

Guide pour l'orientation vers l'impact des projets de SuisseEnergie



Table des matières

03 1. Introduction

04 2. Comprendre la logique des effets dans les projets et les programmes

04 2.1 L'efficacité des mesures politiques

04 2.2 Les instruments de politiques publiques

04 2.3 La logique des effets dans le programme SuisseEnergie

06 3. Mettre en évidence les interdépendances

06 3.1 Niveaux de déploiement des effets

07 3.2 Le modèle d'impact en cinq étapes

09 3.3 Composantes complémentaires du modèle d'impact

10 3.4 Dessiner un modèle d'impact

11 4. Mesurer et évaluer les effets

11 4.1 Objectifs et indicateurs

12 4.2 Bases d'évaluation et niveaux de comparaison

1. Introduction

Le thème de l'orientation vers l'efficacité s'est fermement établi ces dernières années au sein du monde politique, de l'administration, des fondations et des organisations à but non lucratif. Il a gagné du terrain dans divers domaines de la planification et du pilotage stratégiques et opérationnels.

Comme la stratégie du programme de SuisseEnergie repose sur une analyse de l'impact, il importe que le développement et la mise en œuvre des projets SuisseEnergie soient aussi orientés vers l'efficacité et qu'ils soient coordonnés avec les objectifs généraux de la politique énergétique et climatique de la Confédération. Le présent guide apporte une contribution en ce sens. Il s'adresse aux mandataires externes, qui mettent en œuvre des programmes et des projets en collaboration avec SuisseEnergie ou sur mandat de celui-ci. Pour que tous les participants adoptent la même terminologie en matière de logique des effets, la logique des effets dans les projets et programmes (chap. 2), la mise en évidence des interdépendances (chap. 3) ainsi que la mesure et l'évaluation des effets (chap. 4) y sont abordées.

2. Comprendre la logique des effets dans les projets et les programmes

2.1 L'efficacité des mesures politiques

Un mandat politique sous-tend les interventions de l'administration. On peut donc définir la politique publique comme l'interaction de diverses actions ciblées (mesures étatiques) servant à résoudre un problème au niveau de la société. À cet effet, des bases légales sont élaborées et adaptées tandis que des mandats sont donnés à l'administration. Pour que les mesures étatiques puissent déployer un effet, elles doivent viser des groupes cibles, à savoir des acteurs déterminés. Dans le domaine d'activité du programme SuisseEnergie, il peut s'agir de particuliers, d'entreprises ou des pouvoirs publics.

2.2 Les instruments de politiques publiques

Divers instruments sont à disposition pour mettre en œuvre une politique publique avec de bonnes perspectives de succès. On parle d'instruments de politiques publiques. On entend par là diverses formes de mesures étatiques servant à influencer directement ou indirectement le comportement du groupe cible pour l'amener dans la direction souhaitée. Il est intéressant de constater qu'une analyse plus détaillée des divers instruments de politiques publiques aboutit à un petit nombre de mesures que l'on peut articuler en trois catégories: «sermons», «carottes» et «bâtons»¹. Ces trois catégories se distinguent par le degré de coercition, c'est-à-dire par l'intensité des interventions dans la liberté individuelle.

2.3 La logique des effets dans le programme SuisseEnergie

Le programme SuisseEnergie entend contribuer à la mise en œuvre de la Stratégie énergétique 2050, qui prévoit diverses mesures pour améliorer l'efficacité énergétique et développer les énergies renouvelables en vue d'un approvisionnement énergétique sûr et avantageux et de la sortie du nucléaire. Le programme est fondé sur le mandat constitutionnel (art. 73, 74 et 89 de la Constitution fédérale, RS 101) et sur la loi sur l'énergie (art. 2, 3, 47, 48 et 50, RS 730.0). SuisseEnergie ne définit pas de nouveaux objectifs énergétiques ou climatiques mais poursuit son développement, avec la Stratégie du programme SuisseEnergie 2021 à 2030, sur la base du mandat SuisseEnergie 2021–2030, approuvé par le Conseil fédéral en 2018. L'objectif du programme est d'exploiter pleinement le potentiel des domaines thématiques «efficacité énergétique» et «énergies renouvelables». Ce faisant, l'accent est placé sur la réduction des obstacles non liés aux prix, qui gênent la réalisation de mesures d'efficacité, et sur l'exploitation du potentiel des énergies renouvelables. Les principaux défis sont les déficits de connaissance et d'action, la complexité du problème pour les groupes cibles et la méconnaissance de l'économicité des mesures à long terme.

