



# Etat des lieux de l'évaluation et du suivi des politiques climat-air-énergie par les collectivités

## CONTEXTE ET OBJECTIFS

La loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) a imposé aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants et à la métropole de Lyon l'obligation de réaliser un Plan climat-air-énergie (PCAET), au plus tard le 31 décembre 2018. Une majorité de ces plans sont en cours d'adoption ou d'élaboration. L'enjeu pour les collectivités est désormais d'assurer leur mise en œuvre et leur suivi. Dans ce contexte, AMORCE a souhaité en savoir plus sur la mise en place par les collectivités d'outils de suivi et d'évaluation des politiques climat-air-énergie par le biais d'une enquête « flash » auprès de ses adhérents. Cette note présente les résultats de cette enquête.

## 1. Méthodologie de l'enquête

L'enquête a été lancée en février 2020 auprès de l'ensemble des adhérents d'AMORCE ayant une compétence en matière de politique climat-air-énergie. Au total, ce sont une cinquantaine de réponses qui ont été obtenues. Les résultats présentés ci-après reposent sur l'analyse de cette enquête et les enseignements tirés du groupe d'échange d'AMORCE consacré à cette thématique fin novembre 2019.

## 2. Cadre réglementaire et enjeux

Les collectivités ont un rôle clé dans la mise en œuvre de la transition énergétique, l'adaptation et la lutte contre le changement climatique. Leurs politiques en matière d'énergie, d'urbanisme, de transport, de logement et d'aménagement du territoire sont autant de leviers d'actions pour agir. Les collectivités peuvent également impulser des changements de comportements des citoyens et des acteurs privés présents sur leur territoire.

De plus en plus de collectivités s'engagent dans des démarches air-énergie-climat, afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre et les consommations énergétiques de leur territoire, et d'accroître le recours aux énergies renouvelables et de récupération. Au 1<sup>er</sup> janvier 2019, 715 collectivités s'étaient lancées dans l'élaboration d'un plan climat-air-énergie, parmi lesquels 65 ont été adoptés et 125 sont en cours de finalisation<sup>1</sup>. 15% le font sans être soumises à l'obligation réglementaire. Une dynamique de fond est donc engagée et il est attendu que les PCAET couvrent une grande partie du territoire français courant 2020.

Pour s'assurer de l'efficacité des PCAET, un dispositif de suivi et d'évaluation est indispensable. Il doit permettre d'en mesurer l'impact sur le terrain, d'identifier les leviers encore à mobiliser, et le cas échéant de réorienter la stratégie climat-air-énergie, de réajuster les trajectoires d'objectifs et de mieux définir les moyens associés.

<sup>1</sup> Chiffres transmis par le ministère de la Transition écologique et solidaire, février 2020

Le réglementation<sup>2</sup>, précise d'ailleurs qu'un dispositif de suivi et d'évaluation doit être inclus dans chaque PCAET. Dans ce cadre, les collectivités doivent définir :

- des indicateurs à suivre au regard des objectifs fixés et des actions à conduire ;
- les modalités d'articulation avec les indicateurs inscrits dans les Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable, et d'égalité des territoires (SRADDET) et les objectifs nationaux.

La mise en œuvre du plan climat-air-énergie territorial doit faire l'objet d'un rapport d'évaluation mis à la disposition du public à mi-parcours et au bout de six ans.

**Article R229-51 du Code de l'environnement :** « Le plan climat-air-énergie territorial prévu à l'article L. 229-26 est l'outil opérationnel de coordination de la transition énergétique sur le territoire. Il comprend un diagnostic, une stratégie territoriale, un programme d'actions et un dispositif de suivi et d'évaluation »

### 3. Comment le suivi et l'évaluation sont-ils intégrés dans les PCAET ?

Les résultats de l'enquête d'AMORCE montrent que l'ensemble des PCAET définissent bien des objectifs quantitatifs climat-air-énergie à atteindre (3.1). Ces objectifs sont dans la majorité des cas associés à des indicateurs (3.2). Cependant, leur définition est rarement associée à une vraie stratégie d'évaluation des PCAET (3.3).

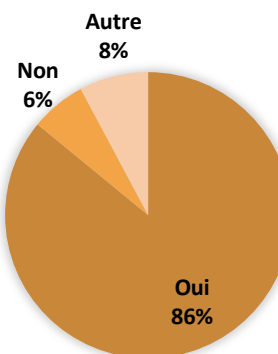
#### 3.1 Des objectifs climat-air-énergie bien quantifiés

86% des collectivités ont fixé des objectifs climat-air-énergie quantifiés, comme le prévoit la réglementation. Ces objectifs tiennent majoritairement compte des objectifs nationaux définis dans la loi de transition énergétique (2015), la loi énergie climat (2019) et la stratégie nationale bas-carbone (SNBC).

