



France : le suivi et l'évaluation du Plan national français d'adaptation au changement climatique

Contexte

► Contexte politique

« La mise en œuvre de la Stratégie nationale d'adaptation au changement climatique élaborée en 2006 est soutenue par le Plan national d'adaptation aux effets du changement climatique (PNACC) lancé en 2011. Le PNACC constitue la première feuille de route interministérielle ayant établi des actions d'adaptation prioritaires pour la période 2011 – 2015. Il s'agit d'une série de 84 actions d'adaptation déclinées en 230 mesures s'étendant à 20 champs thématiques. Le premier PNACC a pour objectif de planifier les actions d'adaptation, de prévenir la mal-adaptation et d'assurer la cohérence de l'ensemble des politiques publiques. La plupart des actions engagées au titre du PNACC ont débuté en 2011.

► Objectifs du dispositif de S&E

Le dispositif actuel a un double objectif. Le premier est de **suivre la progression de la mise en œuvre des actions établies par le PNACC** et leurs résultats attendus au niveau stratégique. Le suivi et l'évaluation du plan national servent d'indicateurs pour suivre la résilience du pays face au changement climatique. Il repose sur l'hypothèse que la mise en œuvre du plan national d'adaptation doit réduire la vulnérabilité du pays au changement climatique. Ainsi, les actions entreprises en vue de la mise en œuvre du PNACC doivent refléter les efforts de renforcement de la résilience nationale. Le second objectif est **d'évaluer, à chaque fois que cela est possible, les effets des actions mises en œuvre**. Bien que le plan ne formule pas de méthode d'évaluation spécifique, l'évaluation est censée se concentrer sur les processus de mise en œuvre et sur la performance des actions.

► Niveau d'application et d'agrégation

Le système fonctionne uniquement au niveau national et regroupe 20 secteurs ou domaines thématiques.

► État d'avancement du dispositif en octobre 2013

Le suivi des actions d'adaptation est opérationnel et a lieu de façon effective. Le processus fait l'objet de revues annuelles. L'évaluation de la performance des actions d'adaptation est prévue sous la forme d'une évaluation à mi-parcours (juin 2013) et d'une évaluation finale (2015). L'évaluation à mi-parcours, conduite en juin 2013, a montré que la mise en application du PNACC est en bonne voie et que la majorité des actions et des mesures prévues ont démarré.

Méthode

► Cadre institutionnel

L'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (ONERC) est l'agence nationale responsable de l'adaptation au CC. L'ONERC est rattaché à la Direction générale de l'Énergie et du Climat (DGEC), sous la tutelle du ministère de l'Écologie. En collaboration étroite avec les ministères impliqués, l'ONERC organise et coordonne le développement et la mise en œuvre du PNACC, y compris du processus de suivi-évaluation.



Chaque ministère concerné a identifié un **pilote de fiche thématique** pour rendre compte à l'ONERC de la mise en œuvre des actions du PNACC dans chacune des 20 thématiques. Ces pilotes thématiques peuvent être des experts de l'adaptation, des experts en S&E ou d'autres experts thématiques en fonction des ressources disponibles et des besoins. En outre, des **pilotes d'action** au niveau ministériel sont nommés pour mettre en œuvre les mesures d'adaptation et pour rendre compte de leur progression auprès des pilotes de fiches thématiques.

Au sein du ministère de l'Écologie, le Conseil national de la transition écologique (CNTE) – qui est en charge de l'examen des politiques environnementales et qui est composé de représentants des élus, des collectivités territoriales, des employeurs, des syndicats de salariés, d'associations à but non lucratif et de scientifiques – passera en revue les résultats du processus de S&E et formulera des recommandations à l'ONERC sur la mise en œuvre des mesures d'adaptation.

