

L'évaluation des politiques publiques environnementales *un pilier démocratique à consolider*

RAPPORTEURES

Catherine Guerniou et Marie-Hélène Meyling

2025-012
NOR : CESL1100012X
Mercredi 11 juin 2025

JOURNAL OFFICIEL
DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2021-2026
Séance du 11 juin 2025

L'évaluation des politiques publiques environnementales : un pilier démocratique à consolider

Avis du Conseil économique, social
et environnemental au nom de la Commission
permanente Environnement

Rapporteuses :
Catherine Guerniou
Marie-Hélène Meyling

Question dont le Conseil économique, social
et environnemental a été saisi par décision de
son Bureau en date du 3 septembre 2024 en
application de l'article 3 de l'ordonnance
n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée
portant loi organique relative au Conseil
économique, social et environnemental.
Le Bureau a confié à la Commission
permanente Environnement, la préparation
d'un avis : *L'évaluation des politiques publiques
environnementales : un pilier démocratique
à consolider*. La commission permanente
Environnement, présidée par M. Sylvain
Boucherand, a désigné Mmes Catherine
Guerniou et Marie-Hélène Meyling comme
rapporteuses.

sommaire

Synthèse	4
Introduction	10
1 - FAISABILITÉ : COMMENT RENDRE ÉVALUABLE UNE POLITIQUE PUBLIQUE ENVIRONNEMENTALE	X
1.1. La réalisation de l'évaluation doit être prévue dès l'élaboration de la politique environnementale	XX
1.2. Prévoir l'évaluation suppose en particulier de définir les indicateurs qui seront utilisés	XX
1.3 Anticiper l'évaluation implique aussi de définir les données qui seront indispensables et les acteurs chargés de les collecter et de les traiter	XX
2 - LÉGITIMITÉ DÉMOCRATIQUE ET TRANSPARENCE : COMMENT MIEUX ASSOCIER LES PARTIES PRENANTES DANS LA CONCEPTION, LA RÉALISATION ET LE SUIVI DES SUITES DES ÉVALUATIONS	X
2.1. L'association des parties prenantes à l'évaluation des politiques environnementales est bénéfique mais à ce jour peu pratiquée	XX
2.2. L'association des parties prenantes doit être anticipée, définie dans ses modalités et assurée tout au long de l'évaluation	XX
3 - UTILITÉ : COMMENT MIEUX UTILISER LES ÉVALUATIONS DANS LA DÉCISION PUBLIQUE ET DANS LE DÉBAT PUBLIC	X
3.1. L'évaluation doit être davantage utilisée comme un outil de pilotage des politiques environnementales	XXX

3.2. Porter les évaluations dans le débat public contribuera à renforcer la qualité et l'acceptabilité des politiques environnementales	XX
--	----

4. CONTRIBUTIONS ET RETOURS D'EXPÉRIENCE DU PARLEMENT ET DE CESER	X
--	----------

4.1. L'évaluation des politiques publiques environnementales au sein des travaux parlementaires	XX
---	----

4.2. Contribution du CESER Bourgogne-Franche- Comté	XX
--	----

4.3. Contribution du CESER Normandie	XX
--------------------------------------	----

4.4 Contribution du CESER Pays-de-la-Loire	
--	--

Déclarations des groupes	XXX
---------------------------------	------------

Scrutin	XXX
----------------	------------

Annexes	XXX
----------------	------------

synthèse

En matière de politiques publiques, l'évaluation poursuit principalement deux types d'objectifs. D'une part, elle permet de les améliorer, de les ajuster voire d'y mettre fin en mesurant l'atteinte des objectifs (critère de l'efficacité), l'économie des moyens (critère de l'efficience) et la compatibilité avec les autres politiques (critères de la cohérence), ce qui responsabilise les décideurs et gestionnaires. D'autre part, l'évaluation est consubstantielle à la démocratie en rendant des comptes au citoyen (article 15 de la Déclaration de 1789) et en l'associant à la définition et à la mise en œuvre des politiques publiques.

Cet avis porte spécifiquement sur l'évaluation des politiques publiques environnementales et non sur l'évaluation environnementale des politiques publiques.

Il est donc centré sur les politiques dont le premier objectif est d'ordre environnemental, étant entendu que toute politique environnementale induit par ailleurs des conséquences socio-économiques. Ainsi, cet avis n'aborde pas les politiques qui ne sont pas prioritairement environnementales même si elles impactent indirectement l'environnement. Par exemple, le dispositif de « zéro artificialisation nette » (ZAN) est une politique environnementale, alors que celui des « zones de faibles émissions » (ZFE) est d'abord de santé publique, même s'il a des conséquences sur les émissions de gaz à effet de serre.

Parce que ces politiques environnementales sont mises en œuvre et souvent évaluées à l'échelle des territoires, **le CESE a associé à ses travaux des membres de conseil économique, social et environnemental**

régionaux (CESER) et de conseils de développement (CODEV).

Le CESE constate que l'évaluation des politiques publiques environnementales n'est quelquefois **ni réalisable techniquement faute d'avoir été anticipée, ni suffisamment perçue comme légitime, ni assez utilisée comme outil de pilotage** des politiques publiques. Or, pour que l'évaluation puisse constituer un outil efficace de pilotage, il faut d'abord qu'elle existe en étant réalisable techniquement et ensuite qu'elle soit considérée par les parties prenantes comme objective, transparente, compréhensible c'est-à-dire légitime d'un point de vue démocratique.

Le CESE formule donc **12 préconisations**, articulées autour de ces **trois axes** :

- **faisabilité** : comment définir les critères permettant qu'une politique publique environnementale soit évaluable ;
- **légitimité démocratique** : comment mieux associer les parties prenantes dans la conception, la réalisation puis le suivi des suites des évaluations ;
- **utilité** : comment mieux utiliser les évaluations dans la décision publique et dans le débat public.

Afin de garantir la **faisabilité des évaluations**, le CESE préconise d'anticiper la réalisation de l'évaluation en prévoyant dès l'élaboration du projet ou du texte relatif à la politique publique les objectifs qui seront à évaluer, les indicateurs pertinents et en nombre suffisant, le traitement des données qui seront nécessaires, le moment de l'évaluation, le temps nécessaire pour chacune des phases de la politique et de son évaluation, son financement et les parties prenantes de l'évaluation (*préconisations n° 1, 2 et 3*).

Pour renforcer la **légitimité démocratique des évaluations**, il est

important de définir, dès la conception de la politique environnementale, les parties prenantes de cette évaluation selon des critères explicites, tout en se ménageant la possibilité de modifier, chemin faisant, la liste des parties prenantes s'il apparaît que d'autres acteurs sont pertinents (*préconisation n° 4*). Ces parties prenantes pourront être associées dans une structure collégiale chargée périodiquement de donner un avis sur le cadrage (questions évaluatives, cahier des charges) la réalisation et le suivi (recueil et analyse des données, interprétation, formulation des recommandations). Cette structure serait soit un comité de pilotage décisionnel soit un comité d'accompagnement consultatif, au choix des pouvoirs publics chargés de la politique environnementale et de son évaluation (*préconisation n° 5*).

Afin d'accroître **l'utilité des évaluations dans la décision publique**, il importe d'abord de convaincre les parties prenantes que l'évaluation, trop souvent regardée comme une contrainte ou un risque, fait partie du fonctionnement démocratique et d'un processus d'amélioration continue permettant de valoriser ce qui est réussi et de corriger ce qui doit l'être (*préconisation n° 6*). Afin que l'évaluation soit une aide à la décision, il faut veiller à ce qu'elle formule des conclusions ou recommandations claires et pratiques, sous la forme, le cas échéant, de scénarios explicitant leurs atouts et inconvénients respectifs. Il s'agit notamment d'éviter deux écueils : l'évaluation inexploitable par absence de recommandations et l'évaluation qui ne laisse pas de choix au décideur (*préconisation n° 7*). Le CESE préconise également de définir un plan stratégique d'évaluation des politiques environnementales afin de sélectionner celles qu'il faut évaluer prioritairement et à quelles échéances (*préconisation n° 8*), de systématiser

les évaluations ex ante pour les politiques publiques nationales qui ont un budget supérieur à un seuil à définir (*préconisation n° 9*) et de confier aux CESER une mission de réflexion et de proposition en vue de mettre davantage en cohérence les circuits d'évaluation des politiques publiques environnementales au niveau régional (*préconisation n° 10*). Il faut aussi assurer le suivi systématique des enseignements tirés des évaluations de politiques environnementales et des réponses apportées à leurs recommandations, par exemple en prévoyant que la politique environnementale constitue une expérimentation qui ne pourra être poursuivie, adaptée, généralisée ou abandonnée que si elle est évaluée après une période déterminée (*préconisation n° 11*).

L'utilité des évaluations dans le débat public permettra elle aussi de renforcer la qualité et l'acceptabilité des politiques environnementales. Cela suppose d'engager rapidement des travaux académiques permettant de compléter et de renforcer un référentiel partagé sur le coût de l'inaction en matière environnementale (*préconisation n° 12*), de mieux porter à la connaissance du public les évaluations par la mise en place d'une plateforme nationale centralisant les évaluations (*préconisation n° 13*) ainsi que de mieux intégrer et rendre visibles dans les évaluations et indirectement dans le pilotage des politiques environnementales les retours du public sur les évaluations (*préconisation n° 14*).

Liste des préconisations

PRÉCONISATION #1

Dans toutes les instances publiques, anticiper la réalisation de l'évaluation en prévoyant dès l'élaboration du projet ou du texte relatif à la politique publique les objectifs qui seront à évaluer, les indicateurs, le traitement des données qui seront nécessaires, le moment de l'évaluation, le temps nécessaire pour chacune des phases de la politique et de son évaluation, son financement et les parties prenantes de l'évaluation.

PRÉCONISATION #2

Dans le cahier des charges de l'évaluation et son référentiel, définir des objectifs et indicateurs pertinents (d'efficacité, de coûts, etc.), en nombre suffisant, en croisant les méthodes quantitatives et qualitatives, en déterminant qui sont les prescripteurs pertinents de ces indicateurs, afin de réduire les biais d'interprétation de l'évaluation de la politique environnementale et en mesurer l'ensemble des effets y compris socioéconomiques.

PRÉCONISATION #3

Prévoir en particulier dès la conception de la politique environnementale le dispositif de recueil et traitement des données qui seront indispensables à l'évaluation ainsi que les acteurs locaux qui s'en chargeront (collectivités territoriales, établissements publics, COP régionales dans le cadre de la planification écologique, etc.) et les moyens nécessaires.

PRÉCONISATION #4

Définir, dès la conception de la politique environnementale, les parties prenantes (décideur public porteur de la politique, financeurs, administrations, l'ensemble des publics destinataires ou impactés, acteurs économiques et sociaux, société civile, publics invisibilisés, instances consultatives, etc.), la méthode pour les impliquer dans son évaluation, le délai raisonnable estimé et le financement dédié aux réunions de travail, tout en se ménageant la possibilité de modifier, chemin faisant, la liste des parties prenantes s'il apparaît que d'autres acteurs sont pertinents. Les critères de choix des parties prenantes doivent être explicités.

Par ailleurs au regard des effets de long terme des politiques environnementales, la place des jeunes et de leurs représentants doit être systématiquement prévue.

PRÉCONISATION #5

Associer les parties prenantes dans une structure collégiale chargée périodiquement de donner un avis sur le cadrage (questions évaluatives, cahier des charges) la réalisation et le suivi (recueil et analyse des données, interprétation, formulation des recommandations).

Cette structure serait soit un comité de pilotage (décisionnel) soit un comité d'accompagnement (consultatif), au choix des pouvoirs publics chargés de la politique environnementale et de son évaluation. Les parties prenantes et les modalités d'association sont variables en fonction de la politique considérée. Dans tous les cas, les critères de choix des modalités d'organisation doivent être explicités. Pour les politiques régionales, le CESER est la structure prévue par la loi pour participer à l'évaluation des politiques publiques. Son rôle doit être renforcé comme partie prenante du comité de pilotage décisionnel des politiques régionales environnementales

PRÉCONISATION #6

Former et convaincre les décideurs, et au-delà l'ensemble des parties prenantes, que l'évaluation fait partie du fonctionnement démocratique et d'un processus d'amélioration continue permettant de valoriser ce qui est réussi et de corriger ce qui doit l'être

PRÉCONISATION #7

Afin que l'évaluation soit une aide à la décision, veiller à ce qu'elle formule des conclusions ou recommandations claires et pratiques, sous la forme, le cas échéant, de scénarios explicitant leurs atouts et inconvénients respectifs. Il s'agit notamment d'éviter deux écueils : l'évaluation inexploitable par absence de recommandations et l'évaluation qui ne laisse pas de choix au décideur.

PRÉCONISATION #8

Définir un plan stratégique d'évaluation des politiques environnementales afin de sélectionner celles qu'il faut évaluer prioritairement et à quelles échéances et utiliser pour l'ensemble des évaluations, au-delà de leur diversité, un cadre de référence afin de les rendre cohérentes et utilisables. Le CESE pourrait être consulté une fois par an sur ce programme.

PRÉCONISATION #9

Systématiser les évaluations ex ante pour les politiques publiques nationales qui ont un budget supérieur à un seuil à définir.

PRÉCONISATION #10

Confier aux CESER une mission de réflexion et de proposition en vue de mettre davantage en cohérence les circuits d'évaluation des politiques publiques environnementales au niveau régional.

PRÉCONISATION #11

Assurer, de façon structurée et publique, le suivi systématique des enseignements tirés des évaluations de politiques environnementales et des réponses apportées à leurs recommandations, par exemple en prévoyant que la politique environnementale constitue une expérimentation qui ne pourra être poursuivie, adaptée, généralisée ou abandonnée que si elle est évaluée après une période déterminée.

PRÉCONISATION #12

Engager rapidement des travaux académiques permettant de compléter et renforcer un référentiel partagé sur le coût de l'inaction en matière environnementale.

PRÉCONISATION #13

Mieux porter à la connaissance du public les évaluations par la mise en place d'une plateforme nationale centralisant les évaluations, animée par des référents locaux sous des formats accessibles. Cette plateforme pourrait être gérée par le secrétariat général à la planification écologique (SGPE) en s'inspirant du travail de collecte déjà réalisé par la Cour des comptes.

PRÉCONISATION #14

Mieux intégrer et rendre visible dans les évaluations et indirectement dans le pilotage des politiques environnementales les retours du public sur les évaluations.

introduction

Au moment où les politiques publiques environnementales¹ font l'objet de remises en question, seul un dispositif évaluatif solide permet d'en apprécier réellement l'efficacité et l'efficience² sur des bases objectives non contestables³. « *Quels sont les résultats de cette politique ?* », « *Pour quel coût ?* », « *Quels en sont les effets économiques et sociaux ?* », « *Qui nous dit que cette évaluation est objective et fiable ?* », « *Et maintenant, que fait-on ? On accélère, on ralentit, on abandonne ?* ». Telles sont les questions que peuvent légitimement se poser les citoyens à propos des politiques publiques environnementales et de leur évaluation.

En effet, bien définir, mettre en œuvre, soutenir, ajuster une politique publique implique de **lier cette politique et son évaluation**. L'évaluation est un outil de définition et d'amélioration de la politique pour les pouvoirs publics et un outil d'information et de débat pour les citoyens.

