

Le suivi et l'évaluation de la transition bas-carbone en France

Enjeux méthodologiques et recommandations

Andreas Rüdinger (Iddri)

LE SUIVI ET L'ÉVALUATION : DES ENJEUX CLÉS POUR LE PILOTAGE DE LA TRANSITION

Le suivi et l'évaluation des stratégies et des instruments politiques constituent des piliers essentiels pour le pilotage de la transition bas-carbone. Face à la faible attention accordée à ces processus dans le cadre de la révision des plans stratégiques nationaux (SNBC et PPE) en 2018, de nombreuses questions relatives à leur mise en œuvre doivent encore être clarifiées pour renforcer le cadre de gouvernance français.

DÉVELOPPER UN OUTIL DE RÉFÉRENCE POUR LE SUIVI DE LA TRANSITION EN FRANCE

L'élaboration d'un tableau de bord de la transition bas-carbone est une priorité pour assurer la transparence de la mise en œuvre des politiques publiques. Dans un souci d'efficacité et de cohérence, celui-ci devrait constituer un « socle commun » d'informations pour le suivi de l'ensemble des plans stratégiques en matière de transition énergétique et climatique. Ce rapport propose une architecture pour ce tableau de bord, structuré selon différents niveaux d'analyse afin de permettre de développer une vision cohérente et répondant au double objectif de synthèse et de précision.

VALORISER LA COMPLÉMENTARITÉ ENTRE ÉVALUATION ET DÉMARCHÉ PROSPECTIVE

L'évaluation de la mise en œuvre et des progrès réalisés doit être le point de départ de l'analyse prospective et de la révision des plans stratégiques. Cette articulation semble d'autant plus indispensable face à l'écart grandissant entre le renforcement de l'ambition de long terme (objectif neutralité climatique) et le décrochage croissant vis-à-vis de la trajectoire définie pour le premier budget carbone de la SNBC.

RENFORCER LA GOUVERNANCE AUTOUR D'UNE APPROCHE PARTICIPATIVE

La loi transition énergétique de 2015 fournit des éléments de cadrage importants pour le pilotage de l'évaluation et de la révision des plans stratégiques. Quelques pistes d'amélioration peuvent néanmoins être identifiées : l'élaboration collective d'un cadre méthodologique pour le suivi et l'évaluation, associant les parties prenantes et les experts ; un besoin de rationalisation des approches face à la multiplication des rapports d'évaluation sur la transition bas-carbone ; et le besoin de clarifier le rôle du comité d'experts dans les processus d'évaluation.

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. (2018). Le suivi et l'évaluation de la transition bas-carbone en France - Enjeux méthodologiques et recommandations. *Studies* N°07/18, Iddri, Paris, France, 24 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

ISSN 2258-7535

Le suivi et l'évaluation de la transition bas-carbone en France

Enjeux méthodologiques et recommandations

Andreas Rüdinger (Iddri)

RECOMMANDATIONS	4
1. INTRODUCTION	5
2. OBJECTIFS	6
2.1. Bien différencier les approches de suivi et d'évaluation et leurs usages	6
2.2. Replacer l'évaluation en amont de la révision stratégique	7
3. CONTENU	8
3.1. Élaborer un référentiel clair pour les démarches de suivi et d'évaluation	8
3.2. Développer un tableau de bord unique pour le suivi de la transition bas-carbone	10
3.3. Préfigurer l'architecture d'un tableau de bord de la transition bas-carbone	12
3.4. Restaurer l'équilibre entre l'analyse prospective et l'évaluation rétrospective	14
3.5. Évaluer les progrès réalisés : quelles approches ?	15
4. FORMAT ET PRÉSENTATION	17
5. GOUVERNANCE	19
5.1. Renforcer la gouvernance du processus de suivi-évaluation	19
5.2. Concevoir le suivi-évaluation comme un processus d'apprentissage	21
6. CONCLUSION	21
BIBLIOGRAPHIE	23

RECOMMANDATIONS

Dans l'optique d'améliorer la méthode et la gouvernance du suivi et de l'évaluation de la transition bas-carbone, cette étude identifie dix recommandations, réparties en quatre thématiques :

Les objectifs du suivi et de l'évaluation

1. Distinguer le suivi et l'évaluation en tant que deux approches distinctes mais complémentaires : le suivi doit pouvoir donner des informations sur les leviers clés de la transition de façon à informer son évaluation, et permettre d'identifier un besoin d'évaluation approfondie des instruments mis en œuvre.

2. Replacer les processus de suivi et d'évaluation en amont de la révision stratégique : l'utilité des processus de suivi et d'évaluation dépend directement de la place qui leur est accordée dans le cycle politique. Les indicateurs de suivi et les critères d'évaluation pertinents pour chaque recommandation stratégique devraient être définis dès leur (re) formulation.

Les méthodes et le contenu des outils de suivi et d'évaluation

3. Définir un référentiel partagé en amont de la démarche de suivi et d'évaluation. Sur la base d'une approche collective associant les parties prenantes et les experts, la structuration de la méthode est indispensable pour renforcer la pertinence et la crédibilité des outils de suivi et d'évaluation.

4. Développer un tableau de bord unique pour le suivi de la transition bas-carbone : dans un souci d'efficacité et de cohérence, celui-ci devrait représenter un socle commun d'informations pour le suivi de l'ensemble des plans stratégiques sous-jacents, notamment pour la SNBC et la PPE. Il devrait inclure un travail de hiérarchisation des niveaux d'analyse pour répondre au double objectif de synthèse et de précision du suivi.

5. S'assurer que les approches prospectives sont informées par les analyses rétrospectives : si l'analyse prospective est au cœur du processus de révision des stratégies (et de la SNBC en particulier), celle-ci doit pleinement intégrer les enseignements de l'évaluation de la mise en œuvre.

6. Être transparent sur les approches d'évaluation utilisées : notamment clarifier la grille d'évaluation des progrès *ex ante*, et confier l'évaluation à un acteur indépendant, afin d'éviter que l'administration, en charge de la mise en œuvre, se retrouve « juge et partie ».

Les enjeux de forme : présentation et accessibilité

7. Créer une plateforme en ligne interactive pour le tableau de bord et mettre à disposition une base de données centralisée des indicateurs : cette présentation et ce partage d'informations permettraient d'améliorer la lisibilité et l'accessibilité des outils de suivi, afin d'en faire une référence pour le débat public.

La gouvernance du suivi et de l'évaluation

8. Réduire la complexité des outils de suivi et recentrer les processus existants de participation des parties prenantes, en partie redondants entre le CESE, le CNTE et le CSE.

9. Renforcer le rôle du Parlement et le mandat du comité d'experts pour la transition énergétique (CETE) : dans un souci d'amélioration de l'indépendance et de transparence des processus de suivi et d'évaluation.

10. Définir les modalités d'apprentissage et de révision concernant le processus de suivi et d'évaluation lui-même : évaluer et faire évoluer les approches méthodologiques et la gouvernance du processus de suivi et d'évaluation au fil du temps est la condition de leur amélioration et du renforcement de leur pertinence pour l'action publique.

1. INTRODUCTION

À travers la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte de 2015 (loi TECV), la France ne s'est pas seulement dotée d'objectifs stratégiques ambitieux, mais a également introduit un cadre de gouvernance innovant pour mener à bien la transition bas-carbone.¹ Ce cadre repose notamment sur les deux outils de planification stratégique qui sont au cœur de la politique nationale, à savoir la stratégie nationale bas-carbone (SNBC), qui inclut les budgets carbone et la définition des axes stratégiques de décarbonation pour l'ensemble de l'économie, et la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) détaillant les plans de mesure pour le secteur énergétique.

Trois ans après l'adoption de la loi, 2018 marque une année charnière pour le processus de gouvernance de la transition bas-carbone française, autour de deux enjeux forts :

- en premier lieu, l'année 2018 marque la première échéance du cycle politique de la planification stratégique, incluant l'évaluation des résultats atteints et la révision des deux plans stratégiques pour engager un nouveau cycle de mise en œuvre. En raison de son caractère inédit, cette révision doit être considérée comme un processus d'apprentissage, avec une attention particulière sur les éléments de méthode ;
- en termes de substance, cette révision présente également le défi de concrétiser l'engagement annoncé par le gouvernement lors de

la publication du Plan climat en juillet 2017, à savoir le renforcement de l'ambition climatique pour atteindre la neutralité carbone d'ici 2050, en phase avec les orientations de l'Accord de Paris de 2015. Outre la révision de l'objectif de long terme et des trajectoires qui s'y rattachent, cela doit également amener à une vigilance nouvelle sur le suivi de la mise en œuvre à plus court terme, face au risque de décrochage vis-à-vis des objectifs fixés.

La présente étude vise à traiter le premier enjeu en fournissant une contribution au débat sur les enjeux méthodologiques liés au suivi et à l'évaluation de la transition bas-carbone, premières briques élémentaires de la révision stratégique. En effet, si le débat national sur la transition énergétique de 2013 a pu déclencher une importante réflexion autour de l'intérêt et des limites de l'utilisation des outils prospectifs dans le débat politique sur la transition bas-carbone (Belleprat, Rüdinger, Colombier, & Guérin, 2013), la question des approches méthodologiques pour le suivi et de l'évaluation n'a été abordée que très partiellement à ce stade, en dépit de leur importance pour la révision des plans stratégiques.

Dans une visée exploratoire, cette analyse n'a donc pas pour ambition de fournir une feuille de route détaillée, mais bien d'identifier les principaux enjeux méthodologiques relatifs au suivi et à l'évaluation, en couvrant à la fois les questions de contenu (*Quels indicateurs pour informer quelles questions ? Quel niveau de précision dans le suivi des stratégies ? Comment structurer l'information pour la rendre pertinente pour le débat ?*) et de gouvernance (*Quel rôle pour les institutions, les parties prenantes et les experts dans le processus ? Comment articuler de façon cohérente le suivi, l'évaluation et de la révision des plans dans le cycle politique ? Quels enjeux en matière de transparence et d'indépendance ?*).

1. Ici, la transition « bas-carbone » couvre l'ensemble du champ de la transition énergétique et de la politique climatique, incluant la transition vers une économie bas-carbone dans l'ensemble des secteurs économiques (secteur énergétique, agriculture, forêts, déchets), conformément aux périmètres couverts par la stratégie nationale bas-carbone et la programmation pluriannuelle de l'énergie.

Cette étude constitue la première partie d'un projet de recherche sur les enjeux de gouvernance de la transition bas-carbone en France, qui comprend trois publications au total :

1. l'étude ci-présente, qui vise à fournir une base pour le débat public au travers d'un cadrage général sur les enjeux sur le suivi et l'évaluation de la transition ;
2. le deuxième volet constitue un approfondissement des recommandations relatives à l'élaboration d'un tableau de bord de suivi de la transition bas-carbone et comprend un travail de préfiguration du tableau de bord (sous la forme d'un fichier excel), complété par un rapport d'explication des choix de méthode ;
3. enfin, la troisième étude propose une analyse de l'expérience du comité pour le changement climatique (CCC) au Royaume-Uni, particulièrement pertinente pour enrichir le débat français sur un possible renforcement du rôle des experts indépendants dans la gouvernance de la transition bas-carbone.

