Ifremer

Objet : Expertise SAGE AULNE
Réf. : LER/FBN/CC/11/03/031
Document étudié : Liste des actions retenues par la CLE en 2005.
Affaire suivie par : Mr Patrick MONFORT

Mme la Présidente de la CLE

29150 CHATEAULIN

Concarneau, le lundi 21 février 2011

Madame la Présidente,

Après avoir pris connaissance des actions rédigées en 2005 dans le cadre du SAGE de l'Aulne (documents relatifs aux réunions des 17 et 18 janvier 2011), notre attention a été retenue par la notion d'indicateur qui, de notre point de vue, peut faire l'objet d'une amélioration pour une efficacité accrue en terme de suivi et d'évaluation.
En effet, un indicateur, de préférence quantitatif, se doit d'être en adéquation avec le ou les objectifs affichés. A titre d'exemple, l'action 2.1.1 de **préservation d'expansion des crues** a pour but de maintenir les zones d'expansion des crues.
L'indicateur proposé : *Travaux déclarés sur les secteurs d'expansion des crues*
Cet indicateur ne répond pas à l'objectif affiché qui est de maintenir en l'état les zones d'expansion des crues.
Nous proposons **l'indicateur suivant** (*nbre d'ha en zone d'expansion des crues*) qui nous paraît plus pertinent car il est possible de lui associer un objectif chiffré. Ainsi, les acteurs du bassin versant peuvent décider, au regard de l'enjeu inondation, qu'aucun hectare de ces zones ne doit disparaître à l'avenir. Il est alors possible en terme d'évaluation d'opposer l'objectif à la réalité et de proposer éventuellement des mesures correctives en fonction des décalages observés.
Pour vous apporter une contribution que nous souhaitons utile à votre démarche, vous trouverez ci-joint deux documents :

- ⇨ le volet suivi et évaluation d'un rapport que nous avons réalisé dans le cadre du projet européen « Cycleau » sur le Bélon.
- ⇨ une fiche indicateur.

Restant à votre disposition pour toute information complémentaire que vous jugerez nécessaire,

Veuillez agréer, Mme La Présidente, l'assurance de nos cordiales salutations.

Le Chef de Station et de Laboratoire

Institut français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer

Etablissement public à caractère industriel et commercial

Station de Concarneau
13, rue de Kérose
Le Roudouic
29900 Concarneau
France

téléphone 33 (0)2 98 97 43 38
télécopie 33 (0)2 98 50 51 02
http://www.ifremer.fr

Siège social
155, rue Jean-Jacques Rousseau
92138 Issy-les-Moulineaux Cedex
France
R.C.S. Nanterre B 330 715 368
APE 731 Z
SIRET 330 715 368 00297
TVA FR 46 330 715 368

téléphone 33 (0)1 46 48 21 00
télécopie 33 (0)1 46 48 22 96
http://www.ifremer.fr

Laboratoire Environnement & Ressources – Finistère Bretagne Nord

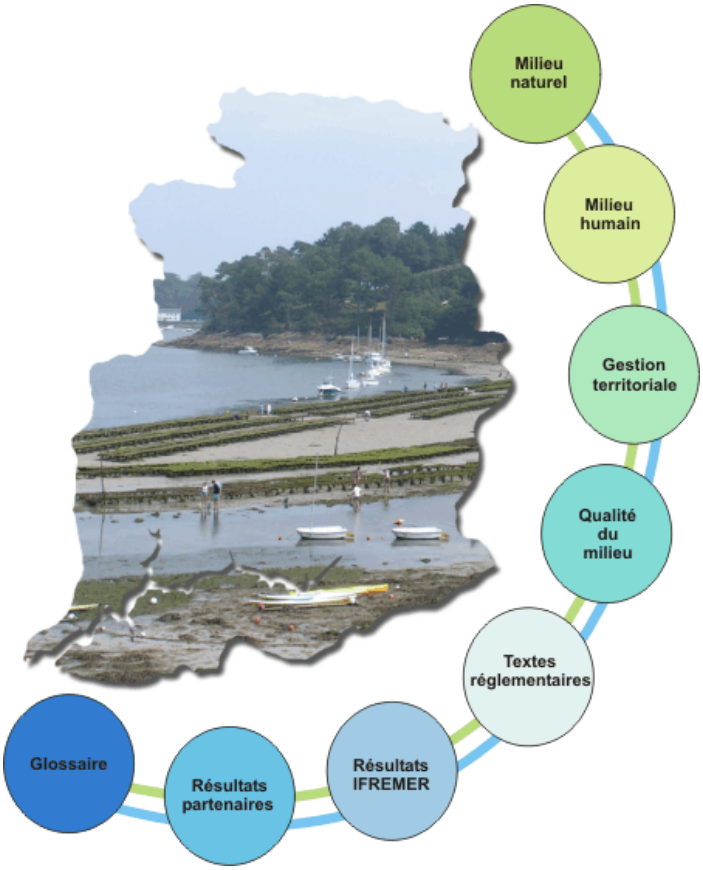
Monfort P., Hervio-Heath D., Caprais M.P., Pommepuy M., Annézo J.P., Loaec S., Le Mennec C., Guillerm E., Boulben S., Bilien G., Bonsor R.,. Porter J. et Pickup R ....