En matière de politiques publiques, l'évaluation poursuit principalement deux types d'objectifs. D'une part, elle permet de les **améliorer, de les ajuster, voire d'y mettre fin** en mesurant l'atteinte des objectifs (critère de l'efficacité), l'économie des moyens (critère de l'efficience), la compatibilité avec les autres politiques (critères de la cohérence), ce qui responsabilise

1 Les politiques publiques pour l'environnement rassemblent toutes les mesures publiques qui visent à protéger le milieu naturel dans l'ensemble de ses composantes (air, eau, terre, climat, espèces, etc.).

2 L'efficacité mesure l'atteinte des objectifs et l'efficience mesure l'économie des moyens.

3 Audition de Benoît Simon, directeur associé de Planète Publique, membre du groupe « Évaluation des politiques de transition écologique » à la Société française de l'évaluation (SFE).

les décideurs et gestionnaires⁴. D'autre part, elle est **essentielle à la démocratie** puisqu'elle consiste aussi à rendre des comptes au citoyen. L'article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 affirme ainsi que « *La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ». Ce principe de responsabilité suppose que les citoyens puissent disposer d'informations fiables sur les conséquences de l'action publique⁵. L'évaluation des politiques renforce aussi la démocratie en favorisant la participation des citoyens et corps intermédiaires à la conception même et au suivi des politiques. Ce faisant, elle renforce doublement la légitimité de ces politiques⁶. Au carrefour de l'efficacité et de la légitimité, l'association des parties prenantes⁷ dans l'évaluation permet à la fois de garantir la cohérence globale de la politique environnementale et sa légitimité⁸.

Un exemple d'évaluation ex ante insuffisante conduisant à une mise en œuvre chaotique d'une politique : le leasing social pour les véhicules électriques

Initié en janvier 2024, ce leasing permettait aux ménages à revenus modestes de louer un véhicule électrique

pour 100 euros par mois avec une option d'achat. L'État, qui versait une prime de 13 000 euros par véhicule au constructeur, prévoyait 20 000 demandes en 2024 pour ne pas dépasser l'enveloppe budgétaire. Mais le dispositif a été victime de son succès : 50 000 demandes ont été déposées en six semaines, ce qui a conduit le Gouvernement à le suspendre. Le conseil de planification écologique du 31 mars 2025 a annoncé que le leasing social sera relancé à partir de septembre 2025, financé par le dispositif extrabudgétaire des certificats d'économies d'énergie. Le montant des aides, les conditions d'éligibilité et les modèles de véhicules retenus seront redéfinis. Le défaut d'évaluation et d'anticipation conduit ainsi à un risque de « *stop and go* » et de décrédibilisation de la démarche.

Un exemple d'évaluation des impacts économiques d'une politique environnementale : « Quel effet du marché carbone européen sur la productivité des entreprises ? », Direction générale du Trésor (2023)

Le système européen d'échange de quotas d'émission (SEQUE) a été introduit en 2005 pour réduire les émissions de gaz à effet de serre des secteurs de la production d'électricité et de chaleur,

4 Cette responsabilisation est par exemple au cœur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) votée en 2001.

5 La reddition des comptes s'applique aussi parfois entre deux institutions, par exemple lorsque les régions réalisent un rapportage à la Commission européenne sur l'utilisation des fonds européens FEDER et FEADER.

6 La Société française de l'évaluation rappelle cette « *finalité démocratique, qui consiste à rendre compte de l'action publique, à communiquer sur ses résultats, ou à mobiliser les citoyens par une mise en débat public.* »

7 Les « parties prenantes » ne sont pas définies officiellement. Il s'agit des parties qui ont un intérêt dans la politique évaluée : pouvoirs publics à l'origine de la politique publique et assurant sa mise en œuvre, corps intermédiaires (organes consultatifs, associations, etc.), commanditaire de l'évaluation, publics destinataires de la politique ou affectés par elle, etc.

8 L'ADEME, agence de la transition écologique, résume ainsi sur son site : « *À quoi servent les évaluations de programmes et de stratégies que nous menons ? APPRENDRE : elles produisent de la connaissance, en compilant et analysant les données relatives aux actions menées ; COMPRENDRE : elles interrogent les bénéficiaires et les partenaires pour comprendre l'impact réel d'un programme ; DÉCIDER : selon les recommandations de l'évaluation, un programme peut être modifié, arrêté ou généralisé ; RENDRE COMPTE : les rapports d'évaluation rendent ces informations accessibles à tous, pour une parfaite transparence de l'action de l'ADEME.* »

de la grande industrie (raffineries, métaux, ciment, chimie, verre, polymères, papier, carton) et de l'aviation intra-européenne. Le rapport conclut qu'à court terme, on pourrait s'attendre à un effet négatif, le signal-prix mis sur le carbone augmentant les coûts, notamment pour la production de biens à forte intensité en émissions. Cependant, le SEQE modifie aussi les plans d'investissement des entreprises, encourageant les investissements dans des technologies bas-carbone. À moyen et long terme, le coût des émissions peut donc être réduit et la performance des entreprises pourrait être améliorée.

L'évaluation des politiques publiques se développe en France et c'est particulièrement vrai dans le domaine environnemental.

Selon France Stratégie, « *la France rattrape son retard en matière d'évaluation des politiques publiques, relativement aux pays précurseurs anglo-saxons (États-Unis, Canada, Royaume-Uni)* »⁹. Et le nombre d'évaluations de politiques recensées par la Cour des comptes dans la thématique « Environnement et énergie » sur sa « Plateforme des évaluations de politique publique » est de 131 sur un total de 944¹⁰.

Pourtant, dans le domaine environnemental, l'évaluation des politiques publiques n'est quelquefois **ni réalisable techniquement faute d'avoir été anticipée, ni suffisamment perçue comme légitime, ni assez utilisée comme**

outil de pilotage des politiques publiques. Or, pour que l'évaluation puisse constituer un outil efficace de pilotage, il faut d'abord qu'elle existe en étant réalisable techniquement et ensuite qu'elle soit considérée par les parties prenantes comme objective, transparente, compréhensible, c'est-à-dire légitime d'un point de vue démocratique.

D'où les trois axes de cet avis :

- faisabilité : comment définir les critères permettant qu'une politique publique environnementale soit évaluable ;
- légitimité démocratique : comment mieux associer les parties prenantes dans la conception, la réalisation puis le suivi des suites des évaluations ;
- utilité : comment mieux utiliser les évaluations dans la décision publique et dans le débat public.

Cet avis porte spécifiquement sur l'évaluation des politiques publiques environnementales et non sur l'évaluation environnementale des politiques publiques. Il est donc centré sur les politiques dont le premier objectif est d'ordre environnemental, étant entendu que toute politique environnementale a des conséquences socio-économiques. En revanche, cet avis n'aborde pas les politiques qui ne sont pas prioritairement environnementales mais entraînent des conséquences indirectes sur l'environnement. Par exemple, le dispositif de « zéro artificialisation

⁹ France Stratégie, rapport *Quelles évaluations des politiques publiques pour quelles utilisations ?* (2022).

¹⁰ Plateforme recensant les évaluations de politiques publiques réalisées par une instance au niveau national depuis 2008. Audition d'Adam Baiz, référent évaluation des politiques publiques à la Cour des comptes.

nette -ZAN » est une politique environnementale, alors que celui des « zones de faibles émissions -ZFE » est d'abord de santé publique, même s'il a des conséquences sur les émissions de gaz à effet de serre. La construction d'une autoroute n'est pas une politique environnementale, même si ce projet est soumis à évaluation environnementale. Les lois sur les marchés publics ou l'assurance chômage sont précédées d'une étude d'impact pouvant comporter un volet environnemental sans qu'elles puissent pour autant être qualifiées d'environnementales. Il est parfois difficile d'attribuer avec certitude le qualificatif « environnemental » à une politique : le *leasing* social de voitures électriques ou « MaPrimeRénov » visent autant à réduire les émissions du transport et du logement qu'à protéger le pouvoir d'achat des plus modestes.

Par rapport aux autres politiques publiques, **les politiques environnementales sont marquées par plusieurs spécificités** qui influent sur leur évaluation¹¹ :

- leurs effets mesurables sont souvent décalés dans le temps, à 10, 15, 20 ans. C'est le cas par exemple de la restauration d'un milieu écologique ou de la dépollution d'un sol ;
- les impacts sont parfois diffus et très complexes à mesurer (effets cumulés des impacts anthropiques en matière marine et terrestre¹²) ;
- elles trouvent souvent leur source dans des accords internationaux et dans le droit de l'Union européenne, avant

d'être déclinées au niveau national puis local, ce qui fragilise parfois l'adhésion aux politiques poursuivies.

Parce que ces politiques environnementales sont mises en œuvre et souvent évaluées à l'échelle des territoires, le CESE a associé à ses travaux des membres de conseil économique, social et environnemental régionaux (CESER) et de conseils de développement (CODEV)¹³. Leurs retours d'expérience ont nourri cet avis et leurs contributions spécifiques font l'objet d'une quatrième partie dédiée. En complément, une journée sur cette thématique a été organisée le 19 mars 2025, qui a permis de réunir dans des ateliers d'autres membres de CESER et CODEV. Cet avis s'inscrit également dans le cadre d'un cycle de travail de la commission de l'environnement du CESE consacré à la démocratie environnementale.

Cet avis évoquera les trois moments auxquels peut intervenir une évaluation des politiques publiques. Elle peut être conduite préalablement à la mise en œuvre d'une action ou d'une politique, pour en éclairer la conception, en estimer la nécessité, en prévoir ou en simuler les impacts. Cette évaluation *ex ante*, réalisée par exemple dans les études d'impact accompagnant les projets de loi, est prévisionnelle et peut se nourrir des connaissances apportées par des évaluations *ex post*. L'évaluation peut également suivre le déroulement d'une mesure ou d'une politique et conduire, le cas échéant, à l'adapter chemin faisant (*in itinere*). L'évaluation réalisée en fin de parcours (*ex post*) porte sur une période

¹¹ Audition de Magali Reghezza-Zitt, magistrate à la Cour des comptes, ancienne membre du Haut Conseil pour le climat.

¹² Cf. CESE, avis *SNML2 : se mobiliser dès maintenant pour atteindre le bon état écologique* (mai 2023)

¹³ Douze membres des CESER Bourgogne-Franche-Comté, Ile-de-France, Pays-de-la-Loire, Hauts-de-France, Grand-Est et trois membres des CODEV du Grand Poitiers, de la métropole de Rouen et du Grand Lyon (cf. annexe n° 3).

de mise en œuvre significative, qui a permis de recueillir des données et de confronter les résultats obtenus aux objectifs initiaux. Ces différentes phases du cycle d'évaluation peuvent se compléter, se combiner ou s'enrichir mutuellement.

Dans cet avis, les évaluations de politiques publiques environnementales seront **définies de manière large, dans leur acception courante** : les travaux évaluatifs désignent ainsi toute publication visant à éclairer un champ de politique publique environnementale, s'appuyant sur une expertise reconnue et sur des données ayant valeur de preuves (statistiques, témoignages, etc.). De telles évaluations sont réalisées par **des instances multiples** puisqu'il s'agit, selon les cas, d'articles académiques, de rapports d'information parlementaires, rapports produits par des ministères, corps d'inspection, organismes consultatifs locaux comme les CESER et conseils de développement, travaux de *think tanks* ou de cabinets d'étude, etc.¹⁴.

Le champ des politiques environnementales évaluées est très large. En effet, ces politiques sont contenues, selon les cas, dans un règlement européen d'application immédiate (par exemple : le règlement de 2024

sur la restauration de la nature), dans la transposition d'une directive européenne, dans une loi (par exemple : le « zéro artificialisation nette » dans la loi dite « Climat et résilience » de 2021), dans une stratégie (par exemple : stratégie nationale pour la biodiversité), dans les volets environnementaux de plans et stratégies à l'échelle locale tels que les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires -SRADDET-, ou les plans climat-air-énergie territoriaux -PCAET- au niveau des EPCI, souvent évalués par le CODEV sur saisine de l'intercommunalité¹⁵.

1. Faisabilité : comment rendre évaluable une politique publique environnementale

La méthodologie d'une évaluation correspond à un processus rigoureux et repose sur cinq éléments : l'identification de la politique qui fera l'objet de l'évaluation ; la détermination des objectifs finaux de cette politique et éventuellement, des objectifs intermédiaires ; la détermination d'une méthodologie robuste à mettre en œuvre pour cette évaluation ; la définition des indicateurs qui seront mobilisés pour mesurer le degré d'atteinte des objectifs ; le choix des acteurs participant au processus

¹⁴ Cf. l'annexe n° 4 : tableau des instances d'évaluation des politiques publiques environnementales.
¹⁵ Par exemple, voici la liste non exhaustive des derniers avis sur des politiques environnementales rendus par le CESER de Normandie : *Reconversion de la tourbière de Baupré-Sèves* (décembre 2024) ; *Modification du SRADDET de Normandie précisant l'objectif territorialisé de réduction par deux de la consommation d'espaces pour la décennie 2021-2030* (mars 2024) ; *L'eau en Normandie – Enjeux d'une gestion durable de la ressource* (avril 2023) ; *Plan d'actions GIEC normand* (décembre 2022) ; *Plan Normandie solaire* (décembre 2022) ; *Stratégie régionale pour la biodiversité Normandie 2030* (octobre 2022) ; *Nouvelle politique régionale eau et changement climatique* (juin 2022) ; *Stratégie régionale pour la valorisation des sédiments de dragage* (octobre 2021) ; *Bilan carbone de la collectivité régionale* (octobre 2021) ; *L'hydrogène en Normandie – Petites molécules, grands enjeux* (octobre 2021), etc.

d'évaluation¹⁶.

Or, certaines politiques publiques n'ont pas été pensées pour être évaluées et, de ce fait, ne sont pas évaluables :

- quand les objectifs sont absents, ou trop généraux, ou trop nombreux, ou pas hiérarchisés ;
- quand les indicateurs ne sont pas définis ou lorsqu'ils sont trop vagues, ou uniquement quantitatifs, ou uniquement qualitatifs, ou peu pertinents, ou trop centrés sur un aspect de la politique ;
- quand les données pour réaliser l'évaluation sont absentes ou partielles. En particulier, la faisabilité dépend aussi d'états initiaux fiables.

Ainsi, dans son « *Bilan pour l'action de la stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020* », l'Office français de la biodiversité conclut : « *L'atteinte des objectifs de la SNB est apparue particulièrement difficile à évaluer car : - la logique envisagée pour les atteindre n'a pas été précisée ; - les cibles n'ont pas été quantifiées ; - aucun indicateur ni dispositif de suivi de la mise en œuvre de la SNB et de ses effets (plus-value) n'a été défini* »¹⁷.

