



ÉNERGIE

Juin 2022 • www.institutparisregion.fr

SUIVI ET ÉVALUATION DES PLANS «CLIMAT» : UNE PRATIQUE À RENFORCER

LE PLAN CLIMAT-AIR-ÉNERGIE TERRITORIAL (PCAET) MATÉRIALISE LES POLITIQUES SUR L'AIR, L'ÉNERGIE ET LE CLIMAT AUX ÉCHELLES LOCALES. POUR APPRÉCIER LA RÉUSSITE DE LEURS POLITIQUES, LES COLLECTIVITÉS CONCERNÉES ONT BESOIN DE SE DOTER DE DISPOSITIFS DE SUIVI ET D'ÉVALUATION. OR, SI CET EXERCICE EST INCONTOURNABLE POUR UNE AMÉLIORATION CONTINUE DE LA DÉMARCHE, SA MISE EN PLACE EST COMPLEXE ET PARFOIS ÉLOIGNÉE DES ATTENTES. COMMENT DÉPASSER LES ÉCUEILS ET ACTIVER LES LEVIERS ?

Obligatoires dans toutes les intercommunalités de plus de 20 000 habitants depuis la loi de transition énergétique pour la croissance verte de 2015, les Plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) ont été mis en place dans seulement 40 % des 59 collectivités concernées en Île-de-France (au 31 décembre 2021). Ces plans d'une durée de six ans permettent de construire une vision partagée des enjeux, d'établir une stratégie et un plan d'actions, et, au-delà, de contribuer à l'objectif national de neutralité carbone en 2050. Les collectivités ayant adopté leur Plan Climat font face à des difficultés dans le suivi et l'évaluation de leurs actions, tout en méconnaissant les leviers leur permettant de renforcer leurs pratiques.

LE SUIVI ET L'ÉVALUATION, INCONTOURNABLE POUR PILOTER L'ATTEINTE DES OBJECTIFS

Les Plans Climat s'inscrivent dans une démarche d'amélioration continue au regard des objectifs en jeu sur l'énergie et le climat (2030, 2050 et au-delà). À la fin de la période de déploiement des actions, le dispositif de suivi et d'évaluation du programme d'actions permet de conclure si le territoire est sur la bonne trajectoire au regard de ses caractéristiques. Cette évaluation peut se traduire par des ajustements des actions en cours ou l'inscription de nouveaux projets pour être en phase avec les objectifs (eux-mêmes revisités à l'aune de l'urgence climatique). La législation et la réglementation précisent que l'évaluation d'un PCAET porte en premier lieu sur la réalisation et le suivi des actions (trois ans après l'adoption de leur Plan Climat, les collectivités doivent fournir un bilan à mi-parcours), ainsi que sur la gouvernance associée. En fin d'exercice, l'atteinte des objectifs et la trajectoire empruntée sont rapprochées des ambitions régionales et nationales.

UN CYCLE D'ATELIERS DÉDIÉ AU SUIVI ET L'ÉVALUATION DES PCAET

Entre 2020 et 2021, l'Agence régionale énergie climat (AREC) a animé un groupe de travail composé de quelques collectivités avancées dans leur démarche PCAET, de structures relais dans l'accompagnement des territoires et de partenaires institutionnels (Région Île-de-France, Direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports - Drieat, Ademe Île-de-France, Airparif et Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement - Cerema). Dans le cadre des ateliers, les collectivités ont exprimé des besoins d'échanges de bonnes pratiques et de retours d'expériences, mais également des besoins de méthodologie. Si elles semblent plus avancées sur le volet « suivi », la question de l'évaluation reste plus problématique.

SUIVI ET ÉVALUATION : DE QUOI PARLE-T-ON ?

