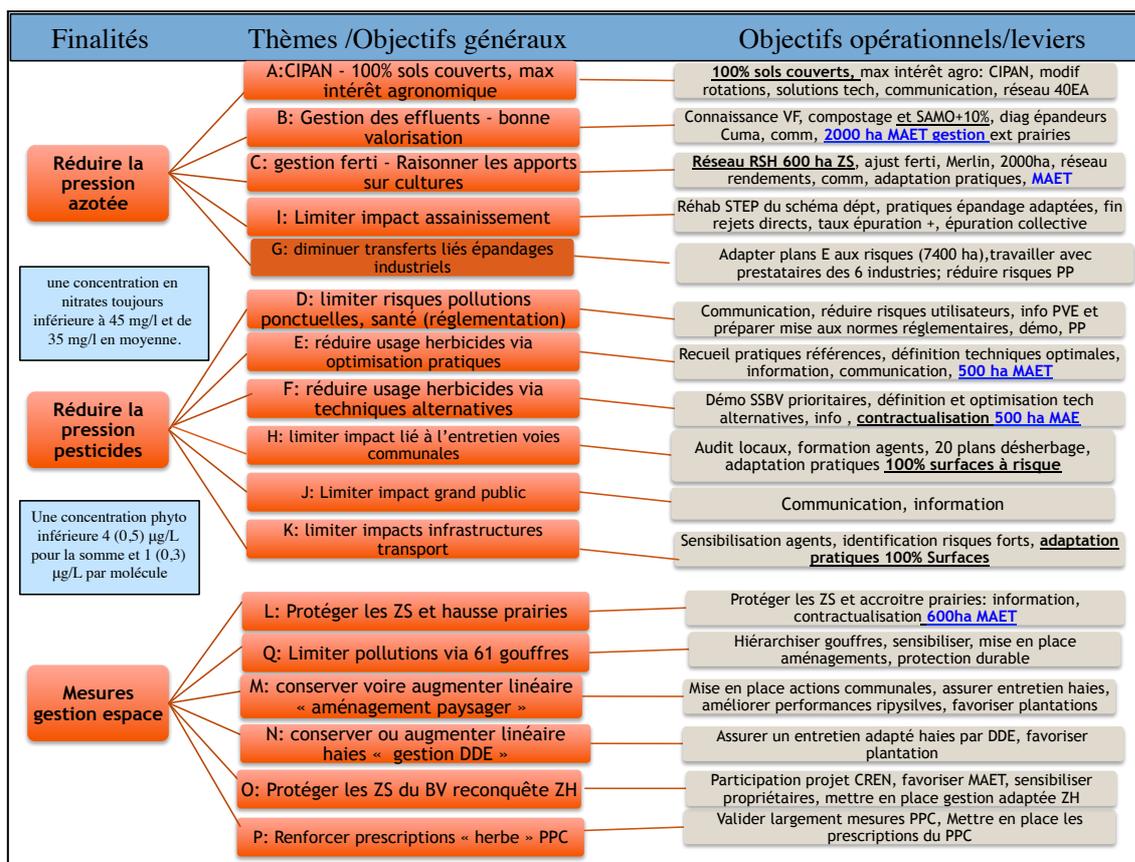
*En termes méthodologiques, cette réflexion se base aussi sur l'analyse documentaire et en particulier la réinterprétation du diagnostic/état des lieux initial. Elle peut faire appel aux perceptions des acteurs porteurs du contrat et des membres du comité de pilotage afin de repérer leur ressenti sur la nature des priorités et enjeux, l'argumentaire développé face à ces perceptions.*

### ANALYSE ET EXPLICITATION DES OBJECTIFS ET DE LA LOGIQUE D'ACTION DU DISPOSITIF

La phase de cadrage est aussi l'occasion d'observer et interpréter les objectifs du contrat et ses finalités. En effet, **la trame commune à toute évaluation est de questionner l'atteinte des objectifs et d'expliquer les résultats observés**. Dans cette optique, la phase de cadrage est l'occasion de bien rendre compte des objectifs du projet territorial, en reprenant les énoncés initiaux pour les réinterpréter, voire en reconstituant des objectifs mal formalisés initialement au travers des entretiens qualitatifs et des perceptions des acteurs interrogés. Le lien avec l'atteinte du bon état des masses d'eau est à interroger à ce stade.

Le plus souvent on distingue :

- les finalités de l'action (concernant l'état de la ressource à atteindre en fin de contrat),
- ses objectifs généraux (qui concernent les résultats à atteindre au niveau territorial :  $\Delta$  pratiques,  $\Delta$  surfaces),
- ses objectifs opérationnels (ex : réalisations à produire grâce à l'animation)



La **représentation de ces objectifs** peut parfois prendre la forme d'un graphe d'objectifs, ce qui permet de voir et interroger les liens entre différentes familles d'objectifs et la cohérence qui s'en dégage (cf. ci-dessus).

Les objectifs du contrat sont ensuite **mis en regard avec les actions et moyens** prévus initialement (ex budgets par axe et volet). Ils sont aussi **confrontés avec les leviers du contrat** (actions de conseil et sensibilisation agronomique, mesures compensatoires, acquisition, aménagements, investissements,...) de façon à voir s'il y a une stratégie d'intervention et si elle semble adaptée aux objectifs mis en évidence.

Le **lien entre les actions retenues et les acteurs mobilisés** semble aussi important à interroger : quels maîtres d'ouvrage pour les différentes familles d'actions, quels relais territoriaux, quelle légitimité de ces acteurs par rapport à ce type d'actions à porter ? De ce point de vue, il est important de rappeler que le contrat n'engage pas le seul territoire, mais aussi plus largement ses partenaires institutionnels ; il n'engage pas non plus le seul animateur local, mais aussi les élus et acteurs politiques du BV.

Enfin, il semble **important de questionner la territorialisation de l'action** dans la démarche initiale avec en particulier l'existence de zones prioritaires pour l'intervention clairement identifiées avec des moyens ad hoc, la définition éventuelle d'acteurs cible à privilégier (ex certaines familles d'exploitants).

Finalités	Thèmes /Objectifs généraux	Leviers d'intervention					
		MAET/ PVE	Invest/ Foncier	Info/comm sensib	Expé/ dém	Réseaux	Autres
<b>Réduire la pression azotée</b>  une concentration en nitrates toujours inférieure à 45 mg/l et de 35 mg/l en moyenne.	A: CIPAN - 100% sols couverts, max intérêt agronomique			++	++	++	
	B: Gestion des effluents - bonne valorisation	+++		++	++	++	diags
	C: gestion ferti - Raisonner les apports sur cultures	(++)		++	++	+++	
	I: Limiter impact assainissement		++				Plans ép
	G: diminuer transferts liés épandages industriels			+			
<b>Réduire la pression pesticides</b>  Une concentration phyto inférieure 4 µg/L pour la somme et 1 µg/L par molécule	D: limiter risques pollutions ponctuelles, santé (réglementation)	+		++			
	E: réduire usage herbicides via optimisation pratiques	+++		++	++		formation
	F: réduire usage herbicides via techniques alternatives	+			++		
	H: voies communales			+			Audit, plans
	J: Limiter impact grand public			++	+		
<b>Mesures gestion espace</b>	K: limiter impacts infrastructures transport			+	+		
	L: Protéger les ZS et hausse prairies	++		+			
	Q: Limiter pollutions via 61 gouffres	++	+	+			études
	M: conserver voire augmenter linéaire « aménagement paysager »		?	+			formation
	N: conserver ou augmenter linéaire haies « gestion DDE »						formation
O: Protéger les ZS du BV reconquête ZH	++		+				
P: Renforcer prescriptions « herbe » PPC		?					Consultation, procédure

Au total, l'interprétation « critique » de la logique d'action consiste donc à questionner :

— les liens entre objectifs ou entre objectifs et actions : comment passe t-on des objectifs généraux aux objectifs opérationnels ? Des objectifs aux actions ?

— le choix des leviers et de leur place relative : le conseil et la sensibilisation sur les techniques agricoles, les outils compensatoires (MAET, servitudes), la maîtrise foncière, les actions de développement de filières alternatives et des marchés associés (Bio, chanvre, luzerne, miscanthus...), les investissements structurants, les actions

réglementaires (prescriptions sur PPR, exigences spécifiques PAZV ou ZSCE... ). Y a-t-il une adéquation entre les leviers et les enjeux mis en évidence dans le diagnostic ? Y a-t-il une adaptation des choix aux besoins et à la situation locale ou une reprise d'un schéma d'intervention « générique » ou régional... ?

— la structure/architecture du programme et la lisibilité de sa stratégie.

— les liens entre actions du maître d'ouvrage porteur de contrat et celles des autres acteurs du territoire : quelle contribution au contrat de l'Etat, des collectivités territoriales, des acteurs économiques locaux, des communes ou associations locales... ?

*En termes méthodologiques, ce travail renvoie surtout à l'analyse des documents de cadrage initiaux (contrat) et le recours au discours d'acteur. Là encore il s'agit de confronter ce qui a été écrit et ce qui a été perçu et retenu par les différents partenaires.*

### AUTRES CHAMPS D'ANALYSE POSSIBLES

Au-delà du contexte territorial et de l'architecture du contrat, la phase de cadrage peut être l'occasion d'interroger d'autres éléments généraux. Elle peut permettre d'affiner les questions évaluatives du CCTP ou de questionner les spécificités de la politique de l'eau au niveau régional. Cette analyse de la cohérence du cadre départemental ou régional peut aider à mieux interpréter les choix locaux à la lumière des orientations institutionnelles. C'est un élément utile pour resituer la responsabilité du territoire et ce qui relève plutôt des implications du cadre politique général dans lequel se trouve le territoire.

#### Le saviez-vous ?

*Dans certains cas l'évaluation externe commence par un travail de réinterprétation des questions évaluatives proposées par le commanditaire, en interrogeant les critères évaluatifs permettant de répondre à chaque question ainsi que les liens entre les différentes questions et en précisant les attentes et projections des commanditaires.*

## Analyse des réalisations du contrat : le bilan technique

Cette partie sur les réalisations décrit **le cœur d'un bilan évaluatif interne produit par les animateurs des contrats**. En général, on y distingue l'analyse des réalisations financières et celle des réalisations physiques. Cette partie est aussi l'occasion de décrire l'équilibre des missions de la cellule d'animation en se basant sur les budgets affectés à ces différentes tâches ou aux temps consacrés par les animateurs.

### ANALYSE DES REALISATIONS FINANCIERES

L'approche des réalisations financières consiste à rendre compte des grands équilibres budgétaires en mettant à plat les financements par axe et par action. Elle interroge communément le degré de consommation par rapport aux moyens initiaux, l'évolution des réalisations au cours du temps, l'équilibre des financements.

Pour aller plus loin sur ce type d'analyse, un des enjeux est de **proposer des grilles de lecture pertinentes de ces équilibres budgétaires**. Dans ce but, il peut être intéressant de les **ventiler selon certains des critères « sensibles » au regard de l'architecture du contrat** :

- Proportion de moyens par grandes familles d'objectifs ;
- Proportion de moyens par grandes familles de leviers (ex : moyens mobilisés sur l'acquisition, sur les mesures d'investissement, sur l'animation générale, ... en comparaison avec les prévisions) ;
- Proportion des moyens mobilisés sur des mesures avec un ciblage agricole (bénéficiaires agriculteurs), celles ciblées sur les collectivités (ex assainissement, actions désherbage communal,...), ou d'autres configurations (ex mesures de gestion de l'espace et des zones sensibles renvoyant à un public mixte).

