instituti'eau

Evaluation des politiques d'intervention de l'Agence

agence de l'eau
rhône méditerranée & corse

Etablissement public du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable

Opérations collectives visant la réduction de la pollution dispersée des PME/PMI

Tome 1- Note de synthèse

2005

EVALUATION DES POLITIQUES D'INTERVENTION
DE L'AGENDE DE L'EAU RHONE MEDITERRANEE ET CORSE

Evaluation des interventions de l'Agence sur les opérations collectives visant la réduction de la pollution dispersée des PME/PMI

Membres du comité de pilotage de l'évaluation :

Nicolas CHANTEPY : Délégué Régional Rhône Alpes - AERMC (Président du COPIL)
Dominique NOURY : Chargé d'études sur la politique “déchets” - DIS - AERMC
Murielle DUPUY : Chargée d'études sur la politique “pollution industrielle chronique” - DIS - AERMC
Anne PRESSUROT : Chargée d'études “évaluation des politiques sectorielles d'intervention” DIS - AERMC
Olivier GORIN : Chargé d'études “économie et évaluation des politiques de planification” - Direction Planification et Programmation - AERMC
Cécile COLSON : Programme économique de l'ADEME, Dijon
Bérengère FOURNEL : Déléguée générale de Présence Rhône-Alpes, Lyon
Olivier CONTANT : Coordinateur Environnement Chambre des Métiers et organisations professionnelles à l'Institut Supérieur des Métiers, Paris
Jean-Marc REYDET : Chargé de mission au Syndicat National du Décolletage, Cluzes
Sébastien CORTEL : Chargé de mission sur le contrat viticole de la Savoie, Chambéry
Gérard BERNE : DRIRE Rhône Alpes & projet SPIRAL, Lyon

Evaluation réalisée : de mai 2005 à février 2006

Prestataire : KATALYSE : Isabelle MERCIER & Expert : René DUMAIL

Travaux fournis : Tome 1 : Note de synthèse
Tome 2 : Rapport d'évaluation
Annexes sur CDRom

DIRECTION DES INTERVENTIONS SECTORIELLES (DIS)
Unité Coordination et Qualité / Unité Pollutions Industrielles et Urbaines

Les textes ci-après n'engagent que leurs auteurs
et ne constituent donc pas une position officielle de l'Agence.

Evaluation des politiques d'intervention de l'Agence

Opérations collectives visant la réduction de la pollution dispersée des PME/PMI

Tome 1 - Note de synthèse

2005

PREMIERE PARTIE : CHAMP DE L'EVALUATION

Pour optimiser sa politique d'intervention dans le domaine de la lutte contre les pollutions dispersées et dans l'optique de la préparation des modalités de sa poursuite au 9ème Programme, l'Agence de l'eau Rhône Méditerranée et Corse a confié au Cabinet KATALYSE une évaluation des opérations collectives réalisées ou engagées dans ce domaine lors des 7ème et 8ème Programmes. Le mandat d'évaluation s'appuie sur 6 questions évaluatives, dont les conclusions sont présentées dans ce document.

Le bilan de la mise en œuvre indique que 54 opérations ont été conduites dans ce cadre. Celles-ci peuvent être réparties en fonction de :

- leur "objet" : la réduction des effluents polluants (20 opérations, 24 M€ engagés) ; l'élimination des déchets toxiques en quantités dispersées (33 opérations, 15 M€ engagés) ; 1 opération "mixte" a également été recensée.
- l'approche qui a présidé à leur structuration : approche sectorielle (42 opérations) ; approche territoriale (9) ; approche sectorielle ET territoriale (3).

Les importants écarts budgétaires constatés s'expliquent notamment par le poids des aides à l'investissement dans le cadre des opérations "effluents". La participation de l'Agence de l'eau s'élève en général à 50% sur le volet animation et plafonne à 40% sur le volet investissements. Les résultats obtenus sont très disparates d'une opération à l'autre, les opérations "effluents" ayant de meilleurs résultats que les opérations "déchets". Les résultats ne semblent par ailleurs pas strictement corrélés à la durée de l'opération : un "effet de seuil" apparaît autour d'un taux de participation de 50% des entreprises cibles. De même, on note un plafond à 75 - 80% d'adhésion.