2. OBJECTIFS DU SUIVI ET DE L'ÉVALUATION

2.1. Bien différencier les approches de suivi et d'évaluation et leurs usages

En pratique, il est souvent difficile de séparer clairement les fonctions de suivi (*monitoring*) et d'évaluation (*assessment*), tant elles sont complémentaires et liées, au point où on entend souvent parler de « suivi-évaluation », voire de « suivi évaluatif ». En effet, les données recueillies régulièrement pour le suivi vont en grande partie nourrir les processus d'évaluation, tandis que les questions posées pour l'évaluation guideront en grande partie le choix des indicateurs de suivi. Les conclusions d'une évaluation approfondie peuvent également fournir des enseignements pour l'adaptation des systèmes de suivi (réorientation stratégique et évolution des priorités, identification de nouveaux indicateurs indispensables pour le suivi, etc.).

Dans une perspective conceptuelle et méthodologique, il apparaît néanmoins utile de distinguer les deux approches, afin de mieux analyser leurs apports et enjeux spécifiques.

Le suivi constitue un processus de veille régulière sur l'état d'avancement de la transition au niveau des transformations structurelles

et de l'exécution des politiques, généralement réalisé à partir d'un système d'information (le « tableau de bord ») constitué d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs. En tant qu'outil d'observation, le suivi vise avant tout à décrire les évolutions factuelles à différents niveaux d'analyse (transformations globales et grands leviers stratégiques, évolutions sectorielles, leviers et mesures politiques), sans forcément y associer une analyse ou explication des évolutions observées (Ademe, 2013).

Dans une démarche complémentaire, **l'évaluation constitue un exercice de diagnostic plus détaillé et analytique à un instant donné**, visant à apprécier de manière plus systématique la stratégie et les mesures politiques mises en œuvre, ainsi que leurs impacts sur les transformations observées ou attendues.

Sous un même concept, l'évaluation peut recouvrir des exercices de nature différente en fonction de son timing et de l'objectif recherché (CSE, 1996). On peut ainsi différencier :

- l'évaluation *ex ante* à l'échelle d'une stratégie ou d'un instrument politique spécifique visant à établir un pré-diagnostic de ses impacts (sociaux, économiques, environnementaux) ;
- l'évaluation *in itinere* d'un instrument politique, qui doit permettre d'améliorer le pilotage au fil de l'eau (par exemple l'adéquation entre les moyens engagés et les résultats atteints ou la cohérence entre l'outil et l'objectif initial) ;
- l'évaluation *ex post* d'une stratégie ou d'un instrument politique, visant à établir un diagnostic approfondi des évolutions observées et des facteurs permettant d'expliquer celles-ci, l'appréciation des écarts entre la mise en œuvre et les objectifs, et une vision prospective sur les ajustements à réaliser et la cohérence avec les objectifs de moyen et long terme.

Dans le contexte actuel de révision des plans stratégiques nationaux (SNBC et PPE), on peut observer que la première approche est largement mobilisée (au travers des études d'impact des stratégies et de la modélisation prospective). Néanmoins, l'approche *ex post* reste insuffisamment informée à ce stade, en dépit de son importance pour tirer tous les enseignements de la mise en œuvre politique de ces dernières années pour la révision des stratégies (voir section 3).

Le Tableau 1 propose une vision schématique des grandes questions auxquelles peuvent répondre le suivi et l'évaluation dans le contexte de la transition bas-carbone en France.

Tableau 1. Distinction entre le suivi et l'évaluation des stratégies de transition bas-carbone

Approche	Questions	Méthode et indicateurs
SUIVI	Comment évoluent le système énergétique et les émissions de GES en France ? Quelles tendances sur plusieurs années et quels changements à court terme ?	Indicateurs de résultats système et sectoriels
	Ces évolutions sont-elles en phase avec les objectifs fixés ?	Comparaison entre le tendanciel et les objectifs
	Dans quels secteurs la mise en œuvre affiche-t-elle un retard croissant, exigeant une attention particulière ?	Indicateurs de résultats sectoriels
	Comment évolue le cadre socio-économique dans lequel prend place la transition bas-carbone ?	Indicateurs de contexte (économique, social, environnemental)
	Les recommandations définies ont-elles été suivies d'effets ?	Veille sur l'action politique : mesures mises en œuvre
ÉVALUATION	Les moyens mis en œuvre sont-ils suffisants et bien utilisés ?	Analyse des moyens et de l'efficacité statique et dynamique
	Les mesures mises en œuvre sont-elles efficaces ? Quels sont leurs résultats et leurs impacts ?	Évaluation des mesures et des écarts entre tendanciel et trajectoire de référence.
	Quels facteurs permettent d'expliquer les évolutions observées au niveau des grands indicateurs de résultats (énergie et GES) ?	Analyse des évolutions et des facteurs déterminants (endogènes et exogènes).
	Les résultats observés impliquent-ils un renforcement ou une réorientation des mesures ?	Analyse de l'efficacité des mesures et des propositions d'ajustements en phase avec les orientations stratégiques.
	Quels sont les besoins d'ajuster la stratégie dans son ensemble ? Faut-il réviser la trajectoire, voire les objectifs en fonction des évolutions observées et à venir ?	Évaluation à partir de scénarios prospectifs et d'analyses de trajectoires alternatives, tenant compte de l'évaluation de la mise en œuvre passée.

Recommandation

- **Distinguer le suivi et l'évaluation en tant que deux approches distinctes mais complémentaires** : cette distinction doit permettre de préciser leurs attentes respectives.

Le suivi de la transition doit permettre de construire un système de surveillance des transformations observées à l'échelle de l'économie et des différents secteurs et de l'atteinte des objectifs stratégiques, en donnant des informations sur les « leviers clés » de la transition.

Dans une approche synthétique, ce tableau de bord ne doit pas nécessairement intégrer le suivi de l'ensemble des politiques ou mesures, mais davantage servir à alerter sur la nécessité de réaliser une évaluation approfondie d'un instrument ou d'enjeux spécifiques.

À l'inverse, l'évaluation des stratégies doit permettre de mettre en perspective ces données, en informant la question des écarts entre la mise en œuvre et les objectifs (*implementation gap*) et en identifiant les besoins et leviers de renforcement des outils politiques.

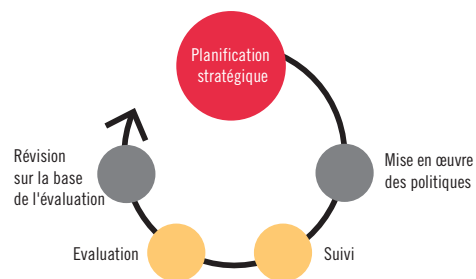
2) La mise en œuvre des politiques, qui passe par la concrétisation des différentes mesures.

3) Étape essentielle du processus, le suivi intervient tout au long du cycle politique et vise à observer les évolutions à l'échelle des résultats (transformations structurelles), des mesures mises en œuvre et de leurs impacts.

4) L'évaluation se réalise à intervalles réguliers, sur la base des données recueillies. Elle peut à la fois porter sur la stratégie politique dans son ensemble ou sur des mesures spécifiques et intègre généralement une analyse rétrospective et prospective (mise en perspective des résultats atteints, propositions d'ajustements).

5) La révision des plans stratégiques, sur la base des informations et du retour d'expérience recueillis via les outils de suivi et l'évaluation de la mise en œuvre.

Figure 1. Représentation schématique du cycle politique



Si cette structure correspond bien à l'esprit de la loi relative à la transition énergétique, on peut noter quelques interrogations sur sa mise en œuvre pratique. Le principal enjeu concerne la

place accordée à l'évaluation de la mise en œuvre dans la révision des stratégies. On peut ainsi noter que **le processus de révision a été engagé dès l'automne 2017 sur la base d'un renouvellement des scénarios prospectifs, sans disposer en parallèle d'une évaluation approfondie de la mise en œuvre** (voir section 3.4). On peut ainsi noter que les évaluations de la mise en œuvre de SNBC et de la PPE en cours n'ont toujours pas publiées à ce stade (juillet 2018), bien que la révision des stratégies ait été engagée dès fin 2017, sur la base du seul renouvellement des scénarios prospectifs de long terme.

Cette démarche soulève deux interrogations. En premier lieu, le retard pris dans l'évaluation des stratégies en cours risque de fortement réduire leur utilité dans le processus politique pour des questions de calendrier. Les versions préliminaires (ou « projets ») de SNBC et de PPE sont attendues pour l'été 2018. Même si la publication des rapports d'évaluation intervenait peu de temps avant, leur influence sur les orientations stratégiques déjà établies sera forcément limitée.

En second lieu, on peut également identifier un enjeu plus général pour l'articulation entre la planification, le suivi et l'évaluation en termes de cohérence. L'une des conclusions principales du travail de méthode réalisé dans le cadre du Plan national santé-environnement de 2008 a ainsi été de mettre en lumière la **nécessité d'intégrer systématiquement les questions de suivi et évaluation au moment même de l'élaboration des plans** (MEDDAT, 2008). L'élaboration de chaque recommandation stratégique doit ainsi aller de pair avec la définition des indicateurs de suivi et des critères d'évaluation qui s'y rattachent. Une telle approche « inclusive » permettrait non seulement de gagner en efficacité sur le suivi et l'efficacité par la suite, en anticipant les modalités de leur mise en œuvre pour chaque recommandation, mais favoriserait également plus de clarté, de rigueur et d'homogénéité au niveau de la formulation des recommandations stratégiques

Recommandation

- **Replacer les processus de suivi et d'évaluation en amont de la révision stratégique** : le suivi et l'évaluation des stratégies en cours devrait être réalisés en amont de la révision, afin d'en tirer tous les enseignements pertinents pour la préparation de la nouvelle stratégie.

Dans un souci de cohérence et d'efficacité, il serait pertinent de définir les indicateurs de suivi et les critères d'évaluation dès la formulation de chaque recommandation stratégique, plutôt que de réaliser cet exercice de manière indépendante par la suite.

3. RÉPONDRE AUX ENJEUX MÉTHODOLOGIQUES

3.1. Élaborer un référentiel clair pour les démarches de suivi et d'évaluation

L'élaboration d'un référentiel clair pour les démarches de suivi et d'évaluation de la transition bas-carbone est essentiel pour assurer leur pertinence. En dépit des orientations générales fournies par la loi transition énergétique de 2015, le cadrage méthodologique reste à approfondir, en ce qui concerne à la fois la substance et la fonction des différents outils de suivi et d'évaluation dans le processus d'élaboration et de révision des plans stratégiques. Ce référentiel devrait en particulier permettre de :

- clarifier le rôle des différents outils de suivi et d'évaluation, notamment en ce qui concerne l'obligation d'en tenir compte dans le processus de révision des politiques ;
- définir, idéalement dans une approche collective, les modalités d'élaboration du suivi et de l'évaluation, relatifs à la responsabilité des différents acteurs (administration, parties prenantes, experts), au choix des indicateurs pertinents, aux questions que ces approches doivent traiter, à leur niveau de précision, au calendrier de leurs publication, etc.

Sur ce sujet, l'élaboration d'un tableau de bord de suivi pour la « stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable 2015-2020 » et l'approche méthodologique établie pour le suivi du Plan national santé-environnement (MEDDAT, 2008) pourraient ainsi servir de source d'inspiration, notamment en ce qui concerne la mise en place d'un processus collectif d'identification des indicateurs de suivi pertinents (voir Encadré 1).

Encadré 1. L'élaboration des indicateurs de suivi pour la stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable (SNTEDD)

Sur un sujet relativement proche, bien qu'encore plus large, la méthode de travail sous-jacente au développement du tableau de bord de suivi de la SNTEDD constitue un exemple riche d'enseignements en matière d'élaboration collective d'un référentiel de suivi.