Exemple

Un des enjeux de l'analyse budgétaire porte sur la reconstitution des financements prévus dans le contrat, mais réalisés de façon indépendante à la dynamique contractuelle. Il s'agit souvent des financements autour des lignes d'aides classiques de l'agence de l'eau (AEP, assainissement ...) avec des actions confiées initialement à des maîtres d'ouvrages (ex : collectivités locales) autres que le porteur de projet. L'inventaire de ces moyens n'est souvent pas suivi à l'échelle des cellules d'animation du fait du fonctionnement de l'outil contrat de l'AELB. Leur reconstitution peut être intéressante à réaliser au travers des données financières de l'agence de l'eau si l'on souhaite mieux connaître l'ensemble des actions conduites sur le territoire. Leur interprétation dans une optique évaluative nécessite cependant une certaine prudence : quel effet propre du contrat sur ces réalisations ? (cf. réflexion sur le champ de l'évaluation).

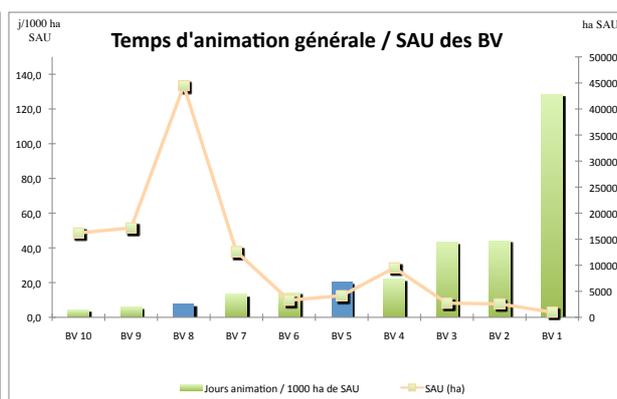
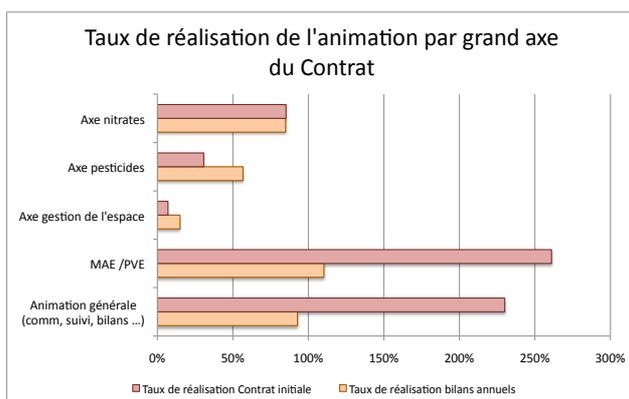
**QUELLES REALISATIONS EN TERMES D'ANIMATION**

L'analyse budgétaire permet dans bien des cas d'interroger les modalités d'animation du contrat notamment s'il y a un suivi relativement fin de l'affectation des moyens d'animation au cours du temps. A défaut, l'exploitation des bilans de temps passé par les animateurs permet d'apporter des éléments de réponse sur l'effort d'animation au cours de la durée du contrat. Ces approches permettent le plus souvent :

- de rendre compte de l'équilibre général des moyens d'animation par grands axes et actions ;
- d'interroger le temps d'animation en relatif, rapporté par unité de surface ou au nombre d'agriculteurs d'un territoire. Cette analyse permet bien souvent de comprendre l'intensité de l'effort d'animation, souvent dégressif avec la taille des territoires et de plus en plus limitant pour porter certains types d'actions locales ;
- De comparer le temps prévu avec le temps passé par axe, thème, action. Cette comparaison peut être réalisée sur la base des temps (budgets) prévus annuellement ou par rapport aux prévisions initiales du contrat ;
- D'analyser les modalités d'animation par grandes familles d'objectifs et de leviers en lien avec la stratégie initiale : ex temps d'animation consacré aux opérations pour des cibles agricoles, des collectivités et mixtes ; temps consacré aux actions agronomiques et aux actions structurelles (remise en herbe, protection des gouffres, plantation de haies) ...
- D'observer le ratio de l'animation « territoriale » / « générale »<sup>10</sup>.

*Le saviez vous ?*

L'évaluation procède souvent par l'analyse comparative. La confrontation des façons de faire permet de rendre compte du champ des possibles et de mieux interpréter les choix locaux. Elle permet aussi de resituer l'objet évalué par rapport aux autres situations existantes et cherche de ce fait une explication aux spécificités locales.



<sup>10</sup> animation territoriale au sens de celle consacrée à la mise en place des actions du programme d'action par rapport à l'animation générale au service du suivi administratif du contrat.

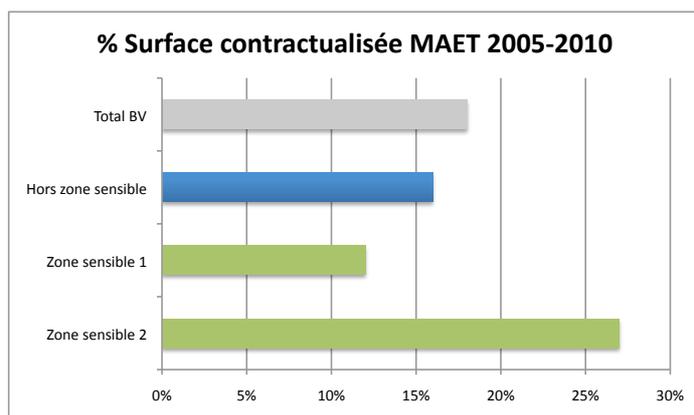
L'ensemble de ces réflexions vise à comprendre sur quoi a porté l'effort d'animation et comment les moyens d'assistance et d'ingénierie du territoire se sont saisis des différents volets du contrat. Ils permettent de mieux interpréter et comprendre les réalisations physiques et budgétaires. Ainsi, si une action a fait l'objet d'une forte sous-réalisation en termes d'animation, il est moins surprenant qu'elle ait produit de modestes réalisations physiques (peu de temps pour animer les MAET => peu de contrats contractualisés). A l'inverse si l'effort d'animation a été significatif, les interprétations du résultat ne seront pas les mêmes.

### ANALYSE DES REALISATIONS PHYSIQUES

Les réalisations physiques englobent l'ensemble des actions réalisées directement par les animateurs du contrat (réunions, démonstrations, diagnostics, signature de contrats MAET...). Plus largement, en fonction du champ de l'évaluation retenu, il s'agit aussi de décrire les actions réalisées par les autres opérateurs et relais locaux (ex actions réalisées par la chambre d'agriculture, du réseau agrobiologique local, celles des communes du territoire,...).

Finalités	Thèmes /Objectifs généraux	Objectifs opérationnels/leviers	D° réalisation
Réduire la pression azotée	A : Gestion des effluents - bonne valorisation	Connaissance VF, compostage et SAMO+100%, diag épandeurs Cuma, comm, <a href="#">1050 ha MAET gestion ext prairies</a>	
	B : Gestion et conduites prairies - bonne fertilisation et qualité fourragère	<a href="#">1050 ha MAET gestion ext prairies</a> , réseau technique, comm	
	C: Limiter impact assainissement collectif et autonome	Vérif et amélioration réseaux, contrôle installations ANC, qualité d'épuration des STEP du PPR	
Réduire la pression pesticides	D: Limiter risques pollutions accidentelles, santé (réglementation)	Communication et démos de la réglementation, info PVE, pollution ponctuelle, réduire risques utilisateurs	
	E: Optimiser l'utilisation de phytos - réduction quantités mais bonne gestion des cultures	Recueil pratiques et essais, infos PVE, infos max EA avec pulvés, communication, <a href="#">200 ha MAET (réduction phytos et formation raisonnement)</a>	
	F: Réduire usage herbicides via techniques alternatives	Démos, détermination et optimisation techniques alternatives, info PVE, <a href="#">200 ha MAE (réduction phytos, formation raisonnement et AB)</a>	
	G: Limiter impact lié à l'entretien voies communales	Formation agents communaux, 7 plans désherbage, adaptation pratiques <a href="#">100% surfaces à risque</a> , démos techniques alternatives	
	H: Limiter impact grand public - jardiniers amateurs	Communication risques santé et environnement, information désherbage alternatif	
Mesures transversales	I: Limiter impacts entretien des infrastructures de transport	Sensibilisation services et agents, identification zones à risques forts, <a href="#">adaptation pratiques 100% surfaces</a>	
	J: Maintien et valorisation haies - maintien qualité eau	Démos valorisation éco ou agro des haies, formations entretien haies, augmenter SAMO, <a href="#">150km MAE haies</a>	
	K : Maintien haies - aménagement paysager communes	Formation entretien haies	
	L : Conserver ou augmenter linéaire haies - gestion DDE	Assurer entretien adapté des haies gérées par DDE	
	M : Maintien élevage du BV	Info EA de l'étude 2007, participation aux réflexions, voir thèmes J et B	
	N : Diminuer intrants des cultures autoconsommées, surfaces fourragères	Création réseau technique sur le mêtél, infos et comm sur le mêtél, MAE limitation fertilisation totale et N	

Un des objectifs est là aussi de **décrire ce qui a été fait avec des grilles « parlantes » au regard des objectifs** du contrat et permettant d'interpeller la stratégie du territoire. Ainsi, il s'agit de **caractériser les correspondances et décalages des réalisations physiques** (ex actions de démonstration, réseaux d'agriculteurs) **par rapport aux prévisions initiales**, d'interpréter ces décalages et les faits les plus marquants. Ce travail peut être réalisé sur la base des données disponibles (cf. ci-dessous exemple des MAET) ou sur la base d'une analyse qualitative, axe par axe ou action par action, validée conjointement entre l'évaluateur et la cellule d'animation.



L'analyse des réalisations physiques est aussi l'occasion **d'observer le degré de territorialisation et de ciblage des réalisations** : sont-elles recentrées sur les zones prioritaires, concernent-elles prioritairement les cibles prioritaires ? Concernant les MAET par exemple, cette approche vise à rendre compte du degré de couverture des zones prioritaires par des contrats, du degré d'exigence des contrats, du différentiel observé entre zones prioritaires et non prioritaires. Là encore, l'analyse comparative avec d'autres contrats et territoires peut être enrichissante.

***En termes méthodologiques**, l'analyse des réalisations renvoie à l'exploitation de l'ensemble des données de suivi financières, physiques, géographiques en opérant leur rapprochement avec les différentes familles d'objectifs et leur reclassement selon des typologies ad hoc.*

## Analyse de la mise en œuvre et de la gouvernance

Ce module de l'analyse évaluative s'intéresse au fonctionnement de l'action et aux modalités de mise en œuvre du contrat du point de vue de l'animation technique et de son accompagnement politique. Il s'agit de comprendre et d'interroger les « façons de faire » en lien avec les réalisations mises en évidence.

### **ANALYSE DE L'ANIMATION TERRITORIALE**

Si l'effort d'animation peut être approché au travers des données budgétaires ou de l'analyse de la répartition des temps, il s'agit à présent de **questionner la façon dont sont organisées et fonctionnent l'animation générale, l'animation agricole et non agricole.**

Un des points d'entrée de cette réflexion serait de comprendre **comment est définie la feuille de route de l'animateur** et comment se structurent ses priorités. Y a-t-il un arbitrage volontaire sur la répartition des temps et les priorités ou bien ces derniers s'ajustent-ils selon les compétences et la sensibilité de tel ou tel membre de l'équipe ? Comment s'expliquent les sur-réalisations sur certaines tâches et les sous-réalisations sur d'autres ? Une des interrogations sous-jacentes est : de quoi résulte l'équilibre entre les tâches générales et administratives et les tâches plus opérationnelles relatives aux actions du programme d'action ?