De même, dans son avis sur le 3^{ème} plan national d'adaptation au changement climatique, le Haut Conseil pour le climat observe que, malgré les efforts entrepris, « *l'ensemble des enseignements des deux premiers PNACC n'ont pas été complètement tirés. Les différents exercices d'évaluation, d'inspection et de concertation ont permis d'identifier plusieurs axes de progrès dans une diversité de domaines (ex. surmortalité*

lors des canicules, prévention des risques, aménagement littoral, risque de non assurabilité de certains territoires, préservation de la ressource en eau, confort d'été dans les bâtiments) pour tenir compte des besoins d'adaptation croissants. Mais le PNACC 3 n'effectue pas de retour d'expérience sur l'efficacité des mesures proposées dans les plans précédents (PNACC 1, PNACC 2) et ne propose pas de critères d'évaluation permettant d'estimer les progrès accomplis. » Or l'adaptation au changement climatique est un processus itératif dont l'amélioration dépend beaucoup d'un système de suivi, d'évaluation et d'apprentissage robuste permettant de mesurer l'effet réel de la politique d'adaptation sur la réduction de l'exposition et de la vulnérabilité au changement climatique. À cet égard, le Haut Conseil pour le climat note que, « *hormis quelques indicateurs qui permettent d'évaluer les résultats des actions d'adaptation, la plupart des indicateurs du PNACC 3 se concentrent sur le suivi administratif de la mise en œuvre. Dans l'ensemble, ce système de suivi ne permettra pas de mesurer les progrès accomplis dans la réduction de l'exposition et de la vulnérabilité au changement climatique, ce qui est crucial pour l'efficacité des efforts d'adaptation* »¹⁸.

Ces difficultés sont renforcées lorsque l'évaluation doit porter sur une loi qui comporte une multitude de dispositifs environnementaux. Ainsi, la Cour des comptes a publié le 15 mars 2024 « *L'évaluation annuelle de la mise en œuvre des mesures prévues par la loi*

¹⁶ Audition de Charlotte Halpern, co-directrice de l'axe « Politiques environnementales » du Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP) de Sciences Po.

¹⁷ Office français de la biodiversité (sous la direction de), *Bilan pour l'action de la stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020* (septembre 2020).

¹⁸ Haut Conseil pour le climat, *Avis sur le plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC 3). Une première étape pour garantir la résilience et la protection des populations* (mars 2025).

climat et résilience ». Chargée par le Parlement d'évaluer chaque année les dispositions de cette loi d'août 2021, la Cour estime manquer d'indicateurs et ajoute que le périmètre de la loi, qui « *nécessite plus d'une centaine de textes d'application, avec une mise en place et des effets mesurables jusqu'en 2050* », représente « *un frein majeur* ». Selon la Cour, il revient au Gouvernement de « *choisir sans attendre le bon objet d'évaluation* ».

Les mêmes carences sont parfois repérées au niveau local. Le CESER Hauts-de-France a constaté lors de ses différents travaux sur les Plans Régionaux Santé Environnement (PRSE) 3 et 4 les difficultés, voire l'impossibilité d'évaluer une politique publique environnementale dès la conception de celle-ci. En effet, le CESER a considéré que le PRSE3 reposait sur des objectifs peu ambitieux auxquels étaient adossés des indicateurs non fiables ou peu pertinents¹⁹. De même, le CESER Normandie constate que « *nombre de dispositifs et de politiques régionales, y compris environnementales, peinent encore à définir, dès leur conception, des objectifs clairs et des résultats ciblés, ainsi que des indicateurs précis. Ce n'est pas le processus intrinsèque d'évaluation qui est ici en cause, mais la construction-même des politiques publiques* ».

1.1 LA RÉALISATION DE L'ÉVALUATION DOIT ÊTRE PRÉVUE DÈS L'ÉLABORATION DE LA POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE

Au vu de ces constats, le CESE préconise d'anticiper la réalisation de l'évaluation en prévoyant, dès l'élaboration du projet ou du texte relatif à la politique publique, ses objectifs précis, son financement, ses indicateurs, le traitement des données qui seront nécessaires, etc. Une telle anticipation oblige aussi les pouvoirs publics à réfléchir à l'efficacité et à la durabilité de cette politique. L'évaluation est ainsi dès son origine un outil d'amélioration de la politique publique environnementale.

Des initiatives vont déjà en ce sens. Ainsi, depuis une délibération-cadre du 21 novembre 2019 relative à l'évaluation, la région Ile-de-France prépare l'évaluation d'un dispositif dès sa conception. Après la réalisation d'une fiche descriptive préalable qui permet à l'exécutif régional de décider ou non d'engager un dispositif, celui-ci est « *équipé* » pour le rendre évaluable en continu. Cet équipement prend la forme d'un logigramme (avec tableau des objectifs et indicateurs). L'évaluation est ensuite possible en continu grâce à des tableaux de bord ou ponctuellement par des rapports. L'équipement d'un dispositif se déroule en trois temps : 1/ Définir les différents objectifs du dispositif en partant des besoins ; 2/ Identifier les indicateurs à suivre pour pouvoir évaluer l'atteinte de

¹⁹ CESER Hauts-de-France, rapport et avis PRSE Hauts-de-France : *Concevoir autrement les futures planifications en santé-environnement et agir ensemble* (juin 2019).

ces objectifs ; 3/ Identifier les sources et organiser la collecte des données pour chaque indicateur. Toutes ces informations permettent d'élaborer un logigramme dont les informations sont reprises dans un tableau des objectifs et indicateurs du dispositif. Au total, depuis 2020, 53 dispositifs ont été équipés de 219 indicateurs. Depuis 2021, l'évaluation est obligatoire pour tout dispositif dont le montant d'engagement annuel dépasse 10 M€.

Dans le même esprit, le Haut Conseil pour le climat recommande de « doter le PNACC 3 d'indicateurs de progrès et d'un système de suivi, d'évaluation et d'apprentissage robuste permettant de mesurer les effets concrets de la politique d'adaptation sur la réduction de l'exposition et de la vulnérabilité au changement climatique des personnes et des biens, en s'appuyant notamment sur les travaux des groupes régionaux d'experts du climat et de la communauté scientifique internationale sur le climat. »²⁰

Cette démarche d'anticipation doit inclure la temporalité de l'évaluation. Il est nécessaire d'évaluer, par exemple, la mise en œuvre d'un plan avant d'en concevoir un nouveau, de prévoir une évaluation *in itinere* assez rapidement, même non exhaustive, lorsque la politique est nouvelle²¹ et qu'il faut s'assurer que la direction prise est la bonne²². Le temps pour réaliser l'évaluation est variable. Dans le cas de la Cour des comptes, « les évaluations sur autosaisine prennent actuellement 18 mois en moyenne.

*L'objectif est de réduire à une moyenne de 12 mois avec des moyens plus importants, des compétences plus affûtées et des sujets plus circonscrits. En cas de saisine, on doit rester en dessous de 12 mois. »²³ Les praticiens des évaluations indiquent qu'« une évaluation moyenne *in itinere* ou *ex post* dure six mois à un an. Une évaluation *ex ante* est réalisable en deux ou trois mois, et peut être menée parallèlement au processus de construction de la politique publique »²⁴. Marie-Claude Briet-Clémont, présidente du CESER Grand-Est, indique que « globalement, l'évaluation régionale est plutôt *in itinere* qu'*ex post* et pour un coût de 60 000 euros environ pour une durée de quatre à six mois. ».*

PRÉCONISATION #1

Dans toutes les instances publiques, anticiper la réalisation de l'évaluation en prévoyant dès l'élaboration du projet ou du texte relatif à la politique publique les objectifs qui seront à évaluer, les indicateurs, le traitement des données qui seront nécessaires, le moment de l'évaluation, le temps nécessaire pour chacune des phases de la politique et de son évaluation, son financement et les parties prenantes de l'évaluation.

²⁰ Haut Conseil pour le climat, avis précité.

²¹ Comme pour l'indice de réparabilité devenu obligatoire en 2021 sur des produits comme les lave-vaisselles, smartphones, ordinateurs portables.

²² Audition d'Audrey Coreau, cheffe du service de l'économie verte et solidaire au commissariat général au développement durable (CGDD).

²³ Audition d'Adam Baiz, référent évaluation des politiques publiques à la Cour des comptes.

²⁴ Audition de Benoît Simon, fondateur et directeur associé de Planète Publique, membre du groupe consacré à l'évaluation environnementale à la Société française de l'évaluation (SFE).

1.2 PRÉVOIR L'ÉVALUATION
SUPPOSE EN PARTICULIER DE
DÉFINIR LES INDICATEURS QUI
SERONT UTILISÉS

Pour rappel, l'évaluation peut porter sur **différents maillons de la chaîne des effets**. Il est ainsi d'usage de distinguer trois niveaux de concrétisation de ces effets, en fonction du terme de leur production mais aussi du caractère plus ou moins direct de ces effets sur les bénéficiaires²⁵ :

- les réalisations sont le produit direct de l'activité des opérateurs de la politique publique, les

conséquences concrètes et tangibles observables à très court terme sur le terrain. Le contrôle de gestion d'une organisation se limite à l'examen de ces réalisations (ou livrables) ;

- les résultats sont les conséquences directes et indirectes des réalisations sur les parties prenantes de la politique publique par rapport à ses objectifs stratégiques ;
- les impacts sont les effets directs ou indirects, parfois inattendus, non désirés, transversaux, etc.

Exemple : incitation à la pratique du vélo

Réalisations	Résultats	Impacts
Ex : nombre de kilomètres de pistes cyclables construites	Indicateurs d'augmentation de la pratique du vélo	Réduction des émissions de gaz à effet de serre ; bénéfices pour la santé ; diminution des dépenses contraintes des ménages

Les bons indicateurs contribuent à un jugement évaluatif solide. En effet, l'évaluation doit permettre d'identifier et de comprendre les points positifs et les facteurs de réussite, mais aussi les points faibles et les dysfonctionnements en vue d'y remédier. Il s'agit de porter un jugement argumenté sur un dispositif. Pour rendre cet exercice objectif et crédible, l'évaluation retient cinq principaux critères :

- la **pertinence** analyse la façon dont les objectifs de l'action évaluée répondent aux besoins exprimés

et aux enjeux identifiés sur la thématique ;

- la **cohérence** analyse la complémentarité (ou les contradictions) entre objectifs et avec les moyens engagés, que ce soit entre objectifs du programme évalué (cohérence interne), ou avec d'autres dispositifs intervenant sur la thématique (cohérence externe) ;
- l'**efficacité** analyse la façon dont les objectifs ont été atteints ou sont en voie de l'être. Cette analyse suppose donc de mesurer

25 Cf. Société française de l'évaluation.

et d'appréhender les résultats et impacts observables à court terme (et/ou probables à long terme) et qui peuvent être attribuables à l'intervention évaluée ;

- l'**efficience** mesure le rapport entre les moyens engagés et les résultats et impacts atteints. Sont-ils raisonnables ? Pouvait-on faire plus et mieux avec les mêmes moyens ?
- la **durabilité** ou pérennité des effets détermine si les effets produits sont pérennes, s'ils persisteront une fois l'action ou le projet achevé.

Le CESE souligne l'importance de la **stabilité des indicateurs**. Modifier les indicateurs en cours d'évaluation fragilise voire annihile la valeur de l'évaluation. Cela revient à modifier l'instrument de mesure à défaut de faire évoluer la réalité, à « casser le thermomètre » à défaut de faire baisser la température.

Le CESE souligne aussi que, fréquemment, la **fixation d'objectifs trop ambitieux** à des fins de communication politique crée la **déception et la démobilisation** quand l'évaluation révèle que les objectifs n'ont pas été atteints. Par exemple, l'objectif de 10 % d'aires marines sous protection forte en 2022 était inatteignable : les scientifiques du Centre de recherche insulaire et observatoire de l'environnement ont constaté que seul 1,6 % de l'espace maritime français bénéficie d'un statut de protection forte et que 80 % de cette protection forte étaient concentrés dans les Terres australes et antarctiques françaises.

Le CESE relève enfin que, au-delà d'une définition suffisamment précise des objectifs de la politique publique environnementale, il faut apporter

un soin tout particulier à la **définition d'indicateurs variés et en nombre suffisant pour permettre une évaluation exempte de biais d'interprétation**.

Un nombre excessif d'indicateurs conduit à rendre illisible l'évaluation et donc à interdire toute interprétation et toute piste d'action.

A l'inverse, des indicateurs en nombre trop réduit ne retranscrivent que très partiellement la politique environnementale considérée. Par exemple, la direction interministérielle de la transformation publique a construit un « *Baromètre des résultats de l'action publique* » qui « *rend compte aux Français des résultats obtenus à la maille de chaque territoire dans la mise en œuvre des priorités de l'action du Gouvernement.* »²⁶. L'une des quatre priorités est la transition écologique et cette priorité concerne neuf « chantiers ». Mais évaluer l'état d'avancement de ces chantiers avec, le plus souvent, un seul indicateur ne peut conduire qu'à une vision étroite et biaisée des politiques conduites, comme le montre le tableau suivant qui récapitule les indicateurs d'avancement tels qu'ils figurent dans ce baromètre.

26 Audition de Muriel Métivet, adjointe au chef de service à la direction interministérielle de la transformation publique (DITP).

INDICATEURS DE LA POLITIQUE PRIORITAIRE DU GOUVERNEMENT
« PLANIFIER ET ACCÉLÉRER LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE »

Les neufs chantiers de la transition écologique	Indicateurs d'avancement
Encourager le passage à la voiture électrique	Attribuer 2 millions de bonus, primes à la conversion, prêts à taux zéro et aides au leasing Atteindre 31 % de voitures électriques dans les ventes de voitures neuves Ouvrir 181 830 points de re-charge au public
Lutter contre les atteintes à l'environnement	Conduire 184 242 procédures judiciaires pour lutter contre les abandons de déchets
Améliorer la qualité de l'air grâce aux Zones à faibles émissions	Couvrir 14 millions d'habitants par une zone à faibles émissions
Permettre à tous les Français de faire du vélo	Construire 75 000 km d'aménagements cyclables sécurisés (pistes cyclables et voies vertes)
Rénover son logement grâce à MaPrimeRénov'	Valider 5,2 millions de dossiers MaPrimeRénov'
Décupler la puissance photovoltaïque française d'ici 2050	Assurer 36,6 GW de puissance photovoltaïque installée Produire 42,8 TWh avec des installations photovoltaïques
Assurer une gestion sobre de la ressource en eau	Mettre en place 1 009 projets de réutilisation des eaux usées
Développer l'économie circulaire	Valoriser 22 millions de tonnes de déchets non dangereux non inertes Recycler 80 % des bouteilles en plastique Donner à 61 millions d'habitants une solution de tri à la source
Planter 1 milliard d'arbres d'ici 2032	Planter 467 millions d'arbres avec des financements publics d'ici 2026 (en millions)

Source : Transition écologique - Axe prioritaire du Gouvernement | info.gouv.fr

Sans entrer dans l'explication de chaque indicateur de réalisation figurant dans ce baromètre, il apparaît qu'associer le plus souvent un seul indicateur, au maximum trois, à un objectif conduit à une **vision partielle**. Ainsi, le nombre de kilomètres d'aménagements cyclables sécurisés est un bon indicateur de réalisation de l'action des pouvoirs publics mais ne peut à lui seul mesurer l'atteinte de l'objectif de « permettre à tous les Français de faire du vélo ».

Cette vision partielle peut même fausser l'évaluation. Par exemple, on peut de bonne foi penser restaurer la biodiversité en plantant « 1 milliard d'arbres d'ici 2032 » alors que ce seul indicateur peut s'avérer contre-productif. Comme l'a souligné le CESE dans un avis récent consacré à la restauration de la nature, il serait facile de planter un grand nombre d'arbres de la même essence à la suite de coupes rases, mais cela appauvrirait la biodiversité au lieu de l'enrichir. D'autres indicateurs doivent donc être pris en compte, tels que la diversité des essences plantées, le maintien d'un pourcentage de vieux arbres qui sont des refuges pour la biodiversité et représentent un patrimoine génétique à préserver, le bois mort sur pied et couché, l'indice commun des oiseaux forestiers, etc²⁷.

