

ETAT DES LIEUX 2023 DES PCAET

COMMENT SUIVRE ET ÉVALUER LE PLAN CLIMAT-AIR-ÉNERGIE TERRITORIAL ?

PARTAGE D'EXPÉRIENCE DES INTERCOMMUNALITÉS

**INTERCOMMUNALITÉS
— DE FRANCE —**



sommaire

P. 4
INTRODUCTION

P. 5
RETOURS D'EXPÉRIENCE

P. 10
QUELS CADRAGE ET OBJECTIFS NATIONAUX EN MATIÈRE DE
SUIVI ET D'ÉVALUATION?

P. 14
QUELS ENSEIGNEMENTS TIRER DE CES RETOURS D'EXPÉ-
RIENCE ?

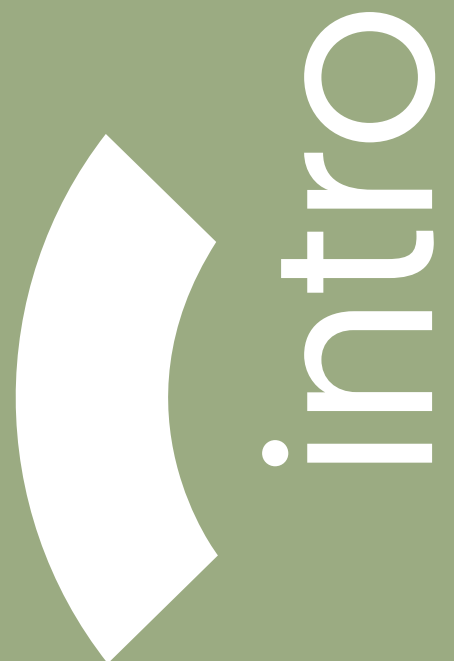
P. 16
RESSOURCES UTILES

P. 17
REMERCIEMENTS

Plus de la moitié des Plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) imposés par la loi du 18 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte sont désormais adoptés. Les intercommunalités qui les portent sont donc concernées par leur suivi et, pour certaines, arrivent à l'élaboration, obligatoire, du rapport de mi-parcours.

La mise en place d'un suivi et la réalisation d'un bilan ou d'une évaluation sont des étapes indispensables pour le pilotage d'une politique publique. Transversalité entre politiques publiques, multiplicité des porteurs de projet et des bénéficiaires, la politique climat-air-énergie des intercommunalités est particulièrement concernée. Du manque de temps à l'absence de données, différentes raisons conduisent pourtant à délaisser ces exercices. Ils peuvent également être à tort compris et perçus comme exclusivement techniques. Ils fournissent pourtant des éléments nécessaires pour réorienter la mise en œuvre, communiquer auprès des élus, services, partenaires et citoyens ou encore préparer le PCAET suivant.

Ce Focus n'est pas un guide méthodologique du suivi et de l'évaluation. Le document débute par des expériences d'intercommunalités sur la réalisation du bilan à mi-parcours, la mise en place d'un dispositif de suivi et l'articulation avec les autres documents, afin de donner corps à ces démarches. Les parties suivantes tirent des enseignements et recommandations des échanges avec des intercommunalités et des experts, afin de s'approprier le suivi et l'évaluation au service du projet politique.



RETOURS D'EXPÉRIENCE

Les retours d'expérience présentés ci-dessous illustrent des pratiques d'intercommunalités en matière de suivi et d'évaluation des PCAET. Ils ont été collectés lors d'entretiens réalisés à l'été 2023 avec les responsables de la démarche.

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES LACQ-ORTHEZ, FORMALISER UNE MÉTHODE D'ÉVALUATION

Fabienne Pit, responsable de service énergie, Communauté de communes de Lacq Orthez

Le PCAET, déclinaison environnementale du projet de territoire

En 2016, deux ans après la fusion de deux intercommunalités, la nouvelle communauté de communes Lacq Orthez élabore son projet de territoire et lance l'élaboration du PCAET. Approuvé en décembre 2017, le PCAET a fait l'objet d'un bilan à mi-parcours en décembre 2019 et d'un bilan final en 2022.

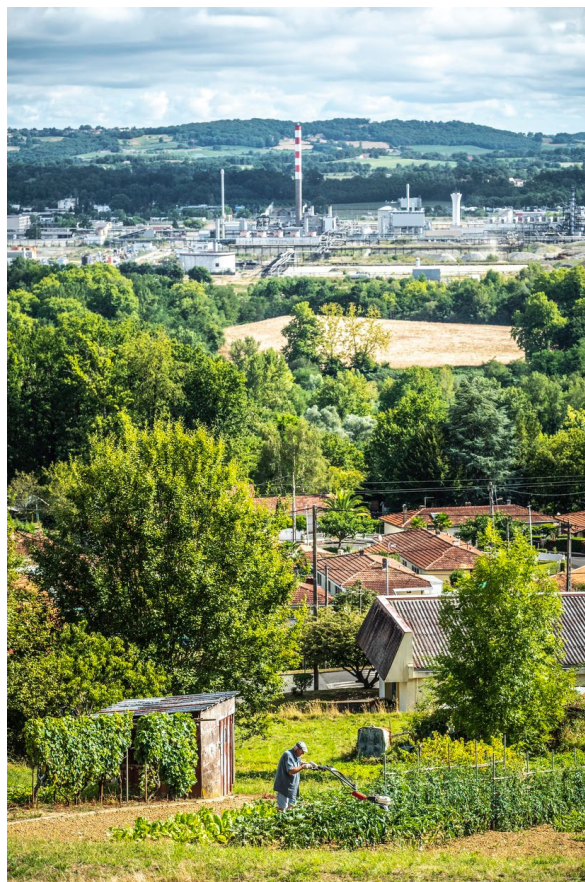
Le PCAET est la déclinaison environnementale du projet de territoire ; les axes et les orientations en résultent directement. Il vise l'appropriation de la culture de la transition énergétique et de la vulnérabilité par les élus et les services. Pour la collectivité, **l'enjeu du PCAET est la prise en compte des notions d'atténuation et d'adaptation dans toutes les politiques publiques**. Les services se sont fortement impliqués dans l'élaboration du PCAET, implication qui se traduit dans le suivi de l'avancement effectué tous les ans.

Suivi et rapport à mi-parcours (2019) : s'interroger sur les objectifs, faire des choix selon les moyens

L'exemple de cette communauté de communes souligne que le **dispositif de suivi doit être pensé dès l'élaboration du PCAET**.

Des **points annuels** sont effectués par la responsable du PCAET avec chaque agent porteur d'action. Ils permettent d'échanger sur l'avancement des actions et les difficultés, sur la base d'une fiche élaborée conjointement par la responsable du PCAET et les porteurs d'action présentant l'état initial, l'objectif final, un commentaire par année et six indicateurs maximum, répartis entre indicateurs de réalisation, de résultat et d'impact. Une réunion avec les chefs de service se tient annuellement et les élus sont réunis à mi-parcours et lors de l'évaluation finale.