Décembre 2006 – RST/LER/FBN/CC/06.10 - **Rapport final du projet cycleau**

Le bassin versant du Bélon

Vers une restauration durable de la qualité bactériologique des eaux estuariennes

VOLET SUIVI & EVALUATION



1– Suivi et évaluation

1.1 – Généralités sur l'évaluation

L'évaluation d'une politique publique, au sens du décret du 18 novembre 1998, a pour objet d'apprécier, dans un cadre ministériel, l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre.

Le rapport Viveret 1989 relatif à l'évaluation des politiques et actions publiques s'arrête pour sa part sur la définition suivante : « Evaluer une politique publique, c'est former un jugement sur sa valeur », formule qui lui paraît étymologiquement plus juste.

Cette définition de l'évaluation nous conduit, également, à lever l'ambiguité sur l'emploi des notions de programmes et de politiques Viveret 1989 :

- « Le terme programme désigne une séquence d'actions limitée dans le temps et surtout définie précisément dans ses moyens et ses objectifs opératoires ».
- « La notion de politique, quant à elle, renvoie plutôt à un ensemble complexe de programmes, procédures et régulations concourant à un même objectif général ».

Dans la culture française, la fonction d'évaluation fait peur, suscite des réticences, ce qui explique en partie, malgré une prise de conscience apparue dans les années 80, un développement très récent de cette pratique. Cela nous amène clairement à dissocier la notion d'évaluation de celle de contrôle. En effet, alors que cette dernière implique, à priori, une défiance de la part des personnes impliquées, celle de l'évaluation propose une relation différente, nourrie de dialogues, de débats et vécue comme un atout, non comme une menace.

Les méthodes employées pour l'évaluation demeurent diverses et peuvent être caractérisées à partir de trois critères : le temps, les fonctions et les acteurs.

- *<u>Les critères temporels</u> conduisent à distinguer* (Viveret 1989) :

L'évaluation ex ante qui concerne les évaluations préalables à la décision ou au programme à mettre en œuvre. *L'évaluation ex tempore* ou évaluation concomitante est réalisée au fur et à mesure du déroulement de l'action publique. *L'évaluation ex post* intervient, quant à elle, en aval de la réalisation de l'action.

- *<u>Les fonctions de l'évaluation</u>* (Fraisse. 1987) *permettent d'établir une différence entre :*

L'évaluation comparative, qui vise avant tout, à repérer les changements produits par la mise en œuvre de l'action sur une population ou sur une situation. *L'évaluation analytique*, pertinente lorsque le prescripteur désire connaître les processus à l'œuvre dans la réalisation d'une action ou la mise en place d'un service. *L'évaluation dynamique* qui répond à une finalité opérationnelle marquée : prendre appui sur les résultats de l'analyse pour modifier l'action au fur et à mesure de son déroulement et adapter l'organisation en conséquence.