L'évaluation biaisée conduit alors à des conséquences concrètes dommageables en faussant la mise en œuvre de la politique environnementale.

D'une part, les indicateurs mal choisis ou en nombre insuffisant incitent l'administration et les opérateurs à concentrer leur action sur l'atteinte des résultats au détriment d'une action plus pertinente. D'autre part, le décideur public

est alors incité à tirer des conclusions erronées sur cette politique²⁸.

L'usage des indicateurs dans les projets et rapports annuels de performance (PAP et RAP) de l'État illustre également les biais potentiels. Dans le PAP 113²⁹ « *Paysage, eau et biodiversité* », l'objectif n°2 « *Préserver et restaurer la biodiversité* » contient peu d'indicateurs.

- **L'indicateur 2.1 traite seul de la « réduction des pressions », il cible la « lutte contre les espèces exotiques envahissantes » (EEE) en mesurant le « Nombre d'opérations «coup de poing» concernant les EEE » ;**
- **L'indicateur 2.2 est le seul à porter sur la « Préservation de la biodiversité ordinaire » en mesurant l'évolution « de l'abondance des oiseaux communs » ;**
- **L'indicateur 2.3 porte sur l'effort « de protection des espaces naturels terrestres et maritimes » en mesurant le « pourcentage du territoire national sous protection forte » ;**
- **L'indicateur 2.4 mesure quant à lui le « retour à la conformité en police de l'eau et de la nature » par le « pourcentage de retours à la conformité sur l'ensemble des contrôles administratifs non conformes de l'année précédente ».**

²⁷ CESE, avis *Restauration de la nature : face à l'urgence, donnons l'envie d'agir* (janvier 2025)

²⁸ Ces points avaient été analysés par le CESE dans l'avis *Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques* (septembre 2015).

²⁹ Projet de loi de finances 2025, projet annuel de performances 113 (octobre 2024)

La démarche d'évaluation de l'action publique dans la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) visait à responsabiliser les directeurs de programme et les agents³⁰ mais le nombre beaucoup trop réduit d'indicateurs peut au contraire les inciter à se focaliser sur une fraction de politique environnementale. Pour « *réduire les pressions* » sur la nature, l'administration peut en effet augmenter le « *nombre d'opérations "coup de poing" concernant les EEE* » mais l'impact sera faible si, dans le même temps, la séquence « *Éviter, réduire, compenser* » est fréquemment contournée dans les projets³¹ sans qu'aucun indicateur n'en rende compte.

Certes, l'évaluation est souvent présentée comme donnant des « points saillants » sans viser à l'exhaustivité. Mais encore faut-il en ce cas que les indicateurs soient en nombre suffisant et que les résultats soient interprétés avec un recul critique. Or, une fois que l'évaluation est réalisée, peu s'interrogent sur (ou réinterrogent) la manière dont ils ont été élaborés. L'évaluation est alors une grille de lecture réductrice qui donne lieu à des malentendus dans le débat public et peut être instrumentalisée pour abandonner, restreindre ou au contraire renforcer une politique pour des motifs d'opportunité.

Enfin, les impacts socio-économiques des politiques environnementales sont quelquefois insuffisamment

pris en compte par les pouvoirs publics. Au niveau local, les CESER et conseils de développement relèvent que les indicateurs d'impact d'une politique sur, par exemple, le pouvoir d'achat des ménages les plus modestes, sur les entreprises en fonction de leur consommation d'énergie, sur l'attractivité d'un territoire, etc. sont rarement présents. En complément des travaux d'évaluation menés par les CESER et CODEV, l'une des missions des COP régionales consiste à examiner les conséquences socio-économiques des mesures de planification écologique.

Sur ces effets complexes et indirects, il serait judicieux que l'évaluation *ex ante* mais aussi *in itinere* et *ex post* mobilise des outils qualitatifs (entretiens, panels d'usagers, études de cas, etc.). Ces méthodes d'analyse qualitative viendront expliquer les données quantitatives recueillies et permettront de comprendre les difficultés des acteurs, la perception qu'ils ont de leur rôle et des leviers dont ils disposent pour le remplir.

Ces constats obligent à mieux définir l'ensemble des indicateurs. Dans cet esprit, l'inspection générale de la région Ile-de-France (IGRIF) prévoit, en 2025, de réviser les dispositifs de suivi et de réinterroger les objectifs et les indicateurs. L'idée est de créer de nouveaux indicateurs d'impact, plus synthétiques, dotés d'objectifs ciblés.

30 Issue d'une initiative parlementaire et inspirée par les principes du Nouveau management public, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 met en place des programmes annuels de performance et des indicateurs, visant à substituer une logique d'objectifs et de résultats à la seule logique de moyens, et renforce les prérogatives de contrôle et d'évaluation du Parlement.

31 Cf. CESE, avis *Bilan de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages* (septembre 2020).

Enfin, il semble indispensable de définir les indicateurs clés en lien avec les parties prenantes destinataires de la politique (*cf. partie 2 sur l'association des parties prenantes*) et de prévoir également des indicateurs qualitatifs. À cet égard, le CESE comme les CESER pourraient être prescripteurs d'indicateurs.

PRÉCONISATION #2

Dans le cahier des charges de l'évaluation et son référentiel, définir des objectifs et indicateurs pertinents (d'efficacité, de coûts, etc.), en nombre suffisant, en croisant les méthodes quantitatives et qualitatives, en déterminant qui sont les prescripteurs pertinents de ces indicateurs, afin de réduire les biais d'interprétation de l'évaluation de la politique environnementale et en mesurer l'ensemble des effets y compris socioéconomiques.

1.3 ANTICIPER L'ÉVALUATION IMPLIQUE AUSSI DE DÉFINIR LES DONNÉES QUI SERONT INDISPENSABLES ET LES ACTEURS CHARGÉS DE LES COLLECTER ET DE LES TRAITER

Ce travail de définition des indicateurs suppose aussi **de prévoir, dès l'élaboration de la politique environnementale, le type de données qui devront être traitées et l'échelon local qui devra les collecter**. Dans bien des cas, en effet, c'est la rareté des données qui oriente la définition des indicateurs voire des objectifs. Ce qui est désirable est alors avant tout ce qui est

mesurable. En matière environnementale, cela conduit par exemple à beaucoup utiliser l'indicateur des émissions de GES et à parfois négliger la biodiversité dont les indicateurs sont plus nombreux ou complexes. Ainsi, ce sont les limites de l'appareil statistique qui commandent la formulation des objectifs. Comme le formule Abraham Maslow en 1966 dans *Psychology of science*, « Il est tentant, si le seul outil dont vous disposiez est un marteau, de tout considérer comme un clou »³². Pour ne pas être enfermée dans les limites des données statistiques disponibles, il est donc important que la politique environnementale soit conçue en même temps que la méthodologie de son évaluation et qu'elle anticipe quelles données seront utiles. Dans le cas d'une loi, cela peut figurer dans l'étude d'impact. À cet égard, le rapport précité de la Cour des comptes sur « L'évaluation annuelle de la mise en œuvre des mesures prévues par la loi climat et résilience » souligne que « L'étude d'impact de la loi « climat et résilience » ne comporte pas non plus de développements sur la gestion des données (source, recueil, traitement) nécessaires à la mise en œuvre comme au suivi des mesures de cette loi. »

La mise en œuvre des politiques environnementales étant par nature territorialisée, leur évaluation impose de prendre en compte la déclinaison des mesures qui concernent les collectivités territoriales : décarbonation des transports (transports en commun, zones à faibles émissions, pistes cyclables, etc.), « zéro artificialisation nette », restauration des écosystèmes, rénovation énergétique des bâtiments, gestion de l'eau, des espaces verts et des déchets, etc.

Une remontée des données efficace à

³² Autre biais, sous forme de parabole : Quelqu'un cherche ses clés sous un lampadaire, pas parce qu'il les a perdues sous ce lampadaire, mais parce que c'est le seul endroit éclairé de la rue.

cette maille plus fine permettra par exemple de disposer d'un indicateur souvent négligé : l'efficacité, c'est-à-dire l'économie des moyens pour parvenir à un résultat. L'efficacité est pourtant essentielle à une bonne évaluation. Le CESER de Normandie souligne ainsi que « *la Région a énormément investi depuis des décennies pour développer le réseau ferroviaire. Cette politique, qui correspond certes aux recommandations générales quant à l'atténuation du dérèglement climatique et à la préservation de l'environnement, mérite néanmoins d'être consolidée par une évaluation objective et précise, au regard des montants investis. En l'occurrence, la référence à des objectifs précis établis en amont fait défaut pour mesurer l'efficacité écologique de cette politique.* » De même, le CODEV du Grand-Poitiers, après avoir évalué le dispositif d'aide au broyage et incitation aux pratiques de réduction des « déchets verts », conclut à la remise en question du dispositif au vu de son faible impact et de son coût important (financier et en temps de travail administratif).

Un usage sobre de l'intelligence artificielle pourra sur ce point constituer une aide pour collecter et traiter les données souvent éparpillées liées aux politiques environnementales³³.

PRÉCONISATION #3

Prévoir en particulier dès la conception de la politique environnementale le dispositif de recueil et traitement des données qui seront indispensables à l'évaluation ainsi que les acteurs locaux qui s'en chargeront (collectivités territoriales, établissements publics, COP régionales dans le cadre de la planification écologique, etc.) et les moyens nécessaires.

2. Légitimité démocratique et transparence : comment mieux associer les parties prenantes dans la conception, la réalisation et le suivi des suites des évaluations

2.1 L'ASSOCIATION DES PARTIES PRENANTES À L'ÉVALUATION DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES EST BÉNÉFIQUE MAIS À CE JOUR PEU PRATiquÉE

Certaines évaluations sont réalisées « en chambre » par les administrations, les centres de recherche ou les *think tanks*, sans consultation ou implication suffisante des parties prenantes, c'est-à-dire de toutes les personnes ou collectifs concernés par la politique évaluée : acteurs économiques et sociaux (représentants des dirigeants d'entreprises, représentants des salariés, du monde agricole, monde

³³ CESE, avis *Impacts de l'intelligence artificielle : risques et opportunités pour l'environnement* (septembre 2024).

associatif, etc.), publics destinataires, populations destinataires ou impactées par la politique évaluée et plus largement la société civile.

Pourtant, l'association des parties prenantes permet de **limiter les risques de mésusage politique de l'évaluation, tant de la part de la majorité en place que de ses opposants**. En effet, dans certains cas, les pouvoirs publics refusent de publier l'évaluation ou occultent les aspects gênants afin de ne pas se confronter à la réalité (« *casser le thermomètre* ») ou par crainte de mobiliser une évaluation allant à l'encontre de leurs intérêts, préconceptions ou marges de manœuvre politiques. Dans d'autres cas, les pouvoirs publics instrumentalisent l'évaluation dans le but de mettre fin à une politique³⁴ ou au contraire d'initier, pérenniser, renforcer une politique environnementale.

L'association des parties prenantes permet aussi de **limiter les biais liés aux indicateurs**. Comme il a été dit plus haut, les pouvoirs publics définissent parfois des indicateurs non parce qu'ils sont pertinents mais parce qu'ils sont facilement mesurables ou parce qu'ils sont favorables à une communication politique. À ces biais de conception des indicateurs, il faut ajouter les biais d'interprétation : par exemple, dans les budgets verts, tel type de dépenses considérées comme « vertes » peuvent être « brunes » d'un autre point de vue.

L'association des parties prenantes permet ensuite **d'enrichir les données**, notamment d'obtenir les données qualitatives qui font souvent défaut aux évaluations voire des données concernant les effets indirects socio-économiques (par exemple : la rénovation énergétique

sur le pouvoir d'achat des ménages).

Enfin, associer les publics **renforce la continuité du processus d'évaluation à travers les changements de mandat**. Il est en effet plus difficile pour les pouvoirs publics d'interrompre une évaluation lorsque des publics y sont déjà engagés, aux côtés de l'administration ou des scientifiques.

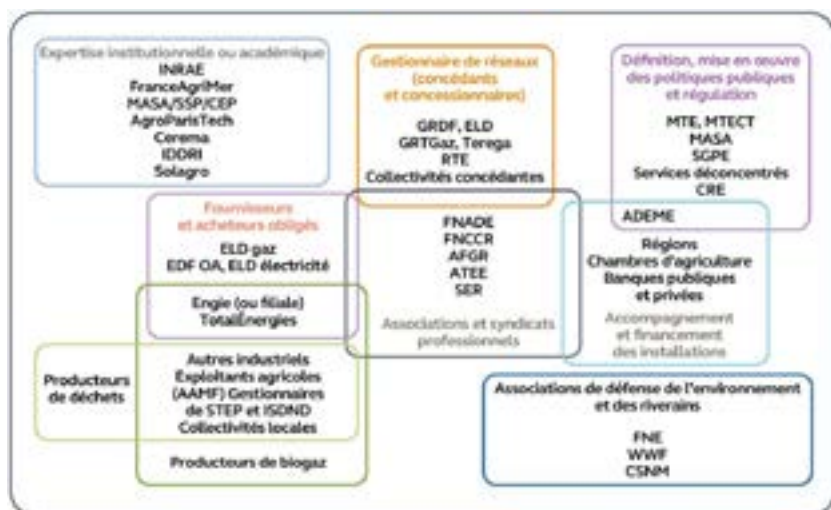
L'association des parties prenantes permet donc une **meilleure qualité** de l'évaluation et de la politique environnementale conduite et une **plus grande adhésion** à cette politique. Elle contribue à réunir les trois types d'expertise qui fondent la légitimité : expertise scientifique, technique et d'usage.

Cette préoccupation conduit le CESE à travailler de façon complémentaire sur plusieurs processus de démocratie environnementale. Un avis sur « *la participation du public aux décisions impactant l'environnement* » sera publié en septembre 2025. Sur une thématique voisine, le CESE avait également publié un avis sur l'« *Acceptabilité des nouvelles infrastructures de transition énergétique* » (mars 2022).

L'association des parties prenantes existe dans certaines évaluations nationales. Par exemple, la Cour des comptes constitue un « comité d'accompagnement » composé de 10 à 20 représentants de parties prenantes et qui se prononce sur les différentes étapes de l'évaluation. Cela suppose un choix à chaque fois différent et par nature contestable, puisque les parties prenantes sont souvent très diverses dans les politiques environnementales, comme l'illustre ce sociogramme :

34 Appliquant l'adage « *Qui veut noyer son chien, l'accuse de la rage* » résumé par Molière dans Les Femmes savantes (1672).

SOCIOGRAMME DE LA POLITIQUE PUBLIQUE RELATIVE À LA PRODUCTION DE BIOGAZ



Source : Cour des comptes

Autre exemple, au niveau territorial, chaque groupe régional « santé environnement » (GRSE) constitue l'instance de concertation pour l'élaboration et la mise en œuvre du plan régional « santé environnement »³⁵. Il est composé de représentants des parties prenantes concernées par ce sujet au niveau régional. Il constitue un espace de dialogue, de concertation et d'information des parties prenantes. Le GRSE est co-présidé par le préfet de région, le directeur général de l'ARS et le président de la région ou leurs représentants. Le CESER est généralement membre du GRSE dans le collège des personnalités qualifiées.