Plus encore, ce module est l'occasion de **questionner les modes d'animation et de travail**. Il s'agit de comprendre quelles proportions du temps et des actions sont organisées autour de la communication écrite, celles qui donnent lieu à des réunions collectives (information/ démonstration/ expérimentation,...), enfin celles qui permettent d'interagir de façon plus directe avec les acteurs du territoire (rencontres individuelles, fonctionnement en groupe...). Il semble donc intéressant d'observer la nature et la fréquence des échanges entre la cellule d'animation et ses cibles potentielles, de comprendre si un suivi des bénéficiaires est possible au cours du temps et si une relation de proximité et de confiance peut être instaurée de façon à optimiser la portée du conseil proposé<sup>11</sup>.

La réflexion sur l'animation peut aussi être l'occasion d'interroger l'articulation avec les autres partenaires. Il s'agit tout d'abord de comprendre **la répartition des rôles entre les partenaires sur le territoire, l'existence de relais à l'animation du contrat**. L'existence de

<sup>11</sup> En effet, l'efficacité du conseil est souvent corrélée à la proximité et à la fréquence des échanges mis en place avec les agriculteurs locaux (AScA, 2006)

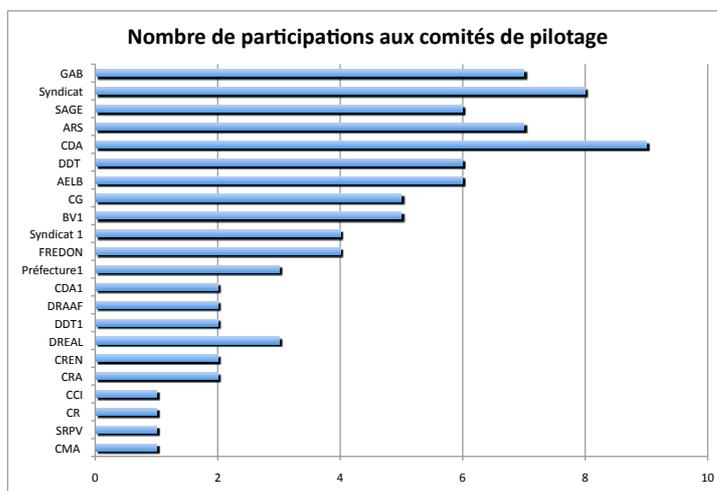
relations entre les différentes parties prenantes, ou l'absence d'articulation avérée, est donc à mettre en évidence.

En outre, l'évaluation peut interroger **les fonctions que doit exercer l'animateur** à l'interface avec ces acteurs et au regard des différentes tâches qui lui sont confiées. Est-il **dans une posture de réalisateur direct, de coordinateur, de conseiller technique, de médiateur ...** ? Ces questions sont très importantes notamment sur les actions qui sont à cheval entre plusieurs acteurs et relais potentiels (ex structuration de filières alternatives, actions foncières, actions d'aménagement du territoire,...). Elles peuvent permettre d'identifier des enjeux de compétences ou de légitimité de certains acteurs et en particulier des animateurs, dont le profil n'est pas en cohérence avec la nature des actions dont ils ont la charge. Un jeune animateur hébergé par un syndicat d'eau a-t-il la légitimité pour porter des opérations qui touchent à l'aménagement du territoire ou à son développement économique s'il n'est pas adossé à d'autres porteurs de projets locaux ? Quelle légitimité a-t-il à intervenir sur l'assainissement des communes locales, si ces dernières ont des services spécialisés ou ne participent pas directement au comité de pilotage du contrat territorial ?

### ANALYSE DE LA GOUVERNANCE

En complément de la réflexion sur les modalités de travail de la cellule d'animation il semble intéressant d'interroger le fonctionnement des instances politiques du territoire et en particulier de son comité de pilotage. Cette analyse peut viser à rendre compte :

- De l'organisation territoriale à la base du contrat. L'évaluation peut questionner la pertinence du porteur du contrat au regard de son assise géographique, ses compétences et sa capacité à porter la mission. A titre d'exemple, certains contrats territoriaux ou opérations de gestion de l'eau ont donné lieu à la création de syndicats ad hoc avec une forte représentation des élus locaux, de façon à assurer une bonne assise et légitimité au porteur de projet.
- De la nature des instances territoriales existantes et des rôles spécifiques de chacune d'entre elles (comités techniques, commissions thématiques,...).
- De la participation des différents acteurs à ces instances : équilibre des parties prenantes (ex présence des acteurs économiques agricoles, présence des représentants des filières biologiques, représentation des communes du territoire,...), pluralité, représentativité ?



- Du mode de fonctionnement et des apports en termes de pilotage du contrat : quels débats majeurs lors des comités de pilotage ? Quelles orientations interannuelles ? Y a-t-il une mise en discussion des objectifs et leviers ? Y a-t-il des décisions fortes sur la priorisation de l'animation ou la territorialisation des interventions ?...
- Du rôle et de l'implication des acteurs institutionnels dans ces mécanismes d'orientation. Restent-ils relativement en retrait ou sont-ils force de proposition ? S'impliquent-ils dans le portage politique du contrat (ex réunions publiques, mise en demeure des acteurs récalcitrants, mobilisation des volets coercitifs en cohérence avec les actions incitatives des contrats,...).

Cette partie de la réflexion peut aussi permettre de questionner les formes d'implication des collectivités locales (élus municipaux, communautés de communes,...), qui sont en général des acteurs clés d'un territoire. Ces derniers sont-ils saisis en tant « qu'exécutants » de certaines opérations de mise aux normes techniques sur leurs propres communes (assainissement et désherbage communal) ou comme des relais politiques, impliqués dans la promotion des autres volets du contrat (ex actions agricoles concertées), promoteurs d'un projet territorial ?

Ce même type de questions peut être posé en ce qui concerne l'implication des différents acteurs agricoles dans le processus local.

En termes méthodologiques :

*L'analyse de l'animation se fonde sur des entretiens approfondis avec les principaux membres des cellules d'animation et les équipes techniques des syndicats, chambres d'agriculture, prestataires techniques des contrats. Les résultats de ces entretiens sont recoupés avec les perceptions des autres acteurs du territoire, ceux des bénéficiaires des actions (cf. partie suivante sur les perceptions).*

*L'analyse de la gouvernance se fonde elle aussi en grande partie sur de l'entretien direct auprès des différentes familles d'acteurs et le recoupement des perceptions recueillies. Il peut aussi faire appel à des travaux de groupe pour obtenir une expression collective des enjeux (ex méthodes métaplan).*

*L'exploitation des documents écrits (bilans annuels, comptes-rendus,...) peut être un moyen de repérer les faits marquants, de comptabiliser les acteurs présents aux différentes formes d'instances au cours du temps.*

## Analyse des résultats et impacts de l'action

Dans le vocabulaire de l'évaluation, les résultats d'une action, correspondent à **l'effet de celle-ci sur ses bénéficiaires directs**. A la différence des réalisations qui mesurent ce qui a été réalisé par le porteur de projet (ex opérations conduites par la cellule d'animation), les résultats reflètent les incidences de ces actions sur leurs cibles potentielles (ex : évolution des pressions ou pratiques des agriculteurs ou collectivités, développement des filières, évolution de l'assolement,...).

**Au sens large, les résultats peuvent aussi porter sur des cibles ou objets plus « immatériels » :** organisation, processus de coordination, gouvernance, ... Dans une certaine mesure, **les perceptions des acteurs d'un territoire** et ressentis personnels qu'ils expriment, **correspondent aussi à une forme de réalité sociologique, donc à une forme de résultat.**

C'est pourquoi cette partie s'attache à éclairer à la fois les résultats territoriaux au sens premier (à savoir à la fois les évolutions pressions ou pratiques locales) mais aussi les façons d'analyser les dynamiques sociologiques des territoires, les perceptions des acteurs locaux.

### **ANALYSE DES DYNAMIQUES TERRITORIALES ET DES PERCEPTIONS LOCALES**

L'analyse de la dynamique d'un territoire peut être mesurée de différentes façons. Elle peut faire appel :

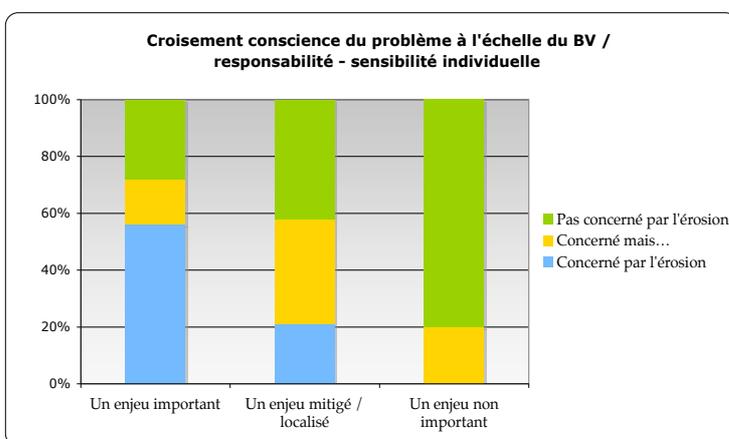
- à des approches quantitatives classiques (proportion des agriculteurs ou collectivités engagés dans les actions) mesurant avant tout la proportion des bénéficiaires directs de l'action ;
- à une interprétation des connaissances sur l'animation et la gouvernance locale. En effet, l'analyse développée dans la partie précédente permet de mesurer le degré d'appropriation de la démarche par les différents relais territoriaux. Le nombre et la diversité des acteurs participant à la mise en œuvre du contrat sont un indicateur de cette dynamique générale ;

- à une analyse des perceptions.

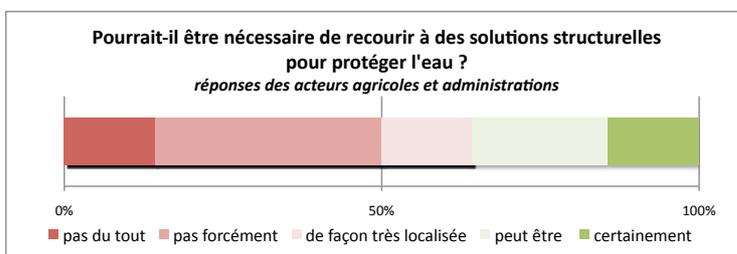
**Concernant ces perceptions**, l'évaluation peut chercher à mesurer différents types de ressentis auprès des acteurs territoriaux.

- Elle peut chercher à comprendre **les perceptions locales sur la nature des problèmes de l'eau** et leurs incidences territoriales. De ce point de vue, le degré de connaissance ou de conscience des enjeux et mécanismes de pollution est un paramètre très intéressant à mesurer au niveau de différentes populations d'acteurs. Ces perceptions sont très structurantes des comportements et prises de position des acteurs mais peuvent s'avérer très décalées par rapport à la réalité. Ainsi, dans bien des cas, le problème des pollutions agricoles est assimilé à un enjeu d'ajustement de quelques pratiques déviantes des « mauvais élèves », alors même que les travaux de modélisation peuvent montrer que les flux polluants actuels dépassent deux fois les normes. Ce type de perceptions peut être totalement partagé à la fois au niveau des acteurs agricoles ou au niveau des acteurs institutionnels, rendant d'autant plus complexe le « bon calage » des actions de protection, et un pilotage rigoureux de ces actions (Epices 2011).

