

Le Comité pour le changement climatique au Royaume-Uni

Quel retour d'expérience et quels enseignements pour la France ?

Andreas Rüdinger, Lola Vallejo (Idri)

LE CCC, ACTEUR CENTRAL DE LA GOUVERNANCE CLIMAT AU ROYAUME-UNI

Crée par la loi climat de 2008, le Committee for Climate Change (CCC) est devenu la clé de voûte de la gouvernance climat au Royaume-Uni au cours de ses 10 premières années d'existence. Il occupe un rôle central dans l'évaluation des politiques climatiques (sur l'adaptation comme sur l'atténuation) et la définition des budgets carbone. Son mandat est par ailleurs renforcé par l'articulation étroite qu'il entretient avec le Parlement britannique et l'obligation donnée au gouvernement de répondre aux recommandations du comité d'experts.

DES MOYENS CONSÉQUENTS GARANTS D'INDÉPENDANCE

Doté du statut d'autorité administrative indépendante, le CCC bénéficie d'une forte autonomie dans la gestion de ses activités. Avec un secrétariat d'une trentaine de personnes et un budget annuel d'environ 4 millions d'euros, il dispose également de ressources conséquentes, qui garantissent sa capacité à produire de l'expertise pertinente pour les politiques publiques, fondement de sa légitimité et garante de son indépendance.

QUELLES LEÇONS POUR LA GOUVERNANCE FRANÇAISE ?

La diversité des instances consultatives et de conseil dans le domaine des politiques énergétiques en France est souvent perçue comme un facteur de complexité. Face à ce constat, la Cour des Comptes a récemment émis une proposition de réforme, visant à remplacer l'ensemble des organismes par une nouvelle institution d'experts pour éclairer les choix gouvernementaux. Cette proposition appelle deux remarques. En premier lieu sur la nécessité de bien distinguer la question du renforcement du rôle des experts indépendants de la réforme des instances de consultation des parties prenantes, les deux relevant de logiques et d'institutions différentes (bien que complémentaires).

En second lieu, sur l'évolution possible du Comité d'experts pour la transition énergétique français. Bien qu'ayant un mandat comparable au CCC britannique, celui-ci dispose actuellement de compétences et de moyens plus réduits, limitant considérablement sa capacité d'influence. L'expérience du CCC pourrait servir d'inspiration à la réforme envisagée, en illustrant les vertus d'une autorité d'experts réellement indépendante avec des compétences fortes et des ressources adéquates.

Copyright © 2018 IDDRI

En tant que fondation reconnue d'utilité publique, l'Iddri encourage, sous réserve de citation (référence bibliographique et/ou URL correspondante), la reproduction et la communication de ses contenus, à des fins personnelles, dans le cadre de recherches ou à des fins pédagogiques. Toute utilisation commerciale (en version imprimée ou électronique) est toutefois interdite.

Sauf mention contraire, les opinions, interprétations et conclusions exprimées sont celles de leurs auteurs, et n'engagent pas nécessairement l'Iddri en tant qu'institution ni les individus ou les organisations consultés dans le cadre de cette étude.



Citation : Rüdinger, A., Vallejo, L. (2018). Le Comité pour le changement climatique au Royaume-Uni - Quel retour d'expérience et quels enseignements pour la France ? *Studies* N°06/18, Iddri, Paris, France, 20 p.



Ce travail a bénéficié d'une aide de l'État gérée par l'Agence nationale de la recherche au titre du programme « Investissements d'avenir » portant la référence ANR-10-LABX-01.



Pour toute question sur cette publication, merci de contacter :
Andreas Rüdinger – andreas.rudinger@iddri.org
Lola Vallejo – lola.vallejo@iddri.org

ISSN 2258-7535

Le Comité pour le changement climatique au Royaume-Uni

Quel retour d'expérience et quels enseignements pour la France ?

Andreas Rüdinger, Lola Vallejo (Iddri)

INTRODUCTION : POURQUOI S'INTÉRESSER AU COMITÉ POUR LE CHANGEMENT CLIMATIQUE ?	5
1. ORIGINES ET MANDAT DU CCC	6
1.1. Un soutien trans-partisan à sa genèse	6
1.2. Un mandat de conseil et d'évaluation large	6
1.3. Un positionnement institutionnel garant d'indépendance	7
2. RESSOURCES ET FONCTIONNEMENT DU CCC	8
2.1. Des moyens humains, financiers et techniques conséquents	8
2.2. Le fonctionnement complémentaire du comité et du secrétariat	9
2.3. La saisine du CCC par les institutions	9
3. LE BILAN DE L'ACTION DU CCC	10
3.1. Consensus (2008-2011)	II
3.2. Mise à l'épreuve (2011-2018)	II
3.3. Critiques	II
4. QUELS ENSEIGNEMENTS DE L'EXPÉRIENCE DU CCC POUR LA FRANCE ?	12
4.1. Les conditions nécessaires à une action efficace du CETE	12
4.2. Pistes de réformes pour la gouvernance des politiques climatiques	15
ANNEXES	16
BIBLIOGRAPHIE	19

INTRODUCTION : POURQUOI S'INTÉRESSER AU COMITÉ POUR LE CHANGEMENT CLIMATIQUE ?

À travers l'évaluation et la révision de la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) et de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), l'année 2018 constitue la première mise à l'épreuve du cadre de gouvernance climat instauré en France par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (TECV), adoptée en 2015. Hasard du calendrier, l'année 2018 marque par ailleurs le 10^e anniversaire de la première législation nationale entièrement dédiée à la question climatique : celle du Royaume-Uni, le *Climate Change Act* de 2008.

La loi britannique a inspiré de nombreuses législations à travers le monde, et notamment la loi pour la transition énergétique en France, comme en témoignent dans les deux pays :

- **l'adoption d'un objectif juridiquement contraignant pour les réductions d'émissions de gaz à effet de serre (GES) nationales d'ici 2050** : cet objectif ancre l'ambition politique dans la durée et lui confère crédibilité et visibilité ;
- **l'introduction de budgets carbonés nationaux d'une durée de 5 ans** : ce mécanisme de gouvernance permet d'articuler les politiques de court terme avec l'objectif de long terme, et de tenir compte des progrès réalisés (ou retards accumulés) au fil du temps ;
- **la création d'un comité d'experts indépendants sur les questions climatiques** : le comité pour le changement climatique (CCC) au Royaume-Uni, et le comité d'experts pour la transition énergétique (CETE) en France. Alors que le CCC est chargé de conseiller les décideurs politiques sur les orientations de moyen et long termes et de fournir une évaluation annuelle indépendante de la mise en œuvre sur le court

terme au Parlement, le CETE a un rôle consultatif dans le cadre de l'élaboration du budget carbone, de la SNBC et de la PPE et de leur mise en œuvre.

Au Royaume-Uni, le bilan des dix ans du *Climate Change Act* de 2008 a permis de réaffirmer le rôle central du CCC dans l'architecture de la gouvernance climatique (Fankhauser *et al.*, 2018). En France, en revanche, l'action du CETE doit s'articuler avec celle de nombreuses autres instances consultatives (cf. section 4 et Annexe 1).

Alors que le gouvernement français envisage de créer un nouveau comité dédié à la prospective et au suivi des politiques énergétiquesⁱ, dont le mandat pourrait ressembler à celui du comité d'experts britannique, il est opportun de comprendre comment le CCC a acquis et préservé cette place centrale depuis sa création et comparer leurs caractéristiques principales (cf. sections 1, 2, 3 et Annexe 2).

Cette étude vise ainsi à mieux comprendre le CCC britannique afin d'en tirer les enseignements pertinents pour le contexte français, et le comité d'experts pour la transition énergétique en particulier.

i. Le rapport de la Cour des Comptes relatif au « soutien aux énergies renouvelables » de mars 2018 cite ainsi une lettre du Premier ministre évoquant la volonté d'envisager « la création d'un comité dédié à la prospective, qui rassemblerait des expertises multiples, tant publiques que privées, dans le but de contribuer à la production de consensus technique et scientifique sur l'avenir de notre système énergétique (...) Cette instance serait chargée de suivre la réalisation des grands objectifs de la politique de l'énergie, notamment des documents de planification comme la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE). Outre son rôle de suivi, elle pourrait éclairer le Gouvernement sur les évolutions technologiques et économiques, voire sociales dans le secteur de l'énergie, et recommander le cas échéant des évolutions des orientations de l'Etat pour en tenir compte » (Cour des Comptes, 2018).