2.2 L'ASSOCIATION DES PARTIES PRENANTES DOIT ÊTRE ANTICIPÉE, DÉFINIE DANS SES MODALITÉS ET ASSURÉE TOUT AU LONG DE L'ÉVALUATION

Afin de bien associer les parties prenantes, il importe d'abord d'**anticiper** l'association afin d'éviter que le public ne reçoive en bout de parcours un rapport d'évaluation qui ne répondra pas aux questions qu'il se pose.

À chaque politique environnementale correspondent des parties prenantes différentes et donc des modalités d'association différentes. Dans tous les cas, les critères de choix doivent être transparents et

³⁵ Ce plan est prévu par l'article L. 1311-7 du code de la santé publique.

explicités. Compte tenu des effets de long terme des politiques environnementales à évaluer, une place privilégiée devrait être faite aux jeunes.

Cette démarche visant à définir les parties prenantes et à les associer se pratique désormais dans la région Normandie avec des membres du CESER :

- en début de préparation de l'évaluation (phase 1) : la consultation du CESER par la région au cours de la rédaction de la note de commande de l'évaluation ;
- en fin de conduite de l'évaluation (phase 2) : la participation du CESER aux réunions du comité de pilotage de l'évaluation. Lors de sa première réunion, le comité de pilotage examine le rapport intermédiaire de l'évaluation. Celui-ci présente l'analyse des données collectées, selon le référentiel d'évaluation pré-établi. Lors de la deuxième réunion, le comité de pilotage examine les conclusions (en réponse aux questions évaluatives) et les recommandations (identifiant les pistes pour renforcer la performance de l'intervention publique).

Une telle association a donné lieu à l'évaluation des « Mesures agro-environnementales et climatiques (Maec) » en 2018, du plan « Bâtiments durables » en 2019, du programme opérationnel Feder et FSE 2021-2027 en 2020 ou encore du Bilan carbone de la collectivité régionale en 2021.

Il reste cependant à s'assurer systématiquement que les CESER ou autres parties prenantes associées disposent de suffisamment de temps et de moyens d'expertise pour consulter les documents et participer activement à l'évaluation. Dans le cas contraire, une telle association relèverait d'un faux-semblant et les parties prenantes serviraient d'alibi.

PRÉCONISATION #4

Définir, dès la conception de la politique environnementale, les parties prenantes (décideur public porteur de la politique, financeurs, administrations, l'ensemble des publics destinataires ou impactés, acteurs économiques et sociaux, société civile, publics invisibilisés, instances consultatives, etc.), la méthode pour les impliquer dans son évaluation, le délai raisonnable estimé et le financement dédié aux réunions de travail, tout en se ménageant la possibilité de modifier, chemin faisant, la liste des parties prenantes s'il apparaît que d'autres acteurs sont pertinents. Les critères de choix des parties prenantes doivent être explicités.

Par ailleurs au regard des effets de long terme des politiques environnementales, la place des jeunes et de leurs représentants doit être systématiquement prévue.

Il importe ensuite de **définir, sur la base de critères transparents, les attributions des représentants des parties prenantes en répondant notamment à deux questions :**

- **Sur leur champ de compétences,** dans quelle mesure les parties prenantes doivent-elles participer à la conception de l'évaluation de la politique environnementale ? Par exemple, la définition des indicateurs paraît bien se prêter au débat démocratique puisque le choix de certains indicateurs n'est pas neutre mais politique, ils ne

sont pas toujours strictement techniques mais relèvent d'un choix de société. L'exemple bien connu du produit intérieur brut, analysé dans des avis du CESE, illustre comment un indicateur statistique utile mais partiel peut conduire à une vision réductrice s'il finit par être considéré comme unique. Dans certains cas, des aspects purement techniques rendent superflu un débat large au sein de la société : pour prendre un exemple hors du champ environnemental, les critères permettant de diagnostiquer une maladie professionnelle relèvent des compétences du corps médical. En revanche, la définition des indicateurs permettant d'évaluer une politique de lutte contre cette maladie professionnelle nécessite un débat et un travail commun avec l'ensemble des parties prenantes au rang desquelles, outre le corps médical, les organisations représentatives de salariés et d'employeurs.

- Les parties prenantes doivent-elles jouer un **rôle décisionnel ou seulement consultatif** ? Autrement dit, les parties prenantes peuvent-elles décider par exemple du choix de tout ou partie des indicateurs, des questions d'un sondage ou donner simplement leur avis ?

Il importe également de **définir les publics concernés**. L'entité organisatrice doit viser l'exhaustivité des points de vue, y compris les plus éloignés de la décision, au travers de publics choisis en fonction de leur pertinence et légitimité : citoyens, société civile, acteurs économiques, élus, sachants et

experts, représentants des enjeux environnementaux et de l'éducation à l'environnement. Enfin, les agents publics spécialement chargés de mettre en œuvre la politique environnementale doivent être impliqués dans l'évaluation car ils disposent de retours d'expérience et doivent être convaincus des problèmes mis en évidence pour mieux les rectifier.

Enfin, **lors du processus de réalisation de l'évaluation**, il importe que l'entité organisatrice assure le partage et la compréhension en direction et entre les parties prenantes autour des objectifs initiaux, des projets et politiques, des indicateurs et des critères robustes. L'entité doit être transparente sur ses choix et ouverte à l'amélioration au cours du processus d'évaluation.

Dans le comité de pilotage, les parties prenantes doivent être associées aux décisions d'évaluation tout au long du processus, notamment en prévoyant des modalités adaptées à des non-professionnels et aux contraintes horaires de certains publics (visioconférence, plateforme en ligne, comptes rendus des points-clés d'une réunion, etc.). Pour leur permettre de jouer pleinement leur rôle, faciliter l'accès aux informations, indicateurs, et dossiers.

Au stade de la formulation des conclusions, qui constituent explicitement ou qui induisent des recommandations, l'implication des parties prenantes (dans le comité de pilotage ou sous la forme d'un comité d'accompagnement ou d'un panel) est particulièrement importante afin de renforcer la pertinence, l'acceptabilité et *in fine* l'utilité des recommandations. En

effet, l'évaluation ne doit pas être vue comme une fin en soi, mais plutôt comme le point de départ d'une démarche d'amélioration continue des politiques publiques. Qu'il s'agisse d'orientations alternatives, de recommandations stratégiques ou de recommandations opérationnelles, elles doivent viser à améliorer, réformer ou renouveler l'intervention évaluée.

Enfin, les parties prenantes doivent être associées aux **suites données à l'évaluation**.

Sur tous ces points, là encore, les modalités doivent être anticipées de façon pragmatique en fonction des spécificités de la politique environnementale considérée et donc des acteurs pertinents. Par exemple, la Métropole Rouen Normandie a mis en place deux principaux outils d'évaluation et de suivi de ses politiques publiques : dans le cadre de l'élaboration de son schéma de cohérence territoriale et de son plan climat air-énergie, un comité de suivi de la convention citoyenne qui suit et donne son avis à chaque étape de l'élaboration des différents documents ; un conseil de développement durable, mis en place par obligation réglementaire, qui a plutôt vocation à être force de propositions pour l'élaboration des politiques publiques mais qui a aussi choisi de porter un regard évaluatif ponctuel ou régulier.

PRÉCONISATION #5

Associer les parties prenantes dans une structure collégiale chargée périodiquement de donner un avis sur le cadrage (questions évaluatives, cahier des charges) la réalisation et le suivi (recueil et analyse des données, interprétation, formulation des recommandations). Cette structure serait soit un comité de pilotage (décisionnel) soit un comité d'accompagnement (consultatif), au choix des pouvoirs publics chargés de la politique environnementale et de son évaluation. Les parties prenantes et les modalités d'association sont variables en fonction de la politique considérée. Dans tous les cas, les critères de choix des modalités d'organisation doivent être explicités. Pour les politiques régionales, le CESER est la structure prévue par la loi pour participer à l'évaluation des politiques publiques. Son rôle doit être renforcé comme partie prenante du comité de pilotage décisionnel des politiques régionales environnementales.

3. Utilité : comment mieux utiliser les évaluations dans la décision publique et dans le débat public

3.1 L'ÉVALUATION DOIT ÊTRE DAVANTAGE UTILISÉE COMME UN OUTIL DE PILOTAGE DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES

Les freins à la bonne utilisation des évaluations seront ici examinés avant d'évoquer les bonnes pratiques et les préconisations.

3.1.1. *Les freins à la bonne utilisation des évaluations sont à la fois politiques et techniques*

Les freins tiennent d'abord aux **choix politiques de décideurs** qui regardent parfois l'évaluation comme **une contrainte voire une menace**. Ils peuvent ainsi être réticents à évaluer car cela comporte un risque d'appréciation négative sur la politique ou l'action conduite exploitable par l'opposition politique ou par des mouvements sociaux avec des menaces de viralité dans les médias et sur les réseaux sociaux. Des travaux de sociologie ont ainsi montré la prégnance de la perception du risque politique, qui l'emporte le plus souvent sur l'attente d'un satisfecit³⁶. Les résultats de l'évaluation peuvent, en tout état de cause, réduire leur marge de manœuvre en mettant au jour des « points gênants ». C'est particulièrement le cas lorsque l'évaluation conclut de

façon unilatérale et place ainsi le décideur devant l'alternative d'ignorer l'évaluation ou d'obéir à ses conclusions. Face à ce risque d'une sorte de gouvernement des experts évaluateurs, les décideurs sont réticents à entrer dans une logique d'évaluation.

Dans d'autres cas, le décideur peut s'emparer de l'évaluation mais c'est alors pour **l'instrumentaliser** dans le but de mettre fin à une politique ou au contraire d'initier, pérenniser, renforcer une politique.

Ces difficultés sont renforcées par le **décalage fréquent entre le temps de l'évaluation de l'action environnementale et le temps politique**. Le temps de l'évaluation peut être plus long que celui de la décision ou en décalage. Les inter-mandatures politiques et les changements de représentants politiques peuvent aboutir à une mise au point mort des évaluations voire à leur abandon définitif. Le temps de la décision politique s'accélère, alors que le temps de l'évaluation n'est pas compressible à l'infini³⁷. Cette divergence de calendrier est intrinsèque au processus évaluatif : la définition des questions et critères, le recueil des données, leur analyse, l'interprétation des résultats, autant d'étapes nécessaires à une approche rigoureuse qui expliquent pourquoi le temps de la vie politique s'accorde mal avec celui de l'expertise. Une évaluation ex post rigoureuse nécessite au moins entre six et dix-huit mois d'analyse des données,

36 D. Gaxie, P. Laborier, « Des obstacles à l'évaluation des actions publiques et quelques pistes pour tenter de les surmonter », in P. Favre et al., *Être gouverné*, Presses de Sciences-Po, 2003, chap. 10.

37 Conseil d'Etat, étude *Faire de l'évaluation des politiques publiques un véritable outil de débat démocratique et de décision* (2020).

une fois les conditions remplies. Mais la mise en œuvre de l'évaluation peut être retardée par le temps nécessaire à l'application du dispositif étudié (souvent au moins un an) et à la production des données relatives à cette application (plusieurs mois). Ces délais, qui peuvent atteindre deux à trois ans après l'adoption d'un dispositif pour donner des premiers résultats solides, semblent souvent incompatibles avec le calendrier politique et médiatique, dont le rythme est marqué par l'impatience et par l'urgence.

Du fait de ce décalage, les décideurs **renoncent à engager une évaluation** ou au contraire **sollicitent des évaluations moins exigeantes afin de pouvoir communiquer** de façon positive sur les résultats escomptés de leur action. Il peut aussi arriver que le pouvoir politique commande des évaluations intermédiaires qui se heurtent au manque de données suffisantes.

Une autre catégorie d'obstacles est d'ordre technique et tient aux caractéristiques propres des évaluations. Tout d'abord, certaines évaluations sont difficilement utilisables par le décideur car leurs résultats sont contradictoires, parcellaires ou incertains. Ensuite, lorsqu'elles sont assorties de recommandations, celles-ci ne sont pas toujours opérationnelles et exploitables par le décideur public. C'est notamment le cas des évaluations académiques qui, du fait de leur cahier des charges et des méthodes retenues, sont complexes, analytiques et pas assorties de propositions ou scénarios. Enfin, leur utilisation peut être faible du simple fait de l'absence d'évaluations pertinentes, de leur faible nombre ou de leur publication trop tardive. Ces écueils peuvent s'expliquer diversement : l'absence ou le difficile accès aux données et aux ressources nécessaires à l'évaluation ; le désintérêt des évaluateurs pour certains sujets ; ou encore le défaut de

coordination entre les acteurs.

3.1.2. Les conditions de réussite

En premier lieu, **l'évaluation devrait être considérée par les décideurs comme un exercice de redevabilité, comme un levier pour promouvoir leur action en améliorant les politiques en toute transparence**. Si évaluer, c'est s'exposer, les pouvoirs publics pourraient regarder l'évaluation comme un moyen de communiquer sur les réalisations et sur les points d'amélioration et non comme une contrainte ou un risque. L'impératif d'informer, d'expliquer et de rendre compte distingue une politique publique d'un projet privé.

En ce sens, **la culture de l'évaluation, inséparable de la démocratie**, implique une confiance mutuelle entre citoyens et politiques. La transparence de l'évaluation est vertueuse et vient elle-même alimenter cette confiance.

De plus, parce qu'elle doit être vue comme une aide à la décision, l'évaluation ne fait pas perdre du temps, elle en fait gagner.

Afin d'inciter les décideurs à changer de regard sur l'évaluation, le levier de la formation initiale et continue pourrait être mobilisé. Des formations courtes, délivrées par des référents par exemple de la Société française de l'évaluation et par des pairs expérimentés en ce domaine (élus locaux, agents d'administration centrale, déconcentrée ou d'établissements publics, etc.) pourraient efficacement acculturer les décideurs à cette logique vertueuse de l'évaluation. Ce type de modules devrait figurer de façon obligatoire dans la formation initiale de cursus tels que Sciences Po et dans des écoles telles que l'Institut national du service public (INSP, ex-ENA).

PRÉCONISATION #6

Former et convaincre les décideurs, et au-delà l'ensemble des parties prenantes, que l'évaluation fait partie du fonctionnement démocratique et d'un processus d'amélioration continue permettant de valoriser ce qui est réussi et de corriger ce qui doit l'être.

En second lieu, **l'évaluation de la politique environnementale doit être une aide à la décision en comportant des recommandations, voire, le cas échéant, une pluralité de scénarios envisageables.** Deux écueils doivent ici être évités : l'évaluation inexploitable par absence de recommandations et l'évaluation qui ne laisse pas de choix au décideur³⁸. Les évaluations constituent une aide à la décision mais ne doivent pas se substituer à elle. C'est pourquoi les propositions formulées à la fin de l'évaluation devraient laisser au décideur public une marge de manœuvre en explicitant les différentes modalités de mise en œuvre ou en prenant la forme de scénarios de décisions ou d'hypothèses (« *si les pouvoirs publics souhaitent cibler tel objectif, alors il faudrait...* » ; « *Pour parvenir à..., il faudrait.... À défaut, il conviendrait a minima de...* ») en veillant à ne pas formuler de proposition unique.