Le rapport à mi-parcours impose d'effectuer des choix en fonction des ambitions et des moyens disponibles : évaluation interne ou externe, à destination de tous les publics du PCAET ou non, synthétique ou exhaustif, etc. Réalisé en interne, le rapport de la communauté de communes intègre un rappel de l'état initial, l'évolution des indicateurs sur la base de données externes et internes ainsi qu'une évaluation globale par thématique de l'avancement et des freins. **Afin de répondre à l'interrogation de l'Etat sur l'atteinte des objectifs, une analyse par secteur a été réalisée**. L'évolution des indicateurs a été mise en perspective des tendances observées dans les territoires voisins et à l'échelle départementale.



Pour chaque orientation ont été synthétisés les objectifs, le bilan d'exécution et budgétaire, les points-clés à mi-parcours et le bilan d'exécution des fiches action. Plan de mobilité rurale, Projet alimentaire territorial, Plan local de prévention des déchets ménagers et assimilés, Programme local de l'habitat et Schéma directeur de l'éclairage public illustrent la traduction des objectifs du PCAET dans les différentes politiques publiques.

Le suivi du PCAET demande la mise en place d'outils de suivi et de mémoire et **une réflexion sur les données est indispensable**. Les données de modélisation sont généralement peu exploitables car disponibles avec un décalage important et des changements de méthode rendent certaines données difficilement comparables entre années. Des données internes ont été mobilisées pour le rapport à mi-parcours : en complément des indicateurs fournis par les agents, les événements climatiques, les évolutions dans les différents secteurs économiques et les événements de sensibilisation ont été recensés.

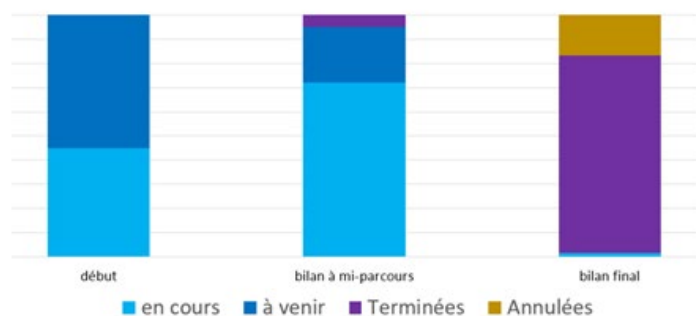
Anticiper le bilan final et le prochain PCAET

Le bilan à mi-parcours a servi de base pour le bilan final. En complément des données internes, ce dernier s'est appuyé sur une **évaluation réalisée par des étudiants de l'IEP de Bordeaux**. Sur la base d'une grille d'évaluation élaborée avec la collectivité, ils ont interrogé élus, agents et représentants de la société civile. Cette évaluation externe permet d'éviter à la collectivité d'être juge et partie.

La collectivité, qui élabore son deuxième PCAET, peut s'appuyer pour le diagnostic sur des données plus nombreuses et plus fiables. **Des bases de données et outils ont ainsi été créés ces dernières années sur la séquestration carbone**, thématique pour laquelle les données étaient très limitées lors de l'élaboration du premier PCAET. En parallèle a été lancée l'élaboration du Programme local de l'habitat et du Plan local d'urbanisme intercommunal; un groupe d'élus a été mis en place pour suivre ces trois chantiers de manière transversale.

L'engagement dans un Contrat d'objectifs territorial avec l'ADEME en décembre 2021 selon les référentiels climat-air-énergie et économie circulaire a été facilité par **l'habitude de travail en transversalité**. Cela a permis d'identifier des axes d'amélioration sur l'organisation interne et avec les acteurs du territoire, notamment sur la **formalisation et la communication du travail engagé auprès des élus communaux et intercommunaux, des services et de la société civile**. Ces axes d'amélioration interrogent néanmoins les moyens humains et techniques disponibles.

Le bilan est une étape permettant de prendre du recul et de constater si la démarche engagée est pertinente. Le rapport à mi-parcours est un document à géométrie variable : il s'agit d'estimer les moyens disponibles et d'effectuer des choix. Il relève de la collectivité de s'en saisir.



Ainsi, nous observons que :

- 82 % des actions sont terminées ;
- 2% des actions sont à venir ;
- 17 % des fiches prévues n'ont pas abouti et 1 fiche a été réorientée.

BILAN GLOBAL DE L'EXÉCUTION DES ACTIONS PRÉSENTÉ DANS LE RAPPORT FINAL (SOURCE : COMMUNAUTÉ DE COMMUNES LACQ-ORTHEZ)

[Accéder au rapport d'évaluation à mi-parcours](#)

[Accéder au rapport d'évaluation finale](#)

HAUT-BUGEY AGGLO, ACCULTURER LES SERVICES AU SUIVI DE LA POLITIQUE DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET ÉNERGÉTIQUE

Julien Sauvage, responsable Transition Ecologique et Economie Circulaire, Haut-Bugey Agglo

Territoire engagé transition écologique et PCAET, deux démarches complémentaires

Intercommunalité de 42 communes et 64 000 habitants, Haut-Bugey Agglomération s'est engagée dans l'élaboration de son PCAET et dans la démarche Territoire engagé transition écologique porté par l'ADEME (à l'époque Cit'ergie) en 2016. Le diagnostic réalisé dans le cadre de Cit'ergie a alimenté le diagnostic du PCAET ; les forces et faiblesses identifiées ont alimenté la réflexion sur le plan d'actions. Cette réalisation concomitante a abouti à un plan d'actions climat-air-énergie commun. Approuvé en 2018, le PCAET a été élaboré dans le cadre d'une démarche participative.

La démarche Territoire engagé transition écologique a fédéré les services autour d'un projet commun ; cette démarche d'évaluation continue permet de réaliser l'ampleur des actions engagées par chaque service et contribuant aux objectifs climat-air-énergie. D'une notation initiale de 21 % (taux de réalisation des actions en pourcentage de points potentiels) lors de l'état des lieux en 2016 selon le référentiel climat-air-énergie, l'agglomération a atteint 34 % en février 2018 et a dépassé les 37 % en septembre 2018, lui permettant de candidater avec succès au niveau CAP Cit'ergie. L'intercommunalité a désormais atteint le niveau «deux étoiles» dans le cadre de la démarche Territoire Engagé Transition Ecologique – Climat-Air-Energie.

Un suivi unique pour la politique climat-air-énergie

L'implication des élus et la mobilisation des différents services pour la mise en œuvre et le suivi des actions climat-air-énergie sont ancrées dans les pratiques de l'intercommunalité. Le suivi du PCAET s'appuie sur le suivi annuel réalisé dans le cadre de la démarche Territoire engagé transition écologique, qui permet d'évaluer la progression de la collectivité au regard de la mise en œuvre du plan d'actions. Le responsable du suivi de la politique rencontre tous les ans au deuxième trimestre chaque responsable de service et s'assure de la remontée des indicateurs. Dans le cadre de Territoire engagé transition écologique, la visite annuelle du conseiller mandaté par l'ADEME, et dont l'évaluation se fait de manière indépendante au regard de la collectivité, permet de faire le point sur la mise en œuvre des actions et d'analyser l'évolution des indicateurs. Les conclusions sont restituées en comité technique et en comité de pilotage. L'avancement des projets phares de l'année est présenté par le responsable de service, ce qui permet une implication large des services.