Initié en 2013, ce travail a été réalisé sous l'égide d'une commission spécialisée du CNTE, présidée par le directeur du Service de l'observation et des études statistiques (SOeS) et intégrant des membres du CNTE, des représentants ministériels et des personnalités qualifiées. Au cours de 10 réunions de travail, cette commission a établi un référentiel pour son propre

fonctionnement, défini les critères de choix des indicateurs et opéré une revue des meilleures pratiques à l'international pour alimenter la méthode. Les indicateurs choisis pour chaque axe de la stratégie ont ensuite été discutés par ateliers, puis validés en plénière (MEDDE, 2015). Le projet de tableau de bord a fait l'objet d'un débat au sein du CNTE, qui a produit un premier avis en janvier 2015, proposant de nouvelles évolutions. Ceci a notamment conduit à l'élaboration d'un tableau de bord « essentiel » composé de 39 indicateurs phares, et à un tableau de bord plus large comportant également les indicateurs de second niveau. On peut également noter que, tout en se basant sur les données et indicateurs existants, la commission a également identifié le besoin d'exploration de nouveaux indicateurs sur certains enjeux

Enfin, la stratégie et ses indicateurs ont été approuvés en Conseil des ministres en février 2015. Pour chacun des indicateurs retenus, la commission a élaboré une fiche descriptive, analysant :

- sa pertinence (questions traitées par l'indicateur) et sa nature (en fonction de la classification des types d'indicateurs pour la SNTEDD) ;
- les enjeux de définition et les sources de données, ainsi que les fréquences d'actualisation et délais de production des données ;
- la possibilité d'y rattacher un objectif réglementaire ou une trajectoire de référence ;
- la capacité à fournir une comparaison à l'échelle internationale et une déclinaison territoriale (et le cas échéant, les conditions et moyens à mobiliser pour la réaliser) ;
- un exemple d'illustration graphique de l'indicateur, reprenant les séries longues et les objectifs à venir ;
- les arguments sur la lisibilité de l'indicateur (importance d'associer un ou deux graphiques, de faire ressortir une information précise, etc.) ;
- les limites et précautions éventuelles vis-à-vis de l'interprétation de cet indicateur.

L'expérience de la SNTEDD constitue un cas d'étude intéressant et met en lumière la pertinence d'un travail préparatoire exhaustif, condition essentielle pour que l'outil de suivi soit considéré comme fiable et pertinent par l'ensemble des acteurs. En parallèle, l'expérience montre aussi qu'il s'agit là d'un travail complexe, nécessitant des ressources et du temps pour l'élaboration de la méthode (plus d'un an), délai qui semble toutefois raisonnable pour un outil qui a vocation à accompagner la stratégie politique pendant des années, voire des décennies en ce qui concerne la transition bas-carbone.

Il est également intéressant de noter que ce travail a notamment mis en avant l'intérêt de disposer de comparaisons internationales sur les indicateurs de résultats (ainsi que de données à l'échelle infra-nationale), approche qui n'a pour l'instant pas été mise en œuvre dans le suivi de la transition bas-carbone.

Dans le champ de la transition bas-carbone, la loi relative à la transition énergétique de 2015 fournit des éléments de cadrage, considérant notamment

la publication des évaluations *ex ante* relatives aux impacts des stratégies et les évaluations *ex post* visant à apprécier la mise en œuvre des stratégies en cours :

- en ce qui concerne les évaluations d'impact *ex ante*, l'article L.222-ID du Code de l'environnement prévoit l'obligation pour le gouvernement de publier un rapport indiquant l'adéquation de la SNBC avec les objectifs nationaux, européens et internationaux de la France et comportant l'évaluation des impacts environnementaux, sociaux et économiques². L'article L141-3 du Code de l'énergie fournit des orientations équivalentes pour la publication de l'étude d'impact relative à la PPE, qui inclut en sus l'impact sur la soutenabilité des finances publiques ;
- pour les évaluations *ex post* de la mise en œuvre des stratégies, l'article L.222-ID du Code de l'environnement prévoit que le comité d'experts pour la transition énergétique (CETE) rende un avis « sur le respect des budgets carbone déjà fixés et sur la mise en œuvre de la stratégie bas-carbone en cours », au plus tard six mois avant l'échéance de publication de la stratégie révisée. Pour la PPE, l'article L.141-4 du Code de l'énergie prévoit que le CETE rende un avis sur cette programmation, avant l'échéance de la première période de programmation en cours (c'est-à-dire avant la révision de la stratégie) ;
- le décret n°2016-1098 instaure par ailleurs un rapport d'évaluation bisannuel sur la réalisation des objectifs fixés par la PPE, transmis au Conseil supérieur de l'énergie (CSE), au Conseil national de transition écologique (CNTE) et au CETE.

Si elle n'est pas définie dans la législation au même titre que l'évaluation, la question du suivi des stratégies est abordée dans les plans stratégiques directement (SNBC et PPE).

- Le chapitre 4 de la SNBC fournit ainsi un aperçu de la démarche de suivi proposée, indiquant les échéances (suivi annuel ou bisannuel), les acteurs impliqués (l'administration, le CNTE et le CETE) et les indicateurs (de résultat, de contexte, de suivi des recommandations sectorielles et transversales) retenus. Cette démarche a été mise en œuvre pour la première fois avec la publication du « tableau de bord de suivi de la SNBC » en janvier 2018.

2. Le IV du même article prévoit également que la publication de la nouvelle SNBC s'accompagne dès 2019 « du bilan du budget carbone et de l'analyse des résultats atteints par rapport aux plafonds prévus pour la période écoulée », sans qu'il soit clair s'il s'agit de l'avis produit par le CETE sur la mise en œuvre de la SNBC en cours, ou d'un autre rapport.

- Pour la PPE, l'évaluation environnementale stratégique propose un dispositif de suivi environnemental de la PPE et l'annexe 2 de la PPE fournit une liste de 21 indicateurs assez proches des indicateurs de résultats de la SNBC, ce qui pourrait plaider en faveur de la réalisation d'un tableau de bord unique, fusionnant les deux approches (voir section 2.4).

L'analyse de ces éléments d'orientation permet d'identifier plusieurs constats. On s'aperçoit ainsi que l'évaluation de la mise en œuvre de la SNBC et de la PPE repose en grande partie sur le CETE, seul responsable de publier des avis visant à évaluer la mise en œuvre en fin de période³. Ce choix semble pertinent, dans la mesure où le comité d'experts peut être garant de l'indépendance de l'évaluation de la mise en œuvre, évitant ainsi que l'administration se retrouve juge et partie dans le processus (voir section 2.9).

Néanmoins, pour ce qui concerne les responsabilités du CETE, la notion d'« avis » soulève plusieurs questions :

- quant au rôle et à l'importance accordée aux travaux du comité. Autrement dit : **que deviennent ces « avis » une fois publiés ?** S'agit-il de documents consultatifs, sans aucune contrainte (en termes d'obligation de prise en compte) pour le décideur ?⁴ Ou ces avis – en tant que seuls documents d'évaluation de la mise en œuvre – doivent-ils être considérés comme un élément clé sur lequel se fonde le processus de révision des stratégies ?
- quant à la nature des publications du comité : **un avis n'est pas un rapport d'évaluation, mais suppose au contraire que le comité fonde son « opinion » sur un rapport ou travail préexistant.** Ce qui n'est pas sans poser problème, étant donné qu'aucun autre rapport d'évaluation de la mise en œuvre des stratégies n'est prévu par le cadre légal. D'autant plus que le CETE ne dispose à ce stade pas de moyens propres pour réaliser un travail approfondi d'évaluation ;
- enfin, en lien avec les deux questions précédentes, on peut noter que le cadre légal ne donne pas de précisions sur la substance des « avis » que le CETE doit produire : s'agit-il

d'avis d'ampleur réduite qui constatent uniquement si les objectifs (et budgets carbone) ont été atteints ? Ou d'analyses plus détaillées passant en revue les évolutions sectorielles ainsi que l'efficacité des différents outils politiques ainsi que les besoins d'ajustements éventuels ?

En ce qui concerne le suivi des stratégies, on peut saluer l'initiative prise de traiter ces questions directement dans les plans stratégiques, pour disposer d'un cadre d'analyse. Face à la complexité des enjeux et politiques de transition bas-carbone, un travail plus complet et collectif d'élaboration de la méthode de suivi, à l'instar de celui réalisé dans le contexte de la SNTEDD, pourrait néanmoins s'avérer pertinent, afin de développer un cadre répondant aux enjeux traités dans les prochaines sections de cette étude.

Recommandation

- **Définir un référentiel partagé en amont de la démarche de suivi et d'évaluation** : si le cadre légal fournit des éléments d'orientation sur les processus d'évaluation des plans stratégiques (SNBC, PPE), l'élaboration d'un référentiel méthodologique plus complet est indispensable afin de s'assurer que ces outils puissent utilement contribuer au processus de révision des stratégies.

Dans ce contexte, le mandat du CETE mériterait d'être précisé : ce point semble d'autant plus important que ses « avis » apparaissent a priori comme les seuls outils d'évaluation de la mise en œuvre des stratégies en cours.

L'élaboration collective d'une méthode pour le suivi de la transition bas-carbone sur le modèle du travail réalisé pour la SNTEDD pourrait s'avérer pertinente, afin de construire des outils de suivi reconnus comme étant fiables et pertinents par l'ensemble des acteurs.

3.2. Développer un tableau de bord unique pour le suivi de la transition bas-carbone

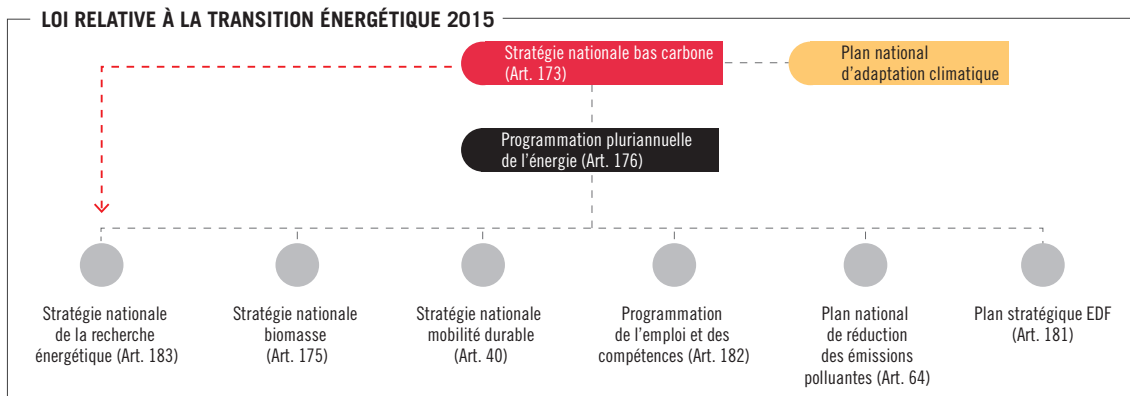
Tout en répondant à des besoins spécifiques en matière de planification et de mise en œuvre sectorielle, la multiplication des plans stratégiques prévus par la loi TECV pour gouverner la mise en œuvre politique de la transition bas-carbone au niveau national (voir Figure 2) implique un questionnement sur l'organisation efficace du processus de suivi et d'évaluation.

En effet, dans une perspective de cohérence et d'efficacité, il convient d'approfondir la réflexion sur la capacité à fusionner certains éléments relatifs au suivi des plans stratégiques, en différenciant au préalable les différentes fonctions du suivi et de l'évaluation. On peut ainsi distinguer au moins trois niveaux d'analyse :

3. A l'exception du rapport d'évaluation bisannuel sur la réalisation des objectifs fixés par la PPE, définie par le décret n°2016-1098. Ce rapport n'a néanmoins pas encore été publié pour l'instant.