SECONDE PARTIE : REPONSE AUX QUESTIONS EVALUATIVES

QUESTION N°1

Dans quelle mesure est-il possible d'améliorer la pertinence des interventions de l'Agence à partir d'une meilleure segmentation des entreprises générant des pollutions dispersées ?

Les opérations collectives actuelles sont généralement adossées à une segmentation basique, opérée à partir de deux critères (le territoire et le secteur d'activité), qui ne traduit pas suffisamment la réalité et la diversité des situations. Sous l'impulsion de l'Agence, l'approche territoriale évolue vers un découpage plus fin, plus proche de la réalité des enjeux environnementaux. L'approche "secteur d'activité" permet la prise en compte occasionnelle de la diversité des déchets et des lieux de production, mais malheureusement souvent après le lancement de l'opération. Elle mériterait d'être affinée.

Une segmentation des populations cibles, plus fine, pourrait être opérée selon deux axes : le pouvoir faire des entreprises (moyens mobilisables) et leur vouloir faire (envie de mobiliser les moyens). Cette "approche sociologique" des entreprises cibles fait apparaître 4 types d'entreprises qui réagissent différemment aux sollicitations visant à les faire adhérer à une opération collective environnementale, et sont plus ou moins sensibles à l'ensemble des facteurs concourants :

- épanouie : "peut et veut" ;
- bloquée : "veut, mais ne peut pas toujours" ;
- sceptique : "peut et ne veut pas" ;
- réfractaire : "ne peut pas et ne veut pas".

Pour appréhender les enjeux avec sensibilité et réalisme, il convient de prendre en compte 3 aspects : l'impact sur le milieu des déchets/effluents, la marge de progrès en matière de collecte/traitement des déchets/effluents, et enfin les enjeux spécifiques à la cible visée. En fonction de ces enjeux, il convient d'adapter les objectifs de moyens, de réalisations et de résultats, en cohérence avec les priorités stratégiques des différents partenaires. Les objectifs doivent être explicites, chiffrés, phasés et assortis d'indicateurs de suivi. Les modalités de (non) poursuite des opérations en cas de non respect des engagements et/ou de non atteinte des objectifs doivent également être définies.

QUESTION N°2

Pour les différents segments identifiés précédemment, de quelle façon l'Agence peut-elle adapter les modalités d'intervention des opérations collectives dans un but d'efficacité ? Quelle est l'influence du contexte sur cette efficacité ?

On peut identifier 7 facteurs concourants majeurs ayant un impact sur l'efficacité des opérations, par ordre décroissant d'importance : la pression des clients, la conjoncture économique, l'existence de solutions de collecte et de traitement pérennes et efficaces, l'existence d'une pression réglementaire effective, le contexte médiatique, l'évolution technologique des procédés de fabrication des activités des entreprises cibles et l'évolution des politiques des collectivités territoriales vis-à-vis des problématiques environnementales.

Le contexte législatif et réglementaire, permet, en théorie, d'exercer une pression coercitive réelle auprès de tous types d'entreprises. En pratique, le manque de possibilités de contrôle effectif rend cet arsenal relativement inefficace.

La sensibilité des entreprises aux facteurs concourants est très variable selon le type de l'entreprise :

- épanouie : très peu sensible aux facteurs concourants, s'engage dans la durée ;
- bloquée : sensible ;
- sceptique : très sensible ;
- réfractaire : indifférente aux facteurs favorables, mais très sensible aux facteurs défavorables.