Le rapport à mi-parcours a permis de renforcer l'axe économie circulaire

Le rapport à mi-parcours a été présenté en conseil communautaire début 2022. La démarche de suivi étant déjà structurée, l'élaboration du rapport s'est appuyée sur le suivi annuel ainsi que sur des entretiens avec les élus et les responsables de service, acculturés à l'exercice. Elle a permis de faire évoluer certaines fiches action et d'en ajouter d'autres, en lien avec l'engagement de la collectivité pour l'économie circulaire, qui fait l'objet d'une feuille de route dédiée, et le tourisme durable. Sur la consommation d'énergie et l'émission de gaz à effet de serre, le rapport à mi-parcours est plus l'opportunité de souligner des tendances.

La démarche de Haut-Bugey Agglomération **souligne l'apport d'une réflexion globale sur l'ensemble des actions de transition et avec l'ensemble des services.** Au-delà du cadre formel de ces exercices, le PCAET et Territoire engagé transition écologique sont des moteurs pour la politique climat-air-énergie de l'intercommunalité.

[Accéder au rapport de bilan à mi-parcours](#)

LE RAPPORT À MI-PARCOURS DU PCAET DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU PAYS DU MONT-BLANC : RÉPONDRE AUX ENJEUX ET OBLIGATIONS AUTOUR DE LA QUALITÉ DE L'AIR

Charlotte Marx, responsable du pôle développement durable, Communauté de communes du Pays du Mont-Blanc

Le rapport à mi-parcours, opportunité d'acculturation au PCAET

Le PCAET de la communauté de communes du Pays du Mont-Blanc a été adopté en septembre 2019, mais certaines actions étaient déjà engagées depuis plusieurs années. Si l'enjeu prioritaire pour le territoire est la qualité de l'air, en lien avec la performance énergétique des bâtiments, la communauté de communes a pu s'appuyer sur le diagnostic de la démarche Territoire engagé transition écologique (à l'époque Cit'ergie) pour structurer le plan d'actions sur les autres enjeux. Afin de s'assurer que la collectivité aurait les moyens pour mettre en œuvre les actions prévues, les élus ont décidé de **s'appuyer sur le budget disponible et le chiffrage des moyens nécessaires par action pour ajuster les ambitions.**

L'élaboration du rapport à mi-parcours a été impulsée par l'obligation de mesurer l'exposition des établissements recevant du public dit « sensible » aux polluants atmosphériques et de réaliser une étude d'opportunité pour la mise en place d'une Zone à faibles émissions (ZFE), prévue par la Loi d'orientation des mobilités, la communauté de communes étant située dans le périmètre d'un Plan de protection de l'atmosphère (PPA).

Le rapport à mi-parcours a cependant été plus largement l'occasion d'acculturer les élus arrivés en 2020 aux actions du PCAET, de mettre en valeur les projets déjà engagés et de souligner comment les nouvelles actions envisagées pouvaient s'intégrer dans cette politique. Il a également permis d'impliquer l'ensemble des services. Du fait des délais de consolidation des données d'impact, le rapport à mi-parcours porte principalement sur les indicateurs quantitatifs de mise en œuvre et des éléments qualitatifs tels que les difficultés rencontrées.

La nouvelle équipe élue en 2020 a souhaité accroître les moyens mobilisés en faveur de la politique climat-air-énergie. **De nouvelles actions ont pu être engagées suite à l'arrivée des nouveaux élus, notamment un fonds air gaz et un fonds air transition fioul.** L'élaboration du rapport à mi-parcours a permis de les intégrer au plan d'action du PCAET en cours. Dans le cadre d'un appel à projet de recherche lancé par les élus, la communauté de communes **finance un projet scientifique d'acquisition de données relatives à la pollution de l'air en montage, ALTI'AIR.** Concernant les mobilités, un fonds air-véhicule a été lancé pour proposer des subventions aux personnes morales qui optent pour des véhicules plus propres.



S'appuyer sur les autres exercices de planification et renforcer la participation des acteurs locaux

Le bilan du PCAET n'est pas un exercice isolé. D'autres documents de planification ont été élaborés ou mis à jour ces dernières années, dont le projet de territoire et le PLH. La mise à jour du PLH en 2021 a permis de souligner le besoin d'accompagner les bailleurs sociaux; cette action a été ajoutée au plan d'actions du PCAET après le bilan à mi-parcours, dans le cadre de la plateforme de rénovation énergétique portée par l'intercommunalité. Le programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés est en cours de mise à jour et l'orientation affirmée en faveur de l'économie circulaire s'inscrit en cohérence avec les objectifs du PCAET. D'autres démarches sont engagées sur la résilience avec l'appui de l'Université de Lyon et sur la gestion de l'eau, dans le cadre de la préparation des transferts de compétence eau potable et assainissement d'ici le premier janvier 2026.

Pour renforcer la participation citoyenne, **un institut écocitoyen est en cours de création**, inspiré de l'Institut écocitoyen pour la Connaissance des Pollutions de Fos-sur-Mer. Sous forme associative, il **permettra de développer des démarches de recherche locale adaptée aux enjeux du territoire, afin de guider l'action publique.** Une concertation a été conduite pendant un an avec des entreprises, des chercheurs, des associations locales et des éco-délégués.

Ces dernières années ont permis d'engager des actions structurantes en faveur de la transition. Ces actions, ainsi que les nombreux projets en cours d'élaboration, nourriront le chantier du futur PCAET qui s'ouvrira prochainement.

[Accéder au rapport de bilan à mi-parcours](#)



Louis Chevallier, chef de service Ecologie Territoriale et Energie, Sicoval

L'expérience du suivi des politiques de transition

Le Sicoval est actuellement en phase de mise en œuvre de son deuxième PCAET (2019-2025). La transition écologique et énergétique est un axe fort du projet politique. Cette implication est notamment reconnue au travers du label TETE (Territoire Engagé Transition Ecologique, avec un renouvellement du label sur le référentiel climat-air-énergie (3 étoiles) et l'obtention en 2023 de deux étoiles selon le référentiel économie circulaire. Le renouvellement du label TETE en 2023 sur le volet Climat Air Energie avec un accompagnement par un conseiller ADEME pour réaliser l'audit a permis d'avoir une vision globale sur les actions en cours. Cet audit va nourrir l'évaluation sur les actions en cours. Cet audit va nourrir l'évaluation à mi-parcours, qui sera réalisée d'ici la fin d'année 2023.