Le cahier des charges des évaluations pourrait donc mentionner qu'elles devront se conclure par des scénarios de décisions, afin de faciliter leur utilisation par les décideurs publics. C'est d'ores et déjà le cas quand le Premier ministre saisit un corps d'inspection ou la Cour des comptes par exemple. Le monde académique pourrait s'inscrire dans cette perspective.

Afin de réduire le décalage entre le temps de l'évaluation et le temps politico-médiatique, il est également indispensable que les décideurs puissent, en parallèle des évaluations approfondies au long cours associant services statistiques et monde académique, **solliciter des travaux évaluatifs plus rapides afin d'éclairer leurs choix à court et moyen terme.** Tel est le cas là encore, lorsqu'un ministre fait appel à un corps d'inspection pour dresser le bilan de l'efficacité d'une politique publique et lui proposer des mesures afin de l'améliorer. Ces travaux, s'ils suivent un protocole différent des évaluations scientifiques, présentent l'avantage d'être réalisés par des praticiens ayant une bonne connaissance des enjeux de la matière concernée et dans un délai raisonnable compatible avec les exigences de l'action publique. En tout état de cause, les rapports d'évaluation annoncés publiquement devraient être rendus publics.

La bonne appropriation des évaluations implique aussi **un dialogue entre les évaluateurs et les commanditaires de l'évaluation** ou les responsables de la politique concernée. Une évaluation est

³⁸ Selon la formule « *There is no alternative* » (acronyme : TINA), popularisée par le Premier ministre britannique Margaret Thatcher.

une prestation de service qui requiert un échange non seulement en amont, au moment de la fixation du mandat, mais également en aval, au moment de la restitution des résultats. À défaut, le risque est grand que le travail ait été conduit en pure perte ou, à tout le moins, qu'une partie substantielle de ses enseignements soit perdue. Les services administratifs en charge de la mise en œuvre de la politique ont vocation à jouer un rôle charnière déterminant en la matière, entre les évaluateurs et les responsables politiques, en effectuant des synthèses, en suggérant des suites, en prenant en charge un suivi volontariste. En tout état de cause, les résultats de l'évaluation ne permettent pas toujours de trancher le « dilemme de l'investisseur » : s'ils sont mauvais, faut-il abandonner une politique ou bien y consacrer davantage de moyens ? En dernière analyse, le choix appartient aux pouvoirs publics.

PRÉCONISATION #7

Afin que l'évaluation soit une aide à la décision, veiller à ce qu'elle formule des conclusions ou recommandations claires et pratiques, sous la forme, le cas échéant, de scénarios explicitant leurs atouts et inconvénients respectifs. Il s'agit notamment d'éviter deux écueils : l'évaluation inexploitable par absence de recommandations et l'évaluation qui ne laisse pas de choix au décideur.

En troisième lieu, il apparaît indispensable de définir un plan stratégique commun d'évaluation des politiques environnementales afin de sélectionner celles qu'il faut évaluer prioritairement et à quelles échéances. En effet, tout ne peut être évalué. Le secrétariat général à la planification écologique (SGPE) a fixé un référentiel à atteindre et pourrait être l'instance la mieux placée pour prioriser les évaluations et assurer cohérence et complémentarité des démarches. Le CESE pourrait être consulté une fois par an sur ce programme.

Ce plan stratégique pourrait être associé à l'élaboration et à la diffusion d'un cadre de référence partagé permettant de rendre cohérentes et comparables les méthodologies d'évaluation. Pourraient figurer par exemple dans ce cadre de référence la nécessité d'anticiper l'évaluation, d'associer les parties prenantes ainsi que la possibilité d'utiliser la méthode d'analyse de controverses afin d'objectiver et d'apaiser les débats.

Le SGPE, dans la planification des évaluations à réaliser, veille à un autre aspect parfois problématique de certaines

politiques environnementales : leur défaut de cohérence. Pour être une aide à la décision, les évaluations doivent analyser la cohérence de la politique environnementale considérée avec d'autres politiques. Cela implique de sortir de la logique de silo. Par exemple, le CESER Ile-de-France a publié un avis « *Comment concilier l'objectif du zéro artificialisation nette (ZAN) avec les objectifs de production de logement du SDRIF ?* »³⁹ longtemps avant que le ZAN ne soit au centre des débats. Le CESER Pays-de-la-Loire a publié un avis sur la même thématique en octobre 2023⁴⁰.

PRÉCONISATION #8

Définir un plan stratégique d'évaluation des politiques environnementales afin de sélectionner celles qu'il faut évaluer prioritairement et à quelles échéances et utiliser pour l'ensemble des évaluations, au-delà de leur diversité, un cadre de référence afin de les rendre cohérentes et utilisables. Le CESE pourrait être consulté une fois par an sur ce programme.

PRÉCONISATION #9

Systematiser les évaluations ex ante pour les politiques publiques nationales qui ont un budget supérieur à un seuil à définir.

En quatrième lieu, au niveau local, les CESER pourraient se voir confier un rôle de conseil afin de dresser un état des lieux de l'évaluation et des besoins et de formuler des recommandations pour mettre davantage en cohérence les circuits d'évaluation.

PRÉCONISATION #10

Confier aux CESER une mission de réflexion et de proposition en vue de mettre davantage en cohérence les circuits d'évaluation des politiques publiques environnementales au niveau régional.

Enfin, il importe d'**assurer le suivi des réponses apportées aux conclusions issues des évaluations.** Le rythme des sollicitations de la vie publique, qui ne cesse de s'accroître, expose les destinataires des travaux d'évaluation à en perdre de vue les enseignements.

39 CESER Ile-de-France, rapport et avis « *Comment concilier l'objectif du zéro artificialisation nette (ZAN) avec les objectifs de production de logement du SDRIF – Phase 2 : préconisations* » (avril 2023) après la phase 1 d'état des lieux (juillet 2021).

40 CESER Pays-de-la-Loire, avis « *Réussir l'objectif de zéro artificialisation nette en compatibilité avec le besoin en logements* » (octobre 2023).

Une première solution pourrait consister **dans certains cas à prévoir que la politique environnementale constitue une expérimentation** qui ne pourra être poursuivie, adaptée, généralisée ou abandonnée que si elle est évaluée après une période déterminée. La décision qui est alors prise doit être motivée au regard des conclusions de l'évaluation. Le décideur reste libre mais ce mécanisme l'oblige au moins à anticiper l'évaluation, à la réaliser et à en tenir compte dans ses choix. Inscrite dans la Constitution depuis 2003⁴¹, l'expérimentation permet de déroger à une loi ou un règlement durant un temps limité. Elle est aujourd'hui largement pratiquée dans l'action publique⁴² sur des sujets divers et avec une efficacité variable : revenu de solidarité (RSA)⁴³, garantie jeunes, « Pass culture », service militaire volontaire, etc. Il existe aussi des clauses d'extinction (« *sunset clauses* » en anglais) qui prévoient qu'une disposition est automatiquement caduque au terme d'un délai donné, sauf à avoir fait l'objet d'une évaluation qui permette au Parlement ou au Gouvernement, selon la nature juridique du dispositif, de se prononcer sur son extension, sa réforme ou son arrêt (ex : Loi de 2017 de lutte contre le terrorisme ; loi de 2020 contre la covid-19). En matière environnementale, une expérimentation « zéro passoire thermique » a été annoncée en mars 2025⁴⁴ dans dix agglomérations pilotes. L'objectif est d'organiser des « *campagnes de porte-à-porte ciblées et d'accompagnement*

des habitants de logements très énergivores, F ou G, afin de les accompagner dans leur rénovation ».

Pour ce type d'expérimentation non formalisée juridiquement, le CESE invite le Gouvernement à dresser un bilan évaluatif.

À défaut de mettre en place un tel mécanisme, le suivi des réponses aux évaluations d'une politique environnementale peut reposer sur l'autorité particulière du commanditaire de l'évaluation. Ainsi, le suivi est assez naturel pour les évaluations effectuées ou commandées par le Parlement car il peut s'articuler avec la mission de contrôle de l'action du Gouvernement. Il est également inscrit de longue date dans le fonctionnement de la Cour des comptes, qui consacre chaque année une partie de son rapport public au suivi systématique de ses recommandations visant à garantir la régularité, l'efficacité et l'efficience de la gestion et des politiques publiques.

Dans les nombreux autres cas, il est très souhaitable de **définir, dans chaque sphère d'action publique, nationale ou locale, des mécanismes adaptés** permettant de suivre dans la durée les enseignements tirés des évaluations ou les recommandations qui en sont issues (infléchissements de procédures, évolution de moyens mis en œuvre, mesures d'accompagnement, commande d'évaluations complémentaires, etc.). La publicité de ces dispositifs de suivi est à recommander pour donner toute sa force à la dimension de l'évaluation qui concourt au débat public (cf. chapitre 3.2.2).

41 L'article 37-1 1 de la Constitution permet la mise en œuvre d'expérimentations dans des champs très divers de l'action publique et par de multiples opérateurs dont l'État. Le 4ème alinéa de l'article 72 autorise plus spécifiquement les collectivités territoriales à déroger à une loi ou à une réglementation nationale régissant l'exercice de leurs compétences, dans le cadre d'une expérimentation.

42 Conseil d'État, étude *Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?* (2019). Le groupe de travail avait associé des représentants du CESE.

43 Le RSA a été généralisé en juin 2009 sans que l'expérimentation prévue pour 3 ans dans 34 départements n'ait été conduite à son terme et donc sans évaluation *ex post* robuste.

44 Lors du Conseil de planification écologique présidé par le Président de la République le 31 mars 2025.

Dans cette logique de boucle vertueuse entre l'évaluation et l'action, une initiative de l'ADEME mérite d'être mentionnée : le programme « Territoire Engagé » permet à une collectivité de formaliser son plan climat-air-énergie territorial (PCAET) dans un cadre d'action organisé, en facilitant un suivi et une programmation des actions, assortis d'indicateurs d'évaluation. L'appui en ingénierie est ici étroitement lié à une forme d'évaluation qui donne lieu à des bilans et diffusions de retours permettant de mieux mettre en œuvre le PCAET.

PRÉCONISATION #11

Assurer, de façon structurée et publique, le suivi systématique des enseignements tirés des évaluations de politiques environnementales et des réponses apportées à leurs recommandations, par exemple en prévoyant que la politique environnementale constitue une expérimentation qui ne pourra être poursuivie, adaptée, généralisée ou abandonnée que si elle est évaluée après une période déterminée.

Un exemple controversé d'évaluation de politique publique environnementale : le ZAN

Définition du ZAN : L'article 191 de la loi du 22 août 2021 dite « Climat et résilience » définit pour la première fois un objectif contraignant et quantitatif de « zéro artificialisation nette » (ZAN) du territoire en 2050 avec un objectif intermédiaire de réduction de 50 % des espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) artificialisés d'ici à 2031 par rapport à la décennie précédente. Pour parvenir au ZAN en 2050, compte tenu des capacités limitées de renaturation (estimées à environ 2 500 hectares par an par l'ADEME), il faudra d'ici 2050 diviser par 10 le rythme d'artificialisation annuel qui est de 25 000 hectares (250 km²) par an en moyenne depuis une décennie. La loi de 2021 prévoit que les objectifs doivent être traduits dans les documents de planification (SRADDET régionaux, SCoT au niveau des bassins de vie ou des intercommunalités) et d'urbanisme (PLU, PLU intercommunaux).

Les justifications du ZAN font consensus : L'artificialisation des sols désigne « l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage » (article 191 de la loi dite « Climat et résilience », nouvel article 101-2-1 du Code de l'urbanisme). Outre les sols imperméabilisés, elle inclut les jardins pavillonnaires, les bas-côtés des routes, etc. Actuellement, en France métropolitaine, entre 6 % et 10 % des sols sont artificialisés. Son territoire étant relativement vaste par rapport à sa population, la France est moins artificialisée que la moyenne européenne mais avec un ratio élevé de 47 km² pour 100 habitants contre 26 km² en Italie et un rythme d'artificialisation soutenu (4 fois supérieur à l'augmentation de la population).

Une telle artificialisation est doublement néfaste. D'une part, elle affecte directement la biodiversité (fragmentation des habitats), le bon état des sols, la gestion de l'eau (ex : rôle des sols pour le filtrage des polluants et la prévention des inondations), le climat (îlots de chaleur, moindre stockage du carbone, émissions liées à l'usage de la voiture), la surface agricole disponible et donc la souveraineté alimentaire, la qualité des paysages, etc. Elle nuit aussi, indirectement, par l'étalement urbain, à la vitalité des centres des villes petites et moyennes, à la sociabilité, à l'accès à l'emploi et aux services, voire au pouvoir d'achat des ménages qui sont plus dépendants de la voiture.

Les critiques du ZAN ont notamment porté sur l'étude d'impact jugée insuffisante sur les champs économiques et sociaux.

Ainsi, beaucoup d'élus locaux accusent le ZAN d'entraver le développement économique, la construction de logements en nombre suffisant, l'attractivité des communes rurales ainsi que la réindustrialisation. Plus précisément, selon eux, le dispositif du ZAN : (i) en fixant l'objectif intermédiaire sur le fondement des dynamiques passées des territoires, ignore les dynamiques actuelles et les besoins présents et pénalise même les communes qui ont peu artificialisé dans la décennie précédente ; (ii) va entraîner une augmentation de la valeur des terres artificialisées ; (iii) suppose des investissements colossaux pour les collectivités, les entreprises et les ménages dès lors que le coût du renouvellement urbain (densifier, « bâtir la ville sur la ville ») est de fait beaucoup plus élevé que de construire sur des ENAF, sans que l'Etat apporte de financements à la hauteur (le fonds Friche est doté de 750 M€ soit 100 fois moins que les besoins d'ici à 2050 selon le cabinet Carbone4).

En conséquence, la loi du 20 juillet 2023, sur initiative du Sénat, visant à faciliter la mise en œuvre du ZAN a introduit trois assouplissements.

D'une part, chaque commune couverte par un document d'urbanisme en vigueur en août 2026 pourra bénéficier d'un droit à artificialiser d'un hectare jusqu'en 2031. Cette « garantie communale » diminue l'effort de sobriété pour beaucoup de communes et d'intercommunalités. D'autre part, des « projets d'envergure nationale ou européenne » (PENE), listés dans un arrêté du 31 mai 2024 seront comptés à part dans une enveloppe de 12 000 hectares jusqu'en 2031, sans être imputés dans l'enveloppe des régions (50 % sont des autoroutes, axes ferroviaires, extension d'aéroport, mais aussi EPR en Normandie, etc.). Enfin, la loi de 2023 décale jusqu'en mai 2028 l'échéance de transcription des objectifs du ZAN dans les documents d'urbanisme, ce qui compromet encore davantage l'atteinte des -50 % sur la période 2021-2031.

Des rapports d'information de l'Assemblée nationale (10 avril 2024)**et du Sénat (9 octobre 2024) constituent des évaluations *in itinere* même si, par nature, elles sont orientées politiquement. Elles concluent à des assouplissements supplémentaires dans la mise en œuvre du ZAN.**

Par exemple, leurs travaux en lien avec les services déconcentrés de l'Etat ont conduit à la circulaire du 31 janvier 2024 qui garantit une doctrine commune sur le territoire national et renforce l'appui en ingénierie (réfèrent territorial pour suivre l'évolution des documents de planification et d'urbanisme ; « portail de l'artificialisation » au niveau du ministère chargé de la transition écologique)⁴⁵.