De la même façon, les perceptions des incidences territoriales des pollutions – « un gros problème » ou une situation « pas catastrophique » peuvent être révélatrices des postures des différentes parties prenantes et des arguments développés.



- L'analyse des perceptions peut aussi se centrer sur la vision qu'ont les acteurs du contrat territorial, sur la **connaissance des objectifs et priorités du contrat**,



l'identification des différents types d'actions engagées. Cette question de lisibilité de l'action à l'échelle du territoire est assez importante surtout si l'on souhaite engager des actions de grande envergure, assurer une adhésion et une dynamique locale.

- De la même façon, l'évaluation peut questionner **la perception qu'ont les acteurs locaux des façons de faire du porteur de projet et de ses partenaires** : quelle vision sur le mode de fonctionnement de l'animation, sur le portage politique de l'action...? Ces informations, recoupées avec celles mentionnées précédemment, viennent enrichir l'analyse de la mise en œuvre du contrat
- Enfin, **les avis des différentes parties prenantes** (bénéficiaires, partenaires, relais territoriaux,...) **peuvent être recueillis concernant les résultats supposés de l'action**. Là encore, il s'agit de comprendre si les perceptions sociologiques sont en phase ou en décalage avec les autres constats de l'évaluation. En effet, les représentations et convictions des acteurs, souvent assez difficiles à faire évoluer à grande échelle, peuvent avoir de fortes incidences sur l'implication de ces mêmes acteurs.

**En termes méthodologiques**, cette analyse des perceptions renvoie à la conduite d'entretiens semi-directifs avec un mélange de questions ouvertes et fermées.

- Question ouverte : Quelle est **votre perception** (votre sentiment sur) **des enjeux de qualité de l'eau** et de pollution sur le territoire ? Est ce un enjeu sur ce territoire par rapport à d'autres thématiques (gestion quantitative, économie locale, ...) ?
- Question de contrôle : connaissez vous la qualité de l'eau sur le territoire, son évolution au cours des dernières années ?
- Question fermée : Pour vous, s'agit-il d'une problématique :

Très importante,  Moyennement importante,  Peu importante

Des enquêtes postales, ou électroniques peuvent aussi permettre de saisir une partie de ces perceptions mais de façon moins précise.

## ANALYSE DE L'EVOLUTION DES PRATIQUES ET PRESSIONS

Dans le cadre des contrats territoriaux pollutions diffuses, une partie déterminante de l'analyse des résultats se concentre sur les pratiques agricoles et pressions polluantes. De ce point de vue **l'enjeu de ce module est de comprendre quelles ont été les véritables évolutions liées aux MAET, au conseil ou aux investissements de dépollution éventuels.** Quel résultat territorial est entraîné par les réalisations du contrat ? Quels sont les effets propres des actions menées par la cellule d'animation ?

L'approche des réalisations peut être envisagée par différentes voies dont :

- la **mobilisation des données** sur les territoires liées à des enquêtes statistiques, à des observatoires locaux ou à des données de contrôle ...
- le **recours aux entretiens ou enquêtes agricoles** spécifiques afin de reconstituer des données non disponibles par ailleurs.

Souvent le croisement de ces deux types d'approches permet d'enrichir l'analyse et d'approcher au mieux les résultats locaux.

### Exemple :

Certains bassins qui ont cherché à exploiter les données du RA au niveau communal, n'ont pu identifier que la moitié des UGB présentes sur les territoires des contrats. Le recours à des données globalisées (somme des communes du territoire) permet de sortir de cette confidentialité mais aux dépens de la finesse de l'analyse.

### Le saviez vous ?

En revanche les enquêtes nationales intègrent de plus en plus souvent des indicateurs permettant de repérer les bénéficiaires et non bénéficiaires des grands dispositifs publics nationaux (prime à l'herbe, AB, ...), utilisables de ce fait dans le cadre des évaluations à grande échelle.

## EXPLOITATION DE DONNEES DE SUIVI OU D'ENQUETES STATISTIQUES

Le recours aux données est une des sources potentielles d'analyse des résultats. **Cette approche peut être très intéressante à condition de disposer des bonnes sources de données** ce qui n'est pas nécessairement évident en ce qui concerne les évaluations locales des contrats territoriaux. En effet, **les grandes enquêtes statistiques nationales** (enquête pratiques culturelles, enquête structures, observatoire Teruti,...) **sont souvent plutôt prévues pour observer des évolutions à l'échelle nationale, régionale ou au mieux départementale** du fait de leur niveau d'échantillonnage. En outre, **elles ont des pas de temps parfois assez espacés et qui sont peu adaptés à l'appréciation des résultats des contrats** (notamment enquête pratiques tous les 7 ans). Il en va de même du recensement général agricole RGA qui propose une analyse exhaustive mais décennale et qui est en outre centré sur les structures plus que sur les pratiques. Son exploitation à des échelles fines (communales) pose d'importants problèmes du fait du secret statistique qui touche un très grand nombre d'exploitations<sup>12</sup>.

Plus encore, rappelons que **les enquêtes nationales permettent avant tout de proposer des actualisations de l'état des lieux des pressions ou pratiques sur un territoire mais non d'évaluer les effets d'un contrat.** Ceci tient au fait qu'on ne peut repérer dans ces grandes bases de données les « bénéficiaires » et les « non bénéficiaires » d'un dispositif local ou de l'action d'animation. Il est donc impossible d'isoler un effet propre du contrat ou un résultat de l'action locale.

<sup>12</sup> données couvertes par le secret statistique dès lors qu'on trouve moins de 3 exploitations d'une certaine orientation de production par commune.

Au total, **l'approche des résultats des contrats au travers des données, est donc assez tributaire de l'existence de données de suivi locales.** Ces données peuvent être de différentes sortes avec par exemple :

Exemple :

Certains territoires ont eu recours à des observations spécifiques pour comptabiliser la proportion des cours d'eau et zones sensibles protégées en procédant à des inventaires visuels par des stagiaires. Ce travail actualisé à plusieurs reprises au cours de la durée du contrat a permis de voir l'évolution des risques de ruissellement, mais pas forcément de connaître le lien au contrat.

- le suivi et l'analyse des données d'occupation des sols abordées notamment au travers du **Recensement Parcelaire Graphique (RPG)**. Ces données, peuvent permettre de voir quelle a été l'évolution des surfaces cultivées sur les zones prioritaires de l'action et plus généralement sur le BV ; comment y évoluent certaines cultures « à risque » ou encore les surfaces les moins impactantes semées avec des cultures à bas niveau d'intrants. Une analyse pluriannuelle de ces données peut aussi permettre de rendre compte de l'évolution des rotations locales ;
- des **suivis interannuels d'échantillons d'agriculteurs** sur le territoire des contrats<sup>13</sup> de façon à repérer l'évolution au cours du temps de certaines de leurs pratiques ;
- l'exploitation des **données des plans et cahiers d'épandage** fournies par les prescripteurs agricoles ;
- l'utilisation de **données issues du contrôle administratif** (ex bilans azotés par exploitation, état des irrégularités sur la couverture des sols, ... ;
- l'exploitation des informations recueillies au travers d'**enquêtes statistiques sur les pratiques agricoles construites à l'échelle régionale** afin de compléter les enquêtes nationales. De ce point de vue le dispositif d'enquête mis en place avec le service statistique agricole régional en Bretagne est un exemple très intéressant.

**Dans tous ces cas de figure, l'exploitation de ces données renvoie au besoin de croiser ces sources avec le repérage des « bénéficiaires » et « non bénéficiaires »** des actions conduites dans le cadre du contrat et en particulier des MAET ou PVE, éventuellement les exploitants ayant fait l'objet de diagnostics approfondis, ... L'objectif est de voir si les évolutions sur ces structures, au regard de leur état de départ<sup>14</sup>, sont plus significatives que sur le reste des exploitations.

#### ENTRETIENS ET ENQUETES AGRICOLES

Le recours à des entretiens/enquêtes agricoles est l'autre voie possible et souhaitable afin de compenser les lacunes des dispositifs de suivi.

Dans cette optique **la mise en place d'un dispositif d'enquête spécifique est souvent la bonne approche.** La conduite d'entretiens en nombre suffisant sur les territoires permet de comprendre si les actions conduites sur le territoire ont produit des résultats, mais aussi de recueillir *les perceptions* des agriculteurs, des communes, et des autres acteurs territoriaux sur les actions mises en œuvre (cf. partie précédente). **Des enquêtes postales ou électroniques peuvent aussi être envisagées vis-à-vis de certains publics cibles mais sont plus difficiles à utiliser auprès d'un public agricole.**

Ces approches permettent de questionner assez finement les effets de l'action du contrat sur le territoire. Elles permettent de comprendre comment ces actions ont été ressenties localement, comment elles ont été acceptées, quelles ont été les motivations et réticences des publics cibles par rapport à ce qui a été proposé dans le cadre du contrat. Plus encore, les entretiens semi-directifs permettent de **repérer la façon dont les MAET ou autres dispositifs financiers ont été mobilisés et la nature des changements qu'ils ont produits.** A titre d'exemple, la nature même de certaines aides comme les MAET (« compensatoire » et

<sup>13</sup> Ex : enquête par voie postale, stage ou rencontres directes avec l'animateur tous les 2-3 ou 5 ans.

<sup>14</sup> Tenir compte autant que possible du fait que les agriculteurs qui s'engagent dans les actions sont dans certains cas ceux qui sont déjà relativement sensibilisés et qui sont peut être dès le départ un peu plus « vertueux » que les non bénéficiaires éventuels des aides.

non « incitative »<sup>15</sup>), n'est pas sans influence sur les logiques de leur mobilisation sur les territoires. Les entretiens peuvent donc permettre de repérer les grandes familles d'évolutions constatées sur les exploitations (fertilisation, produits phytosanitaires, assolements, rotations, couverture des sols,...) et de questionner les facteurs explicatifs de ces changements, dont l'éventuel effet des actions engagées dans les contrats. Ils peuvent aussi interroger la dynamique générale des exploitations et les enjeux de pérennisation de changements. Là encore la logique d'échantillonnage de départ est importante afin que **les bénéficiaires des aides du contrat soient bien représentés mais aussi un sous groupe de non bénéficiaires potentiels**<sup>16</sup>.

*Le saviez vous : lien entre évaluation des résultats et actualisation de l'état des lieux ?*

*Ces dispositifs d'investigation spécifiques sous forme « d'entretiens bénéficiaires » sont utiles pour **comprendre les effets propres de l'action conduite** et analyser ses résultats. Pour autant, ils ne visent pas simplement à actualiser l'état des lieux initial et à produire un état final des pratiques ou pressions sur le territoire. Il s'agit bien de les mobiliser dans une optique évaluative, pour questionner le contrat territorial et son influence sur la dynamique du territoire, et pas seulement l'évolution des pressions et des pratiques dans l'absolu. L'enjeu est donc de trouver au sein de ces enquêtes ou entretiens le bon compromis entre (1) une dimension évaluative prépondérante et (2) l'actualisation ciblée de certains indicateurs de l'état des lieux.*

Les entretiens qualitatifs doivent aussi permettre de voir **en quoi l'action du contrat a permis d'avancer sur d'autres domaines du projet local** : degré de structuration de filières alternatives et influence de l'action locale ; dynamique d'acquisition et de maîtrise foncière sur les zones les plus sensibles, protection effective liée à l'avancement des périmètres de protection sur un territoire... Ces dimensions sont très importantes à interroger, car occultées du débat local dans bien des cas.