Elle s'articule autour de quatre sections :

1. Les origines et le cadre juridique du CCC : sa genèse, son mandat et son positionnement institutionnel
2. Les ressources et le fonctionnement du CCC : les moyens, la composition du comité, son organisation et sa saisine
3. Le bilan du CCC : historique et état des lieux critique
4. Les enseignements du CCC pour la France

1. ORIGINES ET MANDAT DU CCC

1.1. Un soutien trans-partisan à sa genèse

L'idée d'une institution garante de l'ambition climatique de long terme a d'abord germé dans la communauté académique, afin de répondre au décalage entre les considérations électorales et le besoin de stabilité des politiques climatiques sur le long terme, faisant le parallèle avec la création d'autorités indépendantes chargées du contrôle de l'inflation via le pilotage des taux d'intérêts directeurs (Brunner, Flachsland, & Marschinski, 2012 ; Helm, Hepburn, & Mash, 2003). Sur cette base, un *think tank* britannique² travaillant sur un projet trans-partisan de politique climatique a émis la proposition qu'une future autorité indépendante du climat devrait non seulement avoir un mandat de suivi et de conseil au gouvernement, mais également disposer de la prérogative réglementaire de définir de manière indépendante les budgets carbone (Clayton, Pidgeon, & Whitby, 2006)³.

Dans la suite du processus d'élaboration du *Climate Change Act*, le gouvernement a préféré limiter le mandat du CCC à un rôle de suivi et de conseil, au motif que déléguer la définition des budgets carbone à un organe non élu manquerait de légitimité démocratique (McGregor, Kim Swales, & Winning, 2012; Miliband, 2007). La loi britannique

indique ainsi que les budgets carbone définis par le gouvernement doivent être validés par les deux chambres du Parlement avant d'entrer en vigueur, contrairement à la France, où les budgets carbone sont uniquement fixés par décret gouvernemental.

Plusieurs facteurs ont contribué à un soutien politique fort du projet de loi :

- en premier lieu, la pression populaire forte à la suite d'une campagne de mobilisation des ONG (*The Big Ask*), qui appuyait l'idée d'un organe indépendant garant de l'ambition en matière de politique climatique, en réaction à des objectifs non tenus par les gouvernements précédents (Carter & Childs, 2017) ;
- puis une légitimité économique nouvelle pour les politiques climatiques après la publication du Rapport Stern sur l'économie du changement climatique en 2006 (Lorenzoni & Benson, 2014) ;
- enfin, un fort engagement de l'opposition conservatrice sur la question climatique, soucieuse de « verdier » son profil politique, renforçant ainsi la pression sur le gouvernement travailliste pour afficher une ambition forte (Lockwood, 2013).

Lors de son vote au Parlement, le projet de loi a bénéficié d'un important consensus trans-partisan, et a obtenu le soutien de 463 des 466 membres de la Chambre des Communes.

1.2. Un mandat de conseil et d'évaluation large

Dans le *Climate Change Act* de 2008, l'institution a deux fonctions principales : **conseiller** le gouvernement sur les orientations stratégiques de la politique climatique et évaluer la mise en œuvre des politiques publiques à intervalles réguliers. Plus spécifiquement, le mandat précise que le CCC doit conseiller le gouvernement sur :

- la définition et, le cas échéant, l'évolution de l'objectif de réduction d'émissions pour 2050 ;
- la définition des budgets carbone, leur répartition par secteur et les modalités d'atteinte en matière de réduction d'émissions domestiques et de mécanismes de compensation à l'international ;
- l'inclusion des émissions issues de l'aviation internationale et du fret maritime dans les objectifs de moyen et long terme ;
- le rapport gouvernemental adressant l'évaluation des risques liés aux impacts du changement climatique (tous les cinq ans) ;
- toute question (portant sur un secteur, un instrument politique, une technologie) pour lequel le CCC aurait été saisi par le gouvernement du

2. Ce rapport a été publié par le « comité parlementaire multipartite sur le changement climatique » (*All-Party Parliamentary Climate Change Group*), qui est un groupe de réflexion incluant des parlementaires de tous bords et des acteurs privés, sous l'égide du think tank *Policy Connect*.

3. Dans le texte original : “We recommend that the Government establish an authoritative independent body, similar to the Bank of England Monetary Policy Committee, to agree UK climate change targets and measures to meet these, and to report at least annually on progress towards meeting them, in a fully transparent manner and in the light of the best available scientific assessments.” (Clayton, Pidgeon, & Whitby, 2006, p. 25)

Royaume-Uni ou des administrations dévolues (gouvernements d'Écosse, du pays de Galles et de l'Irlande du Nord).

En second lieu, la responsabilité de suivi et d'évaluation des politiques du CCC porte sur :

- la publication d'un rapport d'avancement annuel relatif à l'atteinte des budgets carbone et de l'objectif 2050 ;
- après la fin de chaque période des budgets carbone (c'est-à-dire tous les 5 ans), ce rapport d'évaluation doit également analyser en détails les instruments politiques qui ont permis (ou n'ont pas permis) d'atteindre le budget carbone ;
- l'évaluation du programme national d'adaptation au changement climatique (tous les 5 ans en principe).

Cette fréquence de production de rapports de suivi, annuelle, est plus importante qu'en France, où le CETE ne publie ses avis que tous les cinq ans.

À la différence du CETE français, le mandat du CCC couvre aussi l'ensemble des questions liées au changement climatique : **atténuation et adaptation⁴**. Le comité d'experts « principal » du CCC (composé de 8 membres) est ainsi secondé par le Sous-Comité sur l'adaptation au changement climatique (ASC), composé de 6 membres, sous la direction de la vice-présidente du CCC.

1.3. Un positionnement institutionnel garant d'indépendance

L'indépendance du comité, cruciale pour que les travaux de celui-ci soient considérés comme fiables par l'ensemble des acteurs politiques et des parties prenantes, est directement ancrée dans le *Climate Change Act*. L'article 42 précise que, tout en étant responsable du cadrage stratégique de son travail, le gouvernement ne peut en aucun cas influencer directement le contenu des rapports du CCC.

D'autres éléments du *Climate Change Act* permettent de rendre plus concrète cette injonction d'indépendance.

Contrairement aux comités français et allemand, qui n'existent formellement qu'à travers la nomination de leurs membres (sans que le comité ne soit considéré comme une personne morale), le CCC est une institution à part entière, la loi lui conférant le **statut d'autorité administrative**

4. Dans le projet de loi initial proposé par le gouvernement, le comité d'experts devait uniquement traiter des politiques d'atténuation ; le mandat sur l'adaptation a été intégré sur proposition de la chambre haute (Miliband, 2007).

indépendante (non-departmental public body). Ce statut lui permet de gérer de manière autonome son activité et d'obtenir des moyens conséquents, incluant un secrétariat d'une trentaine de personnes et un budget permettant de commander des études à d'autres institutions (voir section 2).

Bien que placé sous la responsabilité du secrétaire d'État à l'Énergie et au Climat⁵, l'indépendance du comité est renforcé par sa **relation directe avec le Parlement**. En premier lieu, les rapports annuels d'évaluation des politiques climatiques sont produits à destination du Parlement, qui les discute en commissions parlementaires. Ces débats offrent une base aux Parlementaires pour interpeller ensuite les membres du gouvernement, soit par questions écrites, soit lors des séances plénières, et confèrent aux rapports du CCC **une forte visibilité et une importance politique significative en matière de contrôle de l'action du gouvernement**. À titre de comparaison, en France, les avis du comité d'experts pour la transition énergétique sont transmis uniquement au gouvernement, et le Parlement n'a aucune implication formelle dans le processus d'évaluation et de révision de la SNBC et de la PPE, bien qu'il ait réclamé un droit de regard à plusieurs reprises (Chanteguet, Battistel, Buis, & Aubert, 2016 ; Goua & Mariton, 2016). La relation directe entre le CCC et la Chambre des Communes s'exprime également lors de la sélection de la personne en charge de la présidence du comité. Après avoir été choisi par le ministère de tutelle, celle-ci doit se soumettre à une audition devant la commission parlementaire pour l'énergie et le changement climatique avant d'être confirmée à ce poste.

Le pouvoir de contrôle du CCC sur l'action gouvernementale est par ailleurs renforcé par une autre disposition du *Climate Change Act*, spécifiant que **le gouvernement doit obligatoirement présenter devant le Parlement une réponse au rapport d'évaluation du CCC** traitant des enjeux et recommandations identifiés par les experts ; de même pour les recommandations du comité d'experts relatifs à la définition du niveau des budgets carbone à venir. Si le gouvernement a le droit de ne pas suivre les préconisations du CCC, il doit obligatoirement fournir une réponse détaillée et argumentée justifiant sa décision. Et, pour l'instant, l'avis du comité a toujours été suivi par le gouvernement, même en cas de conflit entre différents départements ministériels (voir section 3.1).

5. Créé en parallèle de la loi climat de 2008, le *Department for Energy and Climate Change* a été l'interlocuteur direct (et le principal financeur) du CCC jusqu'en 2016, lorsque la nouvelle Première ministre Theresa May a décidé de fusionner ces fonctions avec le nouveau ministère pour les Affaires économiques, l'Énergie et la Stratégie industrielle (Sautelet, 2016).