La recherche d'efficacité conduit à adapter les moyens engagés en fonction des enjeux de l'opération et du profil des entreprises cibles. Cette démarche aboutit à la segmentation opérationnelle suivante :

- cible prioritaire (enjeu fort pour l'Agence / meilleures conditions de succès pour la mobilisation des entreprises dans une opération collective : majoritairement entreprises épanouies, dans une moindre mesure, bloquées et sceptiques) : sur cette cible, l'Agence peut se fixer des objectifs ambitieux, à court-moyen terme et sans nécessairement imposer son leadership ;
- cible d'opportunité (faibles enjeux / bonnes conditions de succès: majoritairement entreprises épanouies, dans une moindre mesure, bloquées et sceptiques) : l'Agence peut laisser d'autres acteurs porter les projets, et les co-financer au cas par cas ;
- cible critique (fort enjeu / conditions défavorables : majoritairement entreprises réfractaires, dans une moindre mesure, bloquées et sceptiques) : l'Agence est un moteur indispensable et doit mobiliser temps et moyens pour lancer des projets sur ces cibles ;
- cible à abandonner, provisoirement (faibles enjeux / conditions défavorables : majoritairement entreprises réfractaires, dans une moindre mesure, bloquées et sceptiques) : il faut attendre que cette cible "mûrisse".

QUESTION N°3

Dans le cas particulier des TPE, quels conditions et moyens sont les plus à même d'obtenir une adhésion à la démarche et un changement de comportement ? Parmi les opérations conduites par des tiers, quelles sont les alternatives dont on pourrait s'inspirer ?
L'enquête conduite auprès des entreprises fait apparaître sept facteurs principaux de motivation et d'adhésion aux opérations collectives : la mise à disposition de solutions techniques, une solution pérenne et économiquement intéressante, la conscience des entreprises de leurs obligations et responsabilités vis-à-vis de l'environnement, la simplicité des démarches pratiques, le sentiment que " tout le monde s'y met ", la prise en compte des problèmes spécifiques à leur activité, et enfin la mise en valeur de leurs actions en faveur de l'environnement. En revanche, le contexte économique difficile, les coûts de collecte et de traitement estimés élevés, l'absence de pression réglementaire, la complexité des dossiers à monter, des délais de versement des aides trop longs… constituent les principaux freins constatés à cette adhésion.
Pour obtenir une meilleure adhésion aux opérations, il convient non seulement de conduire des actions de sensibilisation et d'information dans la durée mais aussi d'exercer une pression réglementaire sensible et régulière. Il s'agit de pallier au fait que la question environnementale reste malheureusement une préoccupation secondaire pour la très grande majorité des entreprises.
Les réactions des entreprises aux différents leviers de mobilisation varient fortement, ici encore, d'un profil à l'autre. Alors que les entreprises épanouies s'inscriront naturellement dans les opérations collectives, les entreprises bloquées trouveront dans les opérations collectives les "moyens de faire" qui leur manquent. Les entreprises sceptiques devront d'abord être incitées par le facteur réglementaire, puis par des pressions de la part de leurs partenaires et clients et/ou par des témoignages d'entreprises "épanouies". Enfin, pour les entreprises réfractaires, seul le temps semble susceptible de faire évoluer leur manque de motivation.
L'analyse de 9 opérations conduites par des tiers indique que le renforcement de l'ampleur et de la profondeur d'adhésion des TPE aux opérations collectives environnementales passe par les axes de progrès suivants :

- veiller à ce que l'opération soit solidement enracinée dans la réalité du terrain ;
- réunir les quelques partenaires clés ;
- identifier un porteur d'opération légitime et compétent ;
- clarifier et garantir les financements sur la durée de l'opération ;
- mettre en place un guichet unique et une assistance opérationnelle aux entreprises ;
- mettre à disposition des solutions techniques efficaces, validées et adaptées ;
- tenir un discours simple, réaliste et explicite ;
- donner aux entreprises les moyens d'évaluer correctement l'opération ;
- limiter les aides dans le temps et lancer le recrutement à une période appropriée ;
- jouer l'émulation entre entreprises pour amplifier le recrutement ;
- valoriser l'adhésion auprès de la clientèle, des pouvoirs coercitifs, du grand public ;
- contrôler les moyens engagés, les résultats obtenus et le respect des engagements.

