

DOCUMENT 7.1 : NOTE DE CADRAGE NATIONAL DES INDICATEURS D'ACTIVITES ET D'IMPACT

SOMMAIRE :

Introduction : importance, intérêts et difficultés des indicateurs de la prévention des déchets	Page 3
1) Objectifs du cadrage national	Page 4
a. Pour l'ADEME	Page 4
b. Pour les porteurs de Plans ou de Programmes	Page 5
2) Contraintes du cadrage	Page 5
a. Benchmarking	Page 5
b. Un vocabulaire unifié et partagé	Page 6
c. Liens de causalité entre l'activité de prévention et les impacts qu'elle produit	Page 6
d. Un cadre adapté à toutes les tailles de collectivités	Page 7
3) Un cadre partagé	Page 7
4) Application du cadre aux indicateurs d'actions	Page 9
a. Les indicateurs d'activités d'une action	Page 9
i. Indicateurs de moyens d'une action	Page 9
ii. Indicateurs de réalisation d'une action	Page 9
b. Les indicateurs d'impacts d'une action	Page 11
i. Pour les actions de Programme	Page 11
1. Indicateur d'estimation des quantités évitées par une action du Programme	Page 11
2. Indicateur de participation à une action du Programme	Page 15
ii. Pour les actions de Plan	Page 16
1. Indicateurs de participation aux actions du Plan	Page 16
2. Autres indicateurs d'impacts liés à des objectifs spécifiques du Plan visant d'autres cibles que les Programmes locaux	Page 17
3. Particularité de l'action « éco-exemplarité »	Page 17
5) Application du cadre aux indicateurs de Programme	Page 18
a. Indicateurs d'activités du Programme	Page 18
i. Indicateur de moyens du Programme	Page 18
ii. Tableau d'avancement du Programme	Page 18
b. Indicateurs d'impact du Programme	Page 19
i. Indicateur du changement de comportement induit par le Programme	Page 19

ii. Indicateur des quantités évitées par le Programme	Page 20
iii. Indicateur principal d'impact du Programme	Page 20
iv. Prise en compte des facteurs extérieurs à l'activité du Programme	Page 21
6) Application du cadre aux indicateurs de Plan	Page 23
a. Indicateurs d'activités du Plan	Page 23
i. Indicateur de moyens du Plan	Page 23
ii. Tableau d'avancement du Plan	Page 23
b. Indicateurs d'impact du Plan	Page 23
i. Indicateur de participation aux actions du Plan	Page 23
ii. Indicateur principal d'impact du Plan	Page 24
iii. Le rôle du Plan vis-à-vis des indicateurs des facteurs externes	Page 24
Conclusions	Page 25

Nota :

Les chapitres 1, 2 et 3 précisent le contexte dans lequel s'élabore ce cadre national des indicateurs d'activités et d'impacts. Les chapitres 4, 5, et 6 correspondent à l'application de ce cadre, respectivement aux **actions**, aux **programmes** puis aux **plans**. Les titres et sous titres de ces chapitres 4, 5 et 6 sont repris, dans le texte, avec le même code couleur que ci-dessus afin d'en faciliter la lecture.

Des encadrés, comme celui-ci, identifient pour les agents des Directions Régionales de l'ADEME en charge du dispositif plans et programmes des propositions pour suivre l'exécution des contrats du dispositif.

Introduction : définition, utilité et difficultés des indicateurs de la prévention des déchets

La notion d'indicateur

D'après le Petit Larousse, un indicateur économique est un « *chiffre significatif de la situation économique pour une période donnée (produit national brut, indice des prix, commerce extérieur, etc.)*. »

Plus généralement, un indicateur est donc une *indication*, une donnée permettant d'évaluer le résultat d'une activité. Sa vocation est notamment de dégager des tendances et d'attirer l'attention sur des phénomènes ou des variations. Cette donnée peut être réputée exacte (ex. poids d'ordures ménagères et assimilées produites sur un territoire donné), mais elle reste souvent une estimation (ex. : indice des prix à la consommation, résultats d'une enquête d'opinion).

L'indicateur peut être effectivement constitué d'une seule donnée, considérée comme emblématique. Elle est mise en exergue car on considère qu'elle possède une signification particulière et qu'elle est représentative d'un ensemble d'autres données (ex. : émissions de CO₂ dans l'atmosphère).

Dans d'autres cas, l'indicateur est constitué d'une agrégation de données¹ (ex. Produit Intérieur Brut) sans qu'elles soient nécessairement exprimées par des mêmes unités de valeur (ex. : Indice de Développement Humain). Il peut être un condensé d'une série d'informations présentant l'avantage de simplifier la mesure d'un phénomène complexe. Ainsi, l'indice des prix à la consommation est une moyenne des indices élémentaires des prix de mille familles de produits, suivis tous les mois.

Utilité des indicateurs

Outil d'évaluation d'une intervention, l'indicateur doit permettre d'en mesurer ou d'en estimer l'activité et les impacts qu'elle produit.

La fixation des objectifs assignés à l'intervention est essentielle. Les indicateurs seront en effet d'autant plus pertinents et faciles à concevoir que ces objectifs seront précis et opérationnels. Cela peut paraître évident, pourtant nombre d'interventions de prévention sont assorties d'objectifs trop flous.

Exemple : difficile d'estimer le degré de réalisation quand l'objectif est « *accroître la sensibilité des habitants à l'éco consommation* » ; en revanche, s'il s'agit, à l'échéance retenue, que 70% des personnes interrogées puissent « *citer un nouveau comportement préventif de consommation qu'elles ont adopté* », on perçoit mieux le contenu de l'action et son mode d'évaluation.

Cela souligne l'importance de se soucier de l'évaluation dès la phase d'élaboration de l'intervention, car c'est de nature à en améliorer le contenu dans la plupart des cas. Si l'on prend l'exemple d'une action « stop-pub », il n'est pas égal de se fixer comme objectif :

- d'obtenir que 20% des foyers ait apposé un autocollant « stop-pub » sur leurs boîtes aux lettres,
- ou de réduire de 20% la production d'imprimés non sollicités sur un territoire donné.

De fait, les indicateurs retenus seront différents : dans le premier cas, on estimera les quantités d'INS évités dans les boîtes aux lettres² ; dans le second, on cherchera à suivre l'impression effective d'INS,

¹ En toute rigueur, on devrait alors parler d' « indice »

² Sans ce soucier des INS évacués dans les conteneurs « journaux-magazines » par les diffuseurs

et l'objectif fixé induira nécessairement une démarche de partenariat avec les annonceurs (voire aussi avec les diffuseurs) permettant de s'assurer vraiment de l'effet préventif recherché.

Selon l'adage « *ce qui ne se mesure pas ne se gère pas* », l'indicateur est un instrument de gestion d'autant plus important pour les collectivités publiques qui financent l'intervention, et a fortiori lorsque celle-ci relève, comme le DPP, d'une démarche de « contrat de performance ».

Difficultés pour élaborer des indicateurs de prévention des déchets

Il s'agit de mesurer le déchet évité, celui qui n'existe plus³... Soulignons donc d'emblée une difficulté de taille : le niveau de production de déchets est tributaire de facteurs extérieurs aux opérations de prévention : variation du niveau d'activité économique (macro-économique⁴ mais aussi local⁵), accidents météorologiques (tempête, canicule...), variations importantes de populations saisonnières, modifications dans l'organisation du service « déchets »⁶. Nous reviendrons plus loin sur cette question des facteurs extérieurs à l'activité de prévention.

Il s'agit bien de proposer des indicateurs de prévention et non de s'appuyer seulement sur les indicateurs habituels de la gestion curative des déchets (quantités de déchets pris en charge)... même si l'objectif principal fixé par la loi Grenelle 1 oblige à tenir compte des quantités d'OMA.

On pourrait penser qu'il est moins complexe de peser des quantités avérées que d'estimer des quantités évitées. Mais en réalité les données relatives à la production de déchets sont elles-mêmes imprécises. Indiquer que la production des déchets ménagers et assimilés a doublé en France ces 30 dernières années, est ainsi inexact. En toute rigueur, ce sont les quantités comptabilisées, parce que collectées, qui ont doublé. Dans une démarche de prévention, ce point est loin d'être anecdotique. Par exemple, le développement des collectes de déchets verts en a fortement augmenté les quantités, sans que l'on puisse affirmer que les végétaux ont poussé plus rapidement. En réalité, les chiffres masquent sans doute une réalité plus complexe :

- sans doute l'abandon de pratiques polluantes comme le brûlage à l'air libre,
- mais aussi celui de bonnes pratiques comme le compostage sur place.

1) Objectifs du cadrage national

a. Pour l'ADEME

L'indicateur doit permettre :

- d'abord et principalement, d'apprécier si l'objectif principal est ou non atteint. Dans le cadre du DPP, l'objectif assigné est celui de la Loi « Grenelle 1 », à savoir « *réduire la production d'ordures ménagères et assimilées de 7 % par habitant pendant les cinq prochaines années* »⁷ ;
- de vérifier que les objectifs annuels (d'activités et d'impacts) sont ou non atteints, afin de faciliter la gestion des contrats de performance ;

³ « Among the obstacles to a wider development of waste prevention indicators are the diversity of the various efforts, the lack of consensus about common approaches and the difficulty in mobilising relevant data sets. Overcoming these obstacles and elaborating waste prevention indicators for use in international work is a challenge » The OECD Environment Programme « Waste Prevention : toward performance indicators proceedings of an OECD workshop » (Executive summary)

⁴ Crise économique mondiale... ou reprise.