⁴⁵ Un nouveau rapport d'information de l'Assemblée nationale du 9 avril 2025 insiste notamment sur les mécanismes d'incitation fiscale pour atteindre les objectifs du ZAN.

A l'inverse, des évaluations réalisées par d'autres parties prenantes reprochent à l'État d'avoir déjà trop assoupli le dispositif : la « garantie communale » risque d'encourager les élus locaux à artificialiser cet hectare sans nécessité et cela représenterait une hausse de l'artificialisation supérieure dans bien des cas au rythme observé dans la dernière décennie ; les 12 000 hectares de PENE auraient dû être imputés à l'enveloppe des collectivités⁴⁶.

Ces évaluations *in itinere* permettent de nourrir le débat, y compris sur des points techniques comme la détermination des sols artificialisés. Une version « assouplie » du ZAN conduirait à ne pas considérer comme artificialisés les jardins des pavillons, les pelouses sportives, les bas-côtés routiers, les carrières. Une version plus exigeante conduirait au contraire à inclure certains sols de l'agriculture et de la sylviculture intensives.

3.2 PORTER LES ÉVALUATIONS DANS LE DÉBAT PUBLIC CONTRIBUERA À RENFORCER LA QUALITÉ ET L'ACCEPTABILITÉ DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES

Les évaluations ne peuvent constituer le terreau d'un débat plus riche et fructueux et in fine influencer les pratiques des décideurs publics que si elles trouvent un écho suffisant dans l'opinion publique. Comme cela a été souligné précédemment, l'évaluation contribue à la transparence de l'action publique, répond à la défiance des citoyens à l'égard de la conduite des politiques publiques et permet que les enseignements des évaluations soient pleinement utiles.

Il est souhaitable, pour ce motif, de systématiser la publicité des évaluations. La publication des résultats de l'évaluation apparaît comme une condition de sa **transparence** et de son **partage**. La charte de l'évaluation de la Société française de l'évaluation pose ainsi le principe selon lequel « *La présentation des résultats d'une évaluation s'accompagne d'un exposé clair de son objet, de ses finalités, de ses destinataires, des questions posées,*

des méthodes employées et de leurs limites, ainsi que des arguments et critères qui conduisent à ces résultats. La diffusion publique des résultats d'une évaluation est souhaitable. Les règles de diffusion des résultats sont établies dès le départ ».

3.2.1. Les freins

Aujourd'hui, l'évaluation des politiques publiques environnementales peine à infuser le débat public du fait de plusieurs obstacles :

→ un accès jugé complexe en raison d'une absence de centralisation des évaluations sur un site internet unique, un langage technique peu compréhensible, un sentiment de partialité de l'évaluation, des contradictions entre les résultats des évaluations et des recommandations peu opérationnelles. Ce sont parfois des spécialistes qui peinent à rassembler les éléments pertinents d'évaluation lorsque les documents sont mal structurés. Ainsi, l'autorité environnementale, examinant le projet de PPE 3, relève que « *Le bilan de la PPE2 se trouve en partie dans le chapitre 1 et en partie dans l'évaluation environnementale*

⁴⁶ Cf. par exemple le rapport du Réseau Action Climat, *Artificialisation des sols et objectif « Zéro Artificialisation Nette »* (2023).

stratégique (au titre de la présentation de l'état initial) mais également, plus étonnamment, dans l'annexe transport. »⁴⁷

- une impression d'inutilité des évaluations du fait d'une absence de coordination entre les différents acteurs et d'une faible intégration des évaluations dans les décisions publiques ;
- la non-publication de certaines évaluations. Par exemple, le CESER de Normandie note : « *La Région Normandie communique sur l'évaluation de ses politiques via une rubrique de son site Internet présentant brièvement sa démarche et les synthèses des évaluations réalisées, et permettant en bas de page d'envoyer un message à la Région, via l'interface Dialogue citoyen.* ». Ce CESER estime que « *ce type de communication demeure confidentielle et ne favorise pas le débat pluraliste. La communication sur les évaluations auprès du grand public est encore à développer, ainsi que l'organisation du débat citoyen* ». Pourtant, la publicité de l'évaluation n'interdit pas de réserver des messages sensibles au commanditaire ou de donner à celui-ci la primeur de l'information ainsi qu'un délai suffisant pour prendre connaissance des résultats avant la publication.

De même, parmi les freins, il faut

tenir compte de la difficulté de la mise en évidence des données financières relatives aux politiques environnementales. Par exemple, une région communiquait : « *1 euro sur 2 des dépenses régionales a un impact positif sur l'environnement (contre 1 euro sur 10 pour l'État)* »⁴⁸ sans que les modalités de calcul permettant de justifier cette affirmation soient fournies. À ce propos, les CESER encouragent les régions à une meilleure disponibilité et lisibilité des éléments financiers concernant les politiques environnementales.

Par ailleurs, bien qu'il existe des travaux sur les coûts de l'inaction en matière environnementale⁴⁹, le CESE relève l'absence d'un référentiel partagé. Un bilan objectif du rapport coûts/bénéfices sur le long terme des politiques engagées ou projetées est donc quasi impossible à établir. Il est alors aisé de ne considérer que les coûts d'une politique environnementale pour en contester l'intérêt⁵⁰.

PRÉCONISATION #12

Engager rapidement des travaux académiques permettant de compléter et de renforcer un référentiel partagé sur le coût de l'inaction en matière environnementale.

47 Autorité environnementale, *Avis sur la 3e programmation pluriannuelle de l'énergie (2025-2030, 2031-2035) du territoire métropolitain continental* (décembre 2024).

48 Source : site de la région Ile-de-France, dossier de presse (novembre 2019).

49 Cf. en particulier CEREMA, rapport d'étude *Le coût de l'inaction face au changement climatique et à la pollution de l'air - Proposition de méthodologie d'évaluation* (novembre 2021).

50 Cette analyse est confirmée par le député Philippe Bolo, membre de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (entretien le 30 avril 2025).

L'enjeu est donc de rendre les évaluations plus accessibles et lisibles, de garantir leur indépendance et leur pertinence pour les citoyens et les décideurs, ainsi que de mieux intégrer le débat public dans le processus d'évaluation sans le biaiser.

3.2.2. Les conditions de réussite

Certaines préconisations formulées plus haut à propos de l'utilisation des évaluations dans la décision sont également valables pour faire entrer l'évaluation dans le débat public.

Tout d'abord, il importe de changer la culture de l'évaluation (cf. préconisation n° 6). Il s'agit ici de développer une approche de co-construction avec les citoyens et parties prenantes pour renforcer la transparence et la pertinence des évaluations. L'évaluation permet en effet à la puissance publique de rendre compte aux citoyens de ce qu'elle fait. Il est donc nécessaire de présenter de façon synthétique et didactique les résultats de l'évaluation des politiques publiques, d'organiser des débats autour de ces résultats et d'en assurer la communication. À ce propos, il est surtout important de ne pas confondre la communication des résultats et l'usage biaisé qui pourrait en être fait. En effet le plus souvent, la communication sert d'alibi soit pour justifier, soit pour stigmatiser une action publique, alors qu'elle doit informer sur les procédures, les résultats et les débats. Il s'agit donc de diffuser une information impartiale et fidèle de l'évaluation. Les médias et notamment ceux qui ont une mission de service public devraient jouer ici un rôle important pour sensibiliser les citoyens à l'intérêt de l'évaluation des politiques publiques.

Ensuite, il est indispensable de mieux prévoir et inscrire le débat public dans les phases du processus d'évaluation (cf. préconisation n°4). L'évaluation doit être intégrée tout au long du processus décisionnel, en veillant à ce qu'elle

alimente réellement le débat public.

Enfin, il convient d'élargir la participation en impliquant des citoyens aux profils variés et en accompagnant les publics éloignés du débat (cf. préconisations n° 4 et 5).

Toutefois, **des préconisations sont spécifiques à cet enjeu du débat public autour des évaluations.**

D'une part, on l'a vu, les évaluations de politiques publiques environnementales sont actuellement présentées sur différents sites (ministère, opérateurs comme l'ADEME, Cour des comptes, etc.) sans qu'elles soient regroupées sur un site unique. La Cour des comptes a initié une plateforme des évaluations des politiques publiques mais elle est à ce jour incomplète et peu connue du grand public. Le « baromètre de l'action publique » tenu par la DITP est très lacunaire (peu d'indicateurs et pas d'analyses) et centré sur quelques politiques prioritaires du Gouvernement. Le site de l'Assemblée nationale et du Sénat est riche d'évaluations mais qui ne sont pas regroupées et classées par thématiques. C'est pourquoi il serait opportun de créer une plateforme nationale qui centraliserait les évaluations et les présenterait de façon thématique et intuitive. Cette plateforme serait gérée par le ministère chargé de la Transition écologique et serait animée par des référents locaux afin de faire « remonter » les évaluations locales dont l'administration centrale peut difficilement avoir connaissance.

À défaut ou en complément d'une plateforme nationale, une rubrique bien identifiée permettrait, sur chacun des sites publics concernés, de présenter ces travaux. Elle devrait donner accès aux rapports d'évaluation dans leur intégralité, assortis d'un dispositif de recherche par mots-clés, mais également à des synthèses courtes, d'un format de l'ordre de mille mots. Il serait même souhaitable

qu'en fonction des thèmes qui animent le débat public, un effort de classification et de présentation soit fait pour mettre en valeur, à destination des médias et du grand public, les évaluations existantes qui sont en rapport avec l'actualité.

Les évaluations pourraient aussi être assorties de supports ou de formats plus innovants. Par exemple, les évaluateurs pourraient s'obliger à faire une vidéo « L'évaluation de ... en 180 secondes » à côté d'autres formats plus exhaustifs.

PRÉCONISATION #13

Mieux porter à la connaissance du public les évaluations par la mise en place d'une plateforme nationale centralisant les évaluations, animée par des référents locaux sous des formats accessibles. Cette plateforme pourrait être gérée par le secrétariat général à la planification écologique (SGPE) en s'inspirant du travail de collecte déjà réalisé par la Cour des comptes.

Cette diffusion de l'évaluation dans le débat public doit être complétée, symétriquement, par la prise en compte dans l'évaluation des éléments apportés par le public. La synergie entre le débat public et les évaluations suppose donc d'assurer une forme de redevabilité. En effet, la diffusion des évaluations dans le public permet d'enrichir les outils qualitatifs d'évaluation (entretiens, panels d'usagers, études de cas, etc.) et même d'alerter les évaluateurs et les décideurs sur certains freins ou obstacles imprévus.

Le bénéfice direct est l'amélioration de l'évaluation avec le bénéfice indirect d'une incitation encore plus grande des décideurs à prendre en compte les conclusions de cette évaluation.

À titre d'exemple, à Paris, Lyon ou Marseille, les associations concernées par une politique environnementale locale pourraient dialoguer avec l'exécutif local sur les évaluations publiées à l'occasion d'un comité d'initiative et de consultation d'arrondissement, prévu pour ces communes par l'article L. 2511-4 du code général des collectivités territoriales⁵¹.

⁵¹ En application de l'article L. 2511-4 du code général des collectivités territoriales, « Les associations participent à la vie municipale. / Dans chaque arrondissement est créé un comité d'initiative et de consultation d'arrondissement. Celui-ci réunit les représentants des associations locales ou membres de fédérations ou confédérations nationales qui en font la demande et qui exercent leur activité dans l'arrondissement. / Au cours d'une séance par trimestre au moins, les représentants de ces associations participent, s'ils le sollicitent, aux débats du conseil d'arrondissement, avec voix consultative. Ils y exposent toute question intéressant leur domaine d'activité dans l'arrondissement et peuvent faire toute proposition à cet égard. / Le conseil d'arrondissement en délibère en leur présence. [...] »

PRÉCONISATION #14

Mieux intégrer et rendre visible dans les évaluations et indirectement dans le pilotage des politiques environnementales les retours du public sur les évaluations.

4. Contributions et retours d'expérience du Parlement et de CESER

Cet avis s'est nourri des analyses des CESER et conseils de développement (CODEV) formulées lors des réunions de travail de la commission de l'environnement du CESE, d'ateliers et dans des questionnaires. Par ailleurs, voici présentées *in extenso* des contributions spécifiques des CESER Bourgogne-Franche-Comté, Normandie et Pays-de-la-Loire. Elles sont précédées d'une section consacrée au rôle du Parlement en matière d'évaluation des politiques publiques et à un entretien avec M. Philippe BOLO, député.

- ***Le rôle du Parlement en matière d'évaluation des politiques publiques environnementales : entretien avec le député Philippe Bolo***
- ***Contribution du CESER Bourgogne-Franche-Comté***
- ***Contribution du CESER Normandie***
- ***Contribution du CESER Pays-de-la-Loire***

4.1 L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES ENVIRONNEMENTALES AU SEIN DES TRAVAUX PARLEMENTAIRES

Panorama des missions et structures évaluatives du Parlement

L'article 24 de la Constitution de 1958 modifiée en juillet 2008 dispose que le Parlement vote la loi, contrôle l'action du Gouvernement et évalue les politiques publiques, plaçant ces trois missions sur le même sur le plan.

Lors des « Rencontres de l'évaluation », le 16 mai 2024, Yaël BRAUN-PIVET, présidente de l'Assemblée nationale qualifie l'évaluation, qui consiste à mesurer l'action engagée et préparer l'action à venir, d'exigence démocratique de premier plan. Elle indique vouloir renforcer la cohésion de la communauté évaluative française, assurer une meilleure diffusion des travaux et une sensibilisation du public le plus large aux méthodes et conclusions de ces travaux.

Selon le site internet de l'Assemblée, le contrôle et l'évaluation de l'action du Gouvernement et des politiques publiques revêtent une importance croissante aux yeux des députés et constituent une part de plus en plus importante de leurs travaux.

Au sein de l'Assemblée, les huit commissions permanentes et les commissions spéciales sont le lieu naturel de l'évaluation. Ex ante, les projets de loi et, après examen de leur recevabilité financière, les propositions de loi sont soumises à l'examen d'une commission saisie au fond. Le cas échéant, les commissions permanentes autres que celle saisie au fond ont la faculté de présenter un avis sur le texte concerné.

Six mois après l'entrée en vigueur de la loi, le rapporteur et un autre député - l'un des deux devant appartenir à un groupe d'opposition - présentent à la commission

un rapport d'information sur la parution des textes d'application nécessaires. En outre, à l'issue d'un délai de trois ans suivant l'entrée en vigueur d'une loi, le bureau d'une commission peut charger deux députés de préparer un rapport d'évaluation sur l'impact de cette loi et les difficultés rencontrées lors de sa mise en œuvre.

Parmi les récents travaux menés par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire qui traite tout particulièrement des sujets environnementaux, on relève, en avril 2025 un rapport d'information sur l'articulation des politiques publiques ayant un impact sur la lutte contre l'artificialisation des sols (qui vient compléter les travaux évoqués plus haut) ; en mars 2025, la communication des conclusions d'une mission flash sur la conciliation des usages de la nature et la protection de la biodiversité, ou encore en septembre 2024 une autre communication dressant **un état des lieux du respect des obligations de la loi d'orientation des mobilités** (dite « LOM ») **et identifiant les freins à la transition énergétique des flottes automobiles**. Ces rapports, débattus en commission, comportent un certain nombre de recommandations qui pourront orienter les évolutions législatives des politiques concernées.