Dans 63% des cas, les objectifs supra-territoriaux ont été pris en compte mais ce sont avant tout les spécificités du territoire qui ont guidé le chiffre. En effet, 50% des collectivités interrogées ont territorialisé leurs objectifs en les adaptant au contexte local. Ceux-ci ont ainsi été fixés en se basant sur un diagnostic, les potentialités du territoire et les marges de manœuvre des territoires et des acteurs économiques.

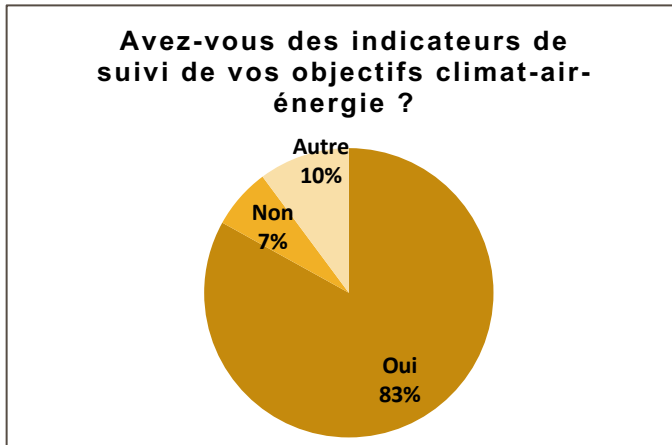
Par exemple, certains territoires urbains ont adapté les objectifs de développement d'énergies renouvelables (EnR) au gisement disponible. Il leur est en effet plus difficile de développer massivement les EnR que dans territoires ruraux.

**Avez-vous défini des objectifs climat-air-énergie quantifiés sur votre territoire ?**



<sup>2</sup> Décret n° 2016-849 du 28 juin 2016 relatif au plan climat-air-énergie territorial - article R229-51 du Code de l'environnement

### 3.2 Des indicateurs climat-air-énergie bien définis mais pas encore bien utilisés



83% des collectivités ont indiqué s'être dotées d'indicateurs de suivi de leurs objectifs climat air-énergie. Ces indicateurs sont identifiés dès l'élaboration du PCAET, soit par fiches actions, soit par objectifs.

Ces indicateurs apparaissent toutefois bien plus développés pour les actions d'atténuation au changement climatique que pour les actions d'adaptation et de stockage carbone. Ceci s'explique par le manque de données et de méthodologie à disposition aujourd'hui des collectivités pour fixer des indicateurs de suivi pertinents et réalistes sur ces thématiques-là.

Les indicateurs retenus dans les PCAET proviennent soit de référentiels existants, comme Cit'ergie (cf. point 4), soit de démarches internes à la collectivité.

Il apparaît que la définition de ces indicateurs ne s'accompagne pas nécessairement d'une démarche de suivi de la mise en œuvre du PCAET et encore moins d'une évaluation :

- Rares sont en effet les PCAET qui intègrent une stratégie de suivi déclinant la méthodologie à suivre et les acteurs en charge ;
- Les indicateurs sont souvent fixés sans que ne soient définies les modalités pratiques associées (recueil des données, fréquence de mise à jour, etc.).

Ce constat est partagé par les services de l'État en charge de l'instruction des PCAET. Ils ont observé que le suivi et l'évaluation des plans étaient certes prévus mais sans réelles dispositions opérationnelles.

### 3.3 Une culture de l'évaluation encore absente des premiers PCAET

La plupart des collectivités interrogé ont indiqué ne pas avoir encore mené d'évaluation de leur politique climat-air-énergie :

- un certain nombre de PCAET sont encore en cours d'élaboration ou d'approbation, ou viennent tout juste d'être adoptés. Les collectivités se concentrent donc en priorité sur la mise en œuvre du plan d'action.
- les collectivités ne sont pas encore pleinement appropriées cette composante clé dès la phase d'élaboration des PCAET. Comme vu ci-dessus, elles se limitent en général à la définition d'indicateurs. L'évaluation intervient seulement ponctuellement trois et six ans après l'adoption du PCAET, en lien avec les obligations de reporting à mi et en fin de parcours.

Ce constat est une nouvelle fois partagé par les services de l'Etat.