***En termes méthodologiques**, l'approche des réalisations passe donc par l'exploitation des données existantes ou par des entretiens ou enquêtes spécifiques. Dans le cadre des évaluations internes, la réalisation de ce type d'investigations complémentaires peut être conduite soit par la cellule d'animation de façon directe soit en déléguant ce travail en externe : ex travail confié à un stagiaire.*

## **ANALYSE DES IMPACTS**

L'analyse des impacts d'un contrat territorial visera en priorité à **approcher l'influence de l'action conduite sur la qualité de l'eau**, bien qu'elle puisse aussi s'intéresser à d'autres impacts sur le territoire (ex influence du contrat sur l'évolution des revenus des exploitants, impacts indirects sur la vie rurale...).

L'analyse des impacts est souvent assez délicate et renvoie **avant tout au croisement d'une série de sources différentes et à un effort de réinterprétation globale** pour cerner la cohérence des effets produits. Dans bien des cas, l'approche des impacts se base sur :

- L'analyse de l'état de la ressource (eau superficielle ou souterraine) et son évolution au cours du temps en lien avec les temps de renouvellement supposés de cette dernière et les enjeux d'inertie. Dans bien des cas cependant, l'analyse du seul état reste très difficile à interpréter à l'échelle des 3 ou 5 ans d'un contrat, du fait de aléas climatiques et de l'inertie des milieux.
- La mise en place de dispositifs de suivi spécifiques permettant de faire le lien entre action et qualité de l'eau. Certains dispositifs expérimentaux peuvent y contribuer

<sup>15</sup> Par construction les MAET sont supposées compenser des manques à gagner et des surcoûts complémentaires et non inciter les exploitants face à la prise de risque considérée. De ce fait elles sont souvent saisies avant tout dans une optique de « maintien de pratiques » par ceux qui se rapprochent déjà des exigences du CCTP, plus que dans une logique de changement.

<sup>16</sup> Dans le cas des très petits BV avec quelques dizaines d'exploitants, il peut être envisagé de rencontrer la totalité des agriculteurs locaux.

(ex bougies poreuses, cases lysimétriques...). Des observatoires des reliquats *entrée hiver / début de drainage* peuvent aussi être interprétés dans cette optique car ces reliquats « environnementaux » sont directement corrélables au risque de lessivage et à la norme des 50 mg/L. Dans l'ensemble de ces cas, il s'agit de rendre compte de l'état et de **l'évolution des flux polluants annuels**<sup>17</sup>.

- L'interprétation des changements de pratiques, des assolements, des rotations ou des systèmes de production locaux. Si une forte proportion des exploitants, notamment sur les zones les plus sensibles ou contributives, a engagé un changement significatif, les impacts potentiels peuvent être envisagés. Ces hypothèses peuvent être corroborées par les évolutions de l'état de la ressource ou confirmées par l'évolution des flux si un suivi est disponible.
- L'exploitation des données sur l'occupation des sols et la protection des zones ou linéaires sensibles. Ainsi, la proportion des surfaces à risque ou de dilution, la proportion des linéaires de cours d'eau protégés, l'évolution des linéaires de haies, des bandes enherbées ... sont autant de composantes à croiser et à interpréter en lien avec les autres dimensions de l'analyse.
- L'analyse des autres types d'impacts sur le territoire peut également être interrogée et en particulier les effets économiques ou sociaux du contrat territorial. Ces effets plus généraux (ex : stabilisation de l'économie locale) peuvent peser sur les résultats environnementaux observés (ex : maintien des filières d'élevage herbager).

Au total, ces analyses permettront donc de voir si des évolutions potentielles de la qualité de l'eau, des flux polluants, des pressions générales ou des pratiques ont eu lieu. En quoi sont-elles compatibles avec l'atteinte du bon état des masses d'eau ? Il s'agira ensuite de **croiser ces informations et de les interpréter en termes d'impacts**, c'est-à-dire de comprendre si les évolutions (ou stabilisations) sont attribuables à l'action locale ou si elles en sont indépendantes.

## Synthèse évaluative et recommandations

### LA SYNTHÈSE ET LE « JUGEMENT ÉVALUATIF »

La synthèse évaluative vient proposer une mise en perspective générale des constats. Elle permet notamment de remobiliser l'ensemble des informations recueillies pour :

- Confronter le bilan final par rapport aux objectifs de départ ;
- Répondre aux questions évaluatives initiales ;

Il s'agit à ce stade de rendre compte des points forts et des limites de l'action locale. Il est important de **non seulement dégager un jugement global, mais aussi de proposer une interprétation** de ce jugement à la lumière des analyses évaluatives :

- Les succès de l'action sont-ils liés au choix de la stratégie de départ, au pilotage et à la mise en œuvre qui a réorienté l'effort en cours de route, à la bonne cohérence des actions mises en œuvre par les différents partenaires ?
- Les limites du contrat sont-elles à relier avant tout à la nature des outils et à la cohérence des politiques nationales, à la faible implication des élus ou relais politiques du territoire, à la mauvaise identification de la nature des enjeux (changement à produire) et donc des outils et stratégies à mettre en œuvre ... ?

<sup>17</sup> A l'inverse, notons que les indicateurs de soldes azotés, sont souvent moins explicites sur le « risque environnemental » au sens propre, bien qu'intéressants à observer dans les situations d'excédent structurel comme en Bretagne.

La conclusion s'attache donc à développer un argumentaire et des interprétations possibles de ce qui a contribué à la situation finale, à expliquer l'adéquation ou les décalages par rapport aux objectifs de départ. La réflexion sur l'imputabilité des résultats est un élément important à développer à ce stade de la réflexion. Il permet de réfléchir à ce qui relève des choix locaux et à ce qui vient du cadre d'intervention général, variables permettant de mieux accepter les conclusions évaluatives, notamment dans certaines situations « sensibles ».

### RECOMMANDATIONS

Le travail sur les recommandations vient le plus souvent clore la réflexion évaluative au sens propre, même si la mission peut se prolonger au titre de la valorisation des résultats. Ce dernier se nourrit des conclusions et des constats évaluatifs et vise souvent à proposer des solutions pour remédier aux points faibles de l'action locale, surmonter les limites mises en évidence.

Pour autant le passage des conclusions aux recommandations n'est pas nécessairement automatique et il ne suffit pas « d'inverser les freins » pour en faire des « leviers ». L'élaboration des recommandations demande de réfléchir à une nouvelle cohérence du projet territorial, à la fois sur un plan politique et opérationnel. Il nécessite souvent un temps de prise de recul et de maturation de façon à adapter les principes généraux qui guident la réflexion à la réalité du territoire.

***En termes de méthodes,** la partie finale correspond le plus souvent à un travail de synthèse interne à l'équipe d'évaluation. Ce travail peut être enrichi par une animation spécifique du comité de pilotage pour valider ou infirmer certaines des interprétations proposées.*

*La réflexion sur les recommandations peut donner lieu à l'organisation d'ateliers de travail thématiques (agriculture, collectivités, industries) ou par familles d'acteurs (élus, techniciens,...). Souvent le choix des ateliers peut refléter la nature des solutions recherchées (ex atelier aménagement du territoire et foncier, atelier filières et développement économique, atelier pratiques agricoles ...).*

*Cette projection dans les propositions peut aussi se nourrir de travaux comparatifs de type benchmarking et examen d'autres cas externes. Cette réflexion peut très utilement s'inspirer de cas parfois peu connus mais assez comparables à la situation locale (Epices et ASca 2011), plutôt que par la seule référence à des cas très médiatisés mais non reproductibles dans le contexte des territoires étudiés – ex Munich, Vittel...*

## **7. ANNEXES**

**Annexe 1 : indicateurs supports à la réflexion évaluative**

**Annexe 2 : trames possibles des cahiers des charges**

**Annexe 3 : bibliographie**

**Annexe 4 : critères évaluatifs**

**Annexe 5 : approche Pression - Etat – Réponse**

**Annexe 6 : sigles et abréviations**

## Annexe 1 : indicateurs support à la réflexion évaluative

La réflexion évaluative s'appuie, entre autre, sur des indicateurs qui permettent notamment de quantifier et d'objectiver un certain nombre d'éléments. **Ces indicateurs ne sont pas une entrée dans la réflexion évaluative, mais plutôt un support à l'analyse.** Ils viennent illustrer certains argumentaires ou estimer certains ordres de grandeur au service du raisonnement général.

Les principales familles d'indicateurs mobilisables dans le cadre d'une évaluation de fin de contrats sont recensées dans le tableau ci-dessous (état et enjeux, pression/pratiques/risques, réponse, effets/impacts). Le tableau retrace la façon dont ces indicateurs sont utilisés aujourd'hui (fréquence d'utilisation dans les documents examinés<sup>18</sup>) et les logiques dans lesquelles ils pourraient être mobilisés dans une perspective évaluative. Enfin, il précise certains enjeux concernant l'origine des données et la faisabilité des indicateurs.

Cette synthèse fait apparaître que **les indicateurs portant sur l'état de la ressource et les pressions sont les plus développés dans les approches actuelles** (cf. colonne usage actuel) en lien notamment avec la forte influence de la grille Pressions-Etat-Réponses dans les représentations de l'évaluation.

Dans une logique évaluative, il s'agit davantage de questionner certains indicateurs du diagnostic initial (en anticipant sur des variables clés au regard de l'action mise en place par le contrat, comme par exemple les surfaces sensibles). Il s'agit aussi d'adopter des indicateurs évaluatifs spécifiques notamment dans la famille des **indicateurs de résultats**. Là aussi les indicateurs les plus stratégiques comme le ciblage des actions sur les zones prioritaires, la part des différents leviers d'intervention mobilisés, les changements observés chez les bénéficiaires estimés par rapport aux non bénéficiaires..., sont particulièrement intéressants à valoriser.

Le choix et l'instruction de ces indicateurs doivent, dans la mesure du possible, être anticipés dès la conception du contrat. Certains d'entre eux (relatifs à l'état de l'eau, aux réalisations physiques et financières, aux résultats) feront ainsi l'objet d'une instruction au fil du temps dans le cadre du dispositif de suivi du contrat, d'autres plus spécifiques à la stratégie du contrat, sa territorialisation, ses effets, seront renseignés dans le cadre de la démarche d'évaluation elle-même. Il est important de sélectionner un nombre limité d'indicateurs en se restreignant aux plus stratégiques et aux plus utiles ainsi que d'être vigilants sur leur faisabilité afin de garantir leur instruction. Il est nécessaire également de veiller à la « robustesse » des indicateurs en s'assurant de la représentativité des données utilisées (ex indicateurs de pratiques ou de pressions) notamment lorsqu'il s'agit de variables stratégiques pour l'analyse évaluative.

<sup>18</sup> Grilles examinées dans le cadre de l'étude : Indicateurs contrats territoriaux, Indicateurs Re-Sources, Indicateurs bretons (GP5 notamment enquête SRISE), Indicateurs Vendéens, Indicateurs des contrats de rivière Rhône Alpes, Grilles captages Grenelle et SAGE ...