2. RESSOURCES ET FONCTIONNEMENT DU CCC

Le Committee for Climate Change a officiellement débuté ses travaux en tant qu'autorité administrative indépendante fin novembre 2008. Il a néanmoins commencé ses activités de manière anticipée en tant que comité informel (*shadow committee*) à effectif réduit dès février 2008 à l'initiative du gouvernement, afin d'éclairer le débat parlementaire sur le niveau d'ambition de l'objectif 2050. Initialement défini autour d'une réduction des émissions de GES de -60 % entre 1990 et 2050, celui-ci a finalement été relevé à -80 % dans la version finale du *Climate Change Act*, en grande partie sous l'influence du CCC naissant (Carter & Childs, 2017 ; Lorenzoni & Benson, 2014; McGregor *et al.*, 2012).

2.1. Des moyens humains, financiers et techniques conséquents

Outre la légitimité acquise par l'effet de la loi, l'activité du CCC a pu dès le départ compter sur des ressources conséquentes. Sur le plan des ressources humaines, le CCC a été doté d'un **secrétariat permanent** de 22 personnes (équivalents temps plein), pour la plupart des fonctionnaires hautement qualifiés, dès sa première année de fonctionnement. Il a culminé à un effectif de 32 personnes en 2012 (dont 26 analystes). Le comité et le sous-comité à l'adaptation, au nombre de treize en tout, se réunissent chacun environ une fois par mois pendant une journée, pour laquelle ils sont défrayés à hauteur de 800 à 1 000 livres.

Au-delà des ressources humaines du secrétariat, la **crédibilité scientifique des membres**, et plus particulièrement la **stature politique des deux présidents successifs** du CCC, figure parmi les ressources les plus précieuses du comité. Le premier président, Lord Adair Turner, a été simultanément président de l'Autorité britannique de régulation des services financiers (FSA) entre 2008 et 2013 en parallèle de son mandat au CCC, après avoir dirigé la Fédération de l'industrie britannique (CBI). Il a été remplacé en 2012 par Lord Deben (John Gummer), ancien député et secrétaire d'État dans différents postes, dont l'Environnement dans le gouvernement Thatcher entre 1993 et 1997. Ces deux présidents sont membres de la chambre des Lords, depuis 2005 et 2010, respectivement, sous l'étiquette indépendante (*crossbencher*) pour Lord Turner et conservateur pour Lord Deben. Si cette présidence politique peut étonner à la tête d'un comité d'expertise indépendant, elle s'explique en partie par le fait que les membres de

la chambre des Lords, élus à vie, sont considérés peu sujets aux pressions politiques. Et elle contribue indéniablement à l'autorité et à l'influence politique du CCC.

Du point de vue financier, le comité bénéficie d'un **budget conséquent, intégralement financé sur ressources publiques**. Le budget du CCC associe à la fois un financement structurel, couvrant les missions statutaires du CCC (en matière d'évaluation de la mise en œuvre notamment), et des financements *ad hoc* pour les activités de conseil exercés par le CCC pour le compte du gouvernement central et des administrations dévolues. Il comporte par ailleurs deux lignes budgétaires distinctes pour les activités relatives à l'atténuation et à l'adaptation au changement climatique. L'ensemble du budget a atteint 3,6 millions de livres (4 millions d'euros) dès sa première année pleine de fonctionnement⁶, a culminé à 4,3 millions de livres (4,9 millions d'euros) en 2012 avant de se stabiliser au niveau de sa création (3,6 millions de livres) en 2016-2017. Ce budget provient des deux ministères de tutelle (ministère de l'Énergie et du Climat, désormais intégré dans le ministère de l'Économie, de l'Énergie et de la Stratégie industrielle, BEIS, et ministère de l'Environnement, DEFRA), à hauteur de 84 %, et des administrations dévolues (gouvernements d'Écosse, du pays de Galles et de l'Irlande du Nord), pour les 16 % restants.

La **dépendance financière du CCC vis-à-vis de ses ministères de tutelle**, en charge de statuer sur sa demande de budget chaque année, peut être identifiée comme un risque potentiel pour son indépendance et sa capacité à exercer une pression effective sur le gouvernement (Fankhauser, Averchenkova, & Finnegan, 2018). Dans ce contexte, la stabilité budgétaire de l'institution depuis sa création est riche d'enseignements. Si l'institution a effectivement dû accepter une réduction de son budget en conséquence de politiques d'austérité⁷, l'effort demandé a été moins important que pour d'autres institutions, et le budget reste globalement peu affecté par les alternances au pouvoir. Quand la nouvelle Première ministre Theresa May a décidé en 2016 de fusionner le ministère de l'Énergie et du Changement climatique (DECC, créé en 2008) avec le nouveau grand ministère pour les Affaires

6. Le premier rapport d'activité (2008-09) porte uniquement sur 7 mois. Afin de faciliter la comparaison avec les années suivantes, l'année d'activité 2009-2010 a été prise comme référence ici.

7. À la suite des coupes budgétaires, le CCC a réduit son budget de 20 % entre 2011 et 2013 (DECC, 2014), en baissant significativement ses charges logistiques (déplacements, loyers, services extérieurs) afin d'éviter une réduction des effectifs.

économiques, l’Énergie et la Stratégie industrielle (BEIS), elle n’a pas touché au budget du CCC, pas moins que son prédecesseur David Cameron, qui avait pourtant mis fin à de nombreuses politiques publiques de soutien aux énergies renouvelables et à l’efficacité énergétique, au nom de la réduction du déficit public (Vaughan & Harvey, 2015). Bien que réel, le risque budgétaire pour le CCC semble ainsi atténué par la perte de crédibilité que pourrait essuyer un gouvernement qui affaiblirait radicalement l’institution en termes de ressources en dépit de son rôle central dans la gouvernance du *Climate Change Act*. Les administrations de l’Écosse, du pays de Galles et d’Irlande du Nord, pour lesquelles le CCC doit également fournir conseils et évaluations, ne manqueraient pas d’y marquer leur opposition. Le CCC pourrait cependant chercher à émuler des modèles alternatifs de financement, comme un financement direct du ministère des Finances (*Treasury*) soumis à l’approbation du Parlement, à l’instar de la Monnaie royale (*Royal Mint*).

En matière de moyens, le CCC dispose également d’un **accès aux différents outils de modélisation** employés par les ministères, et bases de données publiques, ce qui constitue un avantage non négligeable pour mener à bien ses analyses en lien avec la définition des futurs budgets carbone.

2.2. Le fonctionnement complémentaire du comité et du secrétariat

La répartition des tâches entre le comité (et le sous-comité à l’adaptation) d’une part et le secrétariat d’autre part joue un rôle clé dans son fonctionnement. Outre son rôle d’expertise, le premier forme un organe de direction (associant également le directeur du secrétariat) qui définit les orientations stratégiques des activités, supervise les rapports et contribue directement aux travaux en fonction des compétences spécifiques de ses membres (nommés « champions » de thèmes spécifiques) et représente formellement le CCC (lors d’auditions ou d’interventions publiques). Le second constitue la cheville ouvrière de l’institution, regroupant des analystes de disciplines variées pour être en mesure de traiter l’étendue des sujets.

Outre son expertise en interne, le CCC dispose également de la possibilité d’inviter des experts externes pour des auditions ou de missionner des institutions extérieures pour réaliser des rapports d’analyse sur des questions spécifiques, ou nécessitant des outils particuliers (par exemple un système d’information géographique), grâce à un budget recherche dédié.

Le CCC affiche ainsi une production prolifique, avec 9 rapports de conseil ou de suivi pour la seule année 2017, auquel il faut ajouter des lettres interpellant les ministres ou des rapports de recherche⁸. Ces derniers traitent de sujets aussi divers que les opportunités économiques liées à la transition bas-carbone, une analyse internationale des meilleures pratiques en matière de décarbonation de la chaleur, le rôle de l’agriculture et du changement d’usage des sols dans la lutte contre le changement climatique, un projet sur la modélisation du changement d’usage des sols, ou une feuille de route pour la mise en place de services de flexibilité pour le système électrique.

2.3. La saisine du CCC par les institutions

Si son mandat est défini de manière détaillée dans le cadre de la loi (cf. section 1.2), le CCC bénéficie en pratique d’une forte autonomie dans le cadre de ses activités « statutaires ». Tant qu’il reste dans le cadre de son mandat, il peut donc se saisir de questions spécifiques jugées importantes, ce qui amène le CCC à régulièrement publier des évaluations sur des thématiques spécifiques (les bioénergies, le rôle de l’Hydrogène, etc.) en complément de ses rapports d’évaluation annuels de la mise en œuvre.

Pour son second volet d’activités, à savoir l’activité de conseil au service du gouvernement central et des autorités dévolues, le CCC opère comme une sorte de consultant au service du gouvernement. Les administrations peuvent saisir le CCC (de manière *ad hoc* ou dans le cadre des échanges réguliers entre réguliers entre le CCC et ses institutions de tutelle, portant sur le programme d’activités annuel et les plans stratégiques de moyen terme)⁹, et ces travaux font l’objet de financements additionnels.