⁵ Fluctuation du nombre d'entreprises dans le territoire.

⁶ Sauf si ces modifications sont clairement intégrées dans le programme local de prévention

⁷ Texte adopté en seconde lecture par le Sénat le 1^{er} juillet 2009

- d'apprécier les différences d'efficacité selon les collectivités aidées⁸ ;
- et par conséquent de mutualiser les meilleures pratiques, que l'ADEME a pour mission de diffuser.

b. Pour les porteurs de Plans ou de Programmes

L'indicateur est aussi un instrument de gestion utile au maître d'ouvrage de l'intervention car il lui permet notamment :

- de démontrer que l'objectif principal, qui lui est assigné (- 7% de la quantité d'OMA / 80% de la population couverte par des Programmes), est ou non atteint ;
- d'adapter les moyens à mobiliser aux objectifs (aide à la décision...) ;
- de s'inscrire dans une logique d'amélioration continue (mesures correctives...) ;
- d'apprécier le rapport « coût/efficacité » de son intervention.

2) Contraintes du cadrage

a. Benchmarking

L'analyse des indicateurs mis en oeuvre en France et en Europe met en évidence une multiplicité de situations que l'on peut schématiquement ramener aux options suivantes :

- de très longues listes d'indicateurs d'actions visant le plus souvent à mesurer leur déploiement, mais ne permettant pas d'évaluer leur impact. Ce foisonnement d'indicateurs :
 - o peut contribuer à l'oubli de données essentielles. Par exemple, pour la ville de Paris, aucun indicateur relatif au Stop-pub ne permet d'estimer la quantité d'INS diffusés dans le territoire, alors même que c'est une donnée primordiale !
 - o se contente de juxtaposer ces nombreux indicateurs, constitués d'une seule donnée, alors qu'ils sont parfois interdépendants et pourraient être regroupés pour une meilleure lisibilité. Par exemple, parmi les indicateurs transmis par Espace Environnement, on peut observer que l'indicateur n° 165 (proportion des personnes ayant reçu un composteur qui déclarent l'utiliser) pourrait être un des paramètres de calcul de l'indicateur n° 167 (proportion de déchets verts évités).
- de simples indicateurs usuels de la gestion curative des déchets. Le nombre d'indicateurs reste alors limité, mais ils ne sont pas toujours adaptés à l'évaluation des impacts des actions de prévention (non prise en compte des facteurs extérieurs).
- des indicateurs de programme (ex. : baromètre des déchets à Bruxelles-Capitale) bien positionnés en amont de la gestion curative des déchets, mais ne permettant pas pour autant d'estimer les quantités évitées : certains s'appuient sur des données issues d'enquêtes dans lesquelles le *déclaratif* crée une présomption d'erreur.

De cette première analyse, il ressort donc essentiellement qu'on a recours jusqu'à présent :

- soit à un indicateur *simpliste* (par ex. : le suivi des quantités totales des déchets générés sur le territoire)
- soit à un jeu d'indicateurs extrêmement détaillé, jusqu'à en devenir difficilement utilisable.

Le cadre que nous proposons par la suite s'efforce de trouver un juste milieu entre ces deux extrêmes, et de satisfaire aux *qualités* attendues des indicateurs, qui peuvent se résumer ainsi :

⁸ Cela suppose donc des catégories d'indicateurs comparables d'un territoire à l'autre.

- compromis entre simplicité et pertinence
- et entre efficience et accessibilité
- capacité de s'adapter à de nombreux types d'actions préventives
- pour permettre des comparaisons entre différentes actions menées.

b. Un vocabulaire unifié et partagé

L'examen des indicateurs existants fait aussi apparaître une multiplication des dénominations mêlant volontiers leur fonction (indicateurs de suivi, indicateurs d'évaluation...) et le type de renseignements qu'ils portent (indicateurs d'objectifs, de moyens, d'action, de participation, de diffusion, d'engagement...).

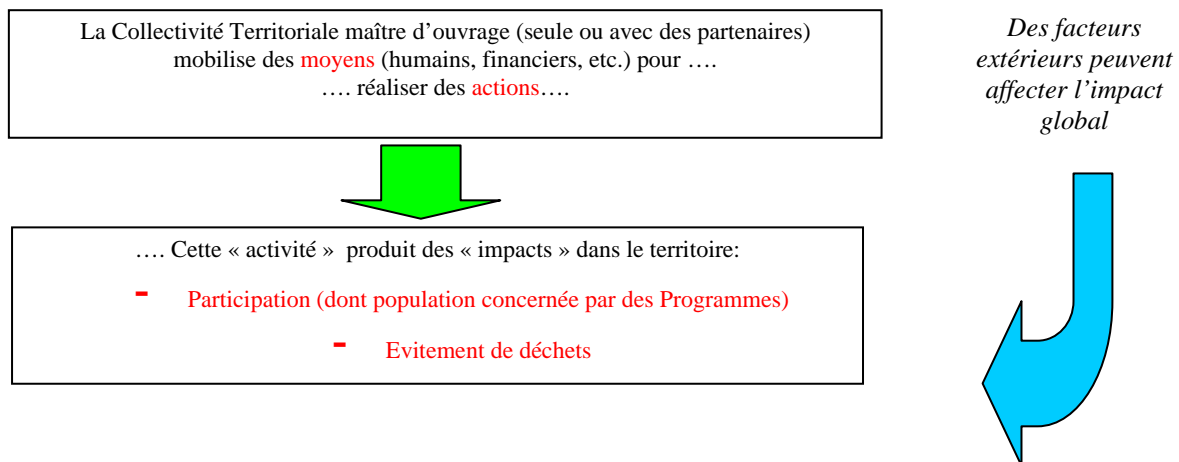
Dans un souci de simplification et de cohérence avec les objectifs du DPP, nous proposons de ne retenir que 2 catégories d'indicateurs :

- les indicateurs d'activités,
- les indicateurs d'impacts.

Les modalités de prise en compte des facteurs extérieurs évoqués précédemment seront précisées dans la suite de la note.

c. Liens de causalité entre l'activité de prévention et les impacts qu'elle produit

Le schéma qui suit illustre simplement ces liens de causalité :



Ainsi, les indicateurs d'activités (rectangle du haut) permettent d'évaluer les moyens mobilisés et le niveau de réalisation des actions.

Les indicateurs d'impacts (rectangle du bas) permettent d'estimer les résultats issus de l'activité de prévention, ceux-ci s'exprimant en termes de participation et/ou de déchets évités. L'impact et son évaluation sont à considérer au regard de l'objectif principal :

- pour les Plans, la participation aux actions sera donc dominante, pour conduire à ce que 80% de la population du territoire soient couverts par des Programmes locaux ;
- pour les Programmes, l'estimation des quantités évitées sera prépondérante, mais l'impact devra, dans certains cas, être évalué en termes de participation aux actions génératrices d'évitement.

d. Un cadre adapté à toutes les tailles de collectivités

Le cadre général que nous proposons présente les avantages suivants :

- relative simplicité et adaptation à toutes les actions de prévention (de Plan ou de Programme), que celles-ci soient déjà connues ou qu'elles soient créées par la suite⁹ ;
- vocabulaire commun et cohérent avec le DPP ;
- liens de causalité entre l'activité développée et ses impacts ;
- mise en œuvre adaptable aux configurations d'un Plan ou d'un Programme.

Dans la suite de cette note, nous proposerons différents modèles d'indicateurs avec le souci :

- de mettre en évidence ceux qui sont « indispensables » ;
- de proposer des indicateurs « optionnels ».

Cette hiérarchie sera établie avec le souci de répondre notamment aux différences de moyens des collectivités porteuses.

3) Un cadre partagé

Le schéma présenté précédemment peut s'appliquer aux Plans territoriaux et aux Programmes locaux de prévention des déchets.

Pour les Plans, il convient toutefois de noter que leur contenu en actions paraît encore insuffisamment défini. Dans les territoires, de nombreuses confusions subsistent encore :

- certaines collectivités considérant que le Plan territorial de prévention des déchets se confond avec le volet « prévention » du plan de gestion des déchets,
- d'autres lui prêtant une vocation opérationnelle, qui se substituent alors aux actions du Programme.