4. On peut d'ailleurs noter que le comité d'experts produit ses « avis » au même titre que le CNTE, le Conseil Supérieur de l'Energie ou l'Autorité Environnementale, ce qui semble bien indiquer la nature « consultative » de ce mandat.

Figure 2. Outils de gouvernance mis en place avec la loi relative à la transition énergétique



Source : MTEs, PPE 2016.

- le suivi des grands déterminants structurels de la transition bas-carbone (et des objectifs stratégiques qui s'y rattachent⁵) : les émissions de gaz à effet de serre (GES), la demande en énergie, et plus largement les facteurs de l'équation de « Kaya » à différents niveaux de désagrégation⁶ ;
- le suivi de la mise en œuvre des plans stratégiques, consistant à vérifier (de manière qualitative ou quantitative) si les recommandations ou plans d'actions ont été effectivement suivis d'effets ;
- l'évaluation approfondie des transformations observées, permettant d'analyser plus en détails le poids des différents déterminants des évolutions observées⁷ et, idéalement, d'apprécier les liens de causalité (entre les outils et les résultats espérés) et les impacts des instruments politiques mis en œuvre.

5. L'atteinte des objectifs de réduction de la consommation d'énergie finale ou primaire, de développement de la part des énergies renouvelables ou décarbonées à l'échelle de l'économie dans son ensemble ou de secteurs spécifiques se rapportent par exemple directement aux grands déterminants de transformation.

6. L'équation de Kaya générale vise à décomposer les émissions totales en fonction de leurs déterminants principaux (population, PIB par habitant, intensité énergétique du PIB et intensité carbone de l'énergie). Cette équation peut également être désagrégée au niveau de chaque secteur, en différenciant de manière plus précise les facteurs d'émissions (notamment au niveau de la demande en biens et services et des besoins énergétiques associés).

7. Pour donner un exemple, on peut ainsi essayer d'apprécier la relation entre l'évolution des émissions du secteur des transports et différents déterminants (le prix du pétrole, les politiques d'efficacité énergétique, une réduction de la demande suite à une baisse du pouvoir d'achat, etc.).

On peut dès lors constater que le premier niveau d'analyse est en principe commun à l'ensemble des plans stratégiques (et notamment à la SNBC et à la PPE), plaidant en faveur de l'élaboration d'un tableau de bord unique. Ce tableau de bord pourrait ainsi constituer un « tronc commun » d'informations pour le suivi de la transition bas-carbone, relatif à l'observation des transformations structurelles du système énergétique et des émissions de GES, ainsi que des principaux leviers de la transition bas-carbone.

Fusionner ce premier niveau d'analyse sur les grandes évolutions n'empêche par ailleurs en rien de développer des outils spécifiques pour réaliser le suivi de la mise en œuvre des recommandations stratégiques (SNBC) et des plans d'actions (PPE) par la suite. Au contraire, en séparant ces deux niveaux d'analyse, il pourrait favoriser la cohérence des approches, notamment en ce qui concerne le choix d'indicateurs adaptés au suivi de la mise en œuvre des mesures⁸.

De même, le tableau de bord recensant les grandes évolutions relatives à la transition bas-carbone pourrait permettre de détecter des « dérives » sur des secteurs ou déterminants spécifiques (par exemple une croissance rapide du niveau de mobilité des voyageurs), afin d'alerter sur la nécessité de réaliser des évaluations approfondies pour analyser d'une part les déterminants de cette évolution et d'autre part l'adéquation des mesures politiques qui s'y rattachent.

8. Pour prendre un exemple concret à partir des documents de suivi de la SNBC : l'indicateur pilote N°1 « niveau de mobilité des voyageurs » semble trop général pour apprécier les effets des « mesures actées », relatifs à l'élaboration de plans de mobilité pour les entreprises, aux schémas régionaux d'intermodalité et au télétravail.

Recommandation

- **Développer un tableau de bord unique pour le suivi de la transition bas-carbone** : l'élaboration d'un tableau de bord général pour le suivi de la transition bas-carbone constitue une solution efficace pour gagner en efficacité et en cohérence. Véritable « socle commun » d'informations, ce tableau de bord viserait à suivre les évolutions des grands déterminants du système énergétique et des émissions de gaz à effet de serre à l'échelle de l'économie et des différents secteurs. Ce tableau de bord général pourrait ensuite être complété par des outils de suivi spécifiques pour la mise en œuvre de chaque plan stratégique.

3.3. Préfigurer l'architecture d'un tableau de bord de la transition bas-carbone

En raison de la densité d'informations et de la complexité des enjeux à surveiller, l'élaboration d'une architecture cohérente pour le tableau de bord de suivi de la transition constitue un enjeu de premier plan, intégrant notamment la distinction entre le suivi des évolutions structurelles de la transition bas-carbone, en tant que cadre d'analyse commun, et le suivi de la mise en œuvre spécifique à chaque plan stratégique.

Un premier défi à relever concerne le dilemme de l'équilibre entre la capacité à présenter une vision synthétique et lisible de l'état d'avancement de la transition d'une part, et un niveau de précision suffisant pour arriver à en comprendre les déterminants d'autre part. Enjeu d'autant plus marqué que l'outil de suivi doit en théorie servir à des publics différents, du citoyen soucieux de s'informer à l'expert cherchant à analyser un outil politique en particulier.

La structuration de l'information en niveaux d'analyse peut dès lors être un moyen d'échapper au moins partiellement à ce dilemme, en procédant selon une logique pyramidale pour fournir à la fois :

- un tableau de bord synthétique des grands indicateurs structurants de la transition bas-carbone en lien avec les objectifs stratégiques de moyen et long terme⁹ ;
- un « profil » pour chacun des secteurs considérés¹⁰, permettant de mieux comprendre leur évolution en matière de consommation énergétique

9. Émissions de GES, consommation d'énergie nationale, part des énergies renouvelables (et/ou décarbonées), investissements en faveur de la transition bas-carbone, etc.

10. Il s'agirait des principaux secteurs émetteurs de GES côté demande (bâtiments, transports, industrie, agriculture, forêts et déchets) et du secteur énergétique en raison des enjeux associés en matière de décarbonation de la production d'énergie et de transformation des vecteurs énergétiques.

et d'émissions GES, en s'intéressant notamment à l'analyse des composantes et déterminants de la demande et la pénétration des technologies bas-carbone ;

- un suivi plus détaillé des principaux leviers et mesures politiques mis en œuvre, considérant les réalisations (moyens et résultats), indispensable pour disposer d'un retour d'expérience sur l'avancement de la mise en œuvre des stratégies.

Le tableau de suivi de la SNBC publié en janvier 2018 applique partiellement ces principes d'hierarchisation de l'information (en distinguant les indicateurs de résultats, de contexte et de suivi des recommandations transversales et sectorielles), mais il présente deux faiblesses.

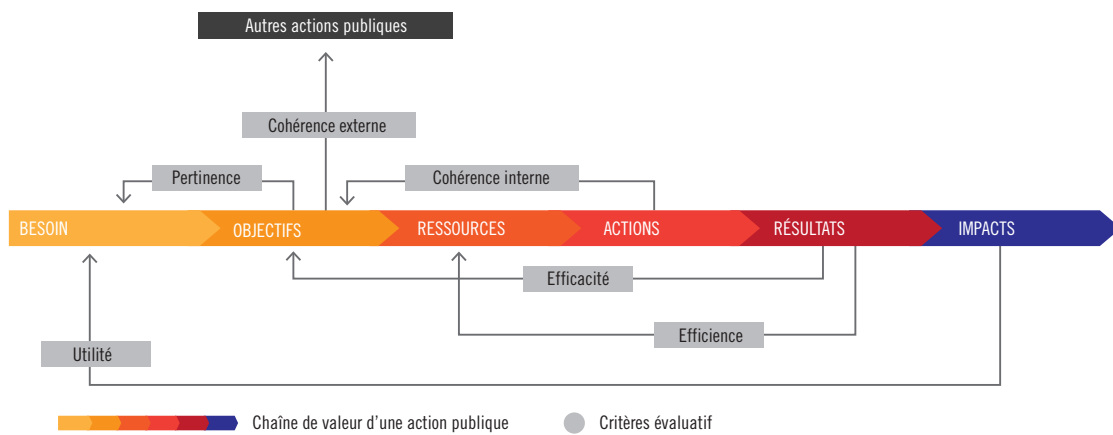
D'une part, on peut observer une certaine confusion entre le suivi des recommandations stratégiques, qui traitent directement des grands déterminants de la transition bas-carbone (« réduire la demande d'énergie », « baisser la demande de mobilité », etc.) et le suivi de la mise en œuvre (mesures politiques actées), la relation entre les deux n'étant pas clairement établie.¹¹

D'autre part, l'effort de structuration ne va pas au bout de la démarche, chaque niveau d'analyse (indicateurs de résultats, indicateurs de mesures sectorielles, etc.) étant présenté de manière indépendante, alors que c'est justement leur articulation qui peut permettre d'enrichir l'analyse en fournissant des éléments de réponse aux questions stratégiques : *quels déterminants jouent dans l'évolution des émissions de GES de tel ou tel secteur ? À quel point les mesures mises en œuvre il y a quelques années produisent-elles un changement notable ? Comment interpréter les évolutions récentes par rapport à la trajectoire de référence établie en lien avec les objectifs de moyen et long termes ?*

Si une telle hiérarchisation permet de structurer l'information pour la rendre plus lisible et cohérente, elle ne supprime pas pour autant l'enjeu lié à la densité de l'information. Ainsi, même en se limitant à quelques indicateurs clés pour chaque secteur, le tableau de bord atteint

11. Dans beaucoup de cas, les indicateurs « pilotes » utilisés pour le suivi des mesures sectorielles ne se rattachent pas directement au suivi des mesures mises en œuvre (en termes de moyens engagés ou de résultats observés), mais représentent les grands leviers de la transition à l'échelle sectorielle. À titre d'exemple, l'indicateur pilote (« taux d'occupation des véhicules particuliers ») se rattache bien à la recommandation sectorielle RT2 « Développer le co-voiturage et les services de mobilité permettant d'augmenter le taux de remplissage des véhicules », mais il ne donne pas d'informations sur la mise en œuvre des mesures actées, relatives au covoiturage et aux plans de mobilité dans les entreprises (MTES, 2018b).

Figure 3. Chaîne de valeur et critères évaluatifs des politiques publiques



Source : SGMAP (2015)

vite plusieurs centaines d'indicateurs, **illustrent la nécessité de bien identifier les indicateurs les plus pertinents en fonction des questions que l'on souhaite renseigner.** Ainsi, sans se prétendre exhaustif, le tableau de bord de la SNBC recense déjà 184 indicateurs (bien que tous n'aient pas été renseignés pour la première publication). Cette multiplication des indicateurs n'est pas critiquable en soi et traduit en premier lieu l'effort de transparence sur le suivi de la mise en œuvre.¹² Néanmoins, le suivi pourrait fortement gagner en clarté et en cohérence, si on arrivait justement à séparer d'un côté l'analyse des grandes transformations structurelles relatives à la transition bas-carbone et d'un autre côté une approche plus spécifique visant à s'intéresser au suivi de la mise en œuvre des mesures rattachées à chacune des 67 recommandations.

C'est donc bien sur ce processus de définition des niveaux d'analyse et des critères de choix des indicateurs qu'une démarche collective, associant experts et parties prenantes, peut s'avérer utile pour construire un outil fiable, pertinent pour le débat et reconnu comme une référence par tous les acteurs.