-
- 8. Ils incluent : des conseils sur la définition et le niveau des objectifs de réduction d’émission au pays de Galles, le 6^e rapport annuel de suivi de l’atténuation et des conseils sur le nouveau projet de loi climat en Ecosse, le 9^e rapport annuel de suivi en matière d’atténuation et le 2^e rapport annuel de suivi de l’adaptation au Royaume-Uni, la révision des méthodes d’estimation des émission, le 2^e rapport d’évaluation du rapportage des infrastructures publiques en matière d’adaptation et le 4^e rapport d’impact des budgets carbone sur le coût de l’énergie pour les ménages et entreprises. L’ensemble des publications est visible ici : <https://www.theccc.org.uk/publications/>
 - 9. Tous les ans, le CCC publie un nouveau *Corporate Plan* à la suite d’échanges avec les organes de tutelle. Ce plan porte sur 4 ans, dressant à la fois le bilan des activités de l’année passée, le *business plan* pour l’année à venir et les objectifs stratégiques pour les deux années suivantes.

Encadré 1. Vers une affirmation croissante du rôle politique du CCC ?

Statutairement, le CCC ne s'exprime que sur les objectifs (c'est-à-dire le niveau des budgets carbone dans le cadre d'une trajectoire cohérente avec l'objectif de long terme), sans préempter le choix des instruments politiques permettant d'y arriver (House of Lords, 2008). Il y a donc une distinction claire entre l'action gouvernementale (conservant la prérogative du choix des outils politiques et de leur mise en œuvre) et le mandat du comité d'experts (recommandations sur le niveau des budgets carbone et évaluation de la mise en œuvre). Cette distinction constitue un pilier important de la gouvernance des politiques climatiques britanniques. Le positionnement du CCC s'inscrit ainsi dans « un équilibre subtil entre le fait de s'abstenir de fournir des orientations sur les politiques futures, tout en posant un regard critique sur l'adéquation des politiques existantes, équilibre que la législation entérine explicitement » (Macrory, 2014).¹⁰

Tout en étant suffisamment détaillés pour analyser l'effort à consentir dans les différents secteurs de l'économie, les travaux prospectifs du CCC restent « agnostiques » sur des questions politiques, tels que la place du nucléaire. Cette neutralité politique est cruciale pour renforcer l'autorité du comité d'experts auprès de l'ensemble des parties prenantes, allant du gouvernement aux ONG.

Le CCC a néanmoins affirmé progressivement sa compréhension du contexte politique et sa communication dans les débats, notamment en devenant parfois plus explicite dans ses alertes sur l'insuffisance des plans d'actions proposés et des pistes pour y remédier (CCC, 2017b, p. 13 ; Evans, 2018). Dans un contexte politique devenu plus difficile, le CCC ne s'est pas « politicisé », mais est devenu plus conscient des enjeux politiques de son rôle. Cette évolution semble indispensable pour certains, comme Sam Fankhauser, ancien membre du comité et directeur du Grantham Research Institute on Climate Change : « le CCC a consolidé sa réputation fondée sur l'expertise indépendante, mais est également devenu plus conscient politiquement. Avoir raison sur l'analyse ne suffit plus. L'argument politique doit également être gagné » (Fankhauser, 2018).¹¹

Cette conscience « politique » du comité d'experts britannique s'illustre également par son positionnement innovant au sein des différents réseaux d'acteurs. Plutôt que de se limiter aux relations avec les partenaires institutionnels (ses ministères de tutelle, le parlement), le CCC se

positionne également comme un lieu d'échange avec les différents groupes d'acteurs, cherchant à enrichir son analyse grâce à des interactions régulières avec les différentes parties prenantes, des entreprises jusqu'aux ONG. À l'image des ministères, il organise ainsi régulièrement des « consultations publiques » (*call for evidence*), afin de recueillir des cahiers d'acteurs sur des sujets spécifiques. Ce positionnement reste atypique, dans la mesure où la concertation avec les parties prenantes et l'expertise indépendante relèvent de deux logiques de gouvernance distinctes, bien que complémentaires. Bien que délicate, cette posture originale n'a pour l'instant pas entravé la crédibilité du CCC, fondée justement sur son impartialité, ou comme le formule un membre du secrétariat : « l'institution reste crédible tant que ses analyses contrarient le gouvernement autant que les ONG. »

3. LE BILAN DE L'ACTION DU CCC

Au cours de ses dix premières années d'activité, le comité pour le changement climatique a réussi à s'établir comme une autorité de référence dans la gouvernance climat au Royaume-Uni, renforçant son influence politique et la crédibilité de ses analyses. La stabilité de l'institution ressort en première ligne du bilan des 10 premières années d'activité du CCC. Elle est démontrée par la survie de l'institution aux diverses alternances au pouvoir, tout en maintenant ses compétences et son budget, ainsi que par la stabilité de sa composition. Le comité n'a connu que deux présidents au cours de ces dix années et la majorité des experts nommés en 2008 étaient toujours présents en 2016 pour porter conseil sur le cinquième budget carbone¹². Bien qu'un changement soit en train de s'opérer actuellement, la nomination des experts étant limité à deux mandats successifs de cinq ans, cette stabilité, associée à la légitimité des membres du comité, a incontestablement aidé le comité à s'établir comme autorité indispensable pour la transition bas-carbone. L'utilité et la nécessité du maintien du CCC en tant que centre d'expertise indépendant a par ailleurs été confirmé sans réserves dans la première évaluation publique de l'institution, réalisée en 2014 par son ministère de tutelle (DECC, 2014)¹³.

10. Texte original : “It may be a fine balance between restraining from advising on policies and providing a critique on the adequacy of existing policies, but it is one that the legislation explicitly endorses.” (Macrory, 2014).

11. Texte original : “the CCC consolidated its reputation for independent analysis, but it has also become more politically aware. This has been essential. Just being analytically right is no longer enough. The political argument also needs to be won.”

12. Cinq membres du secrétariat y sont également restés depuis sa création.

13. Ce type d'évaluation triennale est obligatoire pour tous les organismes publics non ministériels. L'exercice combine une évaluation sur la base d'une grille d'analyse sur la performance et la gouvernance de l'organisme, ainsi que des questionnaires et ateliers d'échange avec les parties prenantes et départements ministériels.

3.1. Consensus (2008-2011)

Le bilan du CCC commence dès sa création, alors que le comité a réussi à peser sur le renforcement de l'objectif de long terme avant même sa mise en place formelle et à publier le premier rapport d'avis sur la définition des budgets carbone seulement cinq jours après l'entrée en vigueur de la loi. L'adoption des trois premiers budgets carbone s'est faite sans opposition notable, dans un contexte particulièrement favorable, marqué par le consensus politique entourant l'adoption de la loi climat et un niveau d'ambition comparativement plus faible pour les deux premiers budgets carbone (Fankhauser *et al.*, 2018 ; Lockwood, 2013). Le plan d'action gouvernemental relatif à leur mise en œuvre a été adopté dans les 2 mois et un certain optimisme régnait quant aux progrès réalisés : entre 2007, dernière année avant l'entrée en vigueur du *Climate Change Act* et 2011, les émissions ont baissé de 17 % (équivalant à une baisse de 24 % par rapport à 1990). Néanmoins, le soutien à l'action climatique a commencé à s'estomper avec l'alternance au pouvoir en 2010 et la difficulté à sortir de la crise économique.

3.2. Mise à l'épreuve (2011-2018)

L'adoption du 4^e budget carbone en 2011, portant sur la période 2023-2027, a ainsi constitué la première mise à l'épreuve du comité. Face à la recommandation du CCC d'accélérer la trajectoire de décarbonisation et de viser une réduction de 50 % (par rapport à 1990) d'ici 2025, des voix influentes au sein du gouvernement (à commencer par les ministres de l'Industrie, Vince Cable, et des Finances, George Osborne) se sont élevées pour s'opposer à ce regain d'ambition, arguant que cet objectif sape la reprise économique et représente un engagement unilatéral risqué en l'absence d'une ambition similaire à l'échelle européenne, voire mondiale. Face à la discorde interministérielle, seul l'engagement personnel du Premier ministre David Cameron en faveur de l'ambition recommandée par le CCC a permis d'étoffer la crise, en concédant également une revue de l'ambition du 4^e budget carbone en 2014, afin de valider la proportionnalité entre l'engagement national et les objectifs européens post-2020, en cours de négociation (Gillard & Lock, 2017). Cette revue, pour laquelle le CCC a produit de nouvelles études d'impact afin de justifier son avis initial, n'a finalement pas conduit à changer l'objectif : l'avis du CCC a prévalu.