L'**activité** développée pour atteindre les objectifs

Indicateur de moyens mobilisés : temps, argent, matériel

Indicateur de réalisation des actions composant le plan

ATTENTION ! Pour les actions « éco-exemplaires, on raisonnera de la même façon que pour un programme local (voir schéma suivant), à la différence près qu'il s'agira d'un programme interne pour la collectivité (donc là aussi, des facteurs extérieurs à l'activité de prévention pourront affecter le résultat de l'action d'éco-exemplarité)



L'estimation des **impacts** résultant de l'activité

Indicateur de participation aux

actions du plan (ex. : nombre d'élus locaux ayant participé aux réunions de sensibilisation)

Autres indicateurs d'impacts liés à des

objectifs spécifiques (ex. : nombre d'entreprises du territoire engagées dans des plans ou programmes sectoriels)

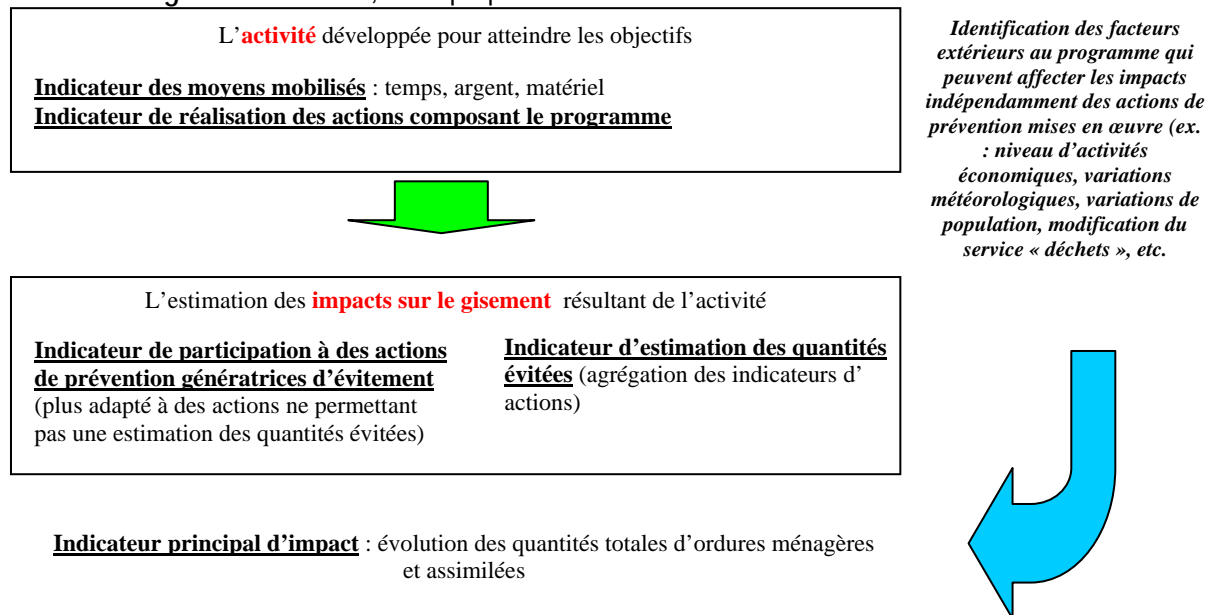
Indicateur principal d'impact : pourcentage de la population couverte par des Programmes locaux

⁹ Il serait dangereux de retenir une liste trop figée d'indicateurs qui pourrait constituer un obstacle à la mise en œuvre d'actions innovantes, surtout pour un sujet nouveau comme la prévention où il est possible et souhaitable que de nouvelles actions émergent dans les années à venir.

Même si la notion de plan d'animation territoriale pour la prévention de tous les déchets produits dans le territoire (et pas seulement les OMA) fait son chemin, les actions permettant de jouer ce rôle d'animation territoriale n'apparaissent pas encore nettement. Ce problème constitue donc un handicap pour fixer un cadre d'évaluation dès lors que ni les actions ni leurs objectifs potentiels ne sont aujourd'hui bien définis.

Le schéma ci-dessus doit donc être considéré comme un cadre pour les indicateurs de Plan, en notant que du travail reste à faire pour le traduire en indicateurs appropriés aux différentes actions pouvant constituer un tel Plan territorial.

Pour les Programmes locaux, nous proposons le schéma suivant :



Identification des facteurs extérieurs au programme qui peuvent affecter les impacts indépendamment des actions de prévention mises en œuvre (ex. : niveau d'activités économiques, variations météorologiques, variations de population, modification du service « déchets », etc.

L'indicateur de participation à des actions de prévention génératrices d'évitement mérite quelques précisions. Ainsi, participer à une action d'information sur la consommation de l'eau du robinet comme eau de boisson relève éventuellement des indicateurs d'activités, mais nullement des indicateurs d'impact. En revanche, le nombre de personnes déclarant consommer prioritairement l'eau du robinet (donnée recueillie par exemple grâce à une enquête) traduit bien un impact en termes de participation à une action génératrice d'évitement.

Ce cadre ne peut fonctionner correctement qu'à condition d'établir, pour chaque territoire concerné, un état initial sur l'année de référence. L'exemple précédent en illustre bien l'intérêt : si on ne sait pas combien de personnes consommaient prioritairement l'eau du robinet avant le début de l'action, le résultat obtenu ne permettra pas de tirer des conclusions nettes quant à son impact. Cet état initial (ou « point d'avancement » pour les actions engagées avant le démarrage du programme¹⁰) fait partie des tâches à accomplir en année 1.

Soulignons que l'évaluation constitue une action à part entière d'un Plan ou d'un Programme et gagnerait à être présentée comme telle dans les conventions et les documents présentant le DPP.

¹⁰ Dans le guide de l'ingénieur V4, à la question « *Quels objectifs la première année, pour les programmes déjà engagés (CMP, REDUCE, LIFE...)* », il est répondu : « *Un point d'avancement tiendra lieu d' « état » initial pour la définition des objectifs...* »

4) Application du cadre aux indicateurs d'actions

Nous distinguons ici les indicateurs d'actions (ceux qui permettent d'évaluer chaque action constituant le Plan ou Programme) des indicateurs de Plan ou de Programme, utilisés pour une évaluation globale de ces derniers. Les indicateurs d'activités répondent à une logique d'évaluation identique, qu'il s'agisse des actions d'un Programme ou d'un Plan. Il n'en est pas de même pour les indicateurs d'impacts, puisque leurs objectifs principaux d'impact sont, eux-mêmes, de natures bien différentes.

a. Les indicateurs d'activités d'une action

i. Indicateurs de moyens d'une action

Il s'agit ici de comptabiliser les moyens mobilisés pour concevoir, mettre en œuvre et évaluer l'action. Cette comptabilisation intégrera les éléments suivants :

- montants financiers mobilisés en distinguant les cofinancements, les fonds propres du Maître d'Ouvrage et, le cas échéant, les moyens financiers mobilisés par les partenaires de l'action. L'unité de mesure sera l'Euro.
- temps mobilisé du personnel du Maître d'Ouvrage mais aussi, le cas échéant celui de ses partenaires et de ses relais (ex. des guides composteurs). L'unité de mesure sera l'heure.
- matériel mobilisé lorsque celui-ci ne fait pas l'objet d'un achat lié à la mise en œuvre de l'action (1^{er} item). L'unité de mesure sera l'Euro (% de l'amortissement dudit matériel)

Ces indicateurs de moyens sont simples à renseigner à condition de mettre en œuvre les procédures ad hoc dès la première année. Ils seront à harmoniser avec la « matrice coûts »

Ils sont essentiels pour appréhender le rapport coût/efficacité de l'action, notamment lorsqu'on les corrèlera avec les indicateurs d'impacts.

Pour l'ADEME, les intérêts de disposer des indicateurs de moyens sont les suivants :

- Comparer le rapport coût/efficacité d'actions similaires menées dans différents territoires ;
- Estimer les gains financiers pour la collectivité en fonction de l'intensité de la démarche partenariale (charges prises en charge entièrement ou partiellement par des tiers) ;
- Disposer d'éléments pour ajuster le niveau d'aides en fonction de certaines spécificités (taille de la collectivité, caractéristiques géographiques ou sociologiques...) ;
- Pouvoir établir à terme un benchmark de ces moyens nécessaires à la mise en œuvre et donc, être en mesure de mutualiser les bonnes pratiques en assurant leur diffusion.

Ces indicateurs pouvant facilement être agrégés dans l'indicateur des moyens mobilisés par le Plan ou Programme, il sera plus pratique pour les DR de demander aux porteurs de leur fournir un tableau récapitulatif des moyens mobilisés pour l'ensemble des actions mises en œuvre (voir ci-après le tableau des indicateurs d'activités pour un plan ou un programme)

ii. Indicateurs de réalisation d'une action

Pour renseigner ce type d'indicateurs, il s'agira de présenter un état d'avancement des actions telles qu'elles ont été programmées à l'issue du travail de la première année.

Cela suppose donc que les collectivités fournissent à l'ADEME un *tableau de bord* précisant les objectifs opérationnels de chaque action et le calendrier de leur mise en œuvre (tâches détaillées). Chaque tâche prévue en année x sera renseignée par les mentions « fait » ou « pas fait ». Si l'on

respecte ce cadre, les indicateurs de réalisation de l'action seront simples à mettre en œuvre et à renseigner. L'ADEME pourra déterminer si la performance obtenue autorise ou non à verser le solde financier de l'année x. Toutefois, cette mention ne permet pas d'apprécier la qualité du travail accompli. Cela souligne l'importance, pour les DR, d'être exigeantes sur la précision du Plan ou du Programme élaboré à l'issue de l'année 1. En effet, on peut imaginer des objectifs d'activités extrêmement réduits et non adaptés aux objectifs d'impacts annoncés. Les objectifs d'activités pourraient être atteints sans que cette activité n'impacte suffisamment les gisements d'évitement visés.