QUESTION N°4

Dans quels cas les changements de comportement peuvent-ils perdurer après la fin des interventions de l'Agence et quels sont les moyens à mettre en œuvre pour pérenniser les actions engagées ?

Les facteurs favorables à la pérennité des dynamiques engagées dans le cadre des opérations relèvent surtout d'une pression réglementaire effective et durable, de la mise à disposition de solutions techniques pérennes et adaptées, de la perspective d'une baisse des coûts à terme et d'une conjoncture économique satisfaisante avec une bonne visibilité.

A contrario, les facteurs défavorables sont liés à une conjoncture économique difficile dans la branche d'activité ciblée, la défaillance des filières techniques de traitement, le risque/sentiment de distorsion de concurrence entre "ceux qui font" et "ceux qui ne font rien", l'absence de contrôle, la perte de compétences environnementales internes, la mésentente entre opérateurs ou encore la possibilité d'un désengagement des financeurs en cours d'opération.

Ici encore, les impacts de ces facteurs sont très variables. L'impact est faible sur les entreprises épanouies. Une bonne information suffit à les motiver et les plus volontaires pourront même jouer le rôle de leader d'opinion. Le risque principal relève du départ possible du "référent environnement interne". L'impact est sensible sur les entreprises bloquées : la durée des engagements des partenaires financiers une conjoncture durablement favorable et la pression des clients et donneurs d'ordres seront les éléments moteurs. Pour les sceptiques, l'impact est fort : l'activation de la "peur du gendarme", ainsi qu'une perspective de réduction des charges liées à l'environnement constituent les deux principaux leviers mobilisables. Le "modèle d'un leader" peut également les motiver. Enfin, les entreprises réfractaires sont quasi indifférentes aux facteurs favorables (sauf perspective d'une réduction de charges et leviers corporatistes) mais sensibles aux facteurs défavorables.

Pour assurer une plus grande pérennité des effets de la participation aux opérations collectives, diverses mesures peuvent être envisagées :

- ne pas intervenir sur les filières et activités en déclin structurel ;
- assurer dans le temps le maintien de la pression réglementaire ;
- chercher à optimiser un impact d'image positif pour l'entreprise participante ;
- valoriser l'entreprise au plan patrimonial ;
- conduire en permanence une démarche de sensibilisation/information ;
- faire du lobbying pour réglementer l'affichage des dépenses environnementales ;
- contribuer à assurer l'émergence, la structuration et la pérennité de filières techniques ainsi que l'optimisation des coûts de traitement ;
- maintenir si possible, après le terme du contrat, une animation au niveau du terrain.

QUESTION N°5

Dans quels cas peut-on renforcer les synergies entre les opérations individuelles et collectives ?

Plusieurs types d'opération mettent en œuvre des "effets de synergie" :
- les opérations conduites en 2 temps : les établissements redevables pour lesquels les résultats seront probablement excellents (perspective de réduction / suppression de la redevance), deviendront prescripteurs auprès des autres cibles ;
- les opérations conduites par une collectivité territoriale, ciblant les PME et TPE raccordées à son réseau d'assainissement (légitimité de la fonction coercitive) ;
- les opérations induites par les exigences et comportements de la grande distribution et/ou de grands comptes industriels, engagés dans des démarches environnementales poussées (faibles leviers de l'Agence auprès de ces acteurs néanmoins).

L'extrapolation des effets de synergie constatés est envisageable :
- en milieu rural, sous réserve de cibler des secteurs géographiquement pertinents, en adoptant une approche systématiquement construite en deux temps, et, pour le secteur agricole, en sollicitant les relais des instances représentatives ;
- en milieu urbain, en sollicitant (incitatif + coercitif) les agglomérations, en relevant le niveau des exigences de l'Agence à l'égard de ces collectivités, et en accompagnant cette exigence de mesures d'incitation financière et technique (mise en place de "cellules antipollution").