Familles d'indicateurs/descripteurs	Exemples d'utilisation actuelle	Usage actuel	Enjeux d'interprétation dans une logique évaluative	Origine et faisabilité
Chiffres clé du territoire	Surface globale, SAU, Surfaces sensibles, contributives ... Nombre d'EA, orientations de production, nombre d'habitants	Usage fréquent	Indicateurs utiles pour situer le contexte, mais dont certains paramètres clés sont peu valorisés. Ex : % de zones sensibles ou prioritaires en vue d'une intervention renforcée	Données à reprendre de l'état des lieux initial. Importance des modalités de définition des zones sensibles en amont.
<b>Etat et enjeux du territoire</b>				
Etat de la ressource	Classement Masses d'Eau/DCE, nature des polluants, teneurs moyennes, fréquences des dépassements	Usage très fréquent	Indicateurs d'état classiques. Un enjeu d'interprétation dans une optique évaluative - ex : eau de surface à 48 mg/l - proche de la norme ou limite extrême pré-contentieux ?	Indicateurs de reporting AELB et indicateurs de suivi de la ressource au niveau local
Caractéristiques captages et enjeux AEP	— Captages, volume d'eau brute ou distribuée, ... — Population desservie, dépendance à la ressource, arrêtés dérogatoires AEP ou eaux brutes, contentieux	Usage peu fréquent	Indicateurs de contexte permettant d'interpréter la façon dont la pollution se traduit en termes d'enjeu AEP (cf. module de cadrage dans l'évaluation pas à pas).	Données recueillies et exploitées à partir du diagnostic local dont la valorisation des schémas AEP
<b>Pression/pratiques/ risque</b>				
Pression azote/ Phosphore	Azote /ha (minéral, organique, total...); bilans CORPEN azote ; bilans CORPEN phosphore ; chargement UGB / ha ; équilibre surfaces épendue/épendable (SAMO/ SPE...)	Usage très fréquent	Indicateurs de pression très largement utilisés et déclinés aujourd'hui. Souvent une utilité première pour qualifier le degré de pression dans les zones d'élevage ou les marges d'ajustement agronomiques à systèmes constants. Des indicateurs difficiles à interpréter dans une optique évaluative directe : pas de lien simple entre la description des pressions et la qualité de l'eau (e.x. : quel bilan CORPEN pour une eau à 50 mg/l? ) ; pas de lien direct entre l'évolution des pressions et la contribution du contrat à cette évolution.	Données issues des enquêtes ou recensements nationaux (RA, enquêtes structures) ; des suivis régionaux ou locaux lorsqu'ils existent. Image de départ existante dans l'état des lieux, actualisations au cours du temps en fonction des sources disponibles.
Pression pesticides	IFT moyen/SAU ; IFT herbicides/SAU ; IFT hors herbicides/SAU...	Usage très fréquent	Indicateurs de pression pesticides permettant caractériser une certaine progressivité dans le raisonnement des traitements. Utiles dans une optique de "progrès" mais pas directement exploitables dans une optique de gestion de la norme de qualité de l'eau.	Suivi spécifique local ou exploitation des suivis des agriculteurs engagés en MAET
Pratiques agricoles	Dates, fractionnement, doses, objectifs, buses ...	Usage très fréquent	Indicateurs de pratiques qui sont plus à observer au titre de l'ajustement agronomique qu'au titre de la solution environnementale. Pas de lien direct entre ces pratiques et la pression sur l'eau (ex : une exploitation qui raisonne bien ses pratiques, sans couvrir ses sols nus peut exercer une pression sur la ressource).	Enquêtes nationales (ex enquête pratiques agricoles) ou locales (suivi chambre, valorisation des diagnostics d'exploitation initiaux, enquêtes régionales...).
Pressions non agricoles	Taux de dépollution de l'assainissement collectif, taux de conformité de l'ANC, % flux azotés liés à l'assainissement	Usage fréquent	Indicateurs classiques de description de pressions domestiques. Enjeu pour bien caractériser non seulement les degrés de conformité des unités collectives et individuelles, mais aussi la signification en termes de pression effective qui en résulte.	Données souvent centralisées lors du diagnostic à partir des schémas directeurs existants, d'études ANC, des collectivités locales ou des SPANC.
Etat des flux sous-racinaires annuels	Niveau des flux sous racinaires azote, modélisations flux ou risques pesticides	Usage peu fréquent ou absent	Variable très centrale en termes d'évaluation et peu utilisée à ce jour. Il s'agit d'un repère important qui explicite les flux polluants actuels qui doivent faire l'objet d'une amélioration au travers du contrat. indicateur qui permet de s'affranchir des questions d'inertie des aquifères et de rentrer dans une analyse opérationnelle sur les enjeux immédiats. Une utilité pour bien rendre compte du niveau de changement qui reste à opérer (% de flux à rabattre par rapport aux pressions actuelles) et à la nature des leviers à mobiliser en conséquence.	Au travers des suivis spécifiques du type : reliquats entrée hiver (début drainage), analyse avec bougies poreuses, cases lysimétriques, modélisations ...
Surfaces et linéaire à enjeu/risque ;	Surfaces à risque : sols nus ,surfaces en prairies, SFP, SAMO, maïs / SFP... Surfaces de dilution : forêt, aménagements, herbe, cultures bio, cultures bas niveau d'intrant, "0 phyto" % linéaire de cours d'eau non protégé, % sur gouffres, bétaires, fossés...	Usage peu fréquent	Indicateurs intéressants et très significatifs en termes évaluatifs, mais souvent peu exploités localement. Les analyses locales privilégient souvent les indicateurs de pressions ou de pratiques considérés à tort comme plus robustes ou plus techniques. La mobilisation de ces indicateurs de "surface" est parfois difficile politiquement car elle suppose que la reconquête de l'eau n'est pas qu'un enjeu de techniques et de pratiques, mais qu'elle renvoie aussi à une gestion de l'espace.	Suivi administratif ou évaluation locale (photo aérienne, inventaire visuel, exploitation RPG...)

Familles d'indicateurs/descripteurs	Exemples d'utilisation actuelle	Usage actuel	Enjeux d'interprétation dans une logique évaluative	Origine et faisabilité
<b>Réponses</b>				
<b>Cadre d'intervention publique : contrat et autres dispositifs</b>				
Caractéristiques et moyens prévus par le du contrat	Budget, structures et moyens d'animation, diversité thématique, calendrier et avancement, leviers d'intervention du contrat, ciblage sur les zones prioritaires	Usage peu fréquent	Indicateurs qui caractérisent la structure initiale du contrat local et les équilibres de l'architecture initiale. Possibilité de mieux exploiter certains indicateurs dans une perspective stratégique : moyens affectés par type de levier d'intervention, moyens prévus sur les zones prioritaires ...	Exploitation du contrat initial
Autres politiques locales	SAGE, Grenelle, PPC, politiques régionales, politiques territoriales ou projets	Usage fréquent	Caractérisation des autres dispositifs publics locaux en place. Indicateurs existants dans le suivi administratif mais peu valorisés dans une optique évaluative.	Documents administratifs locaux
<b>indicateurs de réalisation</b>				
Réalisations financières	coût total, volets, avancement, % financeurs...	Usage fréquent	Indicateurs classiques concernant les réalisations financières. Une déclinaison selon des grilles plus stratégiques peut être utile dans une optique évaluative (cf. évaluation pas à pas). Difficultés pour reconstitution des réalisations en dehors de celles portées par le porteur du contrat.	Bilans annuels retravaillés dans une optique évaluative, valorisation des bases de suivi financières de l'AELB en vue de la reconstitution des réalisations des autres MO.
Réalisations cellule d'animation	% EA rencontrée, type de contacts, nombre d'ETP/agriculteur	Usage fréquent	Indicateurs portant sur l'analyse des réalisations en termes d'animation (cf. évaluation pas à pas).	Suivi des temps d'animation par la cellule et bilans annuels
Réalisations physiques	Nombre d'ha sous MAE, nombre de PVE; surface en AB ou en productions BNI, linéaire sous contrat, ha acquis ou maîtrisés, temps consacré aux différents volets ...	Usage fréquent	Indicateurs portant sur l'analyse des réalisations physiques (cf. évaluation pas à pas)	Bilans annuels retravaillés dans une optique évaluative
<b>Résultats de l'action</b>				
Etat d'avancement procédural et conformité réglementaire	Etat d'avancement Grenelle, SAGE, PPC ... taux de conformité par rapport aux normes : assainissement, bâtiments, contrôles ...	Usage fréquent	Indicateurs sur l'état d'avancement des procédures et la conformité administrative souvent assimilés à des indicateurs d'évaluation de résultat. Dans une perspective évaluative, ils restent à exploiter avec prudence, dans la mesure où une conformité à la réglementation ou un avancement de la procédure n'est pas nécessairement une garantie de résultat sur la ressource.	Suivi administratif
résultat évalué auprès des bénéficiaires et "cibles" du contrat	% zones sensibles protégées, % acquises, nature et proportion des pratiques modifiées chez les bénéficiaires sous l'effet du contrat, évolutions des assolements des exploitations sous l'effet des MAET, % de pratiques pérennisées chez les bénéficiaires, différences avec les non bénéficiaires	Usage peu fréquent	Indicateurs de résultat classiques dans une approche évaluative, mais assez peu utilisés dans les faits et souvent confondus avec des indicateurs de pressions ou de pratiques (cf. ci-dessus). L'accent porte sur les changements liés aux actions engagées au titre du contrat (MAET, conseil aux communes, investissements ...) chez les bénéficiaires directs, en les comparant si possible aux situations des non-bénéficiaires.	Résultats sur la base d'interprétation de données de suivi existantes ou de la réalisation d'enquêtes ad hoc
<b>Effets potentiels -impacts</b>				
Impacts territoriaux	$\Delta$ pressions générales, $\Delta$ pratique, $\Delta$ flux, $\Delta$ état... - dont effet propre du contrat?	Usage peu fréquent	Les indicateurs d'impact décrivent l'évolution des pressions ou des flux polluants et le lien à l'action du contrat (ex : part de la baisse des flux polluants imputable aux MAET). Ils sont à différencier d'une simple actualisation de l'état des lieux car ils insistent sur l'effet propre du contrat à l'échelle du territoire.	Croisement des sources : enquêtes locales sur les résultats, évolution des flux ou pressions au cours du temps, évolution des assolements via le RPG...

## Annexe 2 : Trames de cahiers des charges

Cette annexe présente les grandes parties constitutives des CCTP pouvant être mobilisées dans le cadre des évaluations de fin de contrat. Elle distingue (1) un profil de CCTP « classique » pour une évaluation confiée entièrement à un prestataire externe et (2) un CCTP plus spécifique au service d'une démarche accompagnée, dans laquelle l'évaluateur est proche de la posture d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

Les différentes parties du cahier des charges présentées ci-dessous sont exposées à titre indicatif. L'ordre de leur rédaction et la forme de leur présentation peuvent être modifiés en fonction des besoins et des choix des rédacteurs (ex : grands chapitres regroupant plusieurs sous parties ; inverser l'ordre de certains chapitres,...).

Sur le plan du contenu, la rédaction d'un CCTP renvoie souvent à la recherche d'un équilibre entre différentes dimensions :

- Un équilibre à trouver entre liberté laissée aux prestataires pour proposer des méthodes de travail originales et cadrage des principales attentes du territoire (nature des travaux incontournables, grandes phases de calendrier à respecter, garanties méthodologiques minimales sur tel ou tel module,...).
- Un équilibre entre demandes du maître d'ouvrage et moyens mis à disposition. En effet, le renforcement du degré d'exigence d'un cahier des charges (nombre de questions évaluatives à traiter, nombre d'entretiens à conduire, nombre de livrables à préparer, fréquence des réunions,...) doit être en phase avec les moyens budgétaires disponibles et en cohérence avec des considérants de faisabilité (ex : phases de calendrier compatibles avec le volume de travail prévu par phase).