Le suivi annuel du PCAET et du label TETE au cours d'un comité technique réunissant tous les services une fois par an apporte également de nombreuses informations pour l'évaluation à mi-parcours. Début 2023, 80 % des actions du PCAET sont engagées.

Les élus sont attentifs à un suivi objectif du PCAET ; il a été décidé de s'appuyer sur un regard extérieur pour élaborer le rapport à mi-parcours.

L'évaluation est une pratique courante au Sicoval : l'intercommunalité a mis en place une direction dédiée de huit agents sur la prospective et l'évaluation. Un travail est engagé avec les Perpignan Méditerranée Métropole et Sète Agglopolie Méditerranée, animé par l'ADEME, pour la mise en place d'indicateurs communs sur les sujets de transition, dont le Contrat de relance et de transition écologique (CRTE) et la démarche Territoire engagé transition écologique. **Cela s'inscrit dans un travail sur la culture de la donnée.**

S'appuyer sur les démarches de concertation

L'intercommunalité articule le PCAET avec les autres démarches de transition écologique et énergétique, dont le Contrat d'objectifs territorial (COT) signé avec l'ADEME. Le plan d'actions de ce dernier correspond au plan d'actions du PCAET complété. Le Sicoval a obtenu trois étoiles selon le référentiel climat-air-énergie et deux étoiles selon le référentiel économie circulaire.

Le COT et l'outil Trajectoires d'Adaptation au Changement Climatique des Territoires (TACCT), sur lequel l'intercommunalité s'appuie depuis 2022, ont été l'occasion de démarches de concertation du grand public et des partenaires sous la forme d'ateliers. **Ces démarches de concertation avec les partenaires ont fourni des éléments complémentaires à l'analyse des actions au travers du référentiel du label TETE.** Elles ont notamment fait ressortir une attente de plus de sensibilisation et de formation à l'action pour les différents publics.

QUELS CADRAGE ET OBJECTIFS NATIONAUX EN MATIÈRE DE SUIVI ET D'ÉVALUATION?

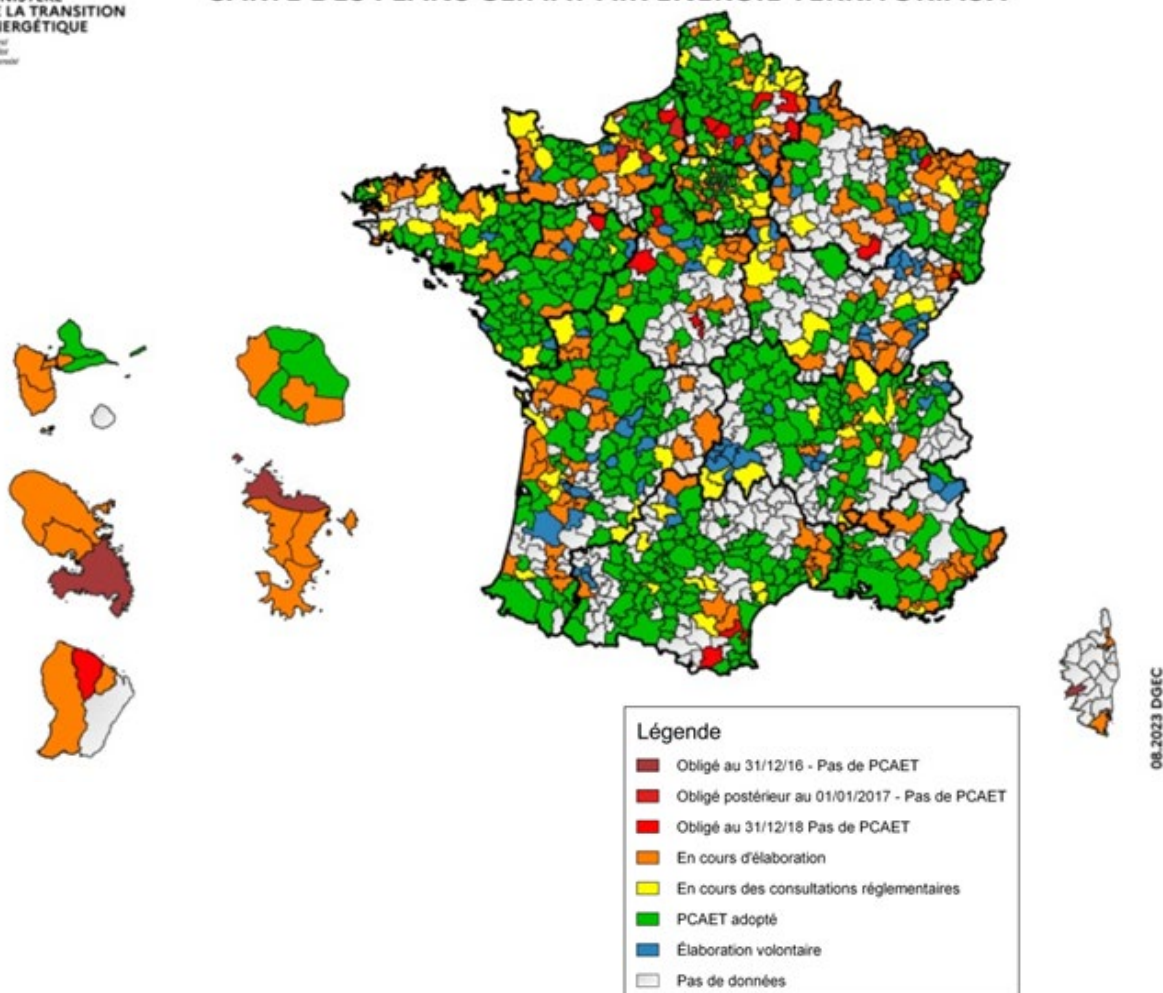
LE CADRE RÉGLEMENTAIRE

En août 2023, 857 collectivités ont lancé l'élaboration d'un PCAET, dont 133 volontaires (intercommunalités de moins de 20 000 habitants), et 493 PCAET ont été adoptés. Parmi les intercommunalités soumises à l'obligation, 57 % ont adopté leur PCAET et 97 % ont au moins initié la démarche.

CARTE DE L'ÉTAT D'AVANCEMENT DES PCAET EN AOÛT 2023



CARTE DES PLANS CLIMAT AIR ÉNERGIE TERRITORIAUX



Les intercommunalités doivent prévoir un dispositif de suivi et d'évaluation de leur PCAET, mais le cadre réglementaire apporte peu de précisions quant au format et contenu.