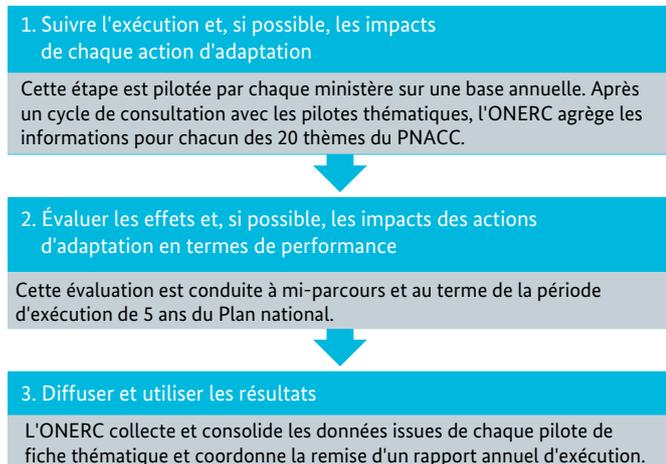
► Processus de développement

En 2009, l'ONERC a conduit une évaluation économique nationale sur les coûts des impacts du changement climatique dans des secteurs sélectionnés. Pour faire face à ces impacts, le gouvernement a été tenu, conformément à la loi de programmation de 2009, de préparer le Plan national d'adaptation aux effets du changement climatique pour les différents secteurs d'activité d'ici la fin 2011. À l'issue d'une démarche de concertation, l'ONERC a publié en novembre 2010 un rapport national contenant des recommandations sur les mesures d'adaptation. S'appuyant sur les recommandations de ce rapport, les ministères concernés, sous la supervision générale de l'ONERC, ont développé les mesures d'adaptation du PNACC ainsi qu'une série d'indicateurs de suivi fin 2010/début 2011. Suite à ce processus, le PNACC a été adopté en juillet 2011.

► Processus d'exécution

La mise en œuvre du PNACC est assurée par les ministères impliqués sous la coordination de l'ONERC. Elle se déroule selon les étapes clés suivantes :

Figure 1 étapes clés de la mise en œuvre du PNACC



*Il n'est pas toujours possible d'évaluer les effets et/ou les impacts de toutes les actions car :

- Certaines actions ne sont pas associées à un cadre de référence permettant d'établir des comparaisons.
- Certaines actions ne peuvent être mesurées qu'après un certain nombre d'années qui va au-delà de la période de mise en œuvre du premier PNACC.
- Certaines actions ont des effets difficiles à évaluer. Par exemple, une hypothèse souvent formulée est que la gratuité et la facilité d'accès aux données liées aux projections climatiques renforce la capacité d'adaptation du pays au changement climatique. En réalité l'impact réel de l'accès à l'information n'est pas mesurable dans le sens où les téléchargements ne reflètent pas en soi un impact réel sur l'adaptation.

L'évaluation à mi-parcours a pour objectif d'identifier, à la lumière des effets et des processus induits par les actions d'adaptation, les lacunes éventuelles ainsi que les actions qui nécessitent d'être renforcées ou celles qui doivent être interrompues. L'évaluation finale permettra de répondre à des questions du type : les résultats finaux reflètent-ils l'objectif initial de chaque action ? Quelles actions ont échoué et pourquoi ? Quelles actions doivent être perpétuées ? Quelles actions devraient être interrompues ?

Contenu

► Approche

Le système est basé sur l'emploi d'indicateurs. Il utilise une approche participative (c'est-à-dire qui repose sur une démarche de concertation et une collaboration interministérielle), et semi-quantitative (c'est-à-dire que les niveaux d'exécution des actions d'adaptation de chacun des secteurs sont calculés et apparaissent en pourcentage dans le rapport de suivi annuel, afin que ceux-ci soient comparables entre les différents secteurs). L'évolution de la vulnérabilité n'est pas mesurée au niveau national.

► Indicateurs

Le PNACC couvre 20 secteurs ou champs thématiques qui ont donné lieu à **84 actions d'adaptation déclinées en 230 mesures**. À chaque mesure est associé au minimum un indicateur de suivi (essentiellement des indicateurs de progression et parfois des indicateurs de résultats au niveau opérationnel et/ou au niveau stratégique). Afin de s'assurer de la disponibilité et de la facilité d'accès des données et des informations nécessaires au suivi, les indicateurs ont été définis au niveau ministériel par les pilotes en charge de l'exécution des actions d'adaptation. **Des indicateurs d'évaluation** doivent encore être définis. Ils mettront l'accent sur l'évaluation des mesures d'adaptation par rapport à leur état d'avancement concret (dans les temps et en bonne voie/terminé) et par rapport à leur efficacité (c'est à dire évaluer si l'objectif de l'action a bien été atteint).

Le PNACC comporte en annexe 20 fiches-actions thématiques. Celles-ci décrivent pour chacun des domaines les mesures d'adaptation ainsi que d'autres mesures associées, l'institution en charge du pilotage de ces actions, le ou les partenaire(s) responsables de leur exécution, les moyens nécessaires, le calendrier, et le ou les indicateurs(s) sélectionnés (cf. un exemple ci-dessous).