Si cet épisode peut être considéré comme un moment clé qui a confirmé la crédibilité et l'autorité du CCC, il reste révélateur d'un certain effacement du soutien politique à l'action climatique (et

au CCC par extension). En 2016, le gouvernement a fortement traîné des pieds pour adopter le 5^e budget carbone (visant une réduction de -57 % d'ici 2030), en plein référendum sur le Brexit. Preuve concomitante de la perte de vitesse de l'agenda climatique : le nouveau gouvernement a attendu octobre 2017, soit 15 mois, pour adopter le plan d'action (*Clean Growth Strategy*) relatif au 5^e budget carbone. Un plan qui a rapidement été fustigé par des ONG et des experts (dont le CCC lui-même) comme n'étant pas à la hauteur des ambitions et manquant cruellement de précisions sur la mise en œuvre (Carrington, 2018 ; Ward, 2018).

Cet effacement est le résultat de deux facteurs principaux. D'abord, le contexte politique a considérablement évolué depuis les débuts du comité en 2008. L'agenda climatique a perdu en priorité face aux enjeux économiques, au Brexit, et à l'immigration. Ensuite, le succès des politiques climatiques (réduction des émissions de 42 % entre 1990 et 2016) a jusque-là été porté par des progrès faciles (*low-hanging fruits*), réalisés en majeure partie par le remplacement du charbon par le gaz dans le secteur électrique (75 % des réductions d'émissions entre 2012 et 2016). Dans ce contexte plus ardu, où il s'agit d'intensifier les efforts dans des secteurs plus compliqués, tels que les transports et l'efficacité énergétique dans les bâtiments, que l'engagement du CCC en faveur d'une politique cohérente avec l'objectif de long terme s'avérera encore plus décisif que le passé.

3.3. Critiques

Les critiques sur le travail du CCC portent aujourd'hui sur deux points. D'une part, certains observateurs regrettent que le comité reprenne à son compte **le déséquilibre politique dont souffre la question de l'adaptation face à celle de l'atténuation du changement climatique**. Dans une perspective internationale, le fait d'intégrer les deux thématiques est en soi un point fort et singulier du CCC. Mais malgré des efforts additionnels réalisés ces dernières années (avec notamment la publication de l'important travail autour de l'évaluation des risques climatiques en 2017), la question de l'adaptation reste souvent dans l'ombre du travail sur les politiques de réduction des émissions. Comme en témoigne, très symboliquement, l'appellation du « sous-comité » à l'adaptation, subordonné à l'action du comité principal et le déséquilibre budgétaire entre les deux instances (Fankhauser *et al.*, 2018)¹⁴.

¹⁴. Cette hiérarchie se transmet d'ailleurs jusque dans les défraitements des membres des deux comités : le président du comité principal (CCC) est indemnisé à

Un second point concerne le **focus géographique du CCC et l'attention plus faible portée aux autorités décentralisées**. Selon la loi, le comité doit répondre non seulement aux demandes d'expertise du gouvernement central, mais tout autant à celles des administrations dévolues (Écosse, pays de Galles, Irlande du Nord). Et il a effectivement été saisi à plusieurs reprises pour produire des avis spécifiques pour ces autorités, incluant même des rapports de progrès spécifiques pour l'Écosse et le pays de Galles). Mais des critiques se sont élevés à plusieurs reprises sur le manque de précision des analyses à cette échelle, allant jusqu'à s'interroger si le comité présentait une réelle valeur ajoutée pour les administrations dévolues (DECC, 2014, p. 36)¹⁵.

4. QUELS ENSEIGNEMENTS DE L'EXPÉRIENCE DU CCC POUR LA FRANCE ?

Fort de la notoriété acquise depuis 2008 au Royaume-Uni, le modèle du Climate Change Committee a depuis inspiré de nombreux pays à se doter d'une institution équivalente, de l'Irlande au Danemark en passant par la Suède et plus récemment la Nouvelle-Zélande (cf. Annexe 3). En France, le comité d'experts pour la transition énergétique (CETE) créé en 2015 constitue à la fois une prolongation des instances de gouvernance « héritées » du débat national de 2013 (au même titre que le Conseil National pour la Transition Ecologique) et une référence claire à l'inspiration britannique.

Trois ans après sa création, un premier bilan de l'expérience du CETE dans le cadre de gouvernance français, comparé à celui du CCC, est d'autant plus pertinent que les plans stratégiques français sont en phase de révision, posant la question du rôle de l'expertise indépendante.

Mis en perspective face au bilan du CCC, le retour d'expérience du CETE français fait ainsi apparaître deux grands enjeux, qui seront traités dans ce chapitre :

- les **conditions nécessaires à une action efficace du CETE**, incluant : 1) le besoin de clarifier le mandat du comité d'expert français vis-à-vis des autres instances consultatives participant à

hauteur de 1 000 £ par jour (800 £ pour les membres), contre 650 £ pour la présidente du sous-comité à l'adaptation (ASC) et 550 à 800 £ pour les membres (CCC, 2017a). Le budget opérationnel de l'ASC est 3 fois inférieur au budget du CCC.

15. Il faut néanmoins noter que les administrations dévolues ne financent collectivement que 15 % du budget du CCC.

l'élaboration des politiques climatiques et énergétiques, 2) un relèvement des moyens alloués aux experts, condition critique pour leur indépendance et leur capacité à produire des analyses pertinentes pour le débat, 3) un réaménagement du calendrier et du phasage des travaux, l'ensemble des travaux du CETE devant intervenir dans une fenêtre temporelle réduite autour de la révision de la SNBC et de la PPE ;

- la **distinction, dans le cadre de gouvernance français, du rôle d'expertise de celui de la concertation avec les parties prenantes** : tout en étant complémentaires, ces deux enjeux répondent à des fonctions différentes, et doivent être traités séparément dans la réflexion sur l'évolution de la gouvernance.

4.1. Les conditions nécessaires à une action efficace du CETE

Le succès et la stabilité du CCC peuvent être reliés à la fois à la clarté de son cadre juridique (section 1), et aux ressources mises en œuvre pour lui permettre de mener à bien sa mission (section 2). En comparaison, le comité d'experts pour la transition énergétique souffre à ce stade de plusieurs faiblesses institutionnelles, limitant fortement son rôle dans le suivi et l'évaluation de la transition bas carbone en France.

Une instance consultative parmi d'autres ?

Comme pointé dans l'introduction, le CETE intervient essentiellement sous la forme d'avis sur les versions préliminaires de la PPE¹⁶ et de la SNBC. Cette responsabilité du CETE se confond en grande partie avec celle des cinq autres instances consultatives¹⁷ compétentes pour la révision de la SNBC et de la PPE (cf. Annexe 1), les avis du CETE n'ayant à priori pas une fonction ou valeur différente des autres.

Trois autres aspects viennent renforcer ce constat sur la faible spécificité du rôle du CETE dans le processus de révision des plans stratégiques :

- En premier lieu la différence de positionnement entre le CCC et le CETE français. Le premier est

16. On peut noter que le CETE ne doit pas seulement fournir un avis sur la PPE du territoire métropolitain, mais également sur chacune des PPE spécifiques de la Corse, de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Guyane, de Mayotte, de La Réunion et de Saint-Pierre-et-Miquelon, ce qui alourdit considérablement la charge de travail.

17. Le Conseil national de transition écologique (CNTE) et l'Autorité environnementale (AE) pour la SNBC, le CNTE, l'AE, le Conseil supérieur de l'énergie, Comité de gestion de la CSPE et Comité du système de distribution publique d'électricité pour la PPE.

- « proactif », il détient l'initiative pour publier son analyse et ses recommandations sur la définition des budgets carbone, ce qui les place au centre du débat politique : c'est ensuite au gouvernement de se positionner face à ces travaux, et le cas échéant à justifier sa volonté de s'écartier des recommandations émises. A l'inverse, le CETE intervient de manière plus tardive en réaction aux projets de SNBC et de PPE, avec une influence limitée pour faire évoluer le projet de stratégie avant son adoption définitive¹⁸.
- En deuxième lieu, contrairement au cadre britannique qui oblige le gouvernement à répondre aux recommandations du CCC et à justifier tout écart, **aucune disposition similaire n'existe pour le CETE en France**, ce qui affaiblit considérablement son poids dans le processus politique.
 - Enfin, en comparaison avec le CCC qui détient une partie de sa légitimité de son lien étroit avec le parlement, **on peut également noter l'absence de liens direct entre le CETE et le parlement français**, ce dernier souffrant par ailleurs de son manque d'influence sur l'évaluation et la révision des plans stratégiques, en dépit de plusieurs réclamations en ce sens (Chanteguet, Battistel, Buis, & Aubert, 2016 ; Goua & Mariton, 2016).