Le *tableau de bord* amène le Maître d'Ouvrage à préciser comment il entend s'y prendre pour atteindre son objectif. Pour illustrer ce propos, prenons l'exemple (ici délibérément simplifié et réduit à l'activité de l'année 2) d'une action dont l'objectif serait le suivant : « réduire de 20% en 5 ans le nombre d'imprimés non sollicités distribués dans le territoire ». Le tableau prévisionnel de réalisation de cette action pourrait prendre la forme suivante¹¹ :

Action « réduire les INS »					
OBJECTIF : réduire de 20% le nombre d'INS distribués dans le territoire					
Liste des tâches présentées par ordre chronologique	Date prévisionnelle d'achèvement	Avancement des tâches	Observations	Résultats de l'activité en fin d'année 2	Objectifs en fin d'année 5
Etat initial des autocollants/mentions « stop-pub » présents dans le territoire	2009-2010	Fait	Sur un secteur-test avec extrapolation à l'ensemble du territoire (diagnostic)	6% des foyers déjà équipés	-
Signature d'une convention avec les annonceurs	2010	Fait		en 2010 50% des annonceurs ont signé ; il faut poursuivre cette tâche en 2011	100% des annonceurs ont signé la convention
Rencontre et sensibilisation des diffuseurs d'INS	2010	Fait	Difficulté à identifier les sous-traitants	2 réunions avec les 2 entreprises identifiées dans le diagnostic	100% des diffuseurs sensibilisés
Impression de x autocollants	2010	Fait			-
Campagne de communication	2010	Fait		Reprise du communiqué dans 5 bulletins municipaux	1 campagne chaque année
Diffusion des autocollants par retrait volontaire avec registre	A partir de 2010	Fait	Augmentation d'autocollants différents de celui édité par la collectivité	Y foyers (entrées sur le registre)	25% des foyers équipés
Mise en place des boîtes aux lettres « témoins » dans le territoire	A partir de 2010	Fait	Non respect du dispositif dans la commune Z (identifié grâce à la BAL témoin)	55 kg d'INS en moyenne dans les 7 BAL témoins sans autocollants 2 kg en moyenne dans les 7 BAL témoins avec autocollants	Taux de respect supérieur à 90%
Transmission des tirages d'INS transmis par les annonceurs	A partir de 2010	Pas fait	Signatures tardives de conventions (fin octobre) A reporter sur 2011	Non significatif	Ajustement des tirages au nombre de BAL équipées Adoption d'alternatives publicitaires
(suite) ... tâches en année 2, 3, 4... des renouvellement des stickers, suivi, réunions avec les partenaires...

¹¹ Le texte figurant en bleu correspond à un cas fictif et est mentionné ici à titre illustratif

Pour les DR en charge de la gestion des conventions :
Dans ce tableau, les indicateurs de réalisation de l'action correspondent à la colonne « Avancement des tâches » que la DR peut nuancer avec les informations figurant dans la colonne « Résultats de l'activité en fin d'année x ». Ce faisant, la DR dispose d'informations quantitatives (fait/pas fait) dont elle peut apprécier la qualité à la fois vis-à-vis de l'objectif d'impact à terme du Programme mais aussi par rapport à la façon dont la tâche a été accomplie.

b. Les indicateurs d'impacts d'une action

i. Pour les actions de Programme

1. Indicateur d'estimation des quantités évitées par une action du Programme

Pour mesurer l'impact des actions de Programme, l'estimation des quantités évitées doit être considérée comme l'indicateur prioritaire, parce qu'elle traduit directement l'impact des actions menées, en relative indépendance des facteurs extérieurs¹². En rappelant qu'un indicateur n'est pas nécessairement une mesure exacte, celui-ci permet de montrer, en tout état de cause, que sans l'activité de prévention, les quantités totales de déchets auraient augmenté d'autant.

Pour déterminer les quantités de déchets évitées grâce à une action de prévention, il convient de pouvoir renseigner les paramètres suivants :

- gisement d'évitement dans le territoire
- nombre de personnes ayant mis en œuvre l'alternative proposée.

Quantités évitées = nombre de personnes (ou foyer) ayant mis en œuvre l'alternative x gisement ramené à la personne (ou au foyer...)

Pour certaines actions, on peut estimer les quantités évitées sans que le paramètre « nombre de personnes (ou foyer) ayant mis en œuvre l'alternative soit renseigné.

→ *par exemple pour les actions de collecte des textiles aux fins de réemploi*

L'estimation du nombre de personnes ayant mis en œuvre l'alternative est relativement simple (si l'on accepte une marge d'erreur) pour les actions dont la mise en œuvre nécessite un « équipement » fourni par la collectivité à la personne « active » (ex. : autocollant, compostière...).

→ *Néanmoins, cette comptabilisation suppose que le Maître d'Ouvrage s'en donne les moyens dès le démarrage de l'action (importance du diagnostic de 1ère année)*

¹² Relative car, dans certains cas, les facteurs extérieurs pourront aussi biaiser les résultats. Par exemple, une année très pluvieuse pourra fausser l'estimation des quantités de déchets évitées grâce aux pratiques de compostage domestique, si celles-ci sont estimées sur la base d'une quantité moyenne par foyer de résidus de jardin. Dans ce cas, le résultat de l'indicateur d'impact « estimation des quantités évitées » sera sous-estimé.

En revanche, elle est plus difficile lorsque la mise en pratique de l'alternative ne nécessite aucun « équipement » particulier et/ou vise un nombre important de produits (ex. : achat de produits pauvres en emballages).

→ *Seuls des sondages ou enquêtes permettront de comptabiliser le nombre de personnes déclarant avoir modifié leurs pratiques¹³*

La détermination du gisement est assez facile dès lors que le produit visé provient de l'extérieur et entre chez la personne par un équipement spécifique (ex. : la boîte aux lettres pour les INS)

→ *le Maître d'Ouvrage doit se donner les moyens de mesurer précisément ce gisement. La mise en place de boîtes aux lettres témoins judicieusement implantées permettra de connaître le gisement d'INS et le niveau d'efficacité de l'autocollant.*

Elle devient plus difficile dès lors que le gisement

- provient du lieu de résidence (ex. : résidus de cuisine et de jardin), lequel est de dimensions variables (petit ou grand jardin, par ex.)...

→ *on pourra s'appuyer sur des « foyers-témoins » représentatifs de la population ou sur des moyennes nationales communément admises. Accessoirement, des caractérisations d'O.M. pourront venir valider ou corriger ces estimations*

- est lié aux pratiques de consommation des habitants

→ *Le mieux demeurant l'ennemi du bien, il faut alors admettre de s'appuyer sur des chiffres nationaux, parfois territorialisés¹⁴.*

Dans le tableau ci-dessous, nous proposons une première liste des actions de prévention (connues et aujourd'hui les plus répandues en France) d'un Programme, pour lesquelles il est possible de déterminer un indicateur d'estimation des quantités évitées en acquérant les données relatives aux personnes participant et au gisement¹⁵ :

Intitulé de l'action	Acquisition des données « Nombre de personnes ayant mis en œuvre l'alternative »	Acquisition des données « Gisement »	Observations
Récupération des textiles aux fins de réemploi	Donnée facultative	Pesée des quantités collectées ¹⁶	Dans le cadre de la contractualisation avec l'opérateur, s'assurer d'un retour systématique des flux ainsi traités.

¹³ l'enquête ne pourra pas renseigner sur l'ensemble des produits visés. Se limiter aux plus représentatifs.

¹⁴ pour la consommation d'eaux embouteillées on dispose de données mettant en évidence les variations du niveau de consommation par personne selon les régions. Voir <http://www.aquamania.net/reportage-etude04.htm>

¹⁵ Les données utiles mentionnées dans chaque cellule ne sont bien sûr pas toutes à acquérir. Elles sont classées par degré de pertinence ; charge ensuite aux porteurs de l'action de choisir celle que ses moyens lui permettent de gérer.

¹⁶ Nonobstant les apports effectués par des personnes extérieures au territoire de programme

Développement du Stop-pub	-Comptage des BAL équipées par le MO ou par un tiers (distributeur....) sur l'ensemble du territoire ou sur une zone-test -Comptage des retraits volontaires (avec ou sans registre nominatif) -Enquêtes	-Boîtes aux lettres (BAL) témoins -Caractérisation sur OM et sur conteneurs « journaux-magazines » -Moyenne nationale communément admise soit 35 kg/BAL/an (source : ADEME).	<i>La fréquence des mesures est importante et sera au minimum annuelle</i>
Promotion du compostage domestique en zone pavillonnaire	-Enquête auprès des personnes ayant acquis une compostière ou pratiquant sans compostière fourni par la collectivité. -Nombre de personnes ayant acquis une compostière (dans ce cas, la participation financière de la personne est importante)	-Foyers-témoins -Moyenne nationale communément admise ¹⁷ : 120 kg/personne participant /an de déchets réellement composté (soit 40 kg/personne/an pour les résidus de cuisine et 80 kg/personne/an de résidus de jardins)	<i>Il est essentiel de tenir un registre nominatif des personnes équipées. Lors de la livraison d'une compostière, il est utile de demander le nombre de personnes composant le foyer.</i>
Promotion du compostage domestique en zone d'immeubles	-Comptabilisation par le « gestionnaire » de la compostière (gardien, guide-composteur) -Enquête	- Pesée du compost produit et détermination par déduction des quantités apportées ¹⁸ Pesée des apports sur une période test et dans un ou plusieurs immeubles-test -40kg/participant/an	<i>La difficulté est de pouvoir disposer de données sur la régularité de la participation (une fois de temps en temps, ... systématiquement ?)</i>
Suppression des sacs de caisse	-nombre de commerces ne distribuant plus de sacs de caisse -enquête auprès d'un échantillon de consommateurs	-partenariat avec les commerces du territoire (GMS en particulier) pour connaître le nombre de sacs distribués annuellement -caractérisation	<i>Action peu impactante sur les quantités totales de déchets</i>
Récupération pour réemploi des cartouches d'encre	-Comptage du nombre d'« apportants » (lorsque c'est possible sans mobiliser une personne exclusivement à cette tâche) -Enquête	-Comptabilisation des quantités reprises par l'opérateur assurant l'enlèvement -Suivi spécifique identifiant les quantités jetées par les services de la collectivité : pour appréhender (par déduction et chemin faisant) le gisement « externe » (à relier à éco-exemplarité) -Caractérisation	<i>En fonction du rapport « nbre d'apportants / quantités collectées » sur un site test, on peut en déduire les quantités moyennes apportées par participant</i>
Alternative aux couches jetables	-Nombre de clients (à collecter auprès des fournisseurs du produit ou du service) -Enquête auprès d'un échantillon de parents d'enfants de moins de 2,5 ans	- Nombre d'enfants de 0 à 2,5 ans x 820 kg de couches évités par enfant qui n'a pas atteint l'âge de la propreté ¹⁹ , soit 328 kg/enfant de moins de 2,5 ans/an	<i>Un partenariat « actif » avec les maternités du territoire peut permettre de collecter des informations sur les choix des parents de retour à leur domicile</i>
Foyers-témoins	Voir méthodologie ADEME		
Promotion de l'eau du robinet	-Enquête	-moyenne régionale de consommation d'eaux embouteillées	<i>Le recours à l'eau du robinet peut être préférentielle mais non exclusive de la consommation d'eaux embouteillées ; à ce titre l'enquête pourra permettre d'obtenir des précisions sur</i>