¹ Les «sermons» sont des mesures de persuasion (messages, informations; niveau de coercition faible). Les «carottes» sont des mesures d'économie de marché (incitations financières positives ou négatives; niveau de coercition moyen). Les «bâtons» sont des mesures de régulation (interdictions et obligations; niveau de coercition élevé). La recherche et la pratique nous démontrent que la combinaison de divers instruments de politiques publiques est particulièrement efficace parce qu'elle peut créer des synergies, ce qui permet de renforcer l'effet d'une mesure spécifique.

Groupes cibles et champs d'action de SuisseEnergie

Les destinataires, à savoir les groupes cibles, sont au cœur de la logique des effets des politiques publiques. Les groupes cibles généraux des programmes et des projets SuisseEnergie sont des particuliers, des entreprises ainsi que des administrations publiques. SuisseEnergie structure par ailleurs les groupes cibles selon les trois champs d'action prioritaires suivants:

- Efficacité énergétique des bâtiments et énergies renouvelables pour les particuliers
- Mobilité des ménages privés et des entreprises
- Installations et processus dans le secteur de l'industrie et les services

D'autres champs d'action et thèmes transversaux viennent compléter ces champs d'action prioritaires. C'est notamment le cas des grandes installations exploitant les énergies renouvelables, des réseaux et des installations de stockage, de la communication, de la formation et du perfectionnement, des villes, communes, quartiers et régions, ainsi que de la numérisation et de l'innovation.

Les effets peuvent être déclenchés directement dans un groupe cible (p. ex. propriétaires de maisons, conducteurs automobiles, entreprises) ou indirectement, par le biais d'intermédiaires ou de multiplicateurs: les intermédiaires influent sur le comportement des groupes cibles par le biais d'un contact direct qui repose sur un mandat ou un contrat (p. ex. installateurs de chauffage, vendeurs d'automobiles, banques). Les multiplicateurs influencent eux aussi le groupe cible par le biais de contacts, sans toutefois qu'un mandat ou un contrat soit conclu directement avec celui-ci (p. ex. associations, services d'information et de conseil, médias).

Les instruments de politiques publiques de SuisseEnergie

Le programme SuisseEnergie veut contribuer, par des mesures librement consenties, à maintenir les futurs besoins de réglementation à un bas niveau et, dans le même temps, renforcer l'effet d'autres mesures d'encouragement. D'une manière générale, SuisseEnergie poursuit la stratégie visant à soutenir de manière encore plus efficace les mesures réglementaires («bâtons»), les programmes d'encouragement et les mesures d'économie de marché («carottes»). Les mesures dans les différents champs d'action doivent permettre d'atteindre les objectifs de la stratégie du programme SuisseEnergie ou ceux des guides, visions et feuilles de route de la politique énergétique et climatique.

SuisseEnergie constitue ainsi la plateforme centrale de la Confédération pour la sensibilisation, l'information, le conseil, la formation et le perfectionnement, ainsi que l'assurance-qualité dans le domaine de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables. En outre, le programme contribue à l'introduction et à la diffusion conformes au marché de nouvelles technologies et d'applications innovantes ainsi qu'à la création d'emplois durables dans ces domaines. SuisseEnergie entend aussi rechercher davantage de solutions en réseau, car il n'est pas possible de traiter isolément ses différents champs d'action (p. ex. chauffage renouvelable, Smart City, etc.).

3. Mettre en évidence les interdépendances

Le présent chapitre montre comment on peut saisir de façon systématique les interdépendances entre les programmes ou projets, ce qui contribue à clarifier des questions stratégiques et opérationnelles. À cet effet, la représentation au moyen d'un modèle d'impact est utile.