À ce sujet, il convient notamment de déterminer avec quel degré de précision un outil de suivi de la transition bas-carbone devrait également répondre (ou non) aux divers critères d'évaluation des mesures mises en place, en référence à la grille d'évaluation développée par le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP, 2015) :

12. La multiplication des indicateurs est avant tout la conséquence directe du nombre élevé (67) de recommandations que contient la SNBC, dont certaines pourraient éventuellement être regroupées, comme le signalait déjà le CETE dans son avis sur la première SNBC (CETE, 2016).

De prime abord, l'outil de suivi ne devrait pas se substituer à l'évaluation approfondie des mesures politiques. Néanmoins, afin d'être en mesure d'alerter sur des points de vigilance, il conviendrait qu'un tableau de bord de suivi de la transition bas-carbone soit en mesure de :

- fournir un état des lieux (qualitatif ou quantitatif) sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des mesures, indépendamment de leurs résultats et impacts spécifiques¹³ ;
- fournir des indicateurs permettant d'observer – même de manière incomplète – les résultats directs de ces mesures ou les moyens mis en œuvre, afin de disposer d'un début de diagnostic permettant d'alerter sur le besoin d'une évaluation plus approfondie ;
- *A contrario*, il paraît difficile d'apprécier l'efficacité (lien causal entre la mesure et l'impact attendu et observé) et la cohérence des mesures en dehors d'une évaluation détaillée.

Recommandation

- > **Élaborer une architecture hiérarchisée des différents niveaux d'analyse**, afin de développer une vision cohérente de l'état d'avancement de la transition bas-carbone. Une structuration en pyramide autour de trois niveaux d'analyse semble pertinente pour répondre au double objectif de synthèse et de précision. Les indicateurs à l'échelle nationale rattachés aux objectifs stratégiques constituent le haut de la pyramide, suivi en 2^e niveau par l'analyse des déterminants sectoriels, pour atteindre en dernier niveau les indicateurs relatifs aux principales mesures et leviers mis en œuvre.

13. Comme le fait déjà le tableau de bord de suivi de la SNBC, qui tente d'établir un inventaire des actions publiques qui peuvent être rattachées à chacune des 67 recommandations transversales et sectorielles.

Le choix des indicateurs pour chaque niveau d'analyse représente un enjeu important et complexe qui devrait faire l'objet d'un travail d'analyse collectif, afin de s'assurer que les différents indicateurs soient pertinents (au regard des questions politiques et des enjeux de la transition) et fiables (qualité et actualisation des données).

3.4. Restaurer l'équilibre entre l'analyse prospective et l'évaluation rétrospective

L'articulation entre l'analyse rétrospective, sur la mise en œuvre des politiques, et l'analyse prospective, essentielle pour rattacher ce diagnostic aux trajectoires de moyen et long termes, représente un enjeu important pour l'élaboration des plans stratégiques, les deux approches étant en principe complémentaires et indispensables. Dans le contexte de l'actuelle révision des plans stratégiques, il convient ainsi d'analyser les risques relatifs au poids donné à l'analyse prospective en l'absence d'évaluations détaillées portant sur la mise en œuvre des politiques.

De prime abord, l'approche prospective répond à diverses fonctions indispensables pour assurer un suivi et une évaluation de qualité :

- en matière de suivi, ce n'est qu'à travers la mise en perspective, rendue possible grâce à une trajectoire de référence sur les prochaines années et décennies, que l'interprétation des tendances passées permet d'établir un diagnostic sur le rythme des transformations (réalisées et attendues) afin d'identifier les risques de décrochage et les besoins d'ajustements ;
- en matière d'évaluation, l'analyse prospective (et la modélisation plus largement) permet de disposer de scénarios contrefactuels fournissant des clés de lecture sur les impacts attendus des mesures et les niveaux de déploiement nécessaires pour être en phase avec la trajectoire de référence ;
- de la même manière, l'analyse prospective permet de fournir une appréciation indicative des impacts structurels de la mise en œuvre future des stratégies (évaluation des impacts environnementaux, économiques et sociaux), permettant d'identifier des points de vigilance transversaux qui dépassent le seul prisme de l'énergie et du climat¹⁴.

En parallèle, il reste primordial d'être conscient des limites de l'analyse par les scénarios prospectifs, qui ne donnent jamais qu'une vision simplifiée et codifiée de la réalité (Bellevrat *et al.*, 2013). Ainsi, l'articulation étroite des travaux prospectifs avec le retour d'expérience provenant de l'évaluation de la mise en œuvre semble indispensable, pour :

- éviter de produire une analyse « hors sol », déconnectée de la réalité : un scénario prospectif constitue toujours un cadre d'analyse cohérent en soi (c'est-à-dire avec les hypothèses et mécanismes de modélisation). Mais si elle n'intègre pas les évolutions (et difficultés) observées dans la réalité, ce décalage porte le risque d'en faire un exercice trop théorique, sans relation directe avec les enjeux politiques de court terme ;
- en termes de logiques politiques, le suivi et l'évaluation *ex post* remplissent des fonctions indispensables, que l'analyse prospective ne peut que partiellement combler. Il s'agit en premier lieu du devoir de transparence sur l'action publique et de la prise de responsabilité ou mise en conformité (*compliance*) des décideurs : l'évaluation rétrospective reste le meilleur moyen pour générer cette transparence sur les résultats atteints et d'exiger des ajustements et renforcements de l'action publique en phase avec les engagements pris.

Ce cadrage implique par conséquent une interrogation sur le processus de révision de la SNBC et de la PPE tel qu'il a été engagé depuis fin 2017 (MTES, 2018a). En effet, ce travail porte aujourd'hui essentiellement sur la réflexion prospective, autour d'un important travail de révision des scénarios tendanciels (« Avec mesures existantes ») et de référence (« Avec mesures supplémentaires »), en phase avec le nouvel objectif de neutralité climatique à l'horizon 2050.

S'il est indispensable pour élaborer une trajectoire cohérente avec l'ambition fixée, le regard prospectif ne doit en aucun cas constituer une « fuite en avant », revenant à négliger l'évaluation et le besoin d'ajustements des politiques à court terme. Constat qui semble d'autant plus important face aux résultats observés sur le court terme, qui mettent en lumière un décrochage progressif et un réel besoin d'ajustements et de renforcement des politiques¹⁵.

14. On peut citer à titre d'exemple les impacts prévisionnels au niveau macro-économique (croissance, investissements, niveau de consommation), la prise en compte des enjeux d'inégalité, et l'intégration d'enjeux environnementaux autres que le climat (utilisation des terres, pollution de l'air, etc.).

15. Le bilan énergétique de la France pour 2017 (données provisoires) indique ainsi une augmentation des émissions de CO₂ liées à l'énergie de 4,4 % en données corrigées des variations climatiques. Et ce alors que les émissions totales de GES dépassaient déjà en 2016 de 3,6 % le plafond annuel indicatif défini en fonction des budgets carbone.

Recommandation

- **S'assurer que les approches prospectives sont informées par les analyses rétrospectives** : l'analyse prospective reste indispensable pour la révision des trajectoires de long terme et des recommandations stratégiques qui s'y rattachent, particulièrement dans le cadre du renforcement de l'objectif 2050 visant l'atteinte de la neutralité climatique. Néanmoins, ce travail prospectif ne pourra se substituer à une évaluation approfondie de la mise en œuvre des politiques sur le court terme, d'autant plus indispensable que les premiers résultats semblent indiquer un décrochage grandissant vis-à-vis de la trajectoire définie pour le premier budget carbone de la SNBC.

3.5. Évaluer les progrès réalisés : quelles approches ?

Les outils de suivi intègrent en règle générale une première appréciation des progrès réalisés en rapport avec les objectifs stratégiques. Celle-ci se fait le plus souvent sous la forme d'une notation simplifiée, par exemple sous la forme de codes couleurs (feu tricolore) ou de notation par étoiles (comme cela a été mis en œuvre pour le suivi de la SNBC, voir encadré 2).

Cette approche est utile, dans la mesure où elle permet de donner une information synthétique aux lecteurs. Néanmoins, son caractère souvent très simplifié et l'absence d'explications ou d'analyses plus approfondies soulève quelques mises en garde, dans la mesure où elle introduit une part de subjectivité pouvant *in fine* discréditer l'effort de transparence sur l'évaluation de la mise en œuvre.

En premier lieu, **il apparaît essentiel de bien clarifier l'approche d'évaluation appliquée**, en précisant sa nature et ses objectifs :

- une première approche appliquée en Allemagne consiste à évaluer uniquement les indicateurs de résultats stratégiques, dans la mesure où on peut facilement mettre en relation les évolutions observées avec les objectifs (ou trajectoires de référence) à moyen et long termes, pour déterminer leur niveau d'atteinte ;
- *a contrario*, l'évaluation peut également porter sur les mesures mises en œuvre. Dans ce cas, le suivi peut permettre de documenter, de manière qualitative, si des mesures ont été prises en accord avec les recommandations fixées (sans regard sur leurs résultats et impacts réels) ;
- une autre approche d'évaluation (mise en œuvre pour le suivi de la SNBC, voir encadré 2) consiste à donner une première évaluation *ex ante* des résultats « potentiels » des mesures prises récemment, sous l'hypothèse que celles-ci seront en capacité d'atteindre les résultats escomptés grâce à une montée en puissance au fil des années ;

- enfin, tout comme pour les objectifs stratégiques, l'évaluation des mesures peut également consister en l'appréciation directe des résultats ou impacts observés, en rapport avec les objectifs fixés¹⁶.

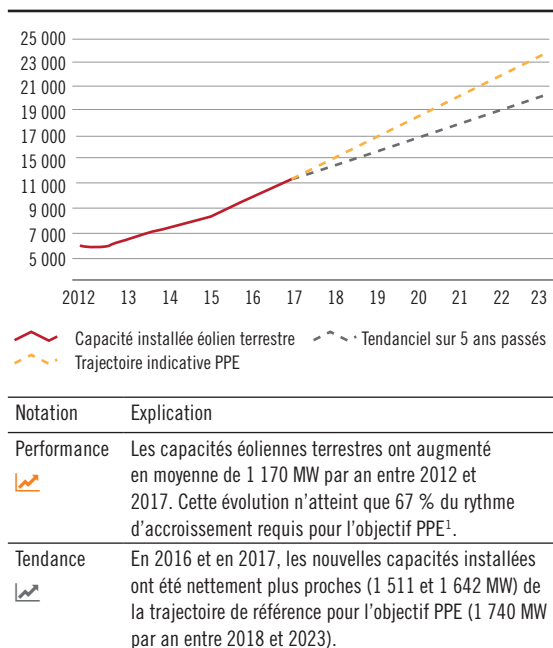
En second lieu, **il semble primordial d'être transparent sur les critères d'attribution des notes et de savoir qui réalise cette notation**. Dans la plupart des cas, le résultat reste forcément discutable en raison de la simplification opérée et de l'approche qualitative qui induit une plus forte subjectivité dans l'attribution des notes.

Une piste pour y remédier pourrait être de recourir à des systèmes de notation assis sur des critères quantitatifs, par exemple en rapportant les taux de croissance annuels moyens (TCAM) observés (pour un indicateur de résultats ou une mesure avec un objectif clairement chiffré) au taux requis pour atteindre l'objectif (voir Figure 4)¹⁷. Néanmoins, cette approche n'est pertinente que pour les mesures pour lesquelles des données fiables sont disponibles (concernant à la fois l'évolution observée et l'objectif ou la trajectoire de référence). Dans d'autres cas, il faudra recourir à une appréciation qualitative. Cette dernière peut néanmoins **gagner en fiabilité et en crédibilité si elle se base sur une grille d'évaluation issue d'une démarche collective avec les parties prenantes (et experts), ou si l'évaluation elle-même fait l'objet d'une validation collective**.