¹⁷ Sur la base des études menées par la DR Champagne-Ardenne, les résultats enregistrés par la CU Grand Nancy et des pesées-test opérées sur le territoire de Chambéry-Métropole. La moyenne de 120 kg/personne/an s'appuie sur la moyenne basse de ces résultats.

¹⁸ Le CEMAGREF pourrait être mis à contribution pour apporter des éléments de réponses sur ce point

¹⁹ En Europe, la plupart des enfants deviennent propres le jour à 28 mois et la nuit à 36 mois.

			<i>l'intensité de consommation de l'eau du robinet.</i> Recenser les services (restauration scolaire, manifestations....) proposant de l'eau du robinet
Entreprises-témoins dont éco-exemplarité du M.O.	A priori l'ensemble du personnel Retour des « correspondants » par service	Produit impacté par produit impacté : variation des achats (comptabilité analytique) à niveau d'activité constant (*) Mesure des appareils ou consommables jetés	(*) le niveau d'activité constant s'entend selon les produits par pondération. Par ex. : nombre de PC pour la consommation d'encre et de papier, superficie d'espaces verts entretenus...
Eco-conception contribuant à la prévention quantitative et qualitative	Comptabilisation des produits éco-conçus vendus	Nombre de produits mis sur le marché x économies de matières (y compris évitement de substances dangereuses)	On se référera notamment aux méthodes de calcul retenues par Eco-Emballages pour l'allègement des emballages A noter qu'il n'y aura pas de concordance entre les quantités évitées grâce à l'éco-conception et la réduction des déchets sur le territoire du programme.
Actions visant l'activité interne des entreprises	Idem « entreprises-témoins »		
Ressourceries	-Comptabilisation du nombre de visiteurs à la ressourcerie	Comptabilisation des objets achetés ou donnés (comptabilité analytique).	On ne connaît pas la durée de seconde vie d'un produit de seconde main ce qui biaise l'estimation des quantités de déchets évités (s'ils le sont, pour combien de temps le sont-ils ?) Sans doute une enquête nationale sur ce sujet serait utile.

Pour les personnels ADEME chargés de suivre l'exécution des conventions annuelles, ces indicateurs d'action « Estimation des quantités évitées » sont très importants car ils permettent d'estimer les quantités de déchets qui *disparaissent* grâce au Programme.

Ils offrent aux DR les moyens d'apprécier si la *performance* est atteinte.

Pour qu'elles puissent se prononcer *chemin faisant* sur les résultats en termes de quantités évitées, l'élaboration du Programme est essentielle. Ainsi, il sera demandé aux porteurs de présenter des objectifs intermédiaires de quantités évitées par action préventive, afin de ne pas se retrouver en dernière année face à un constat d'échec.

Si la non-atteinte des objectifs de quantités évitées pourra conduire à une suspension du versement de l'aide, celle-ci devra s'opérer en dernier ressort et en tenant compte des éléments suivants :

- avant la 3^{ème} année, cette non atteinte donnera lieu à des *avertissements* sans suspension de l'aide (si par ailleurs que les objectifs d'activité ont été atteints),
- à partir de la 3^{ème} année, elle donnera lieu à suspension de l'aide sauf en cas d'impossibilité *sincère* de réalisation de l'action (par ex. : pas de création de la ressourcerie par absence de porteur). Dans ce cas, il sera alors demandé à la collectivité de lancer une action nouvelle pour pallier celle qui n'a pu aboutir.
- la différence sera faite entre une collectivité dont le Programme est *minimal* et celle qui s'est dotée d'un Programme riche en actions préventives et/ou en moyens financiers propres. Dans le premier cas, la suspension de l'aide sera conseillée ; dans le second, la DR appréciera la qualité du travail mené et l'évolution des quantités totales d'OMA dans le territoire.

2. Indicateur de participation à une action du programme

Les impacts des actions pour lesquelles on ne parviendra pas à estimer les quantités de déchets évitées seront évalués via ces indicateurs. Ils visent bien à estimer les impacts des actions qui sont génératrices d'évitement de déchets. Le nombre de personnes participant à une réunion d'information sur le compostage ne peut donc pas être considéré comme un indicateur de participation à l'action préventive. En revanche, le nombre de personnes déclarant pratiquer le compostage domestique entre bien dans le cadre de cet indicateur.

Pour mémoire, les actions de prévention connues qui ne peuvent figurer dans le tableau du § « estimation des quantités de déchets évitées » sont les suivantes : *manifestations pauvres en déchets, promotion du 1 pour 1, autres actions visant à promouvoir la consommation de produits de seconde main, étiquetage des produits pauvres en déchets, sensibilisation à l'éco-consommation, évitement et récupération des autres produits contenant des substances dangereuses et évitement et récupération des piles.*

Avec toutes ces actions, la solution pour en estimer l'impact est le questionnement d'un échantillon de population. Celui-ci pourra prendre la forme :

- d'un sondage (avec détermination d'un échantillon représentatif²⁰),
- ou d'une enquête (administration d'un questionnaire à une liste de personnes). Dans la mesure du possible, ce panel tiendra compte de la répartition spatiale, des classes d'âge, de l'habitat (pavillon ou appartement), du statut par rapport au travail (sans emploi ou avec).

L'avantage de ce mode d'investigation est de pouvoir recueillir, en une seule fois, des informations relatives à plusieurs actions. De ce fait, l'enquête pourra permettre de recueillir des données utiles pour les indicateurs de programme (voir ci-après).

Une première enquête sera réalisée en année 1 lors du diagnostic territorial et tiendra lieu d'état initial (d'où partons-nous ?). Plusieurs collectivités françaises porteuses d'opérations de prévention ont ou vont réaliser des enquêtes ou sondages de ce type : SMD-SOVOTOM (88), IDEAL 79... En outre, quelques EPCI à compétence « déchets » réalisent régulièrement des sondages sur la gestion des déchets et sa perception dans leurs territoires de compétence (par exemple : Trigone Gers). Un aménagement du questionnaire peut alors, à moindre coût supplémentaire, permettre d'y ajouter des questions relatives à la participation des citoyens aux actions d'évitement de déchets.

Pour les Maîtres d'Ouvrage de plus petite taille, associer ses collectivités membres au travail d'enquête permet de les mobiliser et qu'elles s'approprient le Programme.

En revanche, que l'investigation soit menée sous forme de sondage ou d'une simple enquête, il faudra être très attentif à la formulation :

²⁰ Les sondages de ce type s'effectuent souvent par *phoning*. La représentativité de l'échantillon est assurée par la méthode des quotas (catégorie professionnelle de la personne de référence du ménage en fonction des dernières données de l'INSEE).

- éviter les questions trop fermées qui induisent la réponse. Ainsi, pour la modification de pratiques d'achats, si la personne interrogée répond qu'elle a changé ses pratiques, il faudra lui demander de citer un exemple pour valider cette modification de comportement :
- éviter les questions « *attrape-tout* »²¹, du genre « *Avez-vous eu recours à un service de réparation au cours des 12 derniers mois ?* »²². Ainsi interrogée, la majorité des personnes répond « oui » en pensant à l'entretien de sa voiture... alors que les actions de promotion de la réparation visent d'autres biens d'équipement.

Enfin, pour des actions ponctuelles (par ex. : étiquetage de produits pauvres en déchets), une enquête effectuée en sortie de caisse peut apporter des indications intéressantes.