- Monnier 1987 *fait référence aux* *<u>destinataires de l'évaluation</u>* *et caractérise:*

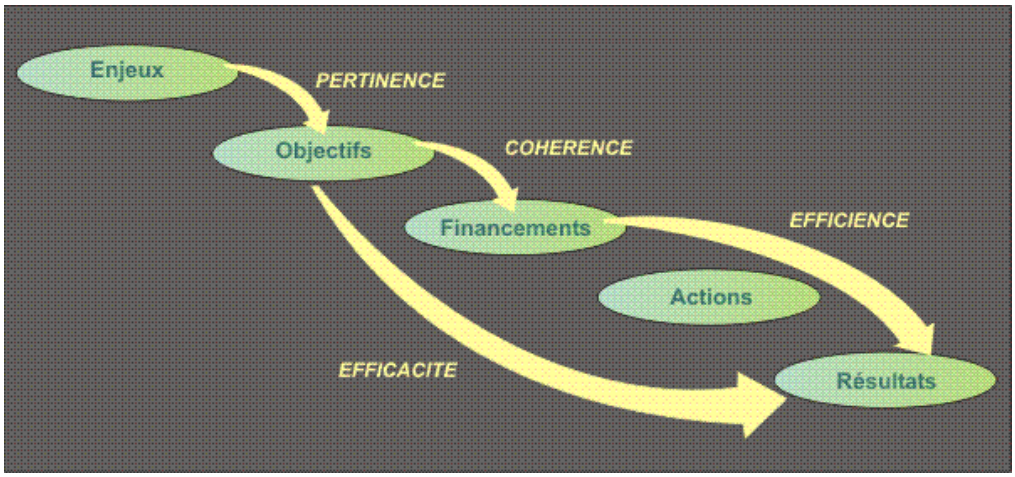
-

L'évaluation endoformative qui s'attache à informer les protagonistes du programme afin de modifier leur conduite. *L'évaluation récapitulative*, destinée à permettre à des personnes étrangères au programme de se forger une opinion sur la valeur intrinsèque de l'action.

Comme le souligne Moulinier 1994, « il n'existe pas une bonne méthode d'évaluation tout terrain ». Selon le type de demande, il convient de choisir telle méthode plutôt que telle autre et, souvent, l'évaluateur sera amené à mettre en pratique leur complémentarité ; l'évaluation se déroulera de manière d'autant plus efficace que son organisation aura été prévue très tôt, dès la formulation du programme ou de la politique.

S'appuyant sur les principes méthodologiques développés par le Conseil Scientifique de l'Evaluation en 1990, Garrabe 1994 rappelle les critères que doit permettre d'apprécier l'évaluation (figure 43) :

- *La cohérence* : Adéquation entre les moyens mis en œuvre et les objectifs affichés.
- *L'efficacité* : Comparaison entre les résultats atteints et les objectifs visés.
- *L'efficience* : Adéquation des moyens mis en œuvre pour l'obtention des résultats (coût/efficacité).
- *La pertinence* : Adaptation des objectifs aux besoins identifiés.



<u>Figure 43 :</u> Critères d'évaluation des programmes

Pour satisfaire à l'objectif d'évaluation, nous pouvons citer comme outil d'investigation l'analyse documentaire complétée par des entretiens directifs auprès des acteurs impliqués dans le programme ou la politique ainsi que l'approche multicritère dont les caractéristiques respectives figurent dans le tableau 9 ci-dessous.

Evaluation documentaire & entretiens	Evaluation multicritère
Méthodologie de type « expertise »	Méthodologie de type « participative »
Méthodologie plus qualitative	Méthodologie plus quantitative
Méthodologie lourde	Méthodologie souple, propice à l'auto évaluation, à l'évaluation in cursus
Peut être engagée en aval du programme ou de la politique publique	Doit être impérativement menée en amont du programme ou de la politique publique

Tableau 9 : Caractéristiques spécifiques des outils utilisés pour l'évaluation

Plusieurs conditions techniques doivent être réunies pour la mise en œuvre d'une évaluation :

- Il doit exister des informations suffisantes, tant qualitatives que quantitatives sur la situation de référence et le suivi des actions et programmes relatifs à la politique considérée.
- Ces informations doivent pouvoir être mobilisées facilement et présenter un caractère de fiabilité suffisant.
- Nécessité de disposer d'une méthodologie claire et d'un phasage précis de l'étude.
- Le résultat de l'évaluation doit privilégier la clarté sur l'exhaustivité

L'évaluation multicritère a pour but de « donner de la valeur » à un programme ou à une politique en se référant à plusieurs points de vue (économique, social, environnemental,..) et en y associant différents indicateurs (critères).

Par « indicateur », nous retiendrons la définition formulée par Goger. 2001 qui le décrit comme une variable conventionnelle, le plus souvent chiffrée, élaborée à partir de données de base et qui donne une représentation synthétique d'un ensemble d'éléments complexes, significatif du système pour lequel il est destiné.