Concernant les opérations induites par les exigences et comportements de la grande distribution et/ou de grands comptes industriels, leur extrapolation pourrait être conduite en 3 temps :
- répertorier les entreprises "socialement responsables" ;
- étudier leurs pratiques vis-à-vis de leurs sous traitants et fournisseurs ;
- formaliser au niveau d'une charte les engagements de l'Agence et de l'entreprise.

A priori, de telles préconisations ne rencontrent pas d'obstacle budgétaire. En revanche, dès lors qu'elles mobilisent d'importants moyens humains internes à l'Agence, leur mise en œuvre semble irréaliste, incompatible avec la marge de manœuvre de l'Agence.

QUESTION N°6

Quelles sont les opérations sur lesquelles l'Agence peut cibler son action de manière à optimiser les gains de dépollution ? Dans quelle mesure les modalités d'organisation de l'Agence sontelles compatibles avec ces propositions ?

La priorité doit être donnée aux pollutions toxiques et le rôle des opérations collectives renforcé. De financeur passif, l'Agence devra à l'avenir engager une démarche nettement plus proactive et sélective à l'égard des opérations financées, fondée sur ses priorités stratégiques (gains de dépollution, baisse de la pression sur le milieu). Il apparaît que les gains de dépollution sont les plus significatifs dès lors que l'opération est montée à une échelle géographique réduite (limitée au bassin versant) et cible une concentration homogène de pollution. Dans le cas de pollutions liées à une concentration métier, l'opération devra être portée par un acteur légitime et compétent au plan de la filière professionnelle et ciblera en premier lieu les entreprises épanouies. Dans le cas de pollutions liées à une concentration urbaine, la cible relèvera probablement d'entreprises bloquées et sceptiques. Les opérations ayant jusqu'à présent essentiellement ciblé des concentrations sectorielles, il va probablement falloir de plus en plus se consacrer à des cibles d'activités disparates (en milieu (péri)urbain).

Pour évaluer a priori la qualité d'un projet d'action collective environnementale, les critères à prendre en compte sont les suivants (grille d'analyse multicritères) :

- le niveau des enjeux ;
- l'origine de la pollution et le type de cible associée ;
- le champ territorial ;
- la légitimité du porteur de projet ;
- le niveau de difficulté pressenti de mise en place de la filière technique ;
- la réunion des partenaires clés de réussite ;
- le respect des bonnes pratiques ;
- le choix de la période de lancement ;
- les perspectives de pérennisation de l'opération.

Ces priorités sont cohérentes avec l'ossature de l'organisation de l'Agence, telle que récemment remodelée. Des progrès seront néanmoins nécessaires notamment concernant la pratique "fluide" des partenariats avec les autres intervenants clés, le renforcement des exigences à l'égard des collectivités territoriales, et l'externalisation de certaines missions, pour éviter un renforcement des effectifs internes.

TROISIEME PARTIE : RECOMMANDATIONS

Il est souhaitable et légitime que l'Agence, au cours du 9ème programme, renforce son niveau d'exigence et de sélectivité concernant les opérations collectives qu'elle financera, et passe d'un positionnement relativement passif, de financeur de l'ensemble des opérations qui lui sont soumises, à un mode proactif où elle choisira, voire stimulera l'émergence, d'opérations qu'elle aura sélectionnées sur la base de ses objectifs stratégiques.

Le profil des opérations collectives devrait progressivement évoluer, de mono sectorielles, sur des territoires à géographie variable (limités au bassin versant), auprès des cibles prioritaire et critique, à multi sectorielles, conduites sur des territoires très ciblés (agglomérations). Au regard de l'historique des efforts déjà fournis sur les précédents programmes, les opérations multi sectorielles mobiliseront probablement la majorité des budgets d'intervention à l'avenir. Il conviendra de renforcer le niveau d'exigence à l'égard des collectivités territoriales et d'optimiser les synergies entre dispositifs les mobilisant.

Il a finalement été décidé par le Comité de pilotage de ne pas traiter les "cibles d'opportunité" dans le cadre du 9ème programme, pour éviter des discussions longues et stériles visant à opérer les arbitrages au cas par cas. Une telle évolution nécessitera un effort important de communication / explicitation des objectifs stratégiques de l'Agence, en interne comme en externe.