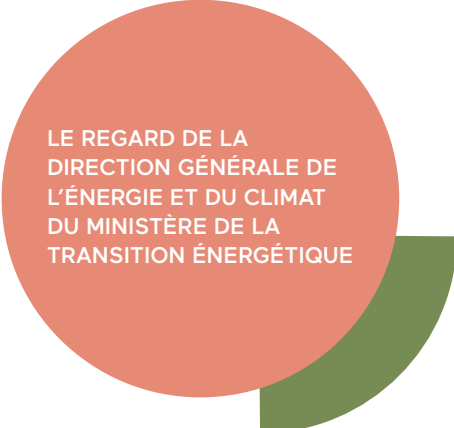
Article L. 2224-34 du code général des collectivités territoriales

« Les établissements publics de coopération intercommunale et la métropole de Lyon, lorsqu'ils ont adopté le plan climat-air-énergie territorial mentionné à l'article L. 229-26 du code de l'environnement, sont les coordinateurs de la transition énergétique. Ils animent et coordonnent, sur leur territoire, des actions dans le domaine de l'énergie en cohérence avec les objectifs du plan climat-air-énergie territorial et avec le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie, ou le schéma régional en tenant lieu, en s'adaptant aux caractéristiques de leur territoire. »

Article R.229-51 du code de l'environnement

« IV. – **Le dispositif de suivi et d'évaluation porte sur la réalisation des actions et le pilotage adopté.** Il décrit les indicateurs à suivre au regard des objectifs fixés et des actions à conduire et les modalités suivant lesquelles ces indicateurs s'articulent avec ceux du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie prévu à l'article L. 222-1, ceux du schéma d'aménagement régional prévu à l'article L. 4433-7 du code général des collectivités territoriales et ceux du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires prévu à l'article L. 4251-1 du même code. Après trois ans d'application, la mise en œuvre du plan climat-air-énergie territorial fait l'objet **d'un rapport mis à la disposition du public.** »

Il n'est pas précisé si le rapport de mi-parcours relève d'une démarche d'évaluation ou de bilan. **Ce rapport ne fait pas l'objet d'un avis de l'Etat mais doit être mis à disposition du public.** Le guide réalisé par la DREAL Nouvelle-Aquitaine et les courriers envoyés par les préfetures aux intercommunalités concernées proposent le contenu suivant : état d'avancement du programme d'actions, appréciation des dynamiques du territoire, bilan du rôle de coordinateur, moyens humains et financiers mobilisés par l'intercommunalité et les acteurs socioéconomiques locaux, bilan des freins et leviers de l'action locale et anticipation des évolutions futures.



LE REGARD DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ÉNERGIE ET DU CLIMAT DU MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

Avec désormais plus de 150 PCAET adoptés depuis 3 ans ou plus, l'exercice du bilan à mi-parcours devient une réalité pour beaucoup de collectivités.

Le bilan à mi-parcours est avant tout un exercice de partage de solutions concrètes, de réussites mises en place sur le terrain. Ce partage et cette évaluation sont indispensables pour l'accélération de la transition écologique dans nos territoires.

Ce bilan à mi-parcours doit permettre de réaffirmer le rôle de coordinateur de l'intercommunalité, qui peut ainsi décrire les modalités déployées localement pour assurer ce rôle qui lui est donné par la loi.

La visualisation de l'état d'avancement des actions du PCAET, mise en regard avec les dynamiques observées sur le territoire, notamment en termes de réduction de gaz à effet de serre, d'émissions de polluants atmosphériques ou de changements comportementaux constitue un exercice essentiel. Il permet à la collectivité d'ajuster les mesures mises en place et de préparer l'action des trois prochaines années.

Enfin, le bilan à mi-parcours peut utilement permettre de réaliser un état des lieux de la gouvernance et des moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre des actions ainsi que des ressources qui peuvent être mobilisées par la collectivité par la suite.

QUELQUES FONDEMENTS THÉORIQUES ET MÉTHODOLOGIQUES SUR L'ÉVALUATION

AFIN DE GUIDER LES CHOIX MÉTHODOLOGIQUES D'ÉLABORATION DU RAPPORT À MI-PARCOURS, LES INTERCOMMUNALITÉS PEUVENT S'APPUYER SUR LA GRILLE DE QUESTIONNEMENTS SUIVANTE, ILLUSTRÉE AUTOUR DE MODALITÉS NON-EXHAUSTIVES RETENUES PAR LES COLLECTIVITÉS CONCERNÉES :

• Quelle portée politique de la démarche ? Quel pilotage ?

Volonté de disposer d'un état des lieux de l'avancement du plan d'actions

Acculturation des nouveaux élus au contenu du PCAET

Remobilisation des élus et services autour de la mise en œuvre du PCAET

Mise à jour des objectifs et du plan d'actions avec de nouvelles actions ou à partir de démarches initiées dans d'autres politiques publiques

Communication auprès des habitants et des acteurs socio-économiques

Mise en place d'un comité de pilotage dédié

Echange en bureau communautaire, conférence des maires ou conseil communautaire

• Quels moyens sont mobilisables pour réaliser le bilan ?

Agent en charge de l'animation du PCAET

Service évaluation des politiques publiques

Appui externe d'un bureau d'études

Recours à des structures de recherche

Mutualisation du bilan avec d'autres démarches, par exemple le suivi annuel Territoire engagé transition écologique

• Quelle implication des acteurs du territoire ? Quel type de mobilisation ?

Entretiens auprès de porteurs d'action ou de bénéficiaires

Apport de données sur la mise en œuvre d'actions et les impacts

Organisation d'un comité des partenaires

Réunions publiques d'information

• Quels outils puis-je mobiliser (de suivi, d'animation...), en interne et en externe ?

Outil numérique de suivi interne de l'avancement du PCAET

Référentiel Climat-air-énergie de l'ADEME

Comité technique réunissant les services

Ateliers de travail avec des partenaires ou les citoyens

Observatoires locaux et régionaux apportant des données

Réseaux locaux, régionaux et nationaux fournissant des ressources méthodologiques et des retours d'expérience

Outil numérique de communication à destination du grand public et des partenaires

• Quelle articulation avec les autres démarches de la collectivité ?

Implication dans la démarche Territoire engagé transition écologique

Suivi du CRTE

Rapport développement durable

EN TERMES DE CONTENU, LES SERVICES DE L'ÉTAT PROPOSENT DE RÉPONDRE AUX QUESTIONNEMENTS SUIVANTS :

• Quel bilan de l'avancement du programme d'actions ? Quelle portée politique de la démarche ?

• Quelles sont les modalités que l'intercommunalité a déployées localement pour assurer son rôle de coordinateur qui lui est donné par la loi ? Quelle implication des acteurs du territoire ? Quel type de mobilisation ? Quel pilotage ?

• Quels sont les financements et les moyens humains mis à disposition par l'intercommunalité pour la réalisation du PCAET ainsi que ceux mis en place par les acteurs socio-économiques du territoire ?

• Quelles sont les premières tendances observées sur le territoire, notamment en termes de réduction de gaz à effet de serre, d'émissions de polluants atmosphériques ou de changements comportementaux ?

• Quel est le bilan des facteurs de blocage/ freins à l'action locale dont l'intercommunalité a connaissance ?

• Quelles sont les propositions de l'intercommunalité pour ajuster les dynamiques en cours ?