L'utilisation de l'évaluation multicritère permet, par le biais d'indicateurs quantitatifs et synthétiques, d'agréger des informations nombreuses et complexes, et par là-même, de les rendre davantage porteuses de sens aux yeux des acteurs et des usagers. Elle favorise une démarche participative (accord sur les indicateurs élaborés et les objectifs affichés) et contribue ainsi à son appropriation par les acteurs concernés. De nature relativement souple, cette méthode offre une possibilité intéressante d'évaluation au cours du programme (in cursus) et, de fait, peut induire une intervention corrective potentielle dans les meilleurs délais. Outil d'aide à la décision comme nous venons de le voir, l'évaluation multicritère, assure également au

travers des indicateurs, une fonction de communication incontestable, tant interne (nourrir le débat) qu'externe (rendre compte à la population, transférer les acquis vers d'autres acteurs de la qualité), facteur de transparence de l'action publique.

Cette utilisation boulimique d'indicateurs date du début des années 1990 et s'appuie sur la notion de développement durable, initiée par la commission BRUNDTLAND des Nations Unies portant sur l'environnement et le développement (1987) et confortée par la conférence de Rio en 1992. A partir de cette époque, des initiatives sont apparues pour élaborer des outils de pilotage, appelés « tableaux de bord de l'environnement », capables de satisfaire aux fonctions de connaissance, d'aide à la décision et de communication.

C'est ainsi qu'en 1993, l'Association des Ingénieurs des Villes Françaises (AIVF) s'engage dans l'élaboration d'indicateurs d'environnement urbain. A partir de 1995, assistée par l'Ecole Nationale d'Application des Cadres Territoriaux (ENACT) et du Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT), elle aboutit à la conception d'un Référentiel d'Evaluation et de Suivi des Politiques Environnementales des Collectivités Territoriales (RESPECT) qui a fait l'objet d'un programme européen dans le cadre « LIFE-Environnement».

L'Institut français de l'Environnement (IFEN), mandaté par le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (MATE), a pour sa part, procédé à la réalisation de synthèses sur « les indicateurs de performance environnementale de la France » en 1996 (Rechatin.1996), sur les indicateurs reliant l'agriculture et l'environnement (Piveteau. 1997) et produit un document sur les politiques de l'aménagement du territoire et de l'environnement et indicateurs (Lavoux. 2000).

De leur côté, certaines collectivités territoriales (ville de Lorient, conseils régionaux, conseils généraux) se sont engagées dans cette voie et ont recensé une multitude d'indicateurs pour satisfaire au suivi des actions dans leurs domaines de compétence (air, eau, déchets, cadre de vie, milieux naturels,…).

L'Agence de l'Eau Loire-Bretagne (AELB) quant à elle a publié deux recueils sur le concept d'indicateurs. Le premier concerne le suivi de la mise en œuvre du Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) (Anonyme. 2000), le second fait référence à la définition des indicateurs de la politique des milieux aquatiques (SIEE. 2001).

Le modèle Pression-Etat-Réponse (PER), initié au sein de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), forme un cadre permettant d'élaborer des indicateurs et une trame théorique qui a servi de base à la construction de descripteurs régionaux de l'environnement par l'Institut Français de

l'Environnement (IFEN). Ce modèle s'appuie sur le cycle suivant : Les activités humaines exercent des Pressions sur l'environnement et modifient la qualité et la quantité des ressources naturelles (Etat). La société répond à ces changements en adoptant des mesures politiques d'environnement (Réponses de la société). Ces dernières agissent rétroactivement sur les pressions par le biais des activités humaines. A partir de ce cadre, il est possible de retenir trois catégories d'indicateurs :

- *Les indicateurs de Pressions* : Ils décrivent les pressions exercées sur l'environnement (prélèvements et rejets) que l'on assimilera aux flux générés par les activités.

- *Les indicateurs d'Etat* : Ils représentent l'état de l'environnement et son évolution que l'on appréciera grâce aux mesures de concentration des éléments polluants.

- *Les indicateurs de Réponse* : Ils traduisent dans quelle mesure la société répond aux préoccupations de l'environnement et reflètent les efforts mis en œuvre pour traiter un problème environnemental.

Différents travaux (Girardin et al. 2005, Personne. 1998) ont retracé les caractéristiques souhaitables que doivent présenter les indicateurs (tableau 10). Dans la pratique, il est parfois difficile de satisfaire à l'ensemble de ces exigences. On s'attachera néanmoins à s'en rapprocher pour l'obtention d'indicateurs les plus fiables possibles.