Encadré 2. Les responsabilités du Comité d'Experts pour la Transition Energétique en France

Crée par l'article 177 de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte de 2015, le Comité d'Experts pour la Transition Energétique (CETE) occupe une fonction consultative. Selon le décret relatif à son organisation, le CETE est composé de huit membres nommés par le ministre en charge de l'énergie, avec un mandat deux ans renouvelables (cf. Annexe 4)¹⁹. Le mandat de ce comité porte sur la réalisation de différents avis de conseil et de suivi tous les deux ou cinq ans :

- les projets de budget carbone et de stratégie bas carbone lors de leur adoption (ou révision), incluant les rapports d'accompagnement (tous les cinq ans)²⁰ ;

18. En raison de cette consultation « tardive », le CETE a tendance à formuler de nombreuses recommandations de méthode portant sur les révisions ultérieures des plans stratégiques, plutôt qu'à ne considérer que le projet soumis en consultation (CETE, 2016 ; Lecocq, 2016).

19. Décret n° 2015-1222 du 2 octobre 2015 relatif au comité d'experts pour la transition énergétique.

20. Ce rapport mentionné à l'article L222-1 D du Code de l'environnement inclut la vérification de la conformité entre la SNBC (les budgets carbone) et les objectifs nationaux, européens et internationaux de la France, ainsi que l'évaluation d'impacts économiques, sociaux et environnementaux. Ces rapports figurent au chapitre 5 de l'actuelle SNBC de 2015.

- les projets de programmation pluriannuelle de l'énergie du territoire métropolitain continental, de la Corse, de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Guyane, de Mayotte, de La Réunion et de Saint-Pierre-et-Miquelon ;
- suivi bisannuel du respect des budgets carbone déjà fixés et sur la mise en œuvre de la stratégie bas-carbone en cours (avis transmis aux commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées de l'énergie et de l'environnement) ;
- suivi de la programmation pluriannuelle de l'énergie en cours, avant l'échéance de la première période de cette programmation ;
- évaluation de la stratégie nationale bas carbone tous les cinq ans ;
- une synthèse des schémas régionaux, du climat, de l'air et de l'énergie (première synthèse attendue avant l'échéance de la première période de la programmation pluriannuelle de l'énergie en cours)

Pour le CCC comme pour le CETE français, le périmètre géographique couvert dépasse l'administration centrale : le premier couvre les administrations dévolues (Ecosse, pays de Galles, Irlande du Nord) en plus du Royaume Uni, le second doit également couvrir sept territoires d'outre-mer en ce qui concerne les PPE spécifiques.

Clarifier les responsabilités du CETE en matière d'évaluation de la mise en œuvre

Outre le fait d'être consulté sur les projets de SNBC et de PPE à venir, l'évaluation de la mise en œuvre des stratégies, en amont de leur révision tous les cinq ans, constitue la deuxième responsabilité du CETE. Celle-ci reste néanmoins fortement limitée en pratique, en raison d'une incohérence au niveau du cadre de gouvernance établi par la loi TECV en lien avec la nature des travaux du CETE.

En effet, plutôt que de représenter des rapports à part entière, les « avis » consultatifs du CETE constituent l'expression d'un point de vue établi²¹. **Or, en ce qui concerne précisément l'évaluation de la mise en œuvre, le dispositif institutionnel actuel ne prévoit aucun rapport en dehors des avis du CETE.**

Partant de ce constat, il faudrait clarifier le mandat du CETE en matière d'évaluation en tranchant entre deux modèles alternatifs :

- Soit le comité d'experts devient l'acteur central de l'évaluation des politiques énergétiques et climatiques. À l'instar du modèle britannique, cette configuration a l'avantage de garantir une évaluation réellement indépendante, conduite par un acteur extérieur au gouvernement.

21. C'est notamment le cas pour les avis du CETE relatifs aux futures SNBC et PPE, l'avis se faisant sur la base des « projets » de SNBC et PPE avant leur adoption définitive.

En contrepartie, elle exige des ressources adéquates pour mener à bien un travail plus conséquent.

- Soit la fonction du CETE consiste à établir un « avis » sur un rapport d'évaluation préexistant, auquel cas il faudrait clarifier qui est en charge de la production de ce rapport. Ce cas de figure s'approche du cadre allemand, où le comité d'experts fournit tous les ans un avis qui vise à commenter et mettre en perspective le rapport d'évaluation fourni par le ministère lui-même.

L'enjeu des ressources

La question des ressources allouées constitue un autre point saillant de la comparaison entre les comités d'experts anglais et français, avec un constat sans appel : **face au statut d'organisme public non ministériel et au budget annuel de près de 4 millions d'euros dont bénéficie le CCC, le CETE reste à ce stade dépourvu d'une personnalité morale et ne dispose pas de ressources humaines ou financières propres²².**

L'enjeu des moyens ne peut évidemment pas être considéré indépendamment des activités et mandats respectifs des deux comités d'experts. Mais il s'agit néanmoins d'une question essentielle pour la réflexion sur l'évolution du rôle du comité d'experts en France étant donné qu'elle conditionne l'indépendance du comité d'experts, sa capacité à produire de l'expertise et in fine, son influence sur les politiques climatiques et énergétiques. Outre le cas du CCC, la comparaison internationale montre que les comités d'experts les plus influents disposent à la fois d'un mandat institutionnel élargi et de ressources importantes pour mener à bien leurs fonctions.

La question des ressources humaines se pose en priorité pour la mise à disposition d'un secrétariat indépendant. Dans le cas du CETE, la fonction de secrétariat est théoriquement assurée par le ministère (*via* la Direction générale de l'énergie et du climat) directement, ce qui outre le manque de ressources réellement dédiées, n'est pas sans soulever des questions quant à de possibles conflits d'intérêt.

En matière de financement du budget du comité d'experts, plusieurs pistes pourraient être soumises à débat. En premier lieu, celui-ci pourrait se faire via une allocation annuelle dans la loi des finances, à l'instar du financement du CCC anglais. Le financement du comité d'experts via des charges fléchées sur la consommation d'énergie pourraient être une autre solution pertinente.

22. Le décret n° 2015-1222 précise que le secrétariat du comité est assuré par la direction générale de l'énergie et du climat, sans plus de détails.

En prenant comme référence le budget annuel du CCC anglais (4 millions d'euros), cela représenterait 0,06 % des dépenses du compte d'affectation spéciale transition énergétique de 2018 ou 0,07 % des recettes liées à la contribution climat énergie en 2018.

Les enjeux de calendrier et de phasage des travaux

L'ensemble des avis du CETE doit être publié dans un délai resserré, coïncidant avec la révision des plans stratégiques tous les cinq ans. Cette concentration des rendus, « incompatible avec un travail de fond » (Lecocq, 2016), devient d'autant plus problématique en raison du manque de moyens du comité, et plaide pour une réflexion sur un possible lissage des travaux.

Au-delà de ce diagnostic organisationnel, un examen attentif des mandats et calendrier des différentes instances consultatives montre qu'il est probable que **la première révision des stratégies climatiques en France ne s'appuie sur aucune évaluation externe**. En principe, le retour d'expérience apporté par l'évaluation du CETE devrait constituer le point de départ de la révision des stratégies, comme le confirme le site du Ministère de la Transition écologique et solidaire dédié au suivi de la SNBC²³. Or, en pratique, le processus de révision des plans stratégiques a été initié dès septembre 2017 sur la base du renouvellement des exercices prospectifs²⁴. Aucun rapport d'évaluation « rétrospective » de la mise en œuvre n'a été publié à ce jour (juin 2018). Vu l'avancement des travaux sur les plans stratégiques (dont les projets doivent être publiés en juillet 2018), il est peu probable qu'une évaluation à ce stade puisse encore avoir une influence réelle sur leurs orientations stratégiques.

L'absence d'un bilan critique sur la mise en œuvre des plans stratégiques est d'abord problématique en termes de transparence du débat public et de la mise en conformité (*compliance*) de l'action politique. Elle a également un impact négatif sur le travail prospectif réalisé pour la révision de la SNBC et de la PPE : sans un bilan sur les effets des actions politiques de court terme, cette prospective, cohérente en soi et avec les orientations de long terme, risque d'être déconnectée des réalités politiques.

23. « Ce suivi complète l'évaluation de la SNBC, qui intervient tous les 5 ans, en amont de sa révision, sous l'égide du CETE, comme le prévoit le Code de l'Environnement » (MTES, 2018b)

24. Modélisation des scénarios tendanciels et de référence jusqu'en 2050. Ce travail se fonde notamment sur un important travail de consultation avec les parties prenantes, regroupées au sein du Comité d'information et d'orientation (MTES, 2018a).