L'évaluation passe avant tout par la mobilisation interne de la collectivité, tant des élus que des services. Or les collectivités ont encore très souvent des difficultés à considérer le PCAET comme un outil dynamique, qui nécessite une animation et un suivi en continu ainsi qu'une évaluation régulière. L'élaboration et l'adoption du PCAET qui sont la plupart du temps un exercice nouveau et de longue haleine, constituent d'ailleurs pour certaines une sorte de fin en soi. L'allocation des moyens humains et financiers au suivi et à l'évaluation peut aussi être un sujet.

Par ailleurs, pour les collectivités qui en ont déjà réalisé, les évaluations du PCAET n'ont que très rarement conduit à la révision ou à l'adaptation de la politique climat-air-énergie. Lors du passage de la première génération de PCET à la deuxième génération de PCAET, les collectivités sont en effet souvent reparties de zéro. La nouvelle organisation territoriale émanant de la loi NOTRE<sup>3</sup> en est en partie la cause avec les évolutions et fusions d'EPCI qui ont impacté les périmètres de certains PCAET avec toutes les conséquences associées (type et recueil de données, composition de l'équipe projet, etc.).

## 4. Quels sont les outils de suivi et d'évaluation utilisés par les collectivités ?

61% des collectivités interrogées ont déclaré s'appuyer sur des outils, démarches ou référentiels existants pour définir leurs indicateurs climat-air-énergie. Par ailleurs 38% d'entre elles s'appuient également sur des indicateurs ou démarches développés en interne.

### 4.1 Cit'ergie, l'outil principalement mobilisé par les collectivités

La plupart des collectivités interrogées se sont engagées ou prévoient de se lancer dans une démarche Cit'ergie. L'intérêt selon elles, est multiple. Tout d'abord, Cit'ergie leur permet de s'appuyer sur un référentiel de suivi, décliné par thématique et assorti d'indicateurs. Chaque année un conseiller Cit'ergie vient faire le point sur l'avancée des actions climat-air-énergie, puis une évaluation externe intervient tous les quatre ans, avec, à la clé, l'enjeu d'être labellisé.

Cela étant, malgré le fort engouement pour le label Cit'ergie, les collectivités déjà engagées conviennent qu'elles n'exploitent pas tout le potentiel offert par l'outil. Elles utilisent pour la plupart le référentiel d'indicateurs, mais ne vont pas forcément plus loin que ce qui est prévu en termes de suivi annuel et d'évaluation tous les quatre ans.



Cit'ergie  
European Energy Award

Cit'ergie est d'abord une méthode d'accompagnement des collectivités pour structurer une politique climat-air-énergie transversale et la gouvernance associée. Elle permet aussi d'en évaluer la pertinence, le niveau de performance, les forces et les faiblesses. Un suivi de l'avancement du plan d'action est réalisé chaque année. L'attribution du label intervient tous les quatre ans, à la suite d'une évaluation.

Il existe trois niveaux de label : le **CAP Cit'ergie** pour les collectivités qui dépassent 35% de réalisation de leur plan d'action, **Cit'ergie**, pour celles qui sont au-delà de 50%, enfin **Cit'ergie GOLD** qui récompense les collectivités les plus avancées (> 75%).

<sup>3</sup> La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République,

## 4.2 Les autres outils utilisés

Les collectivités ayant signé un Contrat de transition écologique (CTE) s'appuient sur le référentiel proposé par le ministère de la Transition énergétique et solidaire (250 indicateurs) pour définir un outil de monitoring adapté à leurs besoins.

Plusieurs collectivités se réfèrent également à des démarches telles que Destination TEPOS. À l'inverse de Cit'ergie, la démarche destination TEPOS n'est utilisée que pour évaluer la situation énergie-climat d'un territoire. Elle n'est pas conçue pour réaliser des suivis et ne remplace ni l'utilisation de Climat Pratic ni la démarche Cit'ergie. Elle ne fournit pas de catalogues d'actions et de mesures. Destination TEPOS propose un tableur permettant l'évaluation simplifiée de la situation (diagnostic et potentiels), puis un plateau et des cartes à jouer permettant la co-construction du futur énergétique du territoire.

Enfin, l'outil PROSPER est également cité par une collectivité comme une ressource intéressante. Il s'agit d'un outil développé par le bureau d'étude Énergies Demain qui permet pour l'instant d'analyser différents scénarios sur un territoire afin de définir une stratégie. Il devrait bientôt proposer un outil de suivi.

## 4.3 La création de démarches spécifiques de monitoring

Quelques collectivités ont développé leurs propres outils de monitoring et de suivi avec l'accompagnement ou non d'un bureau d'étude.