Au-delà de ce bilan, le rapport à mi-parcours peut être l'occasion de s'engager dans une démarche d'évaluation de la politique climat-air-énergie.

L'ÉVALUATION DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE : POURQUOI ET COMMENT ?

Rédigé par Agence Phare : <https://agencephare.com/>

L'évaluation de l'action publique (politique publique, plan d'action, programme...) est souvent associée à d'autres termes proches : bilan, suivi, reporting audit, contrôle... Elle ne poursuit pourtant pas les mêmes finalités. Quelques clarifications pour comprendre la portée d'une évaluation de l'action publique, son contenu et son utilité.

L'évaluation consiste à produire des connaissances sur la mise en œuvre d'une action, identifier et mesurer ses résultats, ses effets et ses impacts pour aider les décideurs publics à l'améliorer. A la différence d'un contrôle qui vérifie la conformité d'une action par rapport à une réglementation ou d'une norme, à un audit qui tend à réduire les risques, **l'évaluation vise à observer et expliquer les écarts entre les effets attendus et ceux constatés**. L'évaluation diffère également du bilan, que l'on retrouve majoritairement dans le suivi des plans climat-air-énergie territoriaux. Le bilan dresse un état des lieux des moyens (humains, financiers) et des réalisations (nombre de kilowatt économisés, nombre de réunions de sensibilisation aux enjeux climat-air-énergie menées, nombre de partenariats mobilisés sur l'action, montants financiers dédiés...). C'est une étape de récolte d'informations utile pour connaître les actions mises en œuvre et en rendre compte. **L'évaluation va un peu plus loin dans la production de données, leur analyse et leur capitalisation en portant un jugement documenté sur l'action publique.**

POURQUOI ÉVALUER ?

Encore peu pratiquée en France dans les territoires, l'évaluation de l'action publique présente plusieurs intérêts. **A l'intérieur de la collectivité**, l'évaluation amène à mieux **connaître le contenu d'une action** (les acteurs qui la mettent en œuvre, la financent, les blocages éventuels...), ainsi que ses **bénéficiaires** (réels ou non-atteints) et leurs besoins. L'évaluation **aide les décideurs publics en éclairant les choix** à différents stades. Réalisée ex ante, avant la mise en œuvre d'une politique publique, elle permet d'arbitrer entre plusieurs options. Mise en place in itinere (pendant une action, un programme, un plan), l'évaluation permet de rectifier et d'ajuster. Menée ex post, elle établit les conséquences de l'action et peut alimenter des démarches d'amélioration et de concertation. Elle peut participer d'une réflexion transversale entre les services d'une collectivité, les impacts observés dépassant souvent un secteur d'action publique. **Vis-à-vis de l'extérieur de la collectivité**, l'évaluation peut être motivée par un **enjeu démocratique** : elle contribue à établir la **pertinence** (les objectifs de l'action correspondent-ils aux attentes des bénéficiaires et aux besoins du territoire ?), la **cohérence** (les ressources mobilisées sont-elles cohérentes par rapport aux objectifs fixés et aux dispositifs préexistants ?), **l'efficacité** (l'action est-elle mise en œuvre de manière optimale ?), **l'efficacéité** (les résultats obtenus correspondent-ils aux objectifs visés ?) ou encore la durabilité dans le temps d'une action. Enfin, l'évaluation peut servir à **alimenter un plaidoyer et à communiquer** auprès des services de l'Etat, des financeurs et des partenaires de la collectivité.

LES PRINCIPALES ÉTAPES DE L'ÉVALUATION

Si chaque évaluation s'adapte à l'objet à évaluer, le déroulement d'une évaluation suit des étapes identiques. Premièrement, déterminer le **référentiel de l'évaluation**, c'est-à-dire **identifier les objectifs** de chaque action (en quoi une action répond-t-elle aux objectifs ?), **les résultats** (quels sont les effets immédiats recherchés ?) et **les impacts attendus** (quels sont les effets à plus long terme pour les bénéficiaires, pour le territoire... ?). A partir de ce référentiel, sont définis des **indicateurs quantitatifs** (pour mesurer des tendances et permettre de monter en généralité ; par exemple le nombre de bâtiments publics ayant bénéficié d'une rénovation énergétique) et **qualitatifs** (pour comprendre plus finement le vécu des bénéficiaires d'une action ; par exemple l'évolution des représentations d'un public scolaire après un atelier de sensibilisation sur la qualité de l'air). Deuxièmement, fixer une méthodologie pour récolter des données nécessaires au renseignement des indicateurs. Les méthodes retenues doivent être adaptées à l'action publique évaluée et, surtout, aux contraintes pratiques : les données existent-elles déjà ? Faudra-t-il les produire, auquel cas la ressource humaine ou/et financière est-elle disponible ? Les méthodes quantitatives (par exemple, par questionnaire auprès d'usagers) peuvent être couplées à des méthodes qualitatives (entretiens individuels et collectifs, observations...). Troisièmement, **récolter les données, les analyser et développer une réflexion stratégique** pour aider les prises de décision. Cette dernière étape de l'évaluation est souvent externalisée car elle nécessite des compétences spécifiques, encore peu disponibles en interne.

DEUX ASTUCES DANS LA CONDUITE D'UNE ÉVALUATION

L'évaluation porte un jugement sur une action publique. A ce titre, elle peut susciter des résistances à plusieurs niveaux (agents déployant l'action qui peuvent se sentir évalués par des tiers, élus portant politiquement une action ne voyant pas l'utilité de l'évaluation...). **Anticiper ces freins et identifier les ressources mobilisables** pour chaque étape peut éviter certaines incompréhensions. Une réflexion peut être menée sur la **gouvernance** de l'évaluation pour intégrer des élus ou/et d'autres services à la démarche dès son lancement. Cela facilitera le partage des objectifs de l'évaluation, son portage politique et administratif, la récolte des données, l'appropriation des résultats et des recommandations.

Une évaluation bien périmétrée, documentée par des données solides et des indicateurs pertinents vaut mieux qu'une évaluation trop ambitieuse et partielle. Définir le cadre évaluatif revient ainsi à arrêter des choix évaluatifs. Pour cela, privilégiez un nombre d'indicateurs pertinents, renseignables avec des données disponibles ou à produire de manière périodique, plutôt que l'exhaustivité qui complexifie la démarche d'évaluation, l'alourdit et risque de la rendre illisible. Ces choix doivent s'accompagner d'un argumentaire construit autour de l'évaluation pour montrer son utilité au-delà du simple suivi.

QUELS ENSEIGNEMENTS TIRER DE CES RETOURS D'EXPÉRIENCE ?