Selon la Société française d'évaluation (SFE), « l'évaluation vise à produire des connaissances sur les actions publiques, notamment quant à leurs effets, dans le double but de permettre aux citoyens d'en apprécier la valeur et d'aider les décideurs à en améliorer la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la cohérence et les impacts ». Porter un exercice d'évaluation vise à déterminer ce qui fonctionne bien ou non dans une politique publique, sur la base de connaissances partagées (des preuves), afin, à terme, d'améliorer la politique publique évaluée. C'est aussi un gage de transparence auprès des acteurs territoriaux et des citoyens.

Le suivi vise à observer l'exécution de la politique, tandis que l'évaluation cherche à juger, à améliorer la future programmation. Et de fait, le suivi renvoie à une analyse de l'état d'avancement et d'exécution alors que l'évaluation vise à mesurer, analyser les effets produits et les causalités. Si le suivi respecte une fréquence régulière (trimestrielle, annuelle...), l'évaluation se prête plus à un exercice épisodique (à mi-parcours, en fin de programme, a posteriori...).

En première lecture, les questions à résoudre seraient d'ordre quantitatif, liées aux émissions de gaz à effet de serre (GES), à l'énergie et à la qualité de l'air : « Quelle est l'évolution des émissions de GES, des polluants atmosphériques, des consommations d'énergie sur le territoire ? » ou « Quelle est la progression des énergies renouvelables et de récupération sur le territoire ? » Elles peuvent aussi être considérées sur d'autres registres, sur une approche plus qualitative, en lien avec les domaines socioéconomiques ou la gouvernance : « En quoi le programme contribue-t-il au rayonnement et à l'attractivité du territoire ? » ou « Comment le programme de transition énergétique accompagne-t-il les changements de pratiques ? » L'exercice de suivi et d'évaluation permet donc d'apporter différentes clés de lecture de la transition énergétique et écologique des territoires.

Au-delà du cadre spécifique de la démarche PCAET, différents défis sont à prendre en compte pour la mise en place du dispositif de suivi et l'évaluation. En premier lieu, celui de mettre en lumière la contribution des territoires aux objectifs énergétiques et écologiques nationaux. En effet, les quatre cinquièmes des orientations de la Stratégie nationale bas carbone¹ ne pourront être mis en œuvre sans l'action des territoires.

Il existe des liens de compatibilité des documents de planification entre différentes échelles territoriales : le PCAET est compatible avec le Schéma régional climat-air-énergie (SRCAE) ; le Plan local d'urbanisme (PLU) et le Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) sont compatibles avec le PCAET, et le PCAET prend en compte le Schéma de cohérence territoriale (SCoT). Ces liens visent à assurer une cohérence de l'action publique. Chaque niveau définit des objectifs et des actions associées, et, probablement, participe à la réalisation de ceux définis au niveau supra. Se pose alors la question de l'articulation des différents suivis et des échanges d'informations entre différentes échelles territoriales (*bottom up, top down*²). La mise à disposition d'outils pour faciliter le travail des collectivités est alors en jeu. Comme évoqué au sein du groupe de travail de l'AREC, c'est aussi la question du référentiel « partagé » sur la transition énergétique et écologique entre les différentes parties prenantes qui se pose : quels indicateurs font sens commun pour qualifier et appréhender la contribution des politiques publiques ?

Un autre défi est de trouver des synergies en matière de suivi-évaluation des projets grâce aux dispositifs de financement. Dans une période inédite de mise à disposition de nouveaux outils financiers, les collectivités ont la possibilité de faire financer leurs projets « climat » par l'État via les Contrats territoriaux de relance et de transition écologique (CRTE). En contrepartie, elles s'engagent à fournir données et indicateurs sur l'état des lieux à l'instant « t » et les évolutions générées par la mise en œuvre des actions. Ce qui relève d'une synergie évidente entre les CRTE et les PCAET, tant sur le fond (actions à privilégier) que sur les modalités de suivi et d'évaluation.