3.1 Niveaux de déploiement des effets

Un modèle d'impact sert à illustrer la logique du déroulement et des effets d'un programme ou d'un projet en présentant les différentes étapes dans le déploiement de ses effets. Il visualise le fonction-

nement et l'objectif de fonctionnement théoriques d'un programme ou d'un projet (au sens le plus large) en établissant une chaîne de relations causales «si ... alors»: si par exemple SuisseEnergie agit de telle ou telle manière, alors la réalité se modifie de telle ou telle manière. Des hypothèses sont adoptées en ce qui concerne le déploiement des effets. L'illustration ci-dessous (escalier des effets) présente le déploiement des effets à plusieurs niveaux. On peut y constater que l'on ne parle d'impact sur les groupes cibles qu'à partir du niveau de l'effet (outcome).

Escalier des effets selon Phineo (échelonné selon le degré d'atteinte des groupes cibles et la modification du comportement)



3.2 Le modèle d'impact en cinq étapes

Le modèle d'impact est un outil. Le modèle est à la fois une aide à la structuration et une base pour la communication; il favorise la réflexion et l'action orientées vers l'efficacité. Pour permettre une modélisation du déploiement des effets des programmes ou des projets sous la forme d'une évolution linéaire de relations causales, on recourt à des modèles d'impact simples, qui se définissent par les cinq éléments suivants: intrant ou «input» (ressources prévues ou nécessaires à la mise en œuvre), activités (mise en œuvre opérationnelle), prestations en tant que produits des activités («output» ou résultat), effets sur les groupes cibles («outcome» ou effet) et impact sur l'environnement et la société (impact). L'illustration à droite montre un modèle d'impact simple linéaire.

L'élaboration du modèle d'impact se déroule en cinq étapes:

1. Définition des objectifs généraux de l'impact au niveau de la société dans son ensemble (impact);
2. Définition des groupes cibles ou des destinataires du programme ou projet, y compris les effets («outcome») recherchés chez les groupes cibles ou destinataires;
3. Définition des objectifs visés pour l'activité, c'est-à-dire des résultats visibles et quantifiables du programme ou projet («output»);
4. Description des activités menées à bien avec les acteurs concernés;
5. Définition des intrants («inputs»), soit les ressources humaines, financières et organisationnelles nécessaires.

La formulation d'objectifs de projet ou de programme peut se faire au niveau de l'impact, de l'effet («outcome») et du résultat («output»). Des précisions sont apportées à ce sujet par la suite (voir section 4.1).



Étape 1: définir les impacts

Les impacts décrivent les changements souhaités dans le contexte sociétal général du problème qui peuvent être attribués au programme ou au projet par une relation de causalité.

Les impacts peuvent découler directement de la vision relative à une stratégie ou à une politique. Chez SuisseEnergie, les objectifs déterminants sont ceux tirés de la Stratégie énergétique 2050, de la loi sur l'énergie et des guides, visions et feuilles de route de la politique énergétique et climatique. Les impacts sont durables et indiquent l'orientation générale. Ils englobent la totalité des modifications apportées à une situation problématique. La question essentielle est de savoir si la situation s'est améliorée au niveau de la société ou au niveau des bénéficiaires finaux (particuliers ou institutions affectés par le problème). Les impacts se réfèrent donc au contexte général des groupes cibles, à savoir la société, l'économie ou l'état de l'environnement.

Étape 2: définir les effets («outcomes»)

Les effets («outcomes») sont les changements que le programme ou le projet peut générer à court ou à moyen terme chez les groupes cibles.

On définit toujours les effets («outcomes») en fonction des groupes cibles spécifiques, de leur comportement ou de l'influence qu'ils ont sur la situation. Ces groupes cibles comprennent par exemple certains groupes de population, mais aussi d'autres acteurs tels que les institutions publiques, des organisations non gouvernementales (ONG) ou des entreprises. Les groupes cibles peuvent être visés par un programme ou un projet, soit directement, soit indirectement par le biais d'intermédiaires ou de multiplicateurs. L'objectif consiste à influencer les connaissances, l'attitude ou le comportement de ces groupes cibles grâce à des mesures appropriées (instruments de politiques publiques).

Étape 3: formuler les résultats (outputs)

Les «résultats» («outputs») décrivent les résultats visibles ou quantifiables des activités du programme ou du projet.