4.2. Pistes de réformes pour la gouvernance des politiques climatiques

Dans son récent rapport sur le soutien aux énergies renouvelables, la Cour des Comptes pointe le manque de lisibilité et de cohérence des structures de gouvernance existantes dans les politiques de l'énergie, notamment la multiplication des instances consultatives (telles que le Conseil national de transition écologique, le Conseil supérieur de l'énergie, le Conseil économique social et environnemental), d'expertise (le CETE) et réglementaires (la Commission de régulation de l'énergie) (Cour des Comptes, 2018). Elle identifie également un déficit d'expertise et de conseil, indiquant que « parmi l'ensemble des structures précédemment citées, aucune n'est réellement en mesure d'éclairer le gouvernement sur l'ensemble des enjeux relatifs à l'avenir de la politique énergétique ». Dans un souci d'efficacité, la Cour des Comptes recommande donc de « créer, à l'image du Conseil d'orientation des retraites (COR)²⁵ et en remplacement d'autres instances existantes, un comité chargé d'éclairer les choix gouvernementaux relatifs à l'avenir de la politique de l'énergie » (Cour des Comptes, 2018, p. 87).

Distinguer les fonctions d'expertise indépendante et de consultation des parties prenantes

Si elle constitue une réponse efficace à l'enjeu de « rationalisation des instances », la proposition de la Cour des Comptes implique de fusionner au sein d'une seule instance les fonctions de consultation des parties prenantes et d'expertise indépendante. Or, bien que complémentaires, celles-ci constituent des approches différentes : la première assure la transparence et la démocratisation du processus décisionnel via la concertation avec les groupes d'intérêts, tandis que le second vise justement à dépasser les conflits entre acteurs et à fournir des conseils et éclairages aux décideurs, au travers d'une expertise indépendante fondée sur l'analyse scientifique.

En ce sens, il conviendrait de traiter séparément les deux enjeux identifiés par la Cour des Comptes.

D'un côté, il y a un réel besoin de **rationaliser les différentes instances de consultation des parties prenantes** (CNTE, CSE, CESE, cf. Annexe 1) dans la gouvernance de la transition bas-carbone et éventuellement d'opérer des fusions si celles-ci s'avèrent pertinentes au regard de leurs fonctions respectives et des acteurs représentés. Cette réorganisation doit être réalisée sans affaiblir l'approche participative, qui, en dépit de sa complexité, constitue l'une des forces du cadre de gouvernance français.

D'un autre côté et de manière séparée se pose la question du **renforcement du rôle des experts dans le processus politique**. Sur ce point, la similarité entre les fonctions que devrait remplir un potentiel nouveau « comité à la prospective » selon la lettre du Premier ministre et le mandat du comité d'experts anglais reste surprenante et invite à positionner plus que jamais l'expérience du CCC comme un point de référence pour le débat français.

En effet, loin d'être un luxe, l'instauration d'un comité d'experts réellement indépendant et disposant d'un mandat et de ressources conséquentes apparaît aujourd'hui comme un renforcement cohérent du cadre de gouvernance français, en phase avec l'ambition nouvelle d'atteindre la neutralité climatique à l'horizon 2050. ■

25. Crée en 2000, ce conseil regroupe actuellement une quarantaine de membres, représentant les services de l'Etat, les parlementaires, les partenaires sociaux, les associations familiales et de retraités et des experts qualifiés. Il dispose également d'un secrétariat de 9 personnes pour assurer ses fonctions d'expertise et de formulation de recommandations pour le gouvernement. Le budget annuel du COR n'est pas publié. Il est associé au réseau d'organismes pilotés par France Stratégie, qui dispose en 2018 d'un budget de 26 millions d'euros pour l'ensemble du réseau et des activités.

ANNEXES

Annexe I. Instances consultatives publiques compétentes pour la loi sur la transition énergétique et la croissance verte, la révision de la stratégie nationale bas carbone et de la programmation pluriannuelle de l'énergie

Instance consultative	Date de création	Composition	Budget	Travaux récents de suivi sur loi TECV
Comité d'experts pour la transition énergétique (CETE)	2015	8 experts issus de la recherche	-	Avis sur les projets de SNBC (2015), et de PPE
Conseil économique, social et environnemental (CESE)	1943	233 membres issus de la société civile	38,13 M€ (2016)	Avis sur la mise en œuvre de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (2018)
Conseil national de la transition écologique (CNTE)	2013	50 membres répartis en 6 collèges : collectivités, parlementaires, syndicats salariés et employeurs, associations de protection de l'environnement, société civile	-	Avis sur les projets de SNBC (2015), et de PPE, avis sur le Plan rénovation énergétique des bâtiments (2018), suivi de la révision des scénarios de long terme (Comité d'information et d'orientation)
Accélérateur de la transition écologique (AcTE)	2018	16 personnalités qualifiées issues de la recherche et des entreprises	-	Séminaire de haut-niveau sur la neutralité carbone (2018).
Autorité Environnementale (AE)	2009	11 membres du CGEDD et 6 personnes qualifiées	N.C.	Avis sur les projets de SNBC (2015) et de PPE (2016)
Conseil supérieur de l'Énergie	2002	38 membres répartis en 7 collèges (parlementaires, Conseil d'État, ministères, collectivités territoriales, consommateurs et associations environnementales, entreprises du secteur énergétiques, personnel des industries électrique et gazière)	N.C.	Avis sur les projets de SNBC (2015) et de PPE (2016) et de nombreux décrets en lien avec l'énergie
Comité de gestion de la CSPE	2016	11 membres (parlementaires, Cour des Comptes, CRE, ministère de l'Énergie, ministère de l'Economie, ministère du Budget, ministère de l'Outre-Mer, trois personnalités qualifiées)		Pas de travaux publiés à ce stade
Comité du système de distribution publique d'électricité	2016	12 membres		Pas de travaux publiés à ce stade
Commission nationale du débat public	1995	24 membres	2 M€ (2017)	Débat public sur la PPE 2018 (mars à juin 2018)

Annexe 2. Récapitulatif des caractéristiques principales des comités d'experts au Royaume-Uni et en France

	France	Royaume-Uni
Effectifs	7 experts nommés, pas de secrétariat propre	14 experts (8 pour le CCC, 6 pour le sous-comité pour l'adaptation) et un secrétariat de 30 personnes
Budget	Pas de ressources propres, experts bénévoles	Budget annuel d'environ 4 M. €
Mandat	Avis consultatifs sur les projets de PPE et de SNBC Evaluation de la mise en œuvre de la SNBC et PPE en cours	Principale instance d'évaluation des politiques climatiques Recommandations sur la définition des budgets carbone et des objectifs de long terme Missions de conseil ad hoc pour les institutions
Fréquence des rapports d'évaluation des comités d'experts	Tous les 5 ans (SNBC uniquement)	Tous les ans, rapport approfondi tous les 5 ans (après la fin d'une période de budget carbone)
Implication du parlement	Non	Le CCC est officiellement saisi par le Parlement pour l'évaluation des politiques climatiques. Présentation du rapport du comité et de la réponse du gouvernement devant la Commission à l'Energie et au Changement Climatique du Parlement
Obligation de réponse / prise en compte par le gouvernement	Non	Oui, obligation légale

Annexe 3. Aperçu des principales caractéristiques de différents comités d'experts inspirés par le CCC britannique

Allemagne	Création : 2011
Le « comité d'experts pour le suivi de la transition énergétique » est composé de 4 experts venant du milieu académique. Ses travaux portent exclusivement sur l'évaluation critique de la mise en œuvre des politiques. À cet effet, il publie tous les ans un avis mettant en perspective le rapport de suivi fourni par le ministère de l'Énergie. Tous les 3 ans, ce suivi est réalisé de manière plus approfondie dans le cadre d'un « rapport d'avancement » qui complète le diagnostic sur la mise en œuvre à court terme par une analyse stratégique des orientations et évolutions à plus long terme. Le comité d'experts dispose de financements publics pour mener à bien ses travaux. Site web : https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Energie/monitoring-prozess.html	
Danemark	Création : 2014
Composé de 7 experts, le <i>Klimaraadet</i> a été créé par la loi danoise sur le climat de 2014. Son mandat porte notamment sur l'évaluation des politiques climatiques (tous les ans), l'élaboration de recommandations politiques au gouvernement et la contribution au débat public sur les questions énergie-climat. Pour la réalisation de ces travaux, le Klimaraadet dispose d'un secrétariat indépendant de 8 personnes et d'un budget annuel s'élevant à environ 1,2 million d'euros. Site web : http://www.klimarådet.dk/en	
Suède	Création : 2017
Le <i>Klimatpolitiska rådet</i> a été créé en 2017 par la nouvelle loi suédoise sur le climat, première législation nationale au monde à avoir inscrit un objectif contraignant pour atteindre la neutralité climatique (d'ici 2045). Ses responsabilités portent sur l'évaluation des politiques au regard de l'atteinte des objectifs fixés. Le conseil a été créé comme institution dépendante du Conseil suédois pour la recherche scientifique sur le développement durable (Formas) et comporte 8 membres. Il dispose d'un secrétariat de 4 personnes. Site web : http://www.formas.se/en/About-Sustainability-Formas-Research-Council/Swedish-Climate-Policy-Council/	
Irlande	Création : 2016
Le Conseil irlandais sur le changement climatique a été établi en janvier 2016 à la suite de l'adoption de la loi sur l'action climatique de 2015. Composé de 9 à 11 experts (dont 4 membres institutionnels représentant les ministères et agences publiques), le conseil est responsable de l'évaluation des politiques mises en œuvre et peut conseiller le gouvernement sur tous les aspects des politiques climatiques. Le conseil dispose d'un secrétariat de 4 personnes au sein de l'Agence pour la protection de l'environnement (EPA), dont il dépend également pour son budget (270 000 € annuels hors salaires). Site web : http://www.climatecouncil.ie/	

Source: Informations tirées des sites web des institutions nationales et d'une étude actuellement en cours par le Conseil finlandais sur le changement climatique (Weaver, 2018).