Il s'agit aussi d'offrir une vision globale des trajectoires d'atténuation et d'adaptation qui sont complémentaires et interdépendantes. Si la mesure de l'atténuation s'appuie sur les émissions de GES et les consommations d'énergie, celle sur l'adaptation est tout autre. Pour qualifier et suivre la vulnérabilité d'un territoire, et apprécier son degré d'adaptation au présent et à l'avenir, tout un registre de données et d'indicateurs (non liés uniquement à l'énergie) est à l'œuvre (par exemple, nombre d'agriculteurs ayant une assurance contre les événements climatiques extrêmes, surface additionnelle d'aires protégées et corridors biologiques, nombre d'agents ayant suivi une formation, développement des systèmes d'alerte, nombre d'entreprises ayant engagé une analyse de la vulnérabilité, part de la population âgée de plus de 65 ans...). Une seule variable ne suffit pas à faire consensus pour apprécier la situation du territoire ou alors le questionnement est à resserrer. La collectivité est donc amenée à gérer un système de données lui permettant de répondre à la fois aux questionnements induits par l'atténuation et l'adaptation.

Enfin, il faut consolider la culture du suivi et de l'évaluation. La montée en compétences sur ces questions demeure un défi majeur. Véritable « serpent de mer », l'évaluation reste une pratique à développer dans les collectivités territoriales.

« Le suivi et l'évaluation restent des points d'amélioration pour la plupart des PCAET. Éléments-clés du pilotage, l'évaluation est rarement pensée dès la phase d'élaboration du PCAET, alors que cela permettrait d'anticiper la collecte des données qui sont nécessaires. »

Oriane Cébile, Anaëlle Contrepois,
Intercommunalités de France (ADCF),
juillet 2021

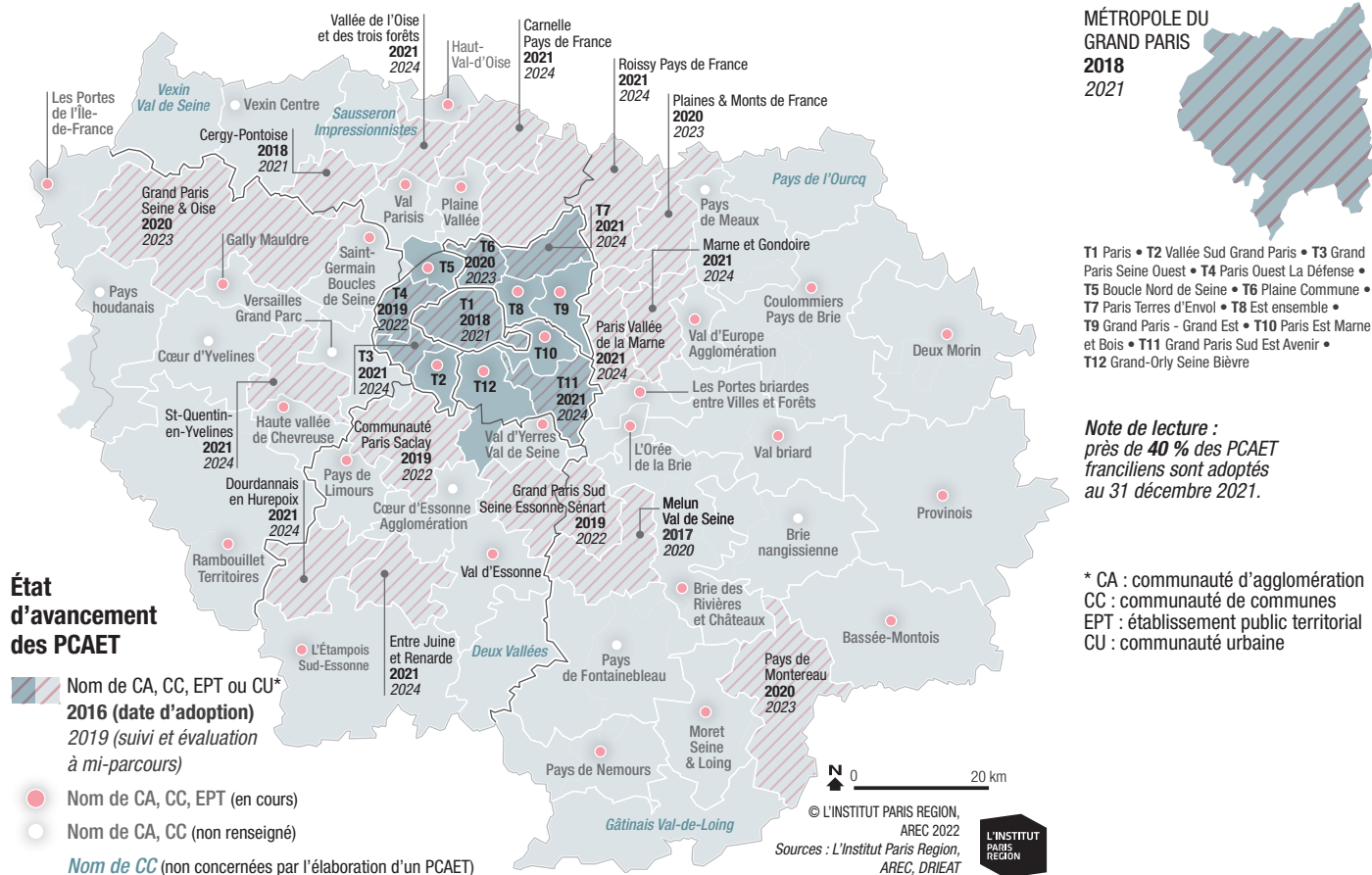
QUELS OBSTACLES ?