Figure 2 exemple d'une mesure d'adaptation dans la fiche LITTORAL ; « action 2 : développer la connaissance du littoral : le milieu, les phénomènes naturels, l'évolution physique et anthropique. »

Mesure 2.3 : Développer la connaissance sur le transit des sédiments marins et fluviaux.

Les transits sédimentaires littoraux sont encore méconnus. Des atlas de transits sédimentaires littoraux sur les façades maritimes françaises métropolitaines et ultramarines pourraient être produits à partir d'une plateforme de simulation numérique en vue de la détermination des flux sédimentaires sur le plateau continental (déjà existants sur la Manche).

Un état actuel de ces transits est nécessaire afin d'établir si les évolutions des forçages pourraient modifier ces transits et d'identifier leurs conséquences. Ces atlas seraient réalisés dans le cadre de l'actualisation des catalogues sédimentologiques dont l'étude de faisabilité est en cours : synthèse descriptive du littoral et de son fonctionnement hydrosédimentaire par l'état des connaissances sur le fonctionnement actuel du littoral, mais également sur les évolutions prévues.

Pilote : DGALN

Partenaires : DGPR, DGITM, CETMEF, BRGM

Outils : Étude de faisabilité de l'actualisation des catalogues sédimentologiques des côtes françaises

Indicateurs

de résultat : Publication éventuelle des catalogues

Calendrier : Etude de faisabilité fin 2011

Source : Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (2010) : Plan national d'adaptation au changement climatique 2011 – 2015 de la France.

► **Données et informations nécessaires**

Les données nécessaires au suivi des mesures d'adaptation sont extraites de dispositifs sectoriels de S&E existants (par ex. utilisation des fonds, suivi de la fréquentation des sites internet) par les pilotes de fiches thématiques au niveau ministériel et sont ensuite agrégées par thème par les responsables sectoriels ou thématiques. Les données sont d'abord classées en utilisant un tableau de bord d'exécution (permettant de suivre les indicateurs et les résultats par action) et ensuite par état d'avancement en fonction de leur statut (mise en œuvre dans les temps/en retard/annulée) pour permettre une comparaison générale entre les actions et les secteurs. Les données requises pour l'évaluation du PNACC sont rassemblées à partir de bases de données existantes (cartographie de l'évolution des risques, etc.) ou collectées via des processus allégés (par ex. sondage sur la connaissance d'un îlot de chaleur urbain, recensement des codes de construction intégrant l'adaptation). L'accent est mis sur la **facilité d'accès aux données et la simplicité des informations**.

► **Résultats et diffusion des informations**

L'ONERC remet chaque année un **rapport d'activité sur les effets du réchauffement climatique** aux principales parties prenantes qui l'analysent par le biais du Conseil national de la transition écologique. Le rapport est accessible au grand public via internet. Toutes les données sont classées en fonction du pourcentage d'exécution par rapport au résultat initial. Le rapport annuel est complété par une **évaluation à mi-parcours et une évaluation finale du PNACC** (respectivement prévues fin 2013 et fin 2015). Ces évaluations ont pour but de mettre en évidence les principales leçons apprises au niveau national et de formuler des recommandations pour le futur. L'évaluation à mi-parcours est menée en interne, alors que l'évaluation finale sera réalisée par un prestataire extérieur.

Tableau 1 Réalisation des mesures et des actions d'adaptation (en pourcentages) sur 4 des thèmes définis par le PNACC d'après la revue à mi-parcours conduite en juin 2013.

Fiches action	Actions		Mesures	
	Total	En cours (oui/non)	Total	En cours (oui/non)
Transversales	5	100 %	5	100 %
Santé	5	80 %	16	56 %
Ressources en eau	5	100 %	20	80 %
Biodiversité	4	100 %	22	68 %

Source : Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (2013) : Suivi du plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC).

► **Ressources nécessaires**

Le développement et la mise en œuvre du PNACC (et de son dispositif de suivi-évaluation) ne requièrent pas de ressources supplémentaires importantes¹. À l'heure actuelle, l'équipe en charge de l'adaptation au niveau national au sein de l'ONERC n'est composée que de cinq personnes. La supervision de la mise en œuvre du PNACC ne nécessite que l'équivalent d'un temps plein. Le gouvernement a dépensé au total moins de 500 000 euros pour la préparation du PNACC (et de son dispositif de S&E), ce montant correspondant en grande partie aux coûts liés au processus de concertation nationale qui s'est tenu sur une période de 18 mois, en plus du temps consacré au processus par le personnel des ministères impliqués. Les coûts de mise en œuvre sont estimés à environ 171 millions d'euros, sans compter les salaires des fonctionnaires pendant 5 ans. Le suivi-évaluation du PNACC n'a pas fait l'objet d'une allocation budgétaire spécifique, car cette fonction est assurée par les pilotes de fiches thématiques et les pilotes d'action qui consacrent une partie de leur temps de travail à l'élaboration des comptes rendus annuels à destination de l'ONERC.