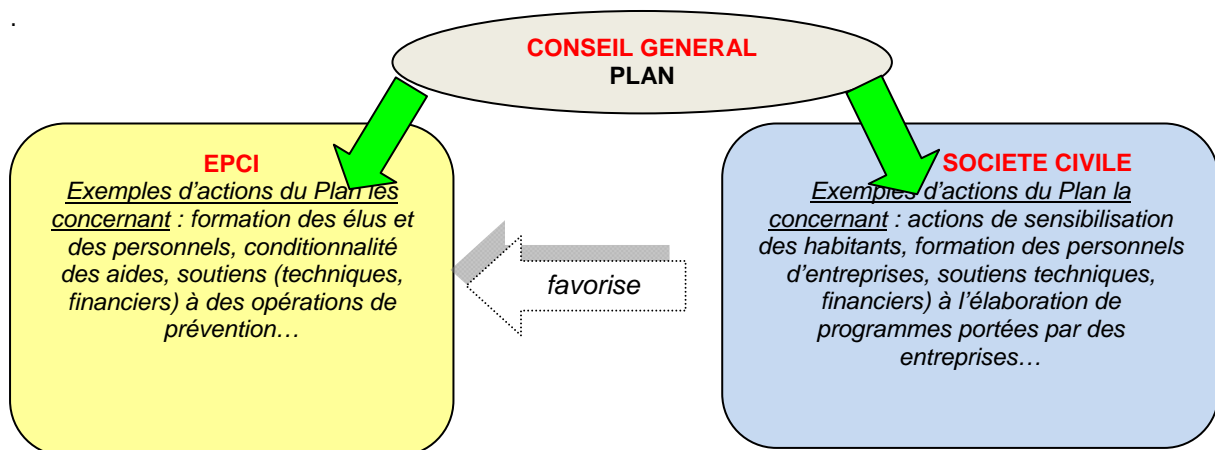
ii. Pour les actions de Plan

Les impacts du Plan territorial de prévention des déchets sont liés à l'activité, c'est à dire aux moyens retenus pour atteindre l'objectif d'impact principal à 5 ans : 80% de la population couverte par un ou des programmes locaux.

1. Indicateurs de participation aux actions du Plan

Si les actions du Plan ont pour objectif principal de susciter la création de Programmes locaux, l'atteinte de cet objectif peut s'obtenir en intervenant :

- directement auprès des collectivités territoriales visées afin de les amener à s'engager dans un Programme local,
- mais aussi sur la société civile, afin de créer une dynamique favorable à l'implication des collectivités potentiellement porteuses de Programmes. Cette intervention vise également les entreprises aptes à développer leurs propres programmes internes de prévention²³.



Il s'agit de mesurer les impacts des actions du Plan en termes de participation des acteurs sollicités (EPCI et société civile), cette participation contribuant, directement ou indirectement, à l'atteinte de l'objectif principal d'impact. Cette participation peut se traduire de différentes façons en fonction de la nature de l'action du Plan. A titre d'exemples, citons :

²¹ par exemple, se référer l'observation figurant en rouge dans le tableau précédent

²² dans le cadre d'un sondage réalisé en décembre 2005 par Les Nouveaux Armateurs pour le compte du programme I.D.E.A.L. 79, une question similaire a été malencontreusement posée.

²³ le DPP mentionne que le périmètre du plan concerne tous les déchets produits dans le territoire de plan.

- nombre de personnes physiques (avec en regard le nombre d'organismes) ayant participé aux actions de sensibilisation organisées par le porteur du Plan (formations....) ;
- nombre de personnes physiques adhérant aux messages de prévention diffusés par le Plan (sondage) ;
- nombre d'organismes ayant bénéficié d'aides financières versées par le porteur du Plan en faveur d'actions de prévention ;
- nombre d'organismes ayant formalisé leur intention de s'engager dans l'élaboration d'un Programme (territorial ou sectoriel²⁴).

2. Autres indicateurs d'impacts liés à des objectifs spécifiques du Plan visant d'autres cibles que les Programmes locaux

Le Plan ayant vocation à intervenir sur tous les déchets produits dans le territoire (et pas seulement ceux des ménages et les « assimilés »), il semble entendu que des actions du Plan viseront à diffuser/susciter/aider la mise en œuvre d'opérations²⁵ de prévention portées par d'autres personnes que les seules collectivités territoriales.

Par conséquent, en complément de l'indicateur principal d'impact (qui ne vise que la population), il est opportun de prévoir un jeu d'indicateurs comptabilisant les programmes sectoriels mis en œuvre grâce à l'activité du Plan. Reste à définir les critères minima permettant de considérer que l'on a affaire à un véritable programme et non à une liste d'actions. A l'instar des 5 thématiques obligatoires pour les Programmes locaux, un programme sectoriel pourrait :

- comprendre au moins une action parmi les 4 thématiques suivantes :
 - o éco-conception contribuant à la prévention quantitative et qualitative pour ses produits ou services ;
 - o amélioration de la productivité des ressources (c'est-à-dire une réduction de la consommation de ressources²⁶ pour une production équivalente) ;
 - o réduction de la consommation de papier et d'encre ;
 - o communication sur la démarche en direction des fournisseurs, des employés et des clients.
- retenir un objectif de réduction des déchets internes de l'entreprise d'au moins 7% en 5 ans.

3. Particularité de l'action « éco-exemplarité » du porteur du Plan

Obligatoire dans le cadre du DPP, cette action doit être considérée comme un programme interne de prévention des déchets. A ce titre, il se dotera de la même logique d'évaluation des impacts que les actions de Programme. Les modalités d'évaluation de ces impacts sont précisées dans la ligne « Entreprises-témoins dont éco-exemplarité du M.O.» du tableau p. 14.

²⁴ Par « sectoriel », nous entendons « programme par secteurs d'activités », portés par des entreprises.

²⁵ Par « opération », nous signifions soit une action isolée soit un programme.

²⁶ Par ressources (input), nous entendons : fournitures, matériel...

5) Application du cadre aux indicateurs de Programme

a. Indicateurs d'activités du Programme

i. Indicateur de moyens du Programme

Cet indicateur sera renseigné par l'addition des résultats des indicateurs de moyens de chacune des actions composant le Programme. Il faudra y ajouter les moyens mobilisés pour des actions qui ne figureront peut-être pas comme telles dans le Programme défini à l'issue de l'année 1 : évaluation, administration générale, coordination... comme nous l'avons déjà dit pour l'évaluation, il sera toutefois préférable qu'elles y apparaissent clairement à l'issue de l'élaboration. Le fait de ne pas prévoir ces actions peut en dire long sur certaines insuffisances du travail de l'année 1.

Pour les personnels ADEME chargés de suivre l'exécution des conventions annuelles, cet indicateur est intéressant à titre d'information (rapport coût/efficacité) mais ne conditionne pas le versement du solde annuel. En revanche, au cas où certains objectifs d'activités ne sont pas atteints, cet indicateur peut mettre en évidence que le niveau d'engagement financier de la collectivité est trop faible pour atteindre ces objectifs d'activités.

ii. Tableau d'avancement du Programme

Ce tableau annuel sera renseigné par la présentation de l'ensemble des actions avec leur niveau d'avancement. Il correspond au tableau de la page 10, dans une version simplifiée faisant apparaître à la fois les objectifs atteints et ceux qui ne l'ont pas été²⁷ :

Programme local de prévention des déchets de la collectivité Y					
TABLEAU D'AVANCEMENT DU PROGRAMME					
Liste des tâches présentées par ordre chronologique	Objectifs d'activités atteints (année X)	Objectifs d'activités non atteints (année X)	Commentaires	Mesures correctives pour l'année X+1	Objectifs d'activités en année 5
Sensibilisation à l'éco-consommation					80% des commerces ayant signé la charte d'engagement
Eco-exemplarité					
Promouvoir le Stop-pub	<ul style="list-style-type: none"> - Signature d'une convention avec 50% annonceurs - Rencontre et sensibilisation de 2 diffuseurs d'INS - Impression de x autocollants - Campagne de communication - Diffusion de Y autocollants par retrait volontaire - Mise en place de Z boîtes aux lettres « témoins » 	<ul style="list-style-type: none"> - Transmission des tirages d'INS transmis par les annonceurs 	Signature de la convention en fin d'année X	Relance auprès des annonceurs en début d'année X + 1	25% des foyers équipés

²⁷ Les éléments de réponse figurent en bleu dans le tableau à titre purement illustratif

Développer le compostage domestique					30% des foyers « pavillonnaires » équipés
Promouvoir le réemploi					1 ressourcerie en service
Réduction des déchets entreprises					(par ex.) 15% des entreprises ayant signé la charte d'engagement

Pour les personnels ADEME chargés de suivre l'exécution des conventions annuelles, ce « Tableau d'avancement du Programme » permet de décider ou non du versement du solde de la convention annuelle. En règle générale, il convient que tous les objectifs d'activités liés à l'avancement de l'action soient atteints. Cependant, dans l'exemple (en bleu et en gras) mentionné dans le tableau ci-dessus, le fait que les annonceurs n'aient pas transmis les informations relatives au nombre d'INS imprimés n'entraînera une suspension de l'aide car :

- le retard n'est pas de la responsabilité directe de la collectivité
- un « commentaire » explique ce retard
- une « mesure corrective » est prévue

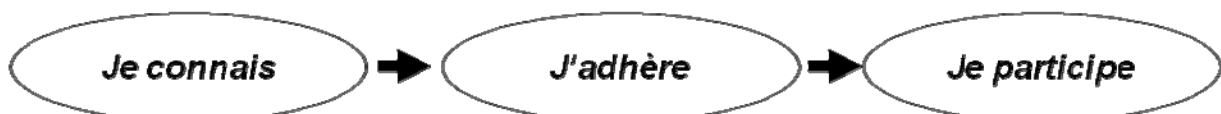
b. Indicateurs d'impact du Programme

i. Indicateur du changement de comportement induit par le Programme

Cet indicateur sera constitué d'une enquête ou d'un sondage (voir « Indicateurs de participation à l'action préventive », pp. 15 et 16). Il permettra ainsi d'estimer le nombre de personnes ayant modifié leurs comportements, tout en glanant des informations précieuses sur le nombre moyen de « gestes » de prévention mis en œuvre par personne.