Passer en revue la liste des obstacles rencontrés permet de mieux cerner ce qui, in fine, pourrait être fait pour y remédier et faire du suivi et de l'évaluation une vraie compétence des collectivités.

Trouver la bonne gouvernance

Le dispositif de suivi et d'évaluation respecte une approche méthodologique, un mode opératoire, comportant un certain nombre de tâches à traiter en amont : définir les questions évaluatives auxquelles la collectivité souhaite répondre, l'équipe projet, le périmètre d'études concerné... Il s'agira aussi de dépasser les confusions entre suivi et évaluation pour s'accorder sur les résultats recherchés. Les collectivités étant soumises également à d'autres tâches lors du lancement de la démarche PCAET, si ce dispositif n'est pas posé au démarrage du Plan Climat, il peut générer des difficultés dans leur capacité à disposer des données nécessaires ou ajouter une pression supplémentaire sur leur plan de charge. L'enjeu est donc d'anticiper la gouvernance et les moyens de suivi et d'évaluation.

Programmation du suivi-évaluation dans les PCAET franciliens



S'appuyer sur des données fiables

Une autre difficulté est plus spécifique à la consolidation et à l'analyse des données et des indicateurs. Le Réseau d'observation statistique de l'énergie et des émissions de gaz à effet de serre en Île-de-France (ROSE) facilite l'accès à des données précises sur les consommations d'énergie, les émissions de GES et les productions d'énergie, et ce, aux mailles locales. Airparif, partenaire du ROSE, assure des missions similaires concernant les émissions de polluants atmosphériques et la qualité de l'air. Ce sont les données de référence pour les exercices de planification, tant dans les phases de diagnostics que de suivi-évaluation.

Cependant, la collectivité doit aussi rechercher des registres de données plus spécifiques et/ou thématiques à l'échelle du territoire. Par exemple, dans le suivi et l'évaluation des politiques de rénovation énergétique, cela concernera le nombre de logements rénovés avec les classes énergétiques associées. La collectivité doit alors composer avec de multiples acteurs dans la recherche de données au regard des domaines d'actions couverts par le PCAET.

Prévoir des outils d'analyse pertinents

Une fois la collecte et le traitement des données et indicateurs réalisés, se pose la question de leur analyse en fonction des outils et ingénieries disponibles au sein de la collectivité. Une problématique récurrente est celle liée à l'évaluation de la contribution

des politiques publiques aux résultats obtenus (impacts sur les émissions de GES), a fortiori quand le territoire continue d'évoluer (augmentation de la population, nouveaux logements, développement du trafic routier...) et « gomme » l'efficacité des actions en place.