Annexe 4. Composition du Comité d'experts pour la transition énergétique

- M. Michel Colombier, directeur scientifique à l'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri), Président
- Mme Pascale Braconnot, chercheuse, Membre
- M. Patrick Criqui, directeur de laboratoire de recherche, Membre
- M. Franck Lecocq, directeur de laboratoire de recherche, Membre
- Mme Nadia Maïzi, directrice de laboratoire de recherche,
- Mme Francelyne Marano, professeure de toxicologie, Membre
- M. Philippe Pelletier, président du plan bâtiment durable, Membre
- Mme Marie-Christine Zélem, professeure des universités, Membre

Source : Arrêté du 5 octobre 2015 portant nomination des membres du comité d'experts pour la transition énergétique

BIBLIOGRAPHIE

- Carrington, D. (2018, janvier 17). UK to miss legal climate targets without urgent action, official advisers warn. *The Guardian*. Consulté à l'adresse <http://www.theguardian.com/environment/2018/jan/17/uk-to-miss-legal-climate-targets-without-urgent-action-official-advisers-warn>
- Carter, N., & Childs, M. (2017). Friends of the Earth as a policy entrepreneur: 'The Big Ask' campaign for a UK Climate Change Act. *Environmental Politics*, 1-20. <https://doi.org/10.1080/09644016.2017.1368151>
- CCC (2017a). *Annual Report and Accounts 2016-17*. UK Committee on Climate Change.
- CCC (2017b). *Meeting Carbon Budgets: Closing the policy gap. 2017 Report to Parliament*. Committee for Climate Change.
- CETE (2016). *Avis du Comité d'experts pour la transition énergétique sur la stratégie nationale bas-carbone (SNBC)*. Comité d'experts pour la transition énergétique.
- Clayton, H., Pidgeon, N., & Whitby, M. (2006). *Is a Cross-party Consensus on Climate Change Possible – or Desirable? First Report of the All Party Parliamentary Climate Change Group*. (Report of first Inquiry). Consulté à l'adresse http://www.gci.org.uk/Documents/Climate_Change_Consensus_Report_.pdf
- Cour des Comptes (2018). *Le soutien aux énergies renouvelables* (Communication à la commission des finances du Sénat).
- DECC (2014). *Triennial Review of the Committee on Climate Change*. Department of Energy and Climate Change.
- Evans, S. (2018, janvier 17). UK will miss climate goals despite new strategy, says official watchdog. Consulté 18 juin 2018, à l'adresse <https://www.carbonbrief.org/uk-will-miss-climate-goals-despite-new-strategy-says-official-watchdog>
- Fankhauser, S. (2018, mars 1). The Committee on Climate Change at 10: achievements and challenges ahead. Consulté 23 avril 2018, à l'adresse <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/news/committee-climate-change-10-achievements-challenges-ahead/>
- Fankhauser, S., Averchenkova, A., & Finnegan, J. (2018). *10 years of the UK Climate Change Act*. LSE / Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment. Consulté à l'adresse http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2018/03/10-Years-of-the-UK-Climate-Change-Act_Fankhauser-et-al.pdf
- Gillard, R., & Lock, K. (2017). Blowing policy bubbles: rethinking emissions targets and low-carbon energy policies in the U.K. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 19(6), 638-653. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2016.1266931>
- House of Lords (2008). *Lords Hansard. Transcript 14th of January 2008, volume 697*. Consulté à l'adresse <https://publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldhansrd/text/80114-0011.htm>
- Lecocq, F. (2016, octobre). *Comité d'experts pour la transition énergétique*. Consulté à l'adresse <https://www.economie.gouv.fr/files/igpde-defi-climat-04102016-f-lecocq.pdf>
- Lockwood, M. (2013). The political sustainability of climate policy: The case of the UK Climate Change Act. *Global Environmental Change*, 23(5), 1339-1348. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2013.07.001>
- Lorenzoni, I., & Benson, D. (2014). Radical institutional change in environmental governance: Explaining the origins of the UK Climate Change Act 2008 through discursive and streams perspectives. *Global Environmental Change*, 29, 10-21. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2014.07.011>
- Macrory, R. (2014). *Regulation, enforcement and governance in Environmental Law*. Oxford: Hart Publishing Ltd.
- McGregor, P. G., Kim Swales, J., & Winning, M. A. (2012). A review of the role and remit of the committee on climate change. *Energy Policy*, 41, 466-473. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2011.11.007>
- Miliband, D. (2007). *Taking Forward the UK Climate Change Bill: The Government Response to Pre-Legislative Scrutiny and Public Consultation* (Report of the UK Government). Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs.
- MTES (2018a). *Dossier du maître d'ouvrage pour le débat public sur la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE 2018)*. Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire.
- MTES (2018b, janvier 2). Suivi de la Stratégie Nationale Bas-Carbone. Consulté 23 mars 2018, à l'adresse [/suivi-strategie-nationale-bas-carbone](http://suivi-strategie-nationale-bas-carbone)
- Sautelet, M. (2016, juillet). Le gouvernement anglais supprime le ministère du Changement climatique. *Reporterre*. Consulté à l'adresse <https://reporterre.net/Le-gouvernement-anglais-supprime-le-ministere-du-Changement-climatique>
- Vaughan, A., & Harvey, F. (2015, décembre 10). UK has « lost world climate leadership role » by axing domestic green policies. *The Guardian*. Consulté à l'adresse <http://www.theguardian.com/environment/2015/dec/10/paris-climate-talks-uk-leadership-role-lost-due-axeing-green-policies-home>
- Ward, B. (2018, janvier 4). Clean Growth Strategy can't currently meet 4th and 5th Carbon Budgets. Consulté 4 mai 2018, à l'adresse <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/news/clean-growth-strategy-miss-carbon-budgets/>
- Weaver, S. (2018). *Overview of national climate change advisory committees*. The Finnish Climate Change Panel / University of Helsinki.

Le Comité pour le changement climatique au Royaume-Uni

Quel retour d'expérience et quels enseignements pour la France ?

Andreas Rüdinger, Lola Vallejo (Iddri)

- Rüdinger, A. et al. (2018). Towards Paris-compatible climate governance frameworks - An overview of findings from recent research into 2050 climate laws and strategies. Iddri, *Studies N°04/18*.
- Rüdinger, A. (2018). Best practices and challenges for effective climate governance frameworks: A case study on the French experience. Iddri, *Studies N°03/18*.
- Berghmans, N., Rüdinger, A. (2017). Les priorités du quinquennat pour mettre en œuvre la transition énergétique. Iddri, *Policy Briefs N°09/17*.

Publications available online at: www.iddri.org

www.iddri.org

The Institute for Sustainable Development and International Relations (IDDR) is a non-profit policy research institute based in Paris. Its objective is to determine and share the keys for analyzing and understanding strategic issues linked to sustainable development from a global perspective. IDDRI helps stakeholders in deliberating on global governance of the major issues of common interest: action to attenuate climate change, to protect biodiversity, to enhance food security and to manage urbanisation. IDDRI also takes part in efforts to reframe development pathways. A special effort has been made to develop a partnership network with emerging countries to better understand and share various perspectives on sustainable development issues and governance.

For more effective action, IDDRI operates with a network of partners from the private sector, academia, civil society and the public sector, not only in France and Europe but also internationally. As an independent institute, IDDRI mobilises resources and expertise to disseminate the most relevant scientific ideas and research ahead of negotiations and decision-making processes. It applies a cross-cutting approach to its work, which focuses on seven themes: Global Governance, Climate and Energy, Biodiversity, Oceans and Coastal Zones, Urban Fabric, Agriculture, and New Prosperity.

IDDRI organises its publications policy around its own collections, books in partnership (such as *Planet for Life*, the result of a scientific collaboration with the French Development Agency and The Energy and Resource Institute, and an editorial partnership with Armand Colin for its French edition, *Regards sur la Terre*) and papers in scientific journals. IDDRI also publishes studies within the framework of the Club d'ingénierie prospective énergie et environnement [CLIP]: *Les Cahiers du CLIP*. IDDRI's own collections are made up of short texts (*Issue Briefs* and *Policy Briefs*), working papers (*Working Papers*) and studies or reports (*Studies*).

To learn more on IDDRI's publications and activities, visit www.iddri.org