Les résultats («outputs») comprennent tous les produits et prestations (mesures) fournis à l'attention des groupes cibles dans le cadre du programme ou du projet. Ces produits et prestations doivent être disponibles dans une qualité et une quantité déterminées pour susciter les changements souhaités chez les différents groupes cibles. Les résultats créent donc une relation directe entre les acteurs responsables de la mise en œuvre et les groupes cibles visés. Citons quelques exemples typiques de résultats: nombre de contacts avec les services spécialisés, nombre de conseils ou de campagnes réalisés, perfectionnements proposés ou aides financières octroyées.

Étape 4: décrire les activités

Les activités servent à atteindre ou à produire un résultat («output»).

On entend par activités toutes les actions opérationnelles utiles à l'obtention des résultats («outputs») et des effets («outcomes») recherchés. Idéalement, les activités sont fixées sur la base de faits probants et compte tenu des conditions cadres politiques, juridiques, institutionnelles et financières applicables. Elles sont généralement réalisées grâce à divers acteurs ou à leur collaboration. Typiquement, le programme SuisseEnergie opère avec divers partenaires (p. ex. avec des offices fédéraux ou des associations de branche) ou il attribue des mandats de projet à des entreprises privées (p. ex. des agences de communication, des instituts d'étude de marché, etc.).

Étape 5: définir les intrants («inputs»)

Les intrants («inputs») comprennent les ressources humaines, financières et organisationnelles nécessaires à la stratégie (idée à l'origine du programme ou du projet).

La dernière étape permet de définir les ressources nécessaires à l'exécution des activités. Les intrants («inputs») comprennent les ressources humaines, financières et temporelles nécessaires au projet. Au moment de décider qui doit être impliqué dans la mise en œuvre, il faut réfléchir aux ressources supplémentaires à dégager. En ce qui concerne les ressources organisationnelles, il faut veiller à définir clairement les responsabilités tout en tenant compte des compétences en présence. S'agissant de la politique énergétique et climatique de la Suisse, de nombreuses tâches relèvent de la compétence des cantons. Il faut en tenir compte pour planifier et mettre en œuvre des activités de la Confédération en la matière.

3.3 Composantes complémentaires du modèle d'impact

La section suivante apporte des précisions sur trois composantes importantes, qui contribuent à la compréhension de la logique des effets et influencent le déploiement des effets de projets et de programmes.

– **Le modèle d'impact s'inscrit dans un contexte donné.** Le modèle d'impact reflète les liens de causalité attendus sous une forme modélisée. Les différents éléments du modèle d'impact sont influencés par un certain nombre d'autres facteurs externes ou liés au contexte dans l'environnement du groupe cible, lesquels ne peuvent être ni pilotés de façon ciblée ni planifiés. Ces facteurs externes peuvent influencer les effets des projets et des programmes positivement (dans le sens souhaité) ou négativement.