16. Un tel suivi « quantitatif » des mesures semble réalisable pour les mesures facilement traduisibles en indicateurs quantitatifs (par exemple, le nombre de rénovations énergétiques financées par le programme Habiter mieux), mais semble difficile à généraliser pour l'ensemble des mesures.

17. En analogie au feu tricolore, un indicateur pourrait ainsi être au « rouge » si le taux d'évolution est inférieur à 50 % du taux de référence pour l'atteinte de l'objectif, au « jaune » pour un taux compris entre 51 et 75 % et au vert pour un taux supérieur à 75 %.

Figure 4. Illustration de l'évaluation des progrès : la puissance installée pour l'éolien terrestre



Explications : l'évaluation de la « performance » prend en compte le rythme de développement observé sur les 5 dernières années, en le rapportant au rythme nécessaire pour atteindre l'objectif (rouge : <50 % ; jaune : 50 à 75 % ; vert : <75 %). Il en va de même pour la « tendance », évaluée sur les 2 dernières années.

Source : IDDRI, données SOeS 2018

Encadré 2. Le système de notation appliqué dans le tableau de bord de la SNBC

Afin de disposer d'une appréciation simplifiée des progrès réalisés dans la mise en œuvre, le premier tableau de bord de suivi de la SNBC utilise un système de notation compris entre une et trois étoiles. Comme précisé sur le site du ministère, cette évaluation n'a pas pour vocation à apprécier les résultats observés des politiques mises en place, mais à évaluer *ex ante* le « niveau d'intégration des recommandations dans les politiques publiques » en donnant une estimation « à dire d'experts » de leurs effets attendus.

Réservée à la mise en œuvre des recommandations, cette approche de notation n'est pas appliquée aux indicateurs de résultats, contrairement à d'autres pays, comme l'Allemagne, ou un système similaire (feux tricolores) est utilisé pour apprécier directement les progrès effectivement constatés (ainsi que l'estimation du niveau d'atteinte de l'objectif à moyen terme) au niveau des indicateurs de résultats stratégiques (émissions GES, consommation d'énergie, part d'énergie renouvelable, etc.), tandis que l'évaluation de la mise en œuvre des mesures est réalisée de façon qualitative (Löschel, Erdmann, Staiß, & Ziesing, 2017).

Bien qu'utile pour donner un premier aperçu de l'évaluation de la mise en œuvre, la méthode utilisée dans le suivi de la SNBC reste évidemment discutable, autour de trois enjeux spécifiques.

En premier lieu en matière de rigueur méthodologique. L'appréciation reste en grande partie subjective et les critères de notation ne sont pas explicités, que ce soit au niveau de la méthode en général ou de la justification de l'évaluation donnée pour chaque recommandation¹⁸.

En second lieu en ce qui concerne l'indépendance de l'évaluation. Le fait que le ministère de la Transition écologique et solidaire réalise lui-même ce tableau de bord l'expose évidemment à des critiques, en étant à la fois « juge et partie » du processus, la notation n'ayant *a priori* pas été validée de manière participative (voir section 2.9).

Enfin, **on peut s'interroger sur la cohérence globale de la grille d'évaluation et le niveau d'exigence qui est posé.** L'appréciation la plus basse (« Les politiques en place sont encore éloignées de la recommandation et nécessitent d'importants renforcements pour engager la transition au rythme attendu ») n'a ainsi été attribué qu'à la mise en œuvre de 3 des 44 recommandations sectorielles (et aucune des 23 recommandations transversales). Ce alors même que les émissions de GES ont augmenté sur les trois dernières années et dépassent en 2016 de 3,6 % le quota des budgets carbone. Et que le site du ministère présentant le tableau de suivi indique lui-même que « les secteurs des transports, des bâtiments et de la filière forêt-bois nécessitent des renforcements conséquents pour atteindre l'ambition visée dans la SNBC » (MTES, 2018b).

Évaluation de la mise en œuvre des recommandations dans le suivi de la SNBC

	***	**	*
Recommandations transversales	16	7	0
Recommandations sectorielles	22	19	3

*** : Les politiques en place sont cohérentes avec la recommandation et permettent d'engager la transition.

** : Les politiques en place se rapprochent de la recommandation, mais ne permettent pas encore d'engager la transition au rythme attendu.

* : Les politiques en place sont encore éloignées de la recommandation et nécessitent d'importants renforcements pour engager la transition au rythme attendu.

Recommandations

- **Être transparent sur les approches d'évaluation utilisées :** le suivi de la transition peut indiquer une évaluation synthétique des indicateurs, illustrant de manière simplifiée les progrès réalisés. En raison du caractère simplifié, il semble néanmoins

18. À titre d'exemple, on peut par exemple se demander pourquoi le suivi de la recommandation transversale R6 de la SNBC (« Conditionner les avantages fiscaux à un verdissement de l'utilisation des fonds collectés ») reçoit la meilleure évaluation alors même que les mesures citées ne paraissent pas totalement cohérentes avec la recommandation et qu'aucun indicateur pilote n'a été intégré pour corroborer cette appréciation (MTES, 2018, p. 10).

indispensable d'être transparent sur la méthode de notation et d'opérer une validation collective des résultats afin d'éviter au mieux les biais subjectifs qui peuvent s'y introduire.

En ce sens, il peut sembler préférable d'appliquer cette évaluation uniquement au niveau d'atteinte des grands objectifs stratégiques et quantifiés, sans chercher à évaluer l'impact des mesures mises en œuvre, qui nécessite le plus souvent des analyses plus détaillées.

4. FORMAT ET PRÉSENTATION DES OUTILS DE SUIVI : RENDRE LES OUTILS DE SUIVI LISIBLES ET ACCESSIBLES À TOUS LES ACTEURS

Au-delà des enjeux méthodologiques relatifs à la substance du tableau de bord, les questions de « forme » relatives au support de publication, à l'accès aux données et à la représentation graphique des indicateurs revêtent une importance majeure en matière de lisibilité et d'accessibilité de l'information.

En premier lieu, l'enjeu de transparence et d'accessibilité de l'information soulève une question sur la possibilité **d'élaborer et de rendre publique une base de données recensant les données pour l'ensemble des indicateurs développés**. Bien que relativement complexe, un tel effort de structuration et de centralisation de l'information (provenant de sources diverses) pourrait s'avérer très bénéfique pour la qualité du débat public, et ce d'autant plus que les données chiffrées restent pour la plupart difficiles d'accès¹⁹. Outre la valeur ajoutée en matière de transparence et d'accessibilité de l'information, une telle initiative de *open data* pourrait également assurer que l'outil de suivi de la transition bas-carbone soit utilisé comme une référence par l'ensemble des acteurs, renforçant ainsi sa crédibilité. Et ce choix semble d'autant plus pertinent qu'il ne générerait *a priori* pas de coûts supplémentaires, étant donné que les données doivent de toute manière être organisées pour l'élaboration et la publication du tableau de bord²⁰.

19. On peut néanmoins saluer l'effort du service de la donnée et des études statistiques (SDES) du ministère de l'Environnement à publier, de plus en plus souvent, les fichiers de données complets en parallèle des rapports, chose qui n'a malheureusement pas été faite lors de la publication des indicateurs de suivi de la SNBC par le ministère début 2018 (MTES, 2018b).

20. Cela pourrait revenir, en quelque sorte, à renouveler les systèmes d'information et de données déjà existants (comme la base Pégase du SDES), dont la structure (sélection des indicateurs) remonte en partie aux années 1970 et qui mériterait d'être actualisée pour être en phase avec les besoins d'informations pour la transition bas-carbone.

Une deuxième question clé en matière d'accessibilité concerne justement la question du support de publication. Si le format papier reste la norme, il semble essentiel de réfléchir à la possibilité **d'organiser le tableau de bord de la transition bas-carbone sous la forme d'une plateforme web interactive**, ce qui pourrait avoir de nombreux avantages.

- Une interface interactive est nettement plus adaptée qu'un support texte (rapport) pour visualiser et structurer un ensemble d'indicateurs sous forme hiérarchisée, permettant une navigation facile entre les différents niveaux d'analyse (voir section 2.5) et une juxtaposition aisée de tous les éléments relatifs à un indicateur (présentation, sources, mises en garde éventuelles, présentation graphique, liens vers les indicateurs liés, etc.).
- En matière d'actualisation des données, une interface web permet également de mettre à jour la base de données pour intégrer de nouvelles données au fil du temps, sans la nécessité de rééditer un rapport tous les ans.
- Une interface web permet également une plus grande souplesse dans la mise en œuvre : en effet, l'outil de suivi a pour objectif d'être évolutif dans le temps, afin d'intégrer de nouveaux indicateurs et niveaux d'analyse en fonction des besoins identifiés.
- En matière de présentation graphique, un support interactif pourrait également permettre, pour un même indicateur, de permuter entre différentes formes de représentation (séries longues, évolution sur les 3 dernières années, valeurs absolues, indices, tableaux de données sous-jacents, etc.), afin de d'en tirer toutes les informations pertinentes.

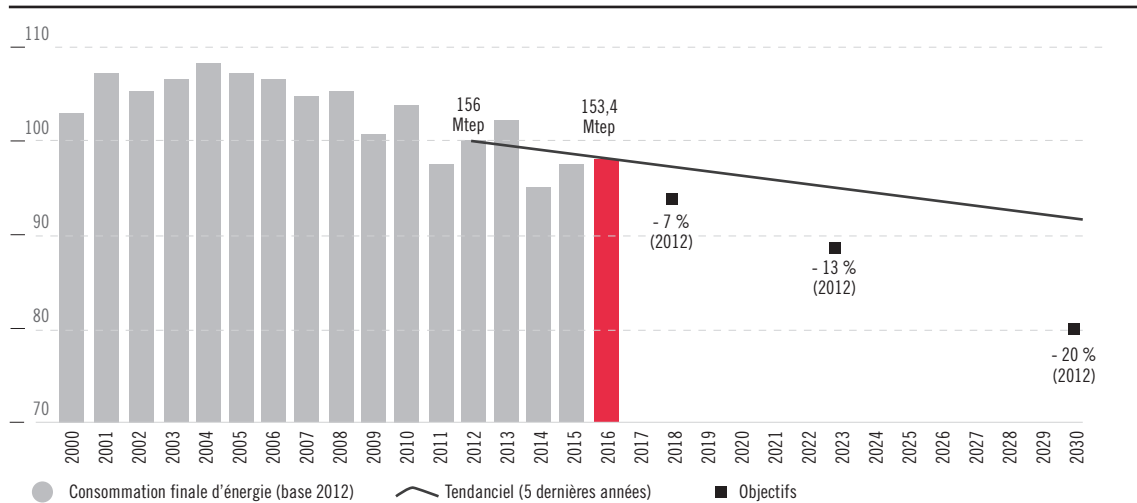
Enfin, au niveau de la visualisation des indicateurs sous forme de graphiques, l'analyse des documents de suivi de la SNBC permet d'identifier plusieurs recommandations.

Une première question concerne le niveau de résolution des données en matière de temporalité.

- Sur la majorité des indicateurs, notamment relatifs aux résultats agrégés (émissions de GES, consommation d'énergie, répartition par source ou vecteur d'énergie, etc.), les séries longues incluant un historique suffisamment long²¹ sont indispensables pour observer les tendances et leurs évolutions dans la durée. De la même

21. Par exemple, depuis 1990 pour les émissions de GES, depuis 2000 pour les données structurantes du bilan énergétique (consommation et production), depuis 2010 pour les indicateurs sectoriels et ceux relatifs aux leviers d'action.