Critères	Définitions
Pertinence	L'indicateur doit fournir une information répondant à un besoin
Objectif	Un indicateur est lié à un objectif auquel il se compare
Lisibilité	Simplicité d'interprétation et de compréhension.
Consensus	Validité de l'indicateur pour les acteurs du programme
Représentativité	Représentation fidèle et synthétique du phénomène
Justesse d'analyse	Objectivité et non ambiguïté des résultats
Cohérence	Dans l'espace et dans le temps pour permettre la comparaison
Valeurs de référence	Permettre de situer l'indicateur
Mesurabilité	Accessibilité des données de base à un coût raisonnable
Sensibilité	Variation de l'indicateur pour une faible variabilité du phénomène observé
Précision	Marge d'erreur acceptable
Nature	Quantitatifs dans la mesure du possible

Tableau 10 : Caractéristiques de sélection des indicateurs

Le choix des caractéristiques de sélection permet de vérifier la validité d'un indicateur, mais ne constitue pas une réelle aide à la construction. L'ouvrage « indicateurs et tableau de bord » (CERUTTI. 1992 in agora 21), s'attache au suivi des différentes étapes permettant d'arriver à la définition finale d'un indicateur. La méthode proposée par l'Association Française de NORmalisation (AFNOR) vise plus particulièrement la construction d'indicateurs pour la gestion de la production que l'on peut transposer au domaine environnemental.

- Un indicateur quantitatif est obtenu à partir de données résultant d'une mesure. La première étape consiste en la définition du champ de mesure, c'est à dire du domaine auquel on s'intéresse et sur lequel va porter la mesure.

- Le but que l'on cherche à atteindre : C'est le choix des objectifs.

- Identification des variables : Eléments nécessaires à connaître pour satisfaire aux objectifs.

- Choix des paramètres mesurables.

- Les transcrire en données quantifiables et éventuellement les combiner pour obtenir un indicateur global. Sélection des indicateurs.

- Vérifier leur cohérence et leur pertinence. Etape de validation des indicateurs.

- A ce stade, il est souhaitable de préciser les différents attributs d'un indicateur : le nom, la définition, le mode de calcul, l'unité de mesure, la finalité, l'intérêt, la source d'origine, les contraintes.

1.2 – Proposition d'indicateurs pour l'évaluation des actions

L'évaluation des actions ne concerne ici que le volet bactériologique (figure 44), objet de l'étude mais devra bien évidemment être mise en application pour l'ensemble des actions intéressant la gestion intégrée du bassin versant. Dans ce contexte, nous avons proposé des indicateurs de suivi des actions qui seraient engagées par les acteurs locaux pour réduire les pressions émanant de l'agriculture (tableau 11), de l'assainissement collectif ou autonome (tableau 12) ainsi que des activités nautiques (tableau 13). De plus, pour satisfaire aux exigences de communication vis à vis du public et des acteurs (tableau 14) mais aussi de l'efficacité des actions (tableau 15), des propositions ont été émises en ce sens. Ces propositions, dont les objectifs devront être définis par les acteurs locaux eux-mêmes, n'ont pas vocation à être considérées comme paroles d'évangile et pourront évoluer grâce aux échanges constructifs entre les acteurs du territoire.

Afin d'assurer un suivi efficace de cette évaluation, une fiche pratique a été élaborée et est présentée en annexe 8.5.