Certaines collectivités ont par ailleurs choisi d'instaurer un suivi et une évaluation participatifs, c'est-à-dire que les acteurs locaux sont associés au développement des indicateurs, à la mise en place d'une méthodologie et au suivi des actions.



La **Métropole de Rouen** a créé un Conseil d'évaluation de la transition écologique. Il s'agit d'une instance indépendante composée de 23 membres de la société civile et d'experts externes. Elle a pour rôle de :

- Proposer les thématiques et critères à évaluer
- Donner un avis sur les rapports d'évaluation
- Suivre les recommandations dans le temps

## 4.4 L'appui apporté par les observatoires climat-air-énergie

Les observatoires climat-air-énergie régionaux ont également été cités comme jouant un rôle important dans le suivi des indicateurs climat-air-énergie. En effet, certains d'entre eux transmettent aux collectivités des fiches d'indicateurs et d'objectifs territorialisés pour construire et suivre les politiques climat-air-énergie (<http://www.rare.fr/>).

**Tableau récapitulatif des outils utilisés par les collectivités  
dans le cadre de la structuration de leur politique climat-air-énergie**

Outil \ Etape	Cit'ergie®	Destination TEPOS	Climat Pratic	Outil PROSPER	Tableau de bord développé en interne
Élaboration	✓✓✓	✓✓✓	✓✓	✓	✓
Suivi	✓✓✓	✗	✓✓	✓	✓
Évaluation	✓	✗	✗	✓	✓

- ✗ L'outil/la démarche n'est pas pertinent pour l'étape de construction ;
- ✓ L'outil est pertinent mais encore peu utilisé par les collectivités interrogées
- ✓✓ L'outil est pertinent et utilisé par quelques-unes des collectivités interrogées ;
- ✓✓✓ L'outil est pertinent et utilisé par un grand nombre des collectivités interrogées.

Pour aller plus loin : <https://www.territoires-climat.ademe.fr/Uploads/media/default/0001/01/a9c5419826b1b188c5b4b5ed405da8c06933b143.pdf>

# CONCLUSION

Tout plan climat air énergie territorial doit être accompagné d'un dispositif de suivi et d'évaluation.

L'enquête réalisée par AMORCE début 2020 sur le suivi et l'évaluation des PCAET a permis de montrer que peu de collectivités ont à ce jour mis en application cette disposition réglementaire. Quand elle l'est, les mesures prévues restent succinctes. Certes, des indicateurs sont de plus en plus souvent intégrés au stade de l'élaboration des PCAET pour permettre ensuite le monitoring des plans d'action et des objectifs climat-air-énergie. Plusieurs référentiels sont utilisés par les collectivités pour ce faire, en premier lieu celui offert par Cit'ergie. Mais la plupart des PCAET ne vont pas plus loin : rares sont les collectivités qui définissent une vraie stratégie de suivi et d'évaluation qui en précisent les modalités : pilotage, calcul des indicateurs : source des données, collecte et traitement, fréquence de mise à jour...

A l'occasion de cette enquête, les collectivités ont exprimé un besoin de mise en cohérence des outils existants (Cit'ergie, TEPOS, etc.) et des démarches de planification des différentes échelles territoriales (PPE, SRADDET, etc.), notamment en ayant des indicateurs partagés et des données harmonisées. Un besoin de formation sur le suivi et l'évaluation et d'outils clés en main ont également été identifiés. Elles conviennent qu'elles doivent mieux suivre, à la fois efficacement et de manière efficiente, leur politique climat-air-énergie. AMORCE va poursuivre ces travaux en 2020 afin d'accompagner les collectivités en ce sens, en particulier sur un mode d'emploi pour aider à l'élaboration d'une stratégie de monitoring et aux outils associés.

Pour aller plus loin

Adhérez à AMORCE et participez aux échanges de son réseau



Retrouvez toutes les publications d'AMORCE sur la planification climat-énergie [sur notre site internet](#) !

1. ENP68 – SRADDET, Quels outils pour leur mise en œuvre opérationnelle ? – Mars 2020
2. ENP63 – Avis réglementaire des régions sur les projets de PCAET – Avril 2019
3. ENE35 – Chiffrage et maîtrise d'ouvrage des actions des plans climat air énergie territoriaux – Avril 2019
4. ENP62 – Quelles structures de coopération locale

Avec le soutien technique  
et financier de



#### Réalisation

AMORCE, Pôle Énergie, Camille FILANCIA

#### Relecture :

Philippe ROBERT, ADEME

Guillaume BASTIDE, ADEME

Julie PURDUE, AMORCE