Il s'agit dans la rédaction du CCTP de trouver une certaine cohérence entre ces différentes dimensions afin de donner des repères aux évaluateurs externes permettant de réaliser des offres adaptées aux attentes locales mais aussi aux moyens disponibles.

### **EVALUATION EXTERNE**

#### **1. CONTEXTE DU MARCHÉ**

Cette partie introductive vient **présenter le contrat** faisant l'objet de l'évaluation et **son contexte territorial** : périmètre territorial, période temporelle, historique.

Elle peut également **explicitement les enjeux territoriaux de l'eau** (degré de pollution, état des masses d'eau par rapport à la DCE, difficultés pour l'alimentation en eau potable, situations de contentieux,...), ou rendre compte des spécificités des **politiques régionales ou départementales** de gestion de l'eau ( SAGE, schéma AEP, programme régional,...).

Il s'agit en somme de décrire le contexte et de rendre compte des faits les plus marquants du contexte local, départemental ou régional afin de permettre aux prestataires de mieux de comprendre les enjeux locaux et d'ajuster leur offre à cette situation.

#### **2. OBJET ET OBJECTIFS DU MARCHÉ**

Cette seconde partie précise **la nature du marché considéré** (ex : mission d'évaluation d'un projet territorial ; mission combinée d'évaluation et d'actualisation ciblée d'un diagnostic territorial ; mission d'évaluation et de réflexion prospective,...) et **le cadre de cette réflexion** (bilan de fin de parcours du contrat – prévu dans les clauses initiales de la programmation).

**Elle précise aussi les objectifs** de cette réflexion à l'échelle du territoire, les raisons pour lesquelles elle a été engagée sous cette forme et à ce moment donné, l'articulation éventuelle par rapport à des travaux internes ou des travaux externes antérieurs.

### **3. CHAMP DE L'ÉVALUATION**

Cette troisième partie vient présenter le champ de l'analyse évaluative et en particulier :

- le champ spatial et temporel des actions évaluées : évaluation des résultats des 2 dernières générations de contrats ; évaluation des résultats de 3 contrats adjacents... ;
- les champs d'analyse et de questionnement qui seront abordés<sup>19</sup> (ex : analyse de la stratégie et de la mise en œuvre du contrat uniquement sans prendre en compte les résultats, analyse de la cohérence générale des interventions des partenaires sur le territoire ... ) ;
- les restrictions éventuelles de l'évaluation à certains volets du contrat (ex : les grandes familles d'objectifs ou d'actions qu'il s'agira d'évaluer, celles qui ne font pas partie de l'évaluation au regard des choix locaux,...) ;
- l'élargissement de la réflexion au delà du seul contrat : ensemble des actions des partenaires sur un territoire ; évaluation des apports du contrat et des démarches grenelle au niveau local ...

En général, l'explicitation du champ de la mission est surtout importante si l'évaluation porte sur un champ atypique, autre que l'évaluation finale du contrat territorial au sens strict.

### **4. QUESTIONS EVALUATIVES**

En lien fort avec la partie précédente, il s'agit de rendre compte des questions évaluatives retenues par le territoire en les regroupant si nécessaire par sous-groupes, voire en explicitant la pondération de l'effort évaluatif attendu face à chaque famille de questions (ex 50% des moyens pour les questions 1 et 2, 50% restant sur les questions restantes).

En cas de trame régionale commune de questionnement, il peut être intéressant de distinguer les questions communes et les questions spécifiques du territoire.

### **5. PHASES CLES DE L'ÉVALUATION**

Cette partie retrace brièvement les grandes phases attendues du travail, et l'articulation des modules d'analyse par phase. Par exemple :

- Cadrage et exploitation des bilans techniques
- Analyses territoriales
- Conclusions et recommandations
- Phases optionnelles :
  - réactualisation stratégique de l'état des lieux
  - analyse complémentaire sur une problématique locale (ex eutrophisation)

### **6. OUTILS ET MOYENS MOBILISÉS**

S'il est important de laisser une certaine liberté aux évaluateurs externes pour proposer des méthodes de réponse aux questions évaluatives, il peut être intéressant de donner quelques repères sur les attentes du commanditaire (ex : enquête territoriale auprès de xx exploitants, traitements des données spécifiques disponibles, entretiens de cadrage,...). Il peut être opportun aussi de rendre compte des moyens approximatifs à engager sur certains modules chronophages (ex nombre d'études de cas, nombre d'entretiens directs,...) de façon à

---

<sup>19</sup> avant de rentrer dans les questions évaluatives au sens propre.

faciliter l'ajustement des offres à la réalité des budgets disponibles et au niveau d'ambition escompté.

### **7. DISPOSITIF DE SUIVI**

Le CCTP est aussi l'occasion de préciser quelles seront les instances de pilotage de l'évaluation et la nature des personnes mobilisées en distinguant si nécessaire plusieurs niveaux de pilotage : comité de pilotage, comité technique, comité des élus ...

Il est important aussi de préciser le nombre et le calendrier indicatif de réunions attendues pour là encore donner des repères aux évaluateurs potentiels.

### **8. CALENDRIER ET LIVRABLES**

Cette partie plus factuelle rend compte du découpage temporel de la mission et insiste surtout sur les exigences fortes de calendrier (ex date de fin de la mission, date de rendu intermédiaire avant telle échéance décisionnelle) en laissant éventuellement une part de souplesse sur les dimensions du calendrier. Elle précise aussi les dates de démarrage supposé de la mission, la durée du marché.

En complément, il s'agit de préciser le détail des livrables attendus, par phase du déroulement.

### **9. DONNEES ET DOCUMENTS MIS A DISPOSITION**

Dans cette partie du CCTP, le maître d'ouvrage explicite les données disponibles et la bibliographie qui sera mise au service des prestataires en vue de la réalisation de la mission ; les données ou documents éventuels en attente et qui devraient être remis en cours de route.

### **10. PROFIL DES INTERVENANTS RECHERCHES**

Enfin, il s'agit dans cette dernière partie du CCTP de présenter la nature des compétences méthodologiques ou thématiques recherchées au niveau des prestataires en insistant notamment sur l'équilibre entre les compétences en évaluation et les compétences à caractère plus technique.

## ***EVALUATION ACCOMPAGNEE***

Dans le cadre des évaluations accompagnées, plusieurs adaptations par rapport au cadre général sont à envisager :

### **OBJET ET OBJECTIFS DU MARCHÉ**

Il s'agit tout d'abord de bien expliquer l'objet et le statut du marché en précisant qu'il s'agit d'une mission d'accompagnement méthodologique de la démarche et d'animation des réflexions du comité de pilotage, d'aide à l'interprétation des résultats et aux questions évaluatives.

### **PHASES CLES DE L'EVALUATION ACCOMPAGNEE ET TRAVAUX A REALISER**

Il s'agit ensuite d'explicitier davantage les tâches attendues de la part de l'accompagnateur (cf. module 5), et pas forcément les questions à traiter au cours de l'évaluation ou le champ de l'évaluation (cf. modules 3 et 4). En effet la définition du champ de l'évaluation et des questions évaluatives peut dans bien des cas être affinée avec le consultant externe au début de la mission (cf. *guide de l'évaluation accompagnée dans les chambres d'agriculture*). A titre d'exemple le CCTP peut préciser les tâches suivantes attendues de la part de l'accompagnateur :

- Aide au cadrage :
  - Accompagnement de la construction du questionnaire évaluatif en comité de pilotage ;
  - Aide à la définition de la méthode et à l'organisation des moyens de l'évaluation en lien avec l'équipe technique locale : choix des outils et méthodes mobilisés, programme des tâches, moyens affectés et planification,...)
- Conduite de l'évaluation proprement dite et partage du travail entre l'équipe-projet et l'accompagnateur sur une base de co-construction.
  - Interrogation de la logique d'intervention : aide à l'analyse et regard distancié de la part de l'accompagnateur ;
  - Collecte de l'information : aide à la définition du dispositif de collecte ; participation ciblée de l'accompagnateur à la collecte elle-même ; aide à la définition des grilles d'entretien ou d'enquête, aide à l'exploitation des résultats recueillis ;
  - Aide à la préparation et à l'animation des comités de pilotage ;
  - Jugement et recommandations : aide pour recouper l'information, formuler des réponses aux questions évaluatives et des recommandations... ;
  - Formalisation des résultats de l'évaluation et valorisation : aide à la formalisation et définition d'un plan de valorisation ;

En outre, le cahier des charges doit refléter non seulement le rôle de l'accompagnateur mais aussi celui de l'équipe technique locale (ex cellule d'animation) qui sera responsable au cours de la mission accompagnée d'une grande partie des travaux de collecte et d'analyse.

#### DISPOSITIF DE SUIVI

Concernant le comité de pilotage, une des possibilités est d'affiner la composition de ce dernier avec l'aide de l'accompagnateur lui-même qui peut apporter un conseil sur les différents collègues d'acteurs associés et l'équilibre des parties prenantes.

- Composition du comité de pilotage (à faire éventuellement avec l'accompagnateur)
- Calendrier indicatif de réunions

#### CALENDRIER ET LIVRABLES

Le détail des livrables attendus peut là aussi être précisé avec une clarification du rôle de l'accompagnateur par rapport à ces livrables : rédaction, relecture, conseil ...

## Annexe 3 : Bibliographie

AScA, Les métiers de conseillers en développement agricole, ADAR, 2006.

AScA et Epices, « Évaluation des actions préventives de lutte contre les pollutions diffuses dans les bassins d'alimentation de captages AEP », AERMC, 2007.

Assemblée des départements de France (ADF) et Institut national des études territoriales (INET), Guide de l'évaluation des politiques publiques, 2008. (<http://www.departement.org/content/guide-de-levaluation-des-politiques-publiques-avril-2008-0>)

Conseil scientifique de l'évaluation, Petit guide de l'évaluation, 1996. ([http://www.evaluation.gouv.fr/cgp/fr/interministere/doc/petit\\_guide\\_cse.pdf](http://www.evaluation.gouv.fr/cgp/fr/interministere/doc/petit_guide_cse.pdf))

Délégation du Sénat pour la planification, Placer l'évaluation des politiques publiques au cœur de la réforme de l'État rapport d'information n° 392 (2003-2004), le 30 juin 2004. (<http://www.senat.fr/rap/r03-392/r03-392.html>)

Eaufrance, Guide « pressions-impacts » pour la mise à jour de l'état des lieux DCE décembre 2011. ([www.reseau.eaufrance.fr/webfm\\_send/2405](http://www.reseau.eaufrance.fr/webfm_send/2405))

Epices et ADE, « Évaluation à mi-parcours du Programme de développement rural hexagonal (PDRH) », MAAPRAT, 2010.

Epices et AScA, « 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 », AESN, 2011.

Epices, « Articulation entre politiques réglementaires de gestion des pollutions d'origine agricole – éclairages stratégiques sur la mise en œuvre des ZSCE et du lien à la directive nitrates », Dreal Nord-Pas-de-Calais, 2009.

FAO, Modèle Pression-Etat-Réponse et indicateurs environnementaux, (<http://www.fao.org/ag/againfo/programmes/fr/lead/toolbox/Refer/EnvIndi.htm>)

Fernandez S., Bouleau G., Treyer S., Reconsidérer la prospective de l'eau en Europe dans ses dimensions politiques, Développement durable et territoires Vol. 2 n°3, Décembre 2011.