Définir une vision

Ces difficultés sont liées essentiellement à la mobilisation des équipes et au temps accordé pour réaliser cet exercice de suivi et évaluation. Tel qu'observé en Île-de-France, un programme d'actions PCAET comporte en moyenne une cinquantaine d'actions. À ces actions peuvent se référer un, deux ou cinq indicateurs, pouvant générer un travail sur une centaine de données, voire plus et se transformer en « usine à gaz ».

Finalement, se pose la question de départ : que cherche-t-on à démontrer ? Quelle vision associe-t-on à l'exercice de suivi et d'évaluation de la démarche PCAET ? Certes, un cadre réglementaire est posé, cependant cet exercice doit aussi être en phase avec le projet de territoire vu sous l'angle du Plan Climat. Pour les élus, en particulier en période électorale, l'exercice de suivi et évaluation oscille entre justification et valorisation. En outre, la philosophie du PCAET est aussi de s'accorder avec toutes les parties prenantes du Plan, participant à sa mise en œuvre, sur les attendus de cet exercice. Il convient donc de clarifier en amont les finalités de la démarche.

QUELS LEVIERS ACTIONNER ?

Avant d'apporter quelques éclairages sur les leviers actionnables, il faut avant tout s'inscrire dans une approche pragmatique et de bon sens. La collectivité devra chercher à lever les écueils sur la capacité ou non à délivrer les résultats, et à collecter des données (s'assurer, déjà, qu'elles existent). Deux recommandations seraient de limiter le nombre d'indicateurs par action et de dégager le temps de travail nécessaire à cet exercice (non seulement pour le référent en charge du PCAET, mais également pour les différents services et directions de la collectivité). Au cours du cycle d'ateliers de l'AREC, il est apparu que dédier 5 % du temps à l'évaluation sur l'ensemble de la démarche PCAET était un bon compromis. L'évaluation ne doit pas prendre le pas sur l'action.

Pour lever des difficultés liées à la charge de travail, il y a un enjeu de mutualisation au regard des différentes démarches portées par la collectivité. Ainsi, le travail de collecte et de traitement de données peut être réalisé au service de différents exercices (PCAET, CRTE, Agenda 2030...).

En outre, certaines démarches portent aussi des référentiels, des approches méthodologiques utiles au PCAET. C'est le cas de l'approche « Territoire engagé pour la transition écologique » (anciennement « Cit'ergie »).

Pour pallier la difficulté d'un manque d'informations exhaustives à l'échelle du territoire, une technique serait d'utiliser des approches alternatives, en travaillant sur la base d'échantillons (au niveau d'un bâtiment « type », par exemple). La question de l'évaluation est aussi l'opportunité de questionner les pratiques et les usages, avec une approche qualitative. Ainsi, les remontées de terrain par rapport au développement d'un service ou d'une infrastructure apportent des éclairages supplémentaires sur l'efficacité et l'appropriation de ces actions.

Bien souvent abordée ex post, l'évaluation peut aussi être considérée ex ante. Et cela rejoint, par exemple, le cadre des évaluations environnementales stratégiques. Les phases de travail réalisées en amont permettent à la collectivité de s'inscrire dans ce processus et de le pérenniser tout au long de la démarche, en appréhendant ce qu'il est possible d'évaluer. Dans une approche ex ante, ces travaux deviennent alors des outils d'aide à la décision au service de la collectivité.