L'enquête/sondage permettra aussi (en amont des questions liées aux changements de comportement) de mesurer la notoriété du Programme par mise en évidence des pourcentages :

- de personnes connaissant le programme,
- parmi celles-ci, celles qui y adhèrent,
- et parmi celles qui y adhèrent, celles qui ont modifié leurs comportements en participant à une ou plusieurs actions préventives du Programme.



Pour les personnels ADEME chargés de suivre l'exécution des conventions annuelles, cet indicateur « changements de comportements » permet d'apprécier :

- la notoriété du programme (si celle-ci est très faible, cela compromet les chances d'atteindre les objectifs d'impact),
- l'impact du programme en termes de dissémination auprès des citoyens des pratiques préventives
- pondérer les résultats en termes d'impact sur le gisement des OMA.

Cet indicateur sera utile pour négocier les conventions annuelles à venir en demandant, le cas échéant, au porteur de programme de prendre des mesures correctives.

Pour illustration :

- si très peu de personnes interrogées déclarent utiliser des alternatives aux piles à usage unique, un renforcement de cette action pourra être exigé

- si moins de 5% de la population connaissent l'existence du Programme, un renforcement de la communication pourra alors être demandé.

ii. Indicateur des quantités évitées par le Programme

Cet indicateur du Programme se calcule en additionnant les quantités évitées par chacune des actions préventives qu'il comporte, chacune d'entre elles ayant été évaluées par un indicateur d'estimation des quantités évitées.

A titre complémentaire, des caractérisations de déchets pourront être réalisées sur des secteurs-test pour corroborer les résultats obtenus. Dans ce cas, il sera indispensable de réaliser une première caractérisation lors de l'année 1 (état initial).

Pour les personnels ADEME chargés de suivre l'exécution de l'accord-cadre, cet « indicateur des quantités évitées » est essentiel au sens où il permet d'estimer les quantités de déchets qui *disparaissent* grâce au Programme.

Les résultats de cet indicateur offrent aux DR les moyens d'apprécier si la *performance* est accomplie (ce peut-être avant la 5^{ème} année) et si l'avancement du Programme permettra ou non d'atteindre l'objectif principal d'impact à échéance de la 5^{ème} année.

Si les résultats de cet indicateur montrent que les quantités évitées (qu'elles proviennent du gisement OMA ou non) correspondent à au moins 7% du gisement d'OMA (défini en 1^{ère} année en s'appuyant sur l'année de référence), cela signifie que l'objectif est atteint. Toutefois, si la collectivité développe des actions impactant un périmètre plus large que celui des OMA, l'objectif de -7% s'appliquera alors à ce périmètre *élargi*.

Cette consigne aura pour effet prévisible d'encourager les collectivités à définir des Programmes riches en actions au lieu de s'en tenir au *minimum* en espérant que les facteurs extérieurs les aident à atteindre l'objectif principal d'impact prévu par la loi.

iii. Indicateur principal d'impact du Programme

Il s'agit de suivre les quantités d'OMA collectées dans le territoire (indicateur « collecte » ou indicateur « collecte » + pesage des gisements visés hors OMA).

Pour les DR, les résultats de cet indicateur peuvent donner lieu à une suspension du versement du solde de l'aide de la 5^{ème} année. Rappelons que d'autres indicateurs servent de *garde-fou* avant la 5^{ème} année, en particulier les indicateurs d'estimation des quantités évitées par les actions (voir page 14) dont les résultats peuvent entraîner des suspensions de l'aide si les objectifs en terme de quantités évitées ne sont pas atteints à partir de la 3^{ème} année.

Si l'objectif prévu par la loi et figurant dans l'accord-cadre n'est pas atteint, le versement du solde de la dernière année n'est pas versé sauf :

- si le résultat de l'indicateur des quantités évitées est supérieur ou égal à 7% du chiffre initial mentionné en année 1 (sur le périmètre impacté, soit OMA strictes ou périmètre plus large lorsque des actions visent un périmètre plus large)

- ou que la collectivité démontre que les facteurs extérieurs biaisent le résultat.

iv. Prise en compte des facteurs extérieurs à l'activité du programme

La mesure du poids des « ordures ménagères et assimilés » constitue un indicateur incontournable (l'objectif officiel, à ce stade, étant bien de réduire ce poids de 7% en 5 ans), mais il serait parfaitement illusoire²⁸ de se limiter à celui-ci.

Il s'agit donc de disposer d'éléments pondérateurs des résultats de cet indicateur principal d'impact.

La crise actuelle vient nous rappeler que le niveau d'activité économique joue un rôle important sur la production des déchets (même s'il n'existe pas de fatalité stricte en la matière, puisqu'on observait ces dernières années un *découplage* entre la croissance du PIB et celle des quantités de déchets municipaux solides). Il ne faudrait pas attribuer les effets de la crise à la prévention des déchets... ni réfuter l'efficacité de cette dernière si elle se voit demain contrariée par une reprise économique.

D'autres facteurs externes méritent d'être évoqués, comme :

- les évènements météorologiques minorant la production de déchets (canicule de 2003), ou l'accentuant (tempêtes récentes dans le sud-ouest de la France) ;
- les variations de populations : par exemple, en zone touristique la population saisonnière peut varier de façon importante (en plus ou en moins) d'une année à l'autre, selon la conjoncture ou la météo là aussi ;
- des modifications dans l'organisation de l'élimination des déchets : la redevance spéciale peut réorienter des déchets assimilés vers le privé et diminuer les quantités comptabilisées par la collectivité ; des déchèteries aspirant à l'inverse des déchets non appréhendés jusque là.

Pour réaliser la nécessaire distinction entre les effets des actions de prévention et ceux des facteurs externes, il est envisageable de mesurer les effets de ces facteurs externes eux-mêmes. Parfois possible (le comptage des arbres abattus, voire de la population touristique, permet d'en estimer les effets spécifiques sur les flux de déchets), cela s'avère plus difficile pour ce qui relève de l'activité économique, a fortiori à l'échelle locale des territoires de Programmes, sauf s'ils sont de grande envergure (Paris...). Comme indiqué par ailleurs, le porteur du Plan de prévention pourrait alors assurer une veille, fournir des informations conjoncturelles, voire des indicateurs, dans ce domaine en lien avec les chambres consulaires... A minima, on peut recommander aux porteurs de Programmes la tenue d'un registre des événements extérieurs, pour signaler les impacts des facteurs extérieurs sur la production d'O.M.A.

A minima, ce registre dresse la liste des *événements* susceptibles d'affecter la production d'O.M.A. dans le territoire de programme. Il se présentera de la manière suivante (les informations figurant en **bleu** le sont à titre illustratif).

PROGRAMME DE PREVENTION DES DECHETS DE LA COLLECTIVITE X				
Registre des facteurs extérieurs au programme pouvant affecter les quantités d'OMA				
Nature de l'évènement	Impact minorant les quantités	Impact majorant les quantités	Données permettant d'apprécier les impacts	Estimation des quantités
Variation de l'activité économique (préciser)	Diminution du nombre d'entreprises	Augmentation de l'activité économique dans le territoire	-fichier des redevables (Redevance Spéciale) -nombre d'entreprises s'acquittant de la TPU - chiffres d'affaires mentionnés avec la taxe professionnelle	En année 1, caractériser le poids de déchets assimilés (ou à partir des volumes) pour disposer d'une donnée de référence corrélée par la suite être avec le CA total et/ou le nb d'entreprises

²⁸ Du fait des impacts des facteurs extérieurs notamment

				(redevables)
Variations météorologiques (préciser)	Canicule	Tempête	-comptabilisation des arbres abattus (estimation) -caractérisation ponctuelle	Extrapolation
Variation de population (préciser)	Diminution de la population touristique	Manifestations exceptionnelles (étape du Tour de France....)	- niveau de fréquentation des lieux d'hébergement saisonniers (hôtels, gîtes, campings...) - estimation fournie par l'organisateur	- application d'un ratio de déchets/jour/personne à la population saisonnière - caractérisation en fin de manifestation
Modification dans l'organisation du service (préciser)	Mise en place d'une RS peu attractive Création de nouvelles déchèteries	Augmentation des fréquences de collecte	-évolution du nombre de bacs -suivi des quantités entrant en déchèteries	- extrapolation à partir de l'évolution du nombre de bacs - en année 1, comptabiliser le poids d'une tournée de collecte OM qui servira de point de référence. Reproduire la même mesure en cas de modification des fréquences

N.B. : la plupart des données mentionnées en bleu dans le tableau sont disponibles : soit le porteur les possède (ex. : nombre de bacs, fichier des redevables...), soit d'autres organismes les détiennent (ex. : fréquentation touristique via les offices départementaux de tourisme, revenus déclarés ramenés au foyer fiscal²⁹, via les services fiscaux, nombre d'entreprises s'acquittant de la TPU...). De nombreuses données sont mêmes accessibles via Internet.