MAAPRAT, Guide méthodologique de l'évaluation accompagnée dans les chambres d'agriculture, Septembre 2011 ([www.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Guide\\_Evaluation.pdf](http://www.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Guide_Evaluation.pdf))

Perret B., L'évaluation des politiques publiques, 2001.

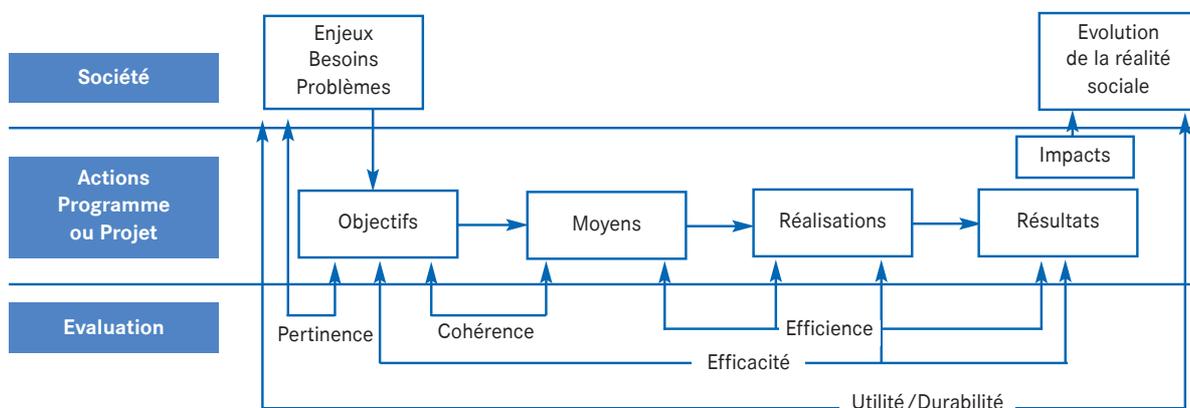
OCDE, Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats, 2002 (<http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf>)

## Annexe 4 : critères évaluatifs

### LES CRITERES DE JUGEMENT DE L'EVALUATION

L'évaluation est utile si elle permet d'identifier et de comprendre les points positifs et les facteurs de réussite, mais aussi les points faibles et les dysfonctionnements en vue d'y remédier. Il s'agit, en termes d'évaluation, de porter un jugement argumenté sur l'intervention. Pour rendre objectif et crédible cet exercice, l'évaluation retient cinq principaux critères d'évaluation (cf. figure 2) :

- La pertinence analyse la façon dont les objectifs de l'action évaluée répondent aux besoins exprimés et aux enjeux identifiés sur la thématique. Plus largement elle questionne le choix et l'organisation des objectifs ;
- La cohérence analyse la complémentarité (ou les contradictions) entre les objectifs et les moyens engagés, que ce soit les objectifs du programme évalué (cohérence interne), ou d'autres dispositifs intervenant sur la thématique (cohérence externe) ;
- L'efficacité analyse la façon dont les objectifs ont été atteints ou sont en voie de l'être. Cette analyse suppose donc de mesurer et d'appréhender les résultats et impacts observables à court terme (et/ou probables à long terme) et qui peuvent être attribuables à l'intervention évaluée (cf. infra la question des effets propres) ;
- L'efficience mesure le rapport entre les moyens engagés et les résultats et impacts atteints. Sont-ils raisonnables ? Pouvait-on faire plus et mieux avec les mêmes moyens ?
- La durabilité/pérennité des effets détermine si les effets produits sont pérennes, s'ils persisteront une fois le projet, l'action achevée.



### DIFFERENCES ENTRE REALISATIONS, RESULTATS ET IMPACTS

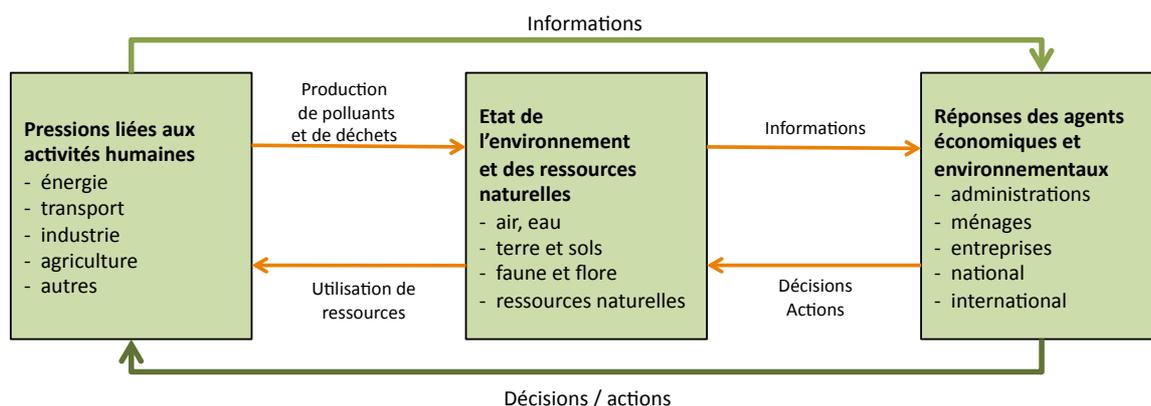
- Les réalisations décrivent la nature des actions ou tâches conduites (caractéristiques du bénéficiaire, nombre d'opérations mises en œuvre, nombre de participants, etc.).
- Les résultats décrivent les conséquences directes et facilement observables chez les bénéficiaires de l'action.
- Les impacts décrivent les impacts directs et indirects de moyen et long terme pour le groupe d'acteurs visés par le programme (impacts spécifiques) ou pour l'ensemble du territoire concerné (impact global).

## Annexe 5 : approche Pression - Etat – Réponse

### PER : modèle Pression Etat Réponse

La définition originelle de ce modèle est proposée par l'OCDE (OCDE, 1994, p.10) : « *The pressure-state-response framework is based on a concept of causality : human activities exert pressure on the environment and change its quality and the quantity of natural resources (the « state » box). Society responds to these changes through environmental, general economic and sectoral policies (the « societal responses »)* ».

L'idée de base du modèle PER est de pouvoir suivre conjointement l'évolution d'une menace (pression), ses effets environnementaux (Etat) et de la "réponse" apportée par les politiques environnementales.



Source : OCDE (2001)

L'intérêt de cette démarche est d'être relativement pédagogique, intuitive et de ce fait assez populaire. Elle permet de décrire de façon très schématique les grands équilibres autour d'une thématique environnementale, de caractériser qualitativement l'état des ressources, des pressions et des réponses.

Elle a été utilisée assez largement comme une grille d'évaluation environnementale notamment par les grandes institutions internationales (OCDE, FAO, Agence Européenne de l'Environnement ...) elle a également été très utilisée en France et Europe pour le reporting environnemental (reporting DCE, Etat de l'environnement en France par l'IFEN...).

Pour autant cette grille reste très peu adaptée à l'évaluation de politiques et de projets, et ne permet pas de comprendre et analyser finement les mécanismes d'une action publique. Elle sous-entend des relations linéaires et très schématiques entre les activités humaines et l'état de l'environnement et dissimule la complexité des interactions. En outre ce modèle ne s'intéresse pas aux effets propres des pressions ni aux effets propres des réponses.

### DPSIR

Le modèle DPSIR introduit par l'Agence européenne de l'environnement (EEA, 2003) se veut une amélioration du modèle PER. Il apporte deux principaux changements : (1) La différenciation entre forces motrices (Drivers) et pressions (Pressures); l'inclusion des services écosystémiques (Impact).

La catégorisation DPSIR est utilisée par le Système national d'Information sur l'Eau (SIE) accessible depuis le portail <http://www.eaufrance.fr>. Les thématiques des données accessibles par ce portail sont en effet classées en 5 catégories. Cependant, aucun lien n'est établi entre les différentes familles d'indicateurs et de données. Il ne s'agit donc pas réellement d'une utilisation du modèle d'interaction en tant qu'outil d'analyse, mais simplement d'une utilisation en tant que typologie.

### Thématiques du modèle DPSIR

-  **Forces à l'œuvre :** Acteurs et activités générateurs de pressions sur l'environnement  
*ex : collectivités consommatrices d'eau*
-  **Pressions :** Description quantitative ou qualitative des émissions et des utilisations des ressources  
*ex : utilisation des pesticides*
-  **Etat :** Description des milieux  
*ex : bon état écologique*
-  **Impact :** Impact sur le patrimoine naturel et les hommes  
*ex : diminution de la biodiversité*
-  **Réponses :** Réponses apportées par les pouvoirs publics ou la société civile  
*ex : mise en place de passe à poissons pour rétablir la continuité écologique*

Source : eaufrance.fr

## Annexe 6 : sigles et abréviations

AAC : Aire d'Alimentation de Captages

AB : Agriculture Biologique

AELB : Agence de l'Eau Loire Bretagne

AEP : Alimentation en Eau Potable

ANC : Assainissement Non Collectif

BAC : Bassin d'Alimentation de Captages

BNI : Bas Niveau d'Intrants

BV : Bassin Versant

CASDAR : Compte d'Affectation Spéciale « Développement Agricole et Rural »

CCTP : Cahier des Clauses Techniques Particulières

CG : Conseil Général

CIPAN : Culture Intermédiaires Pièges A Nitrates

CIVAM : Centre d'Initiatives pour Valoriser l'Agriculture et le Milieu rural

CORPEN : Le Comité d'Orientation pour des Pratiques agricoles respectueuses de l'ENvironnement

CP : Comité de pilotage

CR : Conseil Régional

CRE : Contrant de Restauration et d'Entretien

CREN : Conservatoire Régional des Espaces Naturels

CUMA : Coopératives d'Utilisation du Matériel Agricole

DCE : Directive Cadre sur l'Eau

DPI : Direction des Politiques d'intervention

DPSIR : Driving Force- Pression-State-Impact-Response

DRAAF : Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt

DREAL : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement

DT : Direction Territoriale

DUP : Déclaration d'Utilité Publique

EA : Exploitation Agricole

EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

EPP : Evaluation des Politiques Publiques

GDA : Groupe de Développement Agricole

GP5 : Grand Projet 5 (du Contrat de Projet Etat Région Bretagne)

IFT : Indice de Fréquence de Traitement

INRA : Institut National de la Recherche Agronomique

LEMA : Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques

"MAAPRAT : Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du Territoire"

MAE : Mesures Agri-Environnementales

MAET : Mesures Agri-Environnementales Territorialisées

MEDDTL : Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, du Transport et du Logement

MO : Maître d'Ouvrage

OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economiques

PAC : Politique Agricole Commune

PAZV : Programme d'Action des Zones Vulnérables

PER : Pression-Etat-Réponse

PLU : Plan Local d'Urbanisme

PNR : Parc Naturel Régional

PP : Pollutions Ponctuelles

PPC : Périmètre de Protection des Captages

PVE : Plan Végétal pour l'Environnement

RGA : Recensement Général de l'Agriculture

RPG : Registre Parcellaire Graphique

RSH : Reliquats Sortie Hiver

SAGE : Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux

SAMO : Surface Amendée en Matière Organique

SAU : Surface Agricole Utile

SDAGE : Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux

SPANC : Service Public d'Assainissement Non Collectif

SPE : Surface Potentiellement Epondable

STEP : STation d'Épuration

UGB : Unité de Gros Bétail

VF : Valeur Fertilisante

ZH : Zone Humide

ZS : Zone sensible

ZSCE : Zone Soumise à Contrainte Environnementale