Figure 5. Exemple d'illustration d'un indicateur : évolution de la consommation finale d'énergie en France (en indices 2012=100)



Source : Iddri, données SDeS (2017)

manière, il semble opportun d'y associer systématiquement une projection des trajectoires tendanciennes (moyenne des 5 dernières années) et de référence²² (atteinte des objectifs) d'ici 2020 et 2030 afin d'identifier les décrochages et besoins d'ajustements.

- Dans d'autres cas, par exemple pour des indicateurs de suivi de mesures spécifiques, un suivi plus étroit (variations annuelles sur les 5 dernières années) peut également être pertinent.

Pour un même indicateur, l'information donnée selon l'approche et la plage temporelle choisie peut être assez différente, et il convient donc d'en tenir compte dans le choix de la représentation.

La seconde question concerne la représentation des indicateurs en valeurs absolues ou en indices, les deux pouvant avoir une utilité, selon le type d'information recherché (focus sur les évolutions depuis une date historique ou sur les volumes). Là encore, il serait pertinent de disposer des deux éléments sur les indicateurs de résultats, ce qui serait considérablement plus facile pour un support web (permettant d'alterner entre les deux formes de représentation pour un même indicateur par un simple bouton).

Recommandations

- **Créer une plateforme en ligne interactive pour le tableau de bord et mettre à disposition une base de données centralisée des indicateurs** : afin de rendre l'information accessible au plus grand nombre et favoriser la transparence, le développement d'une base de données publique recensant l'ensemble des indicateurs utilisés pour le suivi de la transition bas-carbone pourrait avoir une valeur ajoutée considérable pour le débat public.

De la même façon, la publication du tableau de bord sous la forme d'un site web interactif (en complément d'un rapport texte) pourrait être une solution pertinente, présentant de nombreux avantages en matière de lisibilité, d'actualisation et d'évolution de l'outil.

Dans un souci de clarté et de lisibilité, la question de la représentation graphique des indicateurs devrait être intégrée et discutée dans le cadre d'un travail sur les aspects méthodologiques du suivi de la transition.

22. La trajectoire de « référence » pour un indicateur donné peut soit correspondre aux objectifs stratégiques directement, soit à la trajectoire provenant du scénario de référence (AMS) pour ce même indicateur.

5. LA GOUVERNANCE : QUEL RÔLE POUR LES DIFFÉRENTS ACTEURS ?

5.1. Renforcer la gouvernance du processus de suivi-évaluation

De nombreux enjeux relatifs à l'amélioration des outils de suivi et d'évaluation pour la transition bas-carbone identifiés au préalable se rattachent *in fine* à la question de la gouvernance de la transition, dans la mesure où il s'agit de clarifier la structure du processus politique et le rôle des différents groupes d'acteurs (décideurs politiques, administration, parties prenantes et experts) au sein de celui-ci.

En premier lieu, en matière de **transparence**, la pertinence d'initier un travail collectif de validation de la méthode émerge comme une conclusion forte de cette étude, sur la base de la démarche partenariale mise en application pour la SNTEDD (section 2.3).

Ce point semble d'autant plus important qu'il ne constituerait en principe qu'un approfondissement de l'approche participative par ailleurs très bien intégrée dans la gouvernance de la loi TECV, comme en témoigne l'implication régulière des instances de parties prenantes et d'experts dans les différentes phases d'élaboration et de révision des plans stratégiques (Tableau 2)²³.

En matière de **cohérence et d'efficacité**, la réflexion sur la gouvernance devrait également permettre de s'interroger sur les conséquences de la multiplication et du morcellement des rapports d'évaluation sur la transition bas-carbone, comme l'illustre le Tableau 2. Comme indiqué dans la section 2.4, l'élaboration d'un outil de suivi global de la transition bas-carbone en tant que « socle commun » pourrait constituer un premier levier pour y répondre. Mais, plus généralement, la profusion de rapports ainsi que leur phasage dans le temps (la majorité des rapports interviennent en même temps, à l'échéance de la révision de la PPE et de la SNBC) doivent amener à réfléchir sur de possibles réorganisations permettant de gagner en efficacité.

Une interrogation similaire se pose quant à la **multiplication des instances de parties prenantes consultées**. La mise en consultation des plans stratégiques constitue une force du cadre français. On peut néanmoins s'interroger sur la multiplication des instances de parties prenantes

consultées en parallèle, considérant que celles-ci (Conseil national de la transition écologique, du Conseil supérieur de l'énergie et du Conseil économique, social et environnemental, Comité de gestion de la CSPE) représentent en majeure partie les mêmes groupes d'acteurs, comme l'a par ailleurs signalé la Cour des Comptes dans son rapport sur le soutien aux énergies renouvelables (Cour des Comptes, 2018). Celle-ci propose ainsi de fusionner de nombreuses instances consultatives et d'experts au sein d'une instance unique, proche du modèle Conseil d'orientation des retraites. Cette option aurait un avantage certain en termes de réduction du nombre d'instances. Elle connaît néanmoins une faiblesse importante, puisqu'elle revient à fusionner les fonctions de consultation des parties prenantes et de conseil par les experts. Ceci pourrait s'avérer contre-productif, dans la mesure où elles relèvent de deux logiques différentes et que l'expertise indépendante devrait justement être un moyen de dépasser certains conflits politiques.

En lien avec ce dernier point, il convient de revenir sur le **mandat du comité d'experts** dans la gouvernance des processus de suivi et d'évaluation de la transition bas-carbone, en lien avec les enjeux de crédibilité de l'information et d'indépendance de l'évaluation. En principe, le CETE est seul responsable de la publication d'une évaluation complète de la mise en œuvre de la SNBC et de la PPE en amont de la révision de celles-ci. Plusieurs obstacles limitent néanmoins fortement l'influence du comité d'experts dans le cadre actuel :

- les difficultés de calendrier, en lien avec le retard pris dans la publication des rapports d'évaluation, limitant fortement leur utilité pour le processus de révision stratégique ;
- le manque de clarté sur le mandat institutionnel et le rôle des avis du CETE, qui n'ont *a priori* qu'une valeur consultative, sans incidence directe sur les décisions politiques et qui, contrairement au travail de leurs homologues allemands et britanniques, ne sont pas directement mis en débat devant le Parlement ou associés à une obligation de réponse de la part du gouvernement (voir Encadré 3)
- s'y ajoute également la confusion sur la nature des contributions du CETE, un « avis » ne constituant en principe pas un rapport d'évaluation complet et autonome, mais une prise de position argumentée sur la base d'un rapport fourni au préalable ;
- enfin, les réflexions sur le rôle du comité d'experts doivent également intégrer la question des ressources allouées à cette institution. La comparaison entre le CETE français et le Climate

23. Outre les avis fournis par les différentes instances sur les « projets » de SNBC et PPE, on peut également citer l'association du Comité d'information et d'orientation (représentant le CNTE et le CSE) aux travaux de modélisation prospective sous-jacents à la révision des plans stratégiques.

Tableau 2. Inventaire (non exhaustif) des principaux rapports d'évaluation de la transition bas-carbone prévus par la loi TECV de 2015

Rapport	Fréquence	Auteur	Commentaires
Rapport sur la lutte contre le changement climatique	Annuelle	Gouvernement	Document de politique transversale annexé au projet de loi de finances
Rapport sur le financement de la transition énergétique	Annuel	Gouvernement	Jaune budgétaire annexé au projet de loi de finances
Rapport annuel de suivi de la PPE (suivi des indicateurs de résultats)	Annuel	Gouvernement	CNTE
Rapport d'avancement sur la PPE	Bisannuel	Gouvernement	Présenté au CNTE, CSE, CETE
Rapport d'avancement sur la SNBC	Bisannuel	Gouvernement	Présenté au CNTE, CSE, CETE
Avis sur la mise en œuvre de la PPE en cours	5 ans	CETE	
Avis sur l'atteinte des budgets carbone et de la SNBC en cours	5 ans	CETE	Rapport transmis au Parlement
Avis sur le projet de PPE révisé, avant adoption définitive	5 ans	CNTE, CETE, CSE, Comité de gestion de la CSPE, Comité du système de distribution publique d'électricité, Autorité environnementale	
Avis sur le projet de SNBC révisé avant adoption définitive	5 ans	CNTE, CETE, Autorité environnementale	
Synthèse des SRCAE	5 ans	CETE	
Rapport détaillant la stratégie nationale de rénovation énergétique (Article 4 loi TECV)	5 ans	Gouvernement	Rapport au Parlement

Source: Iddri

Change Committee (CCC) britannique est édi- fiante à cet égard (voir encadré 3). Dépourvu de la personne morale, le premier n'existe qu'à travers la nomination des membres qui le composent, ces derniers travaillent par ailleurs de manière totalement bénévole. Au Royaume-Uni, le CCC a été créé en tant qu'autorité administrative non-ministérielle, dotée d'un budget annuel de 4 millions d'euros et d'un secrétariat de 30 personnes.

La comparaison internationale soulève une autre question importante pour le cadre de gouvernance français : **le rôle du Parlement**. En effet, en dépit de plusieurs mises en garde,²⁴ le législateur ne conserve à ce stade qu'un rôle strictement consultatif dans le processus d'évaluation et de révision des stratégies nationales. Cette situation peut être comparée à celle du Royaume-Uni, où le Parlement jouit de prérogatives plus étendues : c'est lui qui valide et adopte les budgets carbone proposés par le gouvernement (sur la base des recommandations du comité d'experts). C'est également au parlement que le CCC adresse ses rapports d'évaluation annuels sur la mise en œuvre des politiques climatiques et l'atteinte des budgets carbone.

S'il n'y a aucune formule idéale en la matière, on peut néanmoins constater qu'un rôle plus influent pour le Parlement conduit à favoriser la transparence sur l'action politique, constituant un

garde-fou supplémentaire pour s'assurer que les politiques mises en œuvre sont à la hauteur des ambitions affichées.

Encadré 3. L'expérience du Committee for Climate Change au Royaume-Uni

Le Committee for Climate Change a été instauré au Royaume-Uni par la loi sur le climat de 2008 en tant qu'autorité administrative indépendante ayant pour vocation à conseiller le gouvernement sur les politiques d'atténuation et d'adaptation au changement climatique. Il regroupe 13 experts (8 dans le comité principal et 5 dans le sous-comité pour l'adaptation au changement climatique), nommés par le gouvernement (et validé par une audition devant le Parlement pour le président du comité) pour un mandat de 5 ans renouvelable une fois. Il comporte par ailleurs un secrétariat opérationnel d'une trentaine d'employés, afin de réaliser l'ensemble des missions d'analyse et d'évaluation. À ce titre, le CCC bénéficie d'un budget annuel d'environ 4 millions d'euros, financés sur fonds publics.

Au-delà de son statut en tant qu'autorité administrative indépendante, l'innovation du CCC résulte de son mandat. Tel que précisé dans la loi sur le climat de 2008, il fournit des recommandations pour la définition des budgets carbone (toujours suivies par le gouvernement jusque-là) et est l'instance principale du suivi et de l'évaluation de la mise en œuvre des plans d'action politique, au travers de rapports annuels transmis directement au Parlement. Son rôle central dans le processus politique est clairement affirmé, le gouvernement ayant une obligation légale à répondre aux préconisations des rapports d'évaluations du CCC et de justifier tout refus des recommandations émises (Frankenhauser, Averschenkova, & Finnegan, 2018).