Il conviendrait, en outre, de concentrer l'intervention des effectifs de l'Agence vers les maillons comportant un fort enjeu quant à la réussite des opérations collectives, et pour lesquels l'Agence est dotée (ou susceptible de se doter) de compétences avérées et d'une forte légitimité. Dans cette optique de renforcement de la "qualité intrinsèque" des opérations, des compétences clés doivent être développées par les chargés d'affaires de l'Agence : montage d'opérations collectives/ingénierie de projets complexes, polyvalence culturelle, culture réseau et qualités relationnelles.

Quelques bonnes pratiques relatives à ces "maillons à enjeu", pour lesquels l'intervention directe de l'Agence est souhaitable, méritent d'être rappelées. Durant la genèse des opérations, dès lors qu'un enjeu environnemental élevé sera identifié, l'Agence devra se donner les moyens d'intervenir et de faire émerger des projets d'actions collectives environnementales. Pendant le montage des opérations, pour bénéficier des effets de synergie potentiels, une logique "d'opération à tiroirs" devra être privilégiée, ciblant les "grandes" entreprises avant les plus petites d'entre elles. La contractualisation formelle, durable et explicite entre partenaires de l'opération, d'une part, la fermeté, transparence et objectivité des engagements d'autre part sont deux bonnes pratiques à systématiser. Une fois le périmètre défini, il faudra réunir autour du projet les 5 compétences clés : finance, expertise technique, ingénierie de projet, proximité culturelle des entreprises, pouvoir coercitif. Le porteur de l'opération devra être particulièrement valorisé (y compris politiquement). En matière d'instruction administrative et financière, un seul mot d'ordre : "faire simple et rapide". En matière de suivi et de pilotage, les contrats devront définir objectifs, moyens et indicateurs de suivi et devront préciser les modalités de pilotage et d'évaluation de chaque opération. Le versement des financements dédiés au portage du projet devra être opéré au prorata des résultats obtenus. L'Agence semble enfin parfaitement légitime et compétente pour conduire l'évaluation des opérations qu'elle finance, pratique en cours de généralisation pour l'ensemble de ses politiques.

agence de l'eau rhône-méditerranée et corse
2-4, allée de Lodz 69363 LYON Cedex 07
Téléphone 04 72 71 26 00 Télécopie 04 72 71 26 01
www.eaurmc.fr

Délégation Sites Industriels et Agglomérations Majeurs (SIAM)
2-4, allée de Lodz 69363 LYON Cedex 07
Téléphone 04 72 71 26 00 Télécopie 04 72 71 26 01

Délégation régionale Rhône-Alpes
14, rue Jonas Salk 69363 LYON Cedex 07
Téléphone 04 72 76 19 00 Télécopie 04 72 76 19 10

Délégation régionale de Besançon
Le Cadran 34, rue de la Corvée 25000 BESANCON
Téléphone 03 81 25 23 50 Télécopie 03 81 25 23 51

Délégation régionale de Marseille
Immeuble le Noailles 62, La Canebière 13001 MARSEILLE
Téléphone 04 96 11 36 36 Télécopie 04 96 11 36 00

Délégation régionale de Montpellier
Le Mondial - 219, Rue le Titien CS59549 34961 MONTPELLIER Cedex 2
Téléphone 04 67 13 36 36 Télécopie 04 67 13 36 00

KATALYSE - Conseillers d'entreprise
Bureau de Lyon
11, rue Guilloud
69003 Lyon
Tel : 04 72 68 08 08
Email : imercier@katalyse.com

Agence de l'Eau RM&C
Direction des Interventions Sectorielles
Unité Coordination et Qualité
Tel : 04 72 71 28 09
Unité Pollution Industrielle et Urbaine
Tel : 04 72 71 27 50

agence de l'eau
rhône méditerranée & corse

Etablissement public du Ministère
de l'Ecologie et du Développement Durable

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'Ecologie
et du Développement Durable