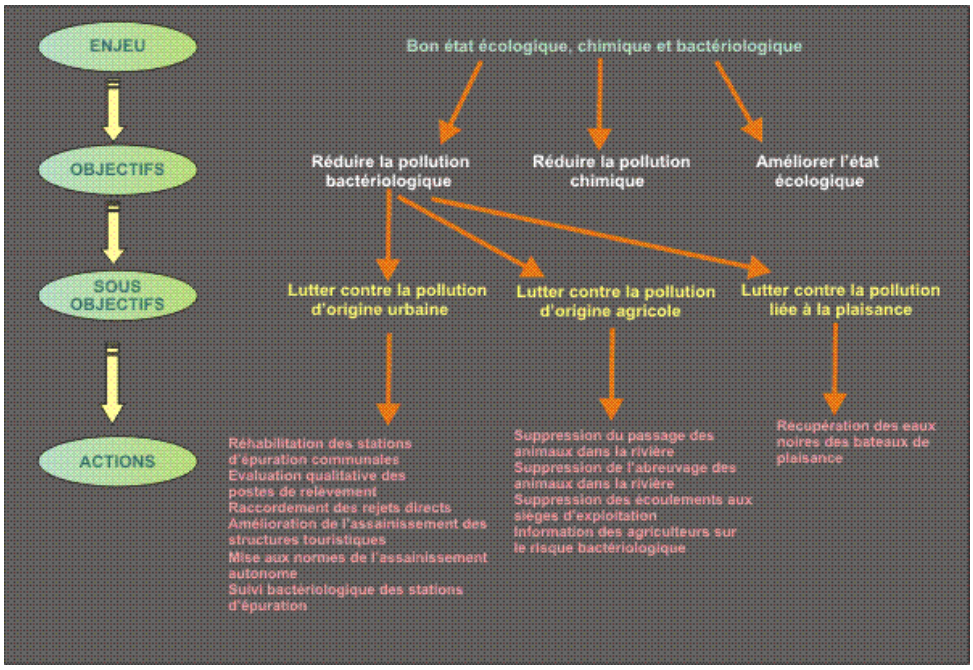


Figure 44 : **Schéma synthétique de la démarche d'élaboration d'indicateurs relatifs à l'objectif bactériologique.**

1.2.1 – Réduire les pressions polluantes d'origine agricole

Nature de l'action	Indicateur	Objectif	Réalisé
Limiter l'accès des animaux à la rivière	Pourcentage des points d'abreuvage supprimés		
Limiter les écoulements aux sièges d'exploitation	Pourcentage des exploitations agricoles mises aux normes		
Limiter les contaminations liées à l'épandage	Pourcentage des exploitants informés sur les risques bactériologiques		
Limiter les contaminations liées à l'épandage	SAMO/SPE (%)		
Limiter le ruissellement	Pourcentage d'augmentation des talus et des haies		

Tableau 11 : Indicateurs d'évaluation des actions relatives au volet agricole

1.2.2 – Réduire les pressions polluantes d'origine urbaine

Nature de l'action	Indicateur	Objectif	Réalisé
Limiter l'impact de l'assainissement collectif	Nombre de dysfonctionnements sur les postes de relèvement		
Limiter l'impact de l'assainissement collectif	% de dysfonctionnements ayant entraîné un rejet direct		
Limiter l'impact de l'assainissement collectif	% de résultats inférieurs à la valeur guide de rejet d'E.coli		
Limiter l'impact de l'assainissement non collectif	% de fosses septiques mises aux normes		

Tableau 12 : Indicateurs d'évaluation des actions relatives à l'assainissement urbain

1.2.3 – Réduire les pressions polluantes d'origine nautique

Nature de l'action	Indicateur	Objectif	Réalisé
Limiter les rejets d'eaux noires	Volume d'eaux noires récupérées		

Tableau 13 : Indicateurs d'évaluation des actions relatives à la plaisance

1.2.4 – Information des acteurs et du public

Nature de l'action	Indicateur	Objectif	Réalisé
Information de la population scolaire	% de scolaires sensibilisés		
Information du public	Nombre de connections au site internet		
Communication avec les acteurs	Nombre de réunions annuelles		
Communication avec les acteurs	%des acteurs conviés présents aux réunions		

Tableau 14 : Indicateurs d'évaluation des actions relatives à l'information

1.2.5 – Restaurer et maintenir la qualité de l'eau

Nature de l'action	Indicateur	Objectif	Réalisé
Maintenir une eau de qualité dans les cours d'eau	**% des cours d'eau classés en « passable » en période pluvieuse (concentration)**		
Limiter les pressions bactériennes dans les cours d'eau	**% des cours d'eau classés en « passable » en période pluvieuse (flux)**		
Maintenir la qualité des zones conchylicoles	**% des résultats< 4600 E. coli/100g en période pluvieuse**		
Maintenir la qualité des zones conchylicoles	**% des résultats < 1000 *E. coli*/100 g**		
Maintenir la qualité des zones de baignade	**% des résultats classés en bonne qualité**		

Tableau 15 : Indicateurs d'évaluation de la qualité de l'eau

2. – Bibliographie

FRAISSE J et coll. 1987 – L'évaluation dynamique des organisations publiques, Les éditions d'organisations : 1987.