DÉPASSER L'APPROCHE TECHNIQUE

- La question centrale de la gouvernance

Un constat s'impose : le suivi et l'évaluation du PCAET sont souvent abordés a minima. **Généralement, la publication du rapport de mi-parcours mobilise peu** : il s'agit avant tout de répondre à la réglementation en publiant un état d'avancement du PCAET. Lors de l'élaboration du PCAET, la mise en place d'un dispositif de suivi est exigée mais l'ampleur du travail de programmation à réaliser, de l'évaluation environnementale stratégique au plan d'actions, conduit généralement à se concentrer sur d'autres sujets ; le dispositif de suivi et d'évaluation est élaboré a minima et est rarement intégré dans le budget de fonctionnement de la collectivité.

Par manque de données, en raison d'indicateurs non pertinents ou du fait d'une gouvernance peu adaptée, les services rencontrent des difficultés à renseigner les indicateurs de mise en œuvre et de résultat identifiés dans le PCAET. Document transversal, le PCAET repose sur l'implication des différents services ; en l'absence d'une gouvernance interservices appropriée, certains responsables ne savent pas que leur action s'inscrit dans le cadre du PCAET.

- Ce rapport doit être perçu comme l'opportunité de faire un bilan de l'avancement des actions.

Alors que l'intérêt se porte plus naturellement sur les indicateurs d'impact, le rapport à mi-parcours intervient à un temps auquel cette mesure est souvent peu pertinente si elle est limitée à la perspective du PCAET.

En effet, en raison du **temps d'acquisition et de consolidation des données d'impact** telles que les émissions de gaz à effet de serre et la consommation d'énergie, les données les plus récentes porteront probablement sur la première année du PCAET, voire sur une année antérieure. La durée de réalisation de certains projets, dont la production d'énergies renouvelables, ne permet pas de disposer de résultats à l'échéance de mi-parcours. Les données sur l'adaptation au changement climatique et la séquestration carbone sont moins nombreuses, peu consolidées et difficiles à analyser. Certaines dimensions du PCAET sont complexes à évaluer ; c'est le cas de l'animation, qui peut faire l'objet d'une évaluation à l'aide d'outils en sciences sociales, actuellement peu utilisés.

- Une évaluation à penser non pas pour répondre à des injonctions réglementaires mais atteindre des objectifs de politiques publiques

Le suivi et l'évaluation sont en premier lieu pensés au prisme des obligations réglementaires, et non pas à l'échelle de la politique climat-air-énergie. Ce cloisonnement se retrouve parfois chez les services de l'Etat, qui approchent la question par l'outil, se centrent principalement sur une dimension de rapportage, mais ne semblent pas porter une vision d'ensemble du suivi des politiques climat-air-énergie des collectivités. Rapport à mi-parcours pour le PCAET, rapport développement durable, suivi du CRTE, rapportage sur l'utilisation des financements, suivi Territoire engagé transition écologique, les exercices sont nombreux, freinant la construction d'une vision cohérente du suivi des politiques de transition.

- La difficile mise en place d'une culture de l'évaluation dans les collectivités

Le suivi et l'évaluation des PCAET se confrontent au manque de culture d'évaluation dans les collectivités. Bien que le sujet soit abordé depuis une trentaine d'années, il n'est pas institutionnalisé dans les collectivités et les administrations centrales.

Sa dimension méthodologique est sous-estimée, le recours à une méthodologie précise est limité et les exercices se confondent (suivi, évaluation, contrôle, rapportage, etc.). Questions évaluatives, indicateurs, le cadre de l'évaluation n'est pas toujours maîtrisé et l'accompagnement insuffisant ; les structures accompagnant l'élaboration des PCAET ne sont d'ailleurs pas toujours compétentes sur l'évaluation. Les appels d'offre peu nombreux n'encouragent pas la construction de cette expertise, et les ressources produites par l'Etat et ses opérateurs sont rares.

Le portage politique de l'évaluation, associée à la gestion, est souvent limité.

Les exercices de suivi et d'évaluation peuvent également perturber les équilibres entre services en interrogeant la position du service Transition écologique et être perçus comme une sanction. En nuance de ces constats, les entretiens soulignent que **les démarches d'évaluation informelle sont nombreuses et peuvent fournir une base pour un exercice plus structuré.**

PRÉPARER L'APRÈS

- **Un exercice utile pour remobiliser les acteurs**

Bien préparé, l'exercice du rapport à mi-parcours apporte de nombreuses informations utiles pour la collectivité. Les principaux effets du rapport à mi-parcours sont de réorienter certaines actions et de remobiliser les services, élus et partenaires. Ce deuxième effet est particulièrement prégnant pour les PCAET dont le rapport d'évaluation à mi-parcours est réalisé cette année: élaborés en 2019-2020, le début de mise en œuvre a été marqué par un renouvellement des exécutifs et la crise sanitaire. L'attente de transparence de la politique climat-air-énergie exprimée par les acteurs socioéconomiques et les citoyens est de plus en plus forte.

Le rapport à mi-parcours est alors l'occasion d'impliquer les élus, de communiquer sur la politique climat-air-énergie et de donner du sens à l'action publique locale.

- **L'occasion de redéfinir les priorités ou certains axes**

Le rapport à mi-parcours, lorsqu'il est pensé dans une approche évaluative, permet de mettre en perspective les enjeux et les moyens mobilisés et d'identifier les thématiques insuffisamment traitées. Cela s'appuie généralement sur une démarche plus ambitieuse que le bilan : en complément de la collecte de données quantitatives et des entretiens avec les services, des échanges sont organisés avec les partenaires, voire des panels réunissant des citoyens. Cet exercice permet de comprendre les facteurs de réussite ou d'échec de programmes d'actions, de caractériser la plus-value de l'action de la collectivité et d'identifier des recommandations de mise en œuvre. Cette échéance peut également permettre de structurer une démarche de suivi, pilotage, animation et de revue de projet lorsqu'elle n'existe pas.

Le périmètre d'action du PCAET peut également évoluer, en lien avec les transferts de compétences aux intercommunalités ces dernières années ; le rapport à mi-parcours est dans ce cas l'occasion de structurer des actions climat-air-énergie pour ces nouvelles politiques.

Les compétences du cycle de l'eau – eau potable, assainissement collectif et non-collectif, gestion des eaux pluviales urbaines, Gemapi – peuvent l'illustrer. Elles sont exercées par un nombre croissant d'intercommunalités et soulèvent des enjeux climat-air-énergie peu abordés jusqu'à présent dans les PCAET. Les services d'eau et d'assainissement sont des postes importants de consommation énergétique et peuvent être source de production énergétique; le cycle de l'eau est un volet incontournable des démarches d'adaptation au changement climatique.

L'échéance du prochain PCAET arrive rapidement et le rapport de mi-parcours est l'opportunité de préparer le renforcement de certaines orientations. Sont souvent citées la séquestration carbone, l'adaptation au changement climatique et l'implication des acteurs du territoire, entreprises et citoyens notamment, dans la mise en œuvre des actions.