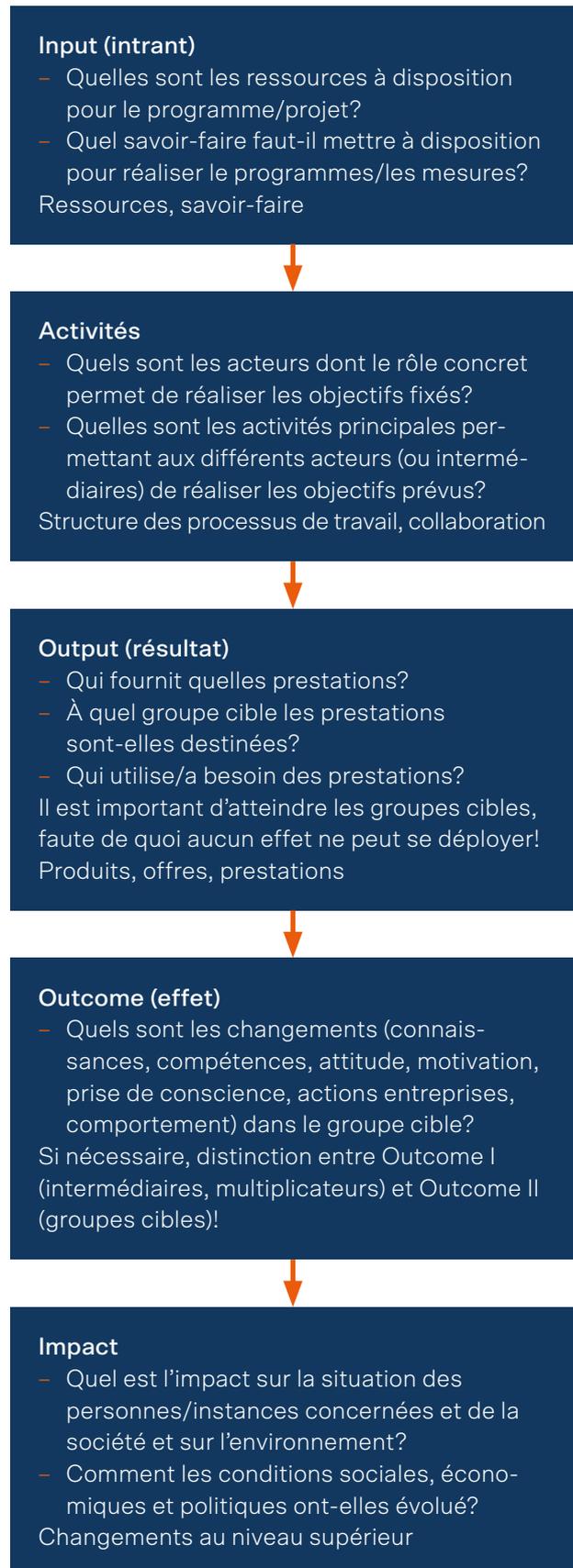
- **Le déploiement des effets prend un certain temps.** Normalement, les changements de comportement au sein des groupes cibles requièrent un certain temps. Les effets à court terme sont par exemple des changements concernant les connaissances, les compétences, l'attitude, la motivation ou la prise de conscience. En revanche, les effets à moyen terme représentent des changements de comportement, de pratique, d'approche, de procédure, de processus, etc. Les effets à long terme, quant à eux, sont associés aux impacts.
- **Les intermédiaires et les multiplicateurs jouent un rôle important.** Selon l'idée du programme ou du projet, les chaînes d'effets pertinentes sont différentes. Un seul résultat («output») peut déclencher plusieurs chaînes d'effets et favoriser divers effets («outcomes»). Les intermédiaires et les multiplicateurs jouent un rôle important pour atteindre les groupes cibles, en particulier dans le cadre de mesures qui font appel à la persuasion et dont le niveau de coercition est réduit, par exemple la sensibilisation, l'information, le conseil, la formation et le perfectionnement.

3.4 Dessiner un modèle d'impact

Lorsqu'il s'agit de concevoir des modèles d'impact, il n'y a foncièrement pas de solution «juste» ou «fausse»: diverses solutions conduisent souvent au but. Comme son nom le suggère, un modèle d'impact est une représentation schématique et modélisée de la logique principale des effets du programme ou du projet concerné. Il importe de distinguer clairement les résultats ou «outputs» (prestations découlant du programme ou du projet) des effets ou «outcomes» (effets du programme ou du projet sur les groupes cibles, les intermédiaires ou les multiplicateurs).

Il arrive souvent qu'au gré des discussions, analyses et réflexions personnelles, le modèle d'impact doive prendre en compte des éléments supplémentaires et, partant, mène à une compréhension plus nuancée du déploiement des effets. Le schéma suivant peut servir de base au développement d'un modèle d'impact.

Si des intermédiaires ou des multiplicateurs interviennent dans le cadre d'un programme ou d'un projet, on peut dessiner un modèle comprenant un niveau d'effets supplémentaire («outcome II»). Les modèles d'impact pour des programmes ou des projets englobant différentes prestations ou plusieurs groupes cibles peuvent également être représentés sur plusieurs niveaux.