ACCOMPAGNER LES COLLECTIVITES

À l'échelle des collectivités qui ont mis en place des PCAET, le suivi-évaluation doit être considéré comme une boussole pour appréhender l'atteinte des objectifs de leurs politiques sur l'air, l'énergie et le climat. Si un cadre réglementaire est posé, la collectivité peut aussi s'en saisir comme d'une opportunité. À l'échelle régionale, le ROSE apporte la garantie de disposer de données et d'indicateurs pérennes faisant foi. Des défis demeurent pour outiller les collectivités sur le volet des émissions de GES indirectes (émissions correspondant aux importations et aux exportations générées par le territoire, ces dernières pouvant être trois à quatre fois plus importantes que les seules émissions locales) ou sur des données plus fines dans les secteurs du bâti ou des transports. L'échelle régionale est à l'interface des démarches opérationnelles des intercommunalités et des communes et de l'échelle nationale ayant besoin d'une vision des contributions des échelles infra.

À l'heure du bilan à mi-parcours des PCAET, l'accompagnement des collectivités territoriales dans l'exercice de suivi et d'évaluation est plus que jamais d'actualité. Il permet de mettre en lumière les outils au service des territoires déjà disponibles, et porte le défi de nouveaux développements afin de consolider la culture du suivi et d'évaluation des collectivités territoriales. ■

Sandra Garrigou, chargée de projets Plans Climat et adaptation
 Sophie Dedieu, chargée de projets Plans Climat et participation
 département Énergie et climat AREC (Christelle Inseguex, directrice)
 Agnès Parnaix, chargée d'études Évaluation des politiques publiques
 mission Planification (Sandrine Barreiro, directrice)

Avec l'aimable relecture des partenaires franciliens

1. La Stratégie nationale bas-carbone de la France (SNBC 2), révisée en 2020 pour intégrer la trajectoire de neutralité carbone ou « Zéro émissions nettes » (ZEN) en 2050, porte l'objectif de réduire de 40 % les émissions françaises de GES en 2030 par rapport à 1990. La prochaine SNBC, prévue en 2024, devra intégrer la traduction pour la France du nouvel objectif européen pour 2030 et de l'ensemble du paquet « Fit for 55 ».
2. Bottom up : approche ascendante qui contribue et participe à la réalisation de la planification supra. Top down : approche descendante qui contribue et participe à la réalisation de la planification infra.
3. L'Agenda 2030 propose un cadre de référence aux collectivités territoriales pour décliner les 17 Objectifs du développement durable (ODD) sur les territoires. L'Agenda 2030 est issu de la fusion des principes de l'Agenda du développement et de l'Agenda 21.

DIRECTEUR DE LA PUBLICATION

Fouad Awada

DIRECTRICE DE LA COMMUNICATION

Sophie Roquelle

REDACTION EN CHEF

Laurène Champalle

MAQUETTE

Jean-Eudes Tilloy

INFOGRAPHIE/CARTOGRAPHIE

Sylvie Castano

MÉDIATHÈQUE/PHOTOTHÈQUE

Inès Le Meledo, Julie Sarris

FABRICATION

Sylvie Coulomb

RELATIONS PRESSE

Sandrine Kocki

33 (0)1 77 49 75 78

L'Institut Paris Region

15, rue Falguière
 75740 Paris cedex 15
 33 (0)1 77 49 77 49

ISSN 2724-928X
 ISSN ressource en ligne
 2725-6839



institutparisregion.fr



RESSOURCES

- Intercommunalités de France, « La contribution des intercommunalités à la transition énergétique : analyse des PCAET approuvés », juillet 2021.
- AREC, cycle d'ateliers « Suivre et évaluer son Plan climat-air-énergie territorial », 2020-2021.
- Dedieu Sophie, « Plans climat : où en sont les collectivités franciliennes ? », Note rapide n° 848, L'Institut Paris Region, mai 2020.
- Club STEP, « Indicateurs territoriaux climat-air-énergie : lesquels choisir et comment les utiliser ? », janvier 2020.
- Ademe, programme Territoire engagé pour la transition écologique.
- Airparif, l'observatoire de la qualité de l'air en Île-de-France.
- DRIEAT, la transition écologique, axe transversal des CRTE.
- ROSE, observatoire francilien de l'énergie et des gaz à effet de serre.

L'INSTITUT
 PARIS
 REGION