UN EXERCICE À PENSER AU-DELÀ DU PCAET

- **Rechercher une complémentarité avec l'évaluation d'autres documents stratégiques**

Sous le prétexte du rapport de mi-parcours, d'actualité pour un nombre croissant d'intercommunalités, l'enjeu est bien de renforcer le pilotage des politiques de transition, en recherchant la complémentarité entre exercices. Le rapport développement durable peut alimenter le rapport à mi-parcours, dans une approche de revue de projets annuelle permettant de faire état des dernières réalisations et résultats. L'acculturation au suivi peut s'appuyer sur des outils tels que le référentiel Territoire engagé transition écologique. Le suivi élaboré avec le conseiller constitue une aide précieuse pour structurer un dispositif de pilotage. Penser la politique climat-air-énergie au-delà des documents contribue à une meilleure articulation des exercices de suivi et d'évaluation des différentes démarches. Au-delà de la production d'indicateurs action par action, souvent demandée dans le cadre des rapports, il s'agit de structurer une capacité à interpréter les données.

- **Une démarche plus globale de pilotage des politiques de transition**

Le suivi et l'évaluation du PCAET sont ainsi amenés à s'inscrire dans une démarche plus large de pilotage et de gouvernance des politiques de transition. Des démarches transversales émergent: suivi interne de l'engagement de la collectivité en matière de transition écologique et énergétique, instances de dialogue avec les partenaires sur la transition écologique et énergétique, outil de communication auprès du grand public sur la stratégie de la collectivité, évaluation climat du budget, etc. Pensés en complémentarité des outils existants dans la collectivité et intégrés dans son organisation, ils peuvent apporter une aide précieuse au pilotage.

RESSOURCES UTILES

• Données :

L'Agence ORE met à disposition des données sur l'énergie dans son [espace Open data](#)

La [Base de données nationale des bâtiments](#), réalisée par le CSTB, permet d'accéder aux données énergétiques des bâtiments

Les [AASQA](#) publient des données sur la qualité de l'air, les consommations énergétiques et les émissions de gaz à effet de serre

Des observatoires régionaux tels que l'[Observatoire local de l'environnement en Bretagne](#) mettent à disposition des indicateurs à une maille intercommunale

• Outils :

La [démarche TACCT](#) aide les collectivités à élaborer une politique d'adaptation au changement climatique, du diagnostic de vulnérabilité jusqu'au suivi des mesures et à l'évaluation de la stratégie

[TerriStory](#) est un outil partenarial d'aide au pilotage de la transition des territoires

• Guides :

ADEME 2019, [Evaluer les politiques d'adaptation au changement climatique](#)

DREAL Nouvelle-Aquitaine 2021, [Le bilan à mi-parcours des PCAET](#)

DREAL Occitanie 2021, [Rapport à mi-parcours des PCAET](#)

• Fiche outil: L'Observatoire Local de l'Environnement en Bretagne, un outil pour faciliter l'exploitation des données

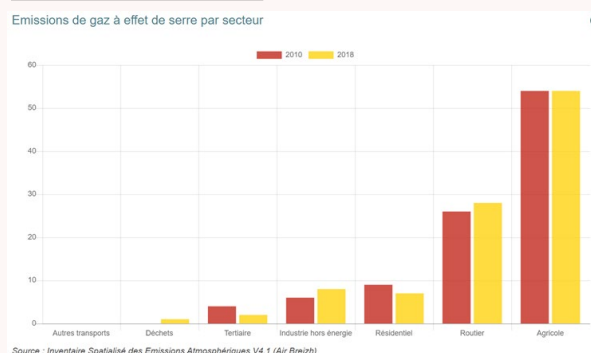
Partant du constat que de nombreuses données sont disponibles, mais que les intercommunalités manquent parfois d'ingénierie pour les agréger et les exploiter, l'Observatoire de l'environnement en Bretagne a mis à disposition l'Observatoire Local de l'Environnement. Les données concernent différentes thématiques de la transition écologique et énergétique: climat, énergie, déchets, biodiversité, paysage, eau, etc.

L'Observatoire Local de l'Environnement fournit une information synthétique, au travers de deux modules:

- Des portraits de territoires, à l'échelle des intercommunalités et des départements

- Un catalogue d'indicateurs, permettant une exploitation plus fine des données

Exemple de graphique issu d'un portrait de territoire à l'échelle intercommunale



Ces données peuvent ainsi alimenter l'élaboration du rapport à mi-parcours et appuyer les actions de communication de la collectivité. Les éléments des portraits de territoire peuvent être exportés ou intégrés directement sur un autre support web.

L'Observatoire sera enrichi de nouveaux indicateurs environnementaux, sur les thématiques existantes à ce jour ainsi que sur de nouvelles thématiques, dans les semaines et les mois à venir.

Pour accéder à l'outil : <https://ole.bretagne-environnement.fr/mreport/>

REMERCIEMENTS

ONT APPORTÉ LEUR ÉCLAIRAGE :

Camille Allé, consultante-chercheuse, Agence Phare

Pascal Barillé, chef du pôle Data-Informatique, Observatoire de l'environnement en Bretagne

Guillaume Bastide, ingénieur Programme Territoire Engagé, collectivités, site territoire et climat, ADEME

François Cathelineau, président, Agence Phare

Adeline Charré, responsable de projets transition énergétique, chargée de mission TEPOS, Communauté de Communes du Confluent et des Coteaux de Prayssas

Louis Chevallier, chef de service Ecologie Territoriale et Energie, Sicoval

Etienne Daviet, chargé de mission énergie climat, AERE

Kevin Delajoud, manager, Algoé Consultants

Fabien Doisne, chargé de mission action territoriale climat-air-énergie, Ministère de la Transition écologique

Alexandre Edwardes, chargé de mission transition énergétique, Roche aux fées Communauté

Ziad Farhat, directeur expertise Energie-Climat, Auxilia

Alette Lacroix, cheffe de pôle énergie, climat, biomasse et déchets, Observatoire de l'environnement en Bretagne

Charlotte Marx, responsable du pôle développement durable, Communauté de communes du Pays du Mont-Blanc

Fabienne Pit, responsable de service énergie, Communauté de communes de Lacq Orthez

Julien Sauvage, responsable Transition Ecologique et Economie Circulaire, Haut-Bugey Agglo

Andy Smith, directeur de recherche, IEP de Bordeaux

INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE

CONTACT

RÉDACTION

Oriane Cébile, conseillère environnement, Intercommunalités de France
o.cebile@intercommunalites.fr

COORDINATION

Floriane Boulay, directrice générale, Intercommunalités de France

Carole Ropars, responsable de pôle Environnement et aménagement, conseillère urbanisme, mobilités et gestion des risques, Intercommunalités de France

RÉALISATION GRAPHIQUE ET CRÉDITS PHOTOS

Mathilde Lemée, chef de projets événementiels et Coordinatrice éditoriale des études, Intercommunalités de France

Crédits photos :

Adrien Basse-Cathalinat, Pays de Béarn
Haut Bugey Agglomération
Communauté de communes du Pays du Mont-Blanc
Sicoval
Guy-ozenne
Yvon52



INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE

www.intercommunalites.fr