Pour les personnels ADEME chargés de suivre l'exécution des conventions annuelles, il est à noter que la tenue de ce registre ou la mise en place d'indicateurs des facteurs externes par les collectivités porteuses de Programmes n'est nullement obligatoire.
 En revanche, en l'absence de transmission de ces données, les risques de suspension de l'aide sont plus grands pour la collectivité bénéficiaire du DPP car celle-ci ne sera pas en mesure de montrer que les facteurs extérieurs ont biaisé le résultat de l'objectif principal d'impact.

6) Application du cadre aux indicateurs de Plan

a. Indicateurs d'activités du Plan

i. Indicateur de moyens du Plan

La démarche est la même que pour les indicateurs de Programmes.

ii. Tableau d'avancement du Plan

La démarche est la même que pour les indicateurs de Programmes.

²⁹ Disponibles sur Internet (revenus moyens par ménage disponible et par commune)

Pour les personnels ADEME chargés de suivre l'exécution des conventions annuelles, ce « Tableau d'avancement du Plan » constitue le principal moyen d'apprécier le bon déroulement du Plan.

En règle générale, il convient que tous les objectifs d'activités –tels qu'ils ont été définis à l'issue de l'année 1- liés à l'avancement de l'action soient atteints. S'ils ne le sont pas, le versement de l'aide est suspendu sauf dans les cas de figure suivants :

- moins de 10% des objectifs d'activités ne sont pas atteints et le porteur peut apporter une explication et proposer des mesures correctives (pouvant aller jusqu'à la substitution d'une action « défectueuse » par une autre)

- les objectifs intermédiaires de l'indicateur principal d'impact sont atteints (logique de performance), sauf lorsqu'il n'y a qu'un Programme pour tout le département³⁰.

- résultats des indicateurs de participation à certaines actions du Plan nettement supérieurs aux objectifs initiaux (tels qu'ils auront été définis à l'issue de l'année 1)

b. Indicateurs d'impact du Plan

i. Indicateur de participation aux actions du Plan

Cet indicateur est alimenté par les données suivantes :

- nombre d'organismes (collectivités, entreprises, associations...) ayant participé à une action de préparation à l'élaboration d'opérations de prévention (sensibilisation, formation...);
- nombre d'organismes ayant engagé des actions de prévention (hors programmes) soutenues par le porteur de plan ;
- nombre de programmes engagés n'entrant pas dans les critères du DPP : il s'agit ici de programmes sectoriels (entreprises....) ou de programmes portés par de petites collectivités ne bénéficiant pas des aides DPP mais d'aides directement allouées par le porteur du Plan³¹.

Pour les personnels ADEME chargés de suivre l'exécution des conventions annuelles, cet indicateur doit être considéré comme un élément d'appréciation de l'intensité du Plan. A ce titre, si ces résultats ne permettent pas de suspendre l'aide, ils peuvent être utilisés comme éléments pondérateurs en cas de non atteinte des objectifs d'activités. Par exemple, si de nombreuses actions sont mises en œuvre (sous réserve de leur pertinence et de leur efficience³²) dans le territoire, cela doit être interprété comme un résultat positif.

ii. Indicateur principal d'impact du Plan

Il s'agit ici de comptabiliser la population couverte par des Programmes locaux mis en œuvre dans le territoire. Ces Programmes locaux correspondent aux critères du DPP.

³⁰ dans certains territoires comme les Vosges (SMD-SOVOTOM), on aura vraisemblablement affaire à un Programme départemental

³¹ démarche retenue par le Conseil Général de Seine-Maritime

³² Ce qui suppose que le porteur du Plan fasse part à ses partenaires d'exigences en termes d'évaluation de ces actions .

Pour les personnels ADEME en chargés de suivre l'exécution des conventions annuelles, cet indicateur est primordial. Les objectifs de *diffusion* des Programmes doivent s'échelonner dans le temps. Ainsi, le travail de la première année devra prévoir, au plus tard pour la 3^{ème} année, des objectifs en terme de population couverte par des Programmes locaux.

Si ces objectifs intermédiaires ne sont pas atteints (par exemple : 30% de la population couverte à l'issue de la 3^{ème} année), l'aide sera suspendue.

iii. Le rôle du Plan vis-à-vis des indicateurs des facteurs externes

On l'a vu, certains facteurs extérieurs peuvent s'avérer difficiles à appréhender finement par les porteurs de Programmes (notamment pour des collectivités de petite taille), en particulier pour estimer leurs impacts sur le gisement de déchets visé³³.

Le porteur de Plan est mieux à même de développer un jeu d'indicateurs inhérents à ces facteurs extérieurs du fait de ses moyens humains, de ses multiples compétences (service économique par ex.), de ses relations avec les chambres consulaires et de son « poids » (un conseil général peut, par exemple, plus facilement conclure un accord avec les GMS qu'une communauté de communes).

Dans ce cas, en complément des registres tenus par les porteurs de Programme, le porteur du Plan pourra :

- soit développer son propre jeu d'indicateurs mettant en évidence les relations de cause à effet entre l'évolution d'un facteur extérieur et celle de la production de déchets induite ;
- soit fournir aux porteurs de Programmes certaines données (relatives à l'économie, à la démographie et à la météorologie). Ces données seront réputées exactes (comptabilisation dans le territoire concerné) ou constitueront des extrapolations à partir de chiffres départementaux.

Ce suivi des facteurs extérieurs assumé par le porteur du Plan (travail qui vient en sus de l'évaluation du Plan lui-même) peut se traduire par la création d'un observatoire territorial de la prévention des déchets ou par l'adaptation des observatoires des déchets existants. Ce peut être l'occasion de mobiliser de nouvelles personnes et de nouveaux organismes sur la thématique « prévention ». Une structure de type « observatoire de la prévention » pourrait aussi utilement suivre les impacts des opérations de prévention sur l'emploi, la prélèvement de ressources, la compétitivité des entreprises... autant de thèmes qui posent aujourd'hui des questions auxquelles personne n'est en mesure d'apporter des réponses fondées sur une démarche empirique.

A titre exploratoire, on notera que ce travail sur les indicateurs établissant un lien entre l'activité économique et la production de déchets pourrait utilement contribuer à mettre en place des indicateurs de découplage entre la richesse produite et les quantités de déchets générées dans le territoire.

³³ Par exemple, la réduction de la consommation d'eaux embouteillées peut s'expliquer par la conjonction de facteurs extérieurs (par ex. : la baisse du pouvoir d'achat) et de facteurs liés à l'activité de plans territoriaux et de programmes locaux.

Rappelons que le découplage entre le PIB et la production de déchets constitue une priorité communautaire³⁴. Cette démarche peut se décliner au niveau territorial en permettant d'établir des relations:

- au niveau de la production : entre le CA des entreprises du territoire et les quantités de déchets produites par ces entreprises ;
- au niveau de la consommation : entre le niveau de revenus moyen déclaré par ménage³⁵ et production moyenne de déchets par foyer.

Conclusions :

Le cadre proposé dans cette note permet aux DR chargées de promouvoir le DPP de disposer d'une visibilité sur les points suivants :

- le travail à accomplir en 1^{ère} année par les collectivités bénéficiaires (diagnostic, état initial...) et la manière dont ces dernières devront en rendre compte (calendrier de réalisation des actions, fixation d'objectifs d'activités et d'impacts opérationnels³⁶ ...). En ce sens, la note de cadrage permet aussi aux DR de diffuser une pédagogie de l'intervention des porteurs de Plans ou de Programmes ;
- l'évaluation de l'activité et des impacts des Plans et Programmes ;
- l'administration du dispositif d'aide en proposant des procédures d'*alerte* ou de sanctions (suspension de l'aide).

De manière schématique, les DR devront être vigilantes sur la *montée en puissance* des Plans et Programmes au fil du temps. Cela se traduira par les exigences suivantes :

- en 1^{ère} année : atteinte des objectifs d'activités et qualité de la programmation pour les 4 années suivantes ; qualité du diagnostic (dont l'état initial) ;
- entre la 2^{ème} et la 4^{ème} années : réalisation des actions prévues à l'issue de l'année 1 (activité) et atteinte des objectifs d'impacts intermédiaires. Durant cette période :
 - l'atteinte des objectifs d'activités est prioritaire. En cas d'échec, cela donnera lieu à une suspension de l'aide (sauf cas spécifiques précisés dans la note).
 - la non atteinte des objectifs d'impacts pourra donner lieu à négociation (voir précisions dans la note). Cependant, l'exigence sera plus forte pour les porteurs de plans du fait de leur objectif principal d'impact.
- pour la 5^{ème} année : atteinte des objectifs principaux d'activités et d'impacts sauf si la collectivité de Programme peut démontrer :

³⁴ Un des objectifs annoncés par la Commission européenne dans le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement est énoncé ainsi : « Dissocier la production de déchets de la croissance économique et réduire sensiblement à l'échelon global le volume des déchets produits.... »

³⁵ Données accessibles via Internet (montant de l'impôt sur le revenu par commune)

³⁶ Intermédiaires et à échéance du plan ou du programme

- grâce aux résultats de son indicateur des quantités évitées, qu'elle est parvenue à réduire de plus de 7% la quantité de déchets (ramenée à l'habitant) sur le périmètre retenu (au minimum les OMA) ;
- que les facteurs extérieurs faussent le résultat.

Le contenu de cette note souligne l'importance de l'appréciation par les DR de la qualité du travail accompli par les bénéficiaires du DPP et de ses résultats. La note leur donne des éléments permettant de guider cette appréciation (par ex. en s'appuyant sur les indicateurs de moyens, de participation, de changement de comportement et sur la prise en compte des facteurs extérieurs).