¹ Le dispositif de S&E étant étroitement lié au PNACC (ils ont été développés simultanément), il est difficile de distinguer le coût de la préparation et de la mise en œuvre du PNACC de celui des volets relatifs au suivi et à l'évaluation.



Julia Olivier,
julia.olivier@giz.de

Enseignements à ce jour

L'approche adoptée par les Français pour suivre et évaluer l'adaptation au changement climatique est pragmatique, relativement simple et non technique. Elle met l'accent sur la collaboration interministérielle (y compris pour le développement et le suivi des indicateurs). Cette approche présente l'avantage d'être relativement peu coûteuse et évite en outre la génération de coûts transactionnels élevés inhérents à la création, au suivi et à l'évaluation d'indicateurs de résultats spécifiques de l'adaptation (qui nécessitent le recours à des données de référence qui n'existent pas toujours). Une telle approche est sans doute particulièrement pertinente et efficace dans les phases initiales liées à la mise en place d'un système de S&E car elle permet à travers une approche expérimentale de définir le type d'informations réellement nécessaires au niveau national.

L'étude du cas français souligne la nécessité de faire des compromis entre le niveau de détail de l'analyse, l'implication des parties prenantes et les moyens disponibles. Les interventions prévues sont plutôt directes et sont cohérentes avec la structure relativement simple du système de S&E. Les résultats préliminaires, issus de l'évaluation à mi-parcours de la phase initiale de mise en œuvre conduite en juin 2013, montrent que certaines actions d'adaptation n'ont pas abouti aux résultats attendus. Les enseignements tirés apportent d'ores et déjà des retours d'expérience précieux qui permettent de recadrer certaines actions d'adaptation et qui prouvent que le processus d'apprentissage est en cours.

Jusqu'à présent, l'expérience française montre qu'une approche moins technique et peu onéreuse est tout à fait à même de générer des résultats utiles, à la condition d'impliquer les parties prenantes dès la phase initiale du projet. Les principaux défis observés sont le développement et la mise en œuvre d'indicateurs pertinents pour l'évaluation, ainsi que la création de synergies entre les processus de S&E aux niveaux central, régional et local.

Pour plus d'informations

► Référent sur l'adaptation en France

Sylvain Mondon, Chargé de mission sur l'adaptation
 Observatoire National sur les Effets du Réchauffement
 Climatique (ONERC), Ministère de l'Écologie,
 du Développement durable et de l'Énergie
 E sylvain.mondon@developpement-durable.gouv.fr
 T +33 1 40 81 92 94

► Références bibliographiques

Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie.
 (2013). *Suivi du plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC). État des actions et mesures au 14 juin 2013*.
 Gouvernement français. Consultable sur : http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/20130626_Bilan_PNACC_pour_Reunion_suivi_VF_web.pdf

Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie.
 (2010). *Plan National d'Adaptation au Changement Climatique 2011-2015 de la France*. Gouvernement français. Consultable sur : http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/ONERC_PNACC_Eng_part_1.pdf

Site internet du Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie. *Suivi et Évaluation*. Consultable sur : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Plan-national-d-adaptation-au,33302.html>

Cette étude de cas fait partie d'un recueil d'études et d'un rapport corollaire accessibles sur : AdaptationCommunity.net.

Publié par Deutsche Gesellschaft für
 Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Siège de la société
 Bonn et Eschborn, Allemagne

Projet sectoriel « Financement performant de l'adaptation »
 (M&E adapt)
 Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
 65760 Eschborn, Allemagne
 T +49 61 96 79-0
 F +49 61 96 79-11 15
www.giz.de

Situation Juillet 2015

Le contenu de cette publication relève de la responsabilité de la GIZ.

Mandaté par

Ministère fédéral allemand de la Coopération
 économique et du Développement (BMZ)

Division

Politique climatique et financement du climat

Adresses postales
 des deux sièges
 du ministère

BMZ Bonn Dahmannstraße 4 53113 Bonn, Allemagne T +49 228 99 535-0 F +49 228 99 535-3500	BMZ Berlin Stresemannstraße 94 10963 Berlin, Allemagne T +49 30 18 535-0 F +49 30 18 535-2501
---	---

poststelle@bmz.bund.de
www.bmz.de