24. Voir notamment les rapports N°3952 (Goua & Mariton, 2016) et N°4157 (Chanteguet, Battistel, Buis, & Aubert, 2016) de l'Assemblée nationale.

Depuis 10 ans, le CCC est ainsi devenu une institution de référence dans la gouvernance de la transition bas-carbone outre-Manche, reconnue par l'ensemble des partis politiques et des parties prenantes pour l'indépendance et la transparence de ses travaux, comme en atteste par ailleurs sa stabilité au fil des alternances politiques.

Pour aller plus loin, voir Rüdinger, A., Vallejo, L. (2018). Le Comité pour le changement climatique au Royaume-Uni - Quel retour d'expérience et quels enseignements pour la France ? Iddri, *Study* N°06/18.

Recommandations

- **Réduire la complexité des outils de suivi et des processus existants de participation des parties prenantes** : face à la multiplication des rapports d'évaluation sur la transition bas-carbone induite par la loi TECV, ces approches doivent être rationalisées. Il en va de même pour les structures de gouvernance, notamment concernant la superposition entre les instances de consultation des parties prenantes (CESE, CNTE, CSE).
- **Renforcer le rôle du Parlement et le mandat du comité d'experts pour la transition énergétique (CETE)** : ce renforcement du rôle du Parlement dans le processus d'évaluation et de révision stratégique, ainsi que la clarification du mandat du comité d'experts en ce qui concerne le rôle de ses travaux, son positionnement institutionnel et les ressources allouées à son travail peuvent s'inspirer du retour d'expérience du Comité pour le changement climatique britannique.

5.2. Concevoir le suivi-évaluation comme un processus d'apprentissage

L'ensemble des points identifiés soulèvent des pistes d'amélioration de la transparence et de l'efficacité des processus de suivi et d'évaluation de la transition bas-carbone. Ces derniers restent nécessairement des processus d'apprentissage, ayant vocation à évoluer au fil du temps, la révision des plans stratégiques en 2018 ne constituant que la première mise à l'épreuve du cadre de gouvernance novateur établi par la loi TECV.

En ce sens, deux conclusions fortes émergent pour l'élaboration d'un cadre méthodologique pour le suivi et l'évaluation de la transition. En premier lieu, **l'importance de se donner le temps pour constituer les bases solides de ce référentiel au travers d'une démarche participative associant parties prenantes et experts indépendants pour en faire des outils fiables et crédibles**, sans quoi le suivi comme l'évaluation risquent d'être relégués à un passage « obligatoire » mais sans véritable incidence sur le processus de révision stratégique.

En second lieu, considérant que la transition bas-carbone s'étale sur plusieurs décennies et que les

approches de suivi et d'évaluation l'accompagneront sur toute la durée, il semble essentiel de traiter la question de l'élaboration d'un cadre méthodologique (au sens large, c'est-à-dire incluant les enjeux de gouvernance) dans une **approche réflexive, permettant, à intervalles réguliers, de prendre du recul pour évaluer la cohérence et l'efficacité du cadre développé**, afin de le faire évoluer si nécessaire.

Recommandation

- **Définir les modalités d'apprentissage et de révision concernant le processus de suivi et d'évaluation** : l'organisation de la gouvernance des processus de suivi et d'évaluation de la transition bas-carbone reste un processus d'apprentissage, inscrit dans un temps long. En ce sens, il convient d'évaluer ce cadre à intervalles réguliers au regard de l'ensemble des enjeux identifiés, afin d'en mesurer l'efficacité et la cohérence et d'y apporter les ajustements nécessaires.

6. CONCLUSION

Partant des enjeux et recommandations méthodologiques identifiées dans ce rapport, plusieurs questions clés émergent pour l'avenir des processus de suivi et d'évaluation dans le pilotage de la transition bas-carbone en France.

S'il n'y avait qu'un seul élément à retenir, ce serait certainement la question de **l'ancrage des démarches de suivi et d'évaluation en tant que point de départ du processus de révision stratégique**, condition *sine qua non* pour que le débat sur les questions méthodologiques relatifs à la *substance* de ces outils prenne du sens. Ceci semble donc argumenter en faveur d'un réel débat sur l'importance accordée à ces deux exercices dans le cycle politique de la révision des plans stratégiques pour la transition bas-carbone, avec deux composantes clés :

- en premier lieu, la nécessité de renforcer la place du suivi et de l'évaluation dans le processus de révision stratégique. S'y ajoute la question des moments politiques réservés à la mise en discussion des résultats du suivi et d'évaluation avec le **Parlement et les parties prenantes du débat**, condition essentielle pour assurer l'appropriation collective de ces exercices et améliorer leur transparence ;
- en second lieu, il en découle une observation aussi évidente qu'importante sur le **calendrier** : afin d'alimenter le processus de révision, les rapports de suivi et d'évaluation doivent être produits suffisamment en amont pour alimenter le débat sur l'évolution des stratégies, sans

quoi leur utilité reste forcément limitée, comme en témoigne le premier processus de révision de la SNBC et de la PPE en 2018.

En partant du principe qu'un consensus puisse être trouvé sur ce premier point, plusieurs priorités émergent en rapport avec le cadrage méthodologique du suivi et de l'évaluation. En premier lieu, la diversité des enjeux identifiés dans l'étude illustre la nécessité de **se donner le temps et le recul nécessaires à l'élaboration d'un référentiel méthodologique**, idéalement au travers d'une approche collective, associant l'administration, les parties prenantes et des experts indépendants.

Comme illustré dans cette étude et confirmé par des expériences passées (à l'instar du suivi de la SNTEDD), un tel exercice de cadrage réalisé sous forme participative constitue *in fine* la meilleure garantie pour que les outils et résultats qui en découlent soient considérés comme pertinents et fiables par l'ensemble des acteurs, constituant ainsi une référence pour le débat public.

Néanmoins, face à la multiplicité des enjeux identifiés, il semble important que cet exercice de cadrage méthodologique ne se résume pas à la seule question du choix des indicateurs pour l'élaboration d'un tableau de bord de suivi, mais permette plus largement d'intégrer l'ensemble des

questions, relatives à **l'intégration de ces outils dans les processus politiques** et au rôle des différents groupes d'acteurs au sein de celui-ci.

L'analyse du retour d'expérience des pays voisins tels que le Royaume-Uni et l'Allemagne, et du cadre de gouvernance établi par la loi transition énergétique de 2015, fait émerger un enjeu central autour du rôle des experts indépendants dans le processus d'évaluation des politiques, avec une conclusion sans équivoque : si la réalisation de l'évaluation stratégique par un comité d'experts externe à l'administration constitue un levier pertinent pour en assurer l'indépendance et la transparence, cette approche ne fait sens qu'à condition d'y associer un mandat et des moyens à la hauteur de l'importance de ce travail pour l'ajustement des stratégies au fil du temps.

Partant d'une approche exploratoire sur une question relativement peu traitée jusque-là, cette étude a permis d'identifier de nouveaux enjeux. On peut ainsi la considérer comme une première contribution au « processus d'apprentissage » sous-jacent à la mise en œuvre du suivi-évaluation de la transition bas-carbone, autrement dit, une invitation à poursuivre et approfondir le débat dans d'autres enceintes pour disposer d'outils pleinement opérationnels, à la hauteur des ambitions de la transition bas-carbone. ■

BIBLIOGRAPHIE

- Ademe (2013). *Méthode de suivi-évaluation des politiques d'adaptation au changement climatique* (Guide méthodologique).
- Belleprat, E., Rüdinger, A., Colombier, M., & Guérin, E. (2013). *Scénarios de transition énergétique pour la France : définir un espace de discussion pour le débat* (Working Papers No. 09/13). IDDRI.
- 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.
- Chanteguet, J.-P., Battistel, M.-N., Buis, S., & Aubert, J. (2016). *Rapport d'information sur l'application de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte* (Rapport d'information No. 4157). Assemblée Nationale.
- Cour des Comptes (2018). *Le soutien aux énergies renouvelables* (Communication à la commission des finances du Sénat).
- CSE (1996). *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques* (La Documentation Française). Conseil Scientifique de l'Évaluation. Consulté à l'adresse http://www.evaluation.gouv.fr/cgp/fr/interministere/doc/petit_guide_cse.pdf
- Frankenhauser, S., Averchenkova, A., & Finnegan, J. (2018). *10 years of the UK Climate Change Act*. LSE / Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment.
- Goua, M., & Mariton, H. (2016). *Rapport d'information sur la situation du groupe Electricité de France et de la filière nucléaire* (Rapport d'Information No. 3952). Assemblée Nationale.
- Löschel, A., Erdmann, G., Staiß, F., & Ziesing, H.-J. (2017). *Kurzkommentar zu Stand und wichtigen Handlungsfeldern der Energiewende*. Expertenkommission zum Monitoring-Prozess „Energie der Zukunft“.
- MEDDAT (2008). *Éléments de méthodologie pour l'élaboration d'indicateurs de suivi et d'évaluation des politiques publiques : Le cas du Plan National Santé Environnement* (Études et Synthèses). Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du territoire.
- MEDDE (2015). *Proposition d'indicateurs de suivi de la stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable 2015-2020* (Rapport technique des travaux de la commission Indicateurs du CNTE).
- MTES (2018a). *Dossier du maître d'ouvrage pour le débat public sur la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE 2018)*. Ministère de la Transition Écologique 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](#)
- 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 No. 06/18). IDDRI.
- SGMAP (2015). *Évaluation des politiques publiques (EPP) : principes, processus et méthode*. Secrétariat général pour la Modernisation de l'Action Publique.

Le suivi et l'évaluation de la transition bas-carbone en France

Enjeux méthodologiques et recommandations

Andreas Rüdinger (Iddri)

PUBLICATIONS DE L'IDDRI

- Rüdinger, A., Vallejo, L. (2018). Le Comité pour le changement climatique au Royaume-Uni - Quel retour d'expérience et quels enseignements pour la France ? Iddri, *Studies* N°06/18.
- Rüdinger, A. (2018). Tableau de bord de la transition bas-carbone en France: proposition d'un outil de suivi et d'évaluation. Iddri, *Studies*, à paraître.
- Rüdinger, A. (2018). Best practices and challenges for effective climate governance frameworks: A case study on the French experience. Iddri, *Studies* N°03/18.

Publications disponibles en ligne sur : www.iddri.org

Institut de recherche indépendant, l'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri) a pour objectif de favoriser la transition vers le développement durable et la prospérité pour tous. L'Iddri identifie les conditions nécessaires pour que le développement durable soit intégré aux politiques publiques et propose des outils pour leur mise en œuvre. Il intervient à différents niveaux, de la coopération internationale aux politiques des pays, villes et entreprises. L'Iddri constitue une plateforme pour faciliter un dialogue transparent entre toutes les parties prenantes (recherche et communauté académique, gouvernements, société civile, secteur privé), tout en garantissant un apprentissage mutuel et la pertinence de ses recherches.

Ses travaux s'articulent autour de quatre agendas thématiques : climat, vers des sociétés résilientes et bas carbone ; biodiversité et écosystèmes, identifier les leviers de changement ; océan, vers une coopération renforcée pour une gestion durable et équitable des ressources marines ; gouvernance du développement durable, les innovations pour le développement durable.

Fondation reconnue d'utilité publique, l'Iddri participe activement au débat sur les politiques publiques, à l'échelle internationale et nationale, et met à la disposition de tous, via son site Internet, ses différentes analyses et propositions, et les partage lors de conférences et séminaires.

Pour en savoir plus sur les activités et les publications de l'Iddri, visitez www.iddri.org

www.iddri.org