GARRABE M. 1994 – Ingénierie de l'évaluation économique, Ellipses, Poitiers : 255 p.

GOGER T. 2001 – Aide à la décision publique – Proposition d'un outil d'évaluation de la politique environnementale, application à la politique départementale de l'environnement d'Ille-et-Vilaine, Mémoire MST-AMVR, Université de Rennes I : 42 p

LAVOUX T. et coll. 2000 – Aménagement du territoire et environnement, politiques et indicateurs, Institut Français de l'Environnement et Délégation à l'Aménagement du territoire et à l'action régionale, Orléans :272 p.

MONNIER E. 1987 – Evaluations de l'action des pouvoirs publics : du projet au bilan, Economica, Lassay les Châteaux :169 p.

MOULINIER P. 1994 – L'évaluation au service des politiques culturelles locales : éléments pour la réflexion et l'action, la documentation française, 151 p

PERSONNE M. 1998 – Contribution à la méthodologie d'intégration de l'environnement dans les PME-PMI : Evaluation des performances environnementales : http: // www.agora21.org/production.html.

PIVETEAU V. et coll. 1997 – Agriculture et environnement : Les indicateurs, Institut Français de l'Environnement : 72 p.

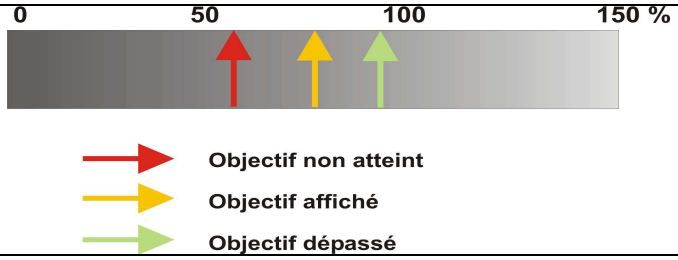
RECHATIN C. et coll. 1996 – Les indicateurs de performances environnementale de la France, Institut Français de l'Environnement :125 p.

SIEE 2001 – Etude de définition des indicateurs de la politique milieux aquatiques, Agence de l'eau Loire Bretagne : 78 p.

VIVERET P. 1989 – L'évaluation des politiques et actions publiques. Propositions en vue du Revenu Minimum d'Insertion, rapport au premier ministre, La documentation française : 193 p.

IFREMER
LER/FBN/Concarneau
Octobre 2008

Fiche « INDICATEUR »

Enjeu	Bon état écologique, chimique et bactériologique
Objectif	Réduire la pollution bactériologique
Sous-objectif	Limiter l'impact des effluents d'origine urbaine et domestique
Programme de rattachement	Contrat de bassin versant
But poursuivi	Suivre la qualité bactériologique des effluents de stations d'épurations communales pour prévenir tout dysfonctionnement chronique de cet équipement
Intitulé de l'indicateur	Pourcentage de résultats inférieurs à la valeur guide de concentration en E.coli dans les effluents au sortir de la station d'épuration
Unité de l'indicateur	%
Type d'indicateur	Pression, **Etat**, Réponse
Objectif chiffré	90% des valeurs inférieures à la valeur guide
Données de base	Concentration en E.coli/100 ml d'eau, obtenue par la méthode normalisée (AFNOR NF EN ISO 9308-3) et réalisée par un laboratoire accrédité pour cette méthode. L'échantillon d'eau sera prélevé les 1er et 16 du mois pour les jours ouvrables. En cas d'impossibilité, le prélèvement sera effectué le premier jour ouvrable suivant cette date. Le prélèvement sera systématiquement effectué entre 8 h et 8h30 et expédié dans les plus brefs délais au laboratoire pour analyse, ceci pour s'affranchir au maximum des fluctuations liées au matériel biologique
Producteur de la donnée	Services techniques des communes ou sociétés fermières
Modalités d'obtention	Obtention de l'accord par écrit du maire de la commune concernée
Fréquence	Hebdomadaire
Calcul de l'indicateur	L'indicateur sera calculé annuellement I (%) = Nbre de valeurs<à la valeur guide x 100 / Nbre total de valeurs
Représentation de l'indicateur (donnée de base)	***Annuel*** : Histogramme E.coli = f(temps) ***Pluriannuel*** : Moyenne et Ecart-type = f(allées)
Interprétation de l'indicateur	
Limites de l'indicateur	
Observation	