Contexte (effets externes): développements sociétaux, politiques ou économiques susceptibles d'influencer les hypothèses du modèle d'impact

4. Mesurer et évaluer les effets

La mesure d'impact est un outil précieux pour conduire activement des projets et des programmes. L'analyse de l'impact implique, quant à elle, que des données soient régulièrement relevées et évaluées de manière que des enseignements en soient tirés. La mesure d'impact peut prendre une ampleur variable. Elle n'est du reste pas toujours indispensable. Les explications ci-dessous, qui apportent des précisions sur l'orientation à donner à l'impact, visent à créer une base adéquate, qui permettra par la suite de procéder à une mesure d'impact ou à une évaluation du programme ou du projet.

4.1 Objectifs et indicateurs

Selon la logique des effets précédemment expliquée, on peut mesurer les effets grâce aux différentes étapes représentant la progression de leur déploiement. À cet effet, idéalement, on définit des objectifs et des indicateurs aux différents niveaux, à savoir «output», «outcome» et impact.

En principe, on peut déduire les objectifs d'un programme ou d'un projet à partir de la stratégie ou du concept qui le sous-tend. Cependant, un pilotage par les prestations et les effets n'est

possible que si des objectifs mesurables, c'est-à-dire opérationnalisés, sont définis pour les différents niveaux du modèle d'impact. Pour qu'un objectif soit mesurable, des indicateurs doivent être définis. Ils montrent précisément ce qu'il faut observer pour évaluer si les objectifs du projet ou les effets recherchés («outcome», impact) ont été atteints. Les quatre points suivants peuvent s'avérer utiles pour choisir des indicateurs adéquats:

- Les objectifs et les indicateurs doivent se rapporter au même niveau d'effet («output», «outcome» ou impact).
- Un indicateur au moins doit être défini par objectif.
- Idéalement, il faut combiner des indicateurs quantitatifs et qualitatifs.
- Une attention particulière doit être portée aux «indicateurs clés», dont l'importance et la fiabilité sont élevées.

Le nombre d'indicateurs requis peut varier. Il est souvent déterminé par les données à disposition et le coût de leur relevé. Ce qui importe, ce sont les clarifications concernant les données et leurs sources, ainsi que la planification du relevé des données et leur évaluation.

Niveau de l'effet	Objectif	Indicateur	Organisation du relevé des données		
			Source des données?	Qui procède à la mesure?	Quand? À quelle fréquence?
Output	Objectif 1 au niveau des résultats	Indicateur 1 Indicateur 2			
	Objectif n au niveau des résultats	Indicateur n			
Outcome	Objectif 1 au niveau des effets	Indicateur n			
	Objectif n au niveau des effets	Indicateur n			
Impact	Objectif 1 au niveau des impacts	Indicateur n			
	Objectif n au niveau des impacts	Indicateur n			

4.2 Bases d'évaluation et niveaux de comparaison

Pour que les données relevées puissent être évaluées et que les décisions de pilotage puissent être prises, il faut définir, comme valeurs de référence, des affirmations sur la réalisation des objectifs. Il s'agit souvent de valeurs cibles basées sur les attentes ou les expériences, car au début d'un projet ou d'un programme, on ne dispose pas encore de valeurs de référence concrètes. Mais d'autres niveaux de comparaison existent, comme le montre l'aperçu suivant:

- comparaison «situation actuelle – situation visée»: comparaison avec les valeurs visées, comparaison avec ses propres estimations ou avec des estimations d'expert;
- comparaison «avant – après»: représente l'évolution dans le temps;
- étalonnage comparatif («benchmarking») ou comparaison transversale: comparaison avec un projet ou programme semblable.

À l'instar de ce qui prévaut pour les indicateurs, les comparaisons sont souhaitables aux niveaux des résultats («outputs»), des effets («outcomes») et des impacts. Mais en l'occurrence également, il est recommandé de procéder de manière pragmatique, en s'appuyant sur les niveaux de comparaison atteignables.

Auteurs
Paula Diaz, SuisseEnergie
Oliver Bieri et Amadea Tschannen, Interface

SuisseEnergie
Office fédéral de l'énergie OFEN
Pulverstrasse 13
CH-3063 Ittigen
Adresse postale: CH-3003 Berne

Infoline 0848 444 444
infoline.suisseenergie.ch

suisseenergie.ch
energieschweiz@bfe.admin.ch
twitter.com/energieschweiz