En complément des travaux des commissions, au sein de l'Assemblée nationale, plusieurs structures sont dédiées à l'évaluation :

Le Comité d'évaluation et de contrôle, composé de 35 députés, travaille en partenariat avec la Cour des comptes, France Stratégie, des laboratoires de recherches universitaires et s'appuie sur l'INSEE et les services statistiques des ministères. Le CEC étudie de manière transpartisane des sujets transverses à plusieurs commissions.

Il a déposé en 2024 deux rapports d'évaluation, l'un sur l'adaptation des logements aux transitions démographique et environnementale, l'autre sur la politique immobilière de l'État. Au regard de la diversité des sujets actuellement examinés par le CEC⁵², on comprend que le champ d'investigations du Comité est vaste, laissant peu de place aux sujets environnementaux auxquels s'intéresse cet avis du CESE.

Afin de faciliter le travail évaluatif des députés, une cellule d'appui appelée LexImpact, a été créée en 2020. Animée par cinq experts pluridisciplinaires, elle répond aux demandes des parlementaires et propose, via un site internet ouvert au public, un simulateur permettant de chiffrer ex ante les impacts de différentes mesures relatives aux cotisations, impôts et prestations sociales. Selon la présidente de l'Assemblée, cet outil permet une « autonomisation » des députés qui peuvent modéliser eux-mêmes et rapidement les conséquences de propositions de loi ou d'amendements sur les finances publiques.

⁵² Aides sur critères sociaux pour les étudiants, contrôle des investissements étrangers en France, prise en charge des troubles psychiques des personnes placées sous main de justice, programme Action cœur de ville, etc.

Outre ce simulateur, LexImpact met également à disposition de tous un simulateur sur les dotations communales, diverses données statistiques par circonscription, par exemple en matière environnementale la surface et l'usage des sols artificialisés, et enfin un « baromètre » de l'avancement des lois selon le nombre de décrets attendus et publiés. Ainsi, selon ce baromètre, une loi appelant zéro décret d'application est présentée comme réalisée à 100% alors qu'une loi appelant un seul décret non encore publié apparaît à 0%. L'aide fournie porte donc essentiellement pour l'instant sur les domaines financier et budgétaire et sur des données uniquement quantitatives.

Structure mixte composée de 18 députés et 18 sénateurs, l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, s'il comporte dans son appellation le terme « évaluation » a plutôt pour mission un large partage au sein des deux chambres des connaissances scientifiques de nature à orienter des choix politiques. Pour ce faire, il a noué en 2024 un partenariat avec l'Académie des sciences et l'Académie nationale de médecine. En faisant le lien entre monde politique et monde scientifique, l'OPECST peut, par ses travaux, contribuer à enrichir l'évaluation des politiques publiques environnementales notamment pour les dimensions encore sujettes à controverses ou dont les indicateurs restent à construire comme l'évolution des milieux naturels ou la biodiversité. Cela soulève naturellement la question des ressources disponibles pour ces activités qui, à moyens constants, s'exerceraient au détriment d'autres sujets.

**Témoignage d'un parlementaire :
Philippe BOLO député depuis juin 2017,
membre de l'OPECST, s'exprime sur son
expérience relative à l'évaluation des
politiques publiques environnementales
(entretien du 30.04.2025)**

En tant que député, de quels moyens disposez-vous pour évaluer les politiques publiques ? Des évolutions vous semblent-elles nécessaires ?

Tout d'abord, les députés ont la faculté d'interpeller le Gouvernement via les questions orales ou écrites. Dans le premier cas l'échange reste succinct puisque limité à 2 minutes, dans le second, les réponses sont plus complètes mais l'exercice n'est pas itératif.

C'est surtout dans le cadre des missions d'information que nous menons de réelles évaluations qui peuvent déboucher sur des mesures législatives.

Malheureusement ces travaux demandent du temps et des moyens humains or, les élus, les attachés et l'administration sont déjà largement occupés par les travaux ordinaires des commissions et par l'étude des projets et propositions de loi. Il me semble nécessaire de réfléchir à nos modes de fonctionnement et à une allocation des ressources permettant de renforcer le volet évaluatif.

La fabrique de la loi et le contrôle de l'action forment un tout.

Le processus législatif peut générer des effets attendus et inattendus, directs et indirects, des erreurs... Il faut comme pour tout processus un contrôle qualité. Dans une période où l'action politique est souvent critiquée, il est essentiel que nous soyons en capacité de rendre des comptes, d'entendre et de faire évoluer ce qui ne va pas.

L'évaluation des politiques environnementales présente-t-elle des spécificités ?

Les politiques environnementales sont particulièrement transverses et par conséquent leurs impacts sont particulièrement complexes à évaluer.

Elles peuvent aussi bien concerner la santé, l'économie, la fiscalité, la vie quotidienne, la biodiversité...

De ce fait nous sommes face à des effets moins facilement modélisables et avec plus d'incertitudes. Il faut probablement se rapprocher davantage de la recherche académique afin de mieux gérer cette complexité. Dans le même ordre d'idée, la question du « coût de l'inaction » est à instruire rapidement car ne pas avoir de références reconnues et partagées en la matière fragilise les analyses coûts/bénéfices.

Nous nous sommes interrogés dans cet avis sur la façon de rendre les évaluations plus utiles. Avez-vous des conseils en la matière ?

Il faut avant tout considérer que le rapport d'évaluation n'est pas le point final. Les rapporteurs doivent en assurer une diffusion le plus large possible. Dans un récent rapport que j'ai rapporté et très largement diffusé sur les pollutions plastiques, j'ai noté que des réactions pouvaient venir aussi bien du commissariat général au développement durable que d'une école primaire. Ainsi les constats et préconisations ont trouvé toute leur utilité au sein de la société civile comme auprès des décideurs.

Vous êtes élu du Maine-et-Loire, quel lien faites-vous entre évaluation des politiques publiques et territoires ?

Quand nous sommes face à un projet de loi hors de notre secteur d'expertise, recueillir dans les territoires que nous représentons la parole de celles et ceux qui sont concernés directement ou indirectement permet d'éviter le « ils votent n'importe quoi ». Même si toutes les remarques ne sont pas retenues on sait expliquer le sens des arbitrages.

Par la suite, bien souvent, quand nous sommes en manque d'informations, nous allons chercher les données sur le terrain. C'est sûrement moins structuré mais on capte rapidement les points de dysfonctionnement très précieux pour améliorer l'action publique. Globalement les citoyens sont très ouverts à la discussion et apprécient de pouvoir contribuer au processus législatif. C'est l'intérêt et la richesse de l'évaluation de renforcer notre ancrage territorial.

4.2 CONTRIBUTION DU CESER BOURGOGNE-FRANCHE-COMTÉ

Rapporteur : Olivier Brasseur-Legry

**Les attentes de la société civile en
matière d'eppe**

**Priorité n° 1 : une région engagée et
volontaire dans l'EPPE**

• **L'activation de divers leviers par le Conseil régional**

Chaque Région devrait s'engager fortement et volontairement sur l'EPP. C'est à partir de ce moment-là que le sujet de l'EPPE régionales peut être posé. **Un dispositif évaluatif régional est opérationnel depuis 2016 au sein du Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté (CRBFC). Le détail de ces éléments techniques a déjà été transmis au CESE le 17 janvier 2025.**

Chaque programme annuel d'évaluation du Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté est dense. Le CRBFC finance tous les ans une dizaine d'évaluations (politiques régionales et programmes européens). La BFC est la 2^{ème} Région de France en matière d'évaluation derrière les Hauts-de-France. Le CRBFC a mené 79 évaluations entre 2017 et 2024 dont 28 % portaient sur des programmes européens. Globalement, le CESER considère que la culture de l'évaluation est une réalité au CRBFC.

En complément de ces travaux d'évaluation, le CRBFC a aussi engagé en 2019 une démarche **d'évaluation extra-financière (NEF)** et travaille depuis 2023 sur une méthode d'évaluation environnementale de ses actions, dite **"budget vert"**. En outre, le plan pluriannuel d'investissement 2024-2030 de la Région comporte une grille de lecture permettant d'évaluer a priori l'impact des investissements au regard de trois critères environnementaux : 1/ Lutte

et adaptation au changement climatique ; 2/ Protection de la biodiversité, des espaces naturels, gestion de la ressource en eau ; 3/ Économie circulaire réduction des déchets, lutte contre les pollutions.

• **Quelques éléments chiffrés du CRBFC sur l'EPPE**

Parmi les 56 EPP réalisées entre 2017 et 2024 (hors programmes européens) on relève 12 EPPE soit 21 %. La thématique environnementale (dont énergie) est ainsi de loin la thématique dont les politiques sont les plus évaluées par le CRBFC devant la formation professionnelle (7), le développement économique (6) et l'aménagement du territoire (6).

Voici les évaluations lancées/réalisées depuis 2017 sur les politiques publiques régionales et portant directement sur une problématique environnementale :

- Réseau Territorial de Transition Écologique et Énergétique (RT2E) - à venir
- Dispositif de plateaux pédagogiques dédiés aux énergies renouvelables et à l'efficacité énergétique - 2025
- Parcs naturels régionaux - 2024 (sur proposition du CESER)
- Politique régionale d'éducation à l'environnement et au développement durable (EEDD) - 2024
- Politique Trame verte - 2023
- Démarche transversale de généralisation du dispositif d'éco-conditionnalité des aides aux bâtiments au sein de la Région BFC - 2022
- Politique régionale de l'eau - 2022
- Énergies renouvelables - 2022
- Programme régional de rénovation énergétique des bâtiments : Efflogis - 2022

- Stratégie opérationnelle de transition énergétique 2018-2021 - 2020
- Audit organisationnel et de performance du pôle énergie Franche-Comté et de Bourgogne Bâtiment durable - 2017
- Évaluation stratégique environnementale préalable au schéma Biomasse - 2017
- **Élargir la dimension des EPP aux enjeux environnementaux**

On voit à quel point ces données comportent néanmoins une limite. Que disent-elles ? Pas grand-chose finalement. Plutôt que de s'interroger sur le nombre d'EPPE lancées/réalisées par la Région sur ses propres politiques publiques environnementales, ne faudrait-il pas mieux s'interroger de savoir si toutes les EPP lancées/réalisées par la Région intègrent spécifiquement des enjeux environnementaux ? Il faut prendre en compte la dimension systémique des EPP afin d'inclure les enjeux environnementaux et surtout les externalités d'une politique publique. Car, fondamentalement, les enjeux environnementaux devraient aujourd'hui irriguer toutes les politiques publiques et ne pas être cloisonnés dans des silos spécifiquement "environnementaux" même si, bien évidemment, l'EPPE est également importante. Pour cela, il s'agirait d'inclure aussi la démarche méthodologique des 17 Objectifs de développement durable (ODD) dans les pratiques d'évaluation. Cela renvoie donc à l'analyse de toutes les questions évaluatives de toutes les évaluations réalisées par le CRBFC pour mesurer dans quelle mesure elles prennent en compte ou non tous les principaux

enjeux environnementaux liés aux exigences de la transition écologique et énergétique.

Priorité n° 2 : Moins d'évaluations mais plus ambitieuses

Le CESER estime que le CRBFC a engagé beaucoup d'évaluations depuis 2016. Compte tenu de l'antériorité aujourd'hui acquise en la matière, le temps est peut-être venu de renforcer l'ambition qualitative des évaluations tout en limitant leur nombre et donc, en fixant des priorités.

Pour le CESER, cela permettrait notamment de bien prendre le temps de choisir la politique ou le dispositif qui sera évalué et d'améliorer la qualité et la cohérence des questions évaluatives, y compris dans leur dimension environnementale, afin de maximiser les chances d'aboutir à une évaluation réussie.

LES LEVIERS POUR INCLURE AU MIEUX LA SOCIÉTÉ CIVILE

Priorité n° 3 : Un CESER conscient des enjeux de l'EPP régionales

Une commission pilote au CESER sur l'EPP régionales

La compétence liée aux enjeux de l'évaluation relève de l'une des six commissions thématiques du CESER, en l'occurrence de la commission Finance-Europe.

Le "dossier" évaluation y est donc régulièrement évoqué. La commission dispose également d'un conseiller référent "évaluation" tout comme le Bureau du CESER

Des moments d'acculturation de l'assemblée du CESER sur l'EPP régionales

Les vice-présidents en charge de l'EPP au CRBFC ont présenté en 2019 et en 2024 aux conseillers du CESER la démarche d'évaluation de la Région.

L'appropriation sur la durée, par tous les conseillers du CESER, des enjeux de l'EPP, telle qu'elle est aujourd'hui réalisée est essentielle. Pour renforcer cette appropriation et cette compréhension collective, il pourrait être intéressant que le CRBFC vienne plus régulièrement présenter au CESER les évaluations finalisées qui ont été conduites à sa demande. Il s'agirait notamment de poursuivre la démarche engagée devant le CESER le 5 septembre 2024 avec une présentation par le vice-président en charge de l'EPP des résultats des deux évaluations suivantes :

- ***Évaluation d'impact de la commande publique sur le développement économique.***
- ***Évaluation sur la prise en compte de l'égalité femmes-hommes dans l'orientation***

Des préconisations du CESER Bourgogne-Franche-Comté

L'EPP régionales est un sujet de préoccupation du CESER BFC depuis de nombreuses années. Cela se matérialise aussi dans les préconisations qu'il peut formuler dans ses travaux à l'attention du CRBFC. Par exemple, dans son avis sur saisine de l'exécutif relatif au Rapport de développement durable (RDD) 2022-2023 du Conseil régional, le CESER a préconisé le lancement d'une évaluation régionale de la mise en œuvre de la Stratégie régionale de la biodiversité (SRB).

La Chambre régionale des comptes (CRC) Bourgogne-Franche-Comté

La CRC constitue depuis 2022-2023⁵³ un nouvel acteur compétent dans le champ de l'EPP des collectivités locales. Elle peut notamment être saisie par l'exécutif du Conseil régional, départemental ou métropolitain. C'est dans ce contexte que la Présidente de la CRC BFC avait proposé au CESER BFC en 2022 un partenariat auquel il n'avait pas souhaité donner suite pour diverses raisons. L'intérêt d'échanges mutuels et d'une collaboration entre les deux institutions avaient néanmoins été soulignés.

Priorité n° 4 : Une Région attentive à l'association de la société civile

Un CESER associé à l'EPP régionales

C'est le second préalable indispensable avant même d'évoquer le sujet particulier de l'EPPE. Il faut que chaque CESER soit associé par la Région aux processus d'évaluation des politiques publiques régionales. C'est le cas en BFC avec une association effective du CESER qui s'exerce principalement de trois façons : Il est représenté aux réunions du CoSER⁵⁴.

- Il est représenté depuis avril 2022 dans les réunions des COPIL (comité de pilotage) intermédiaires et finaux des évaluations. Il participe aussi aux COPIL de lancement des évaluations proposées par la CESER à la Région.
- Il a la possibilité depuis 2022 de proposer au CRBFC des sujets à inscrire à son programme annuel d'évaluation.

53 Loi « 3DS » du 21 février 2022 et son décret d'application du 11 décembre 2023

54 Comité de suivi de l'évaluation et de la redevabilité

Le détail de ces éléments techniques a déjà été transmis au CESE le 17 janvier 2025.

Quelques éléments chiffrés du CESER BFC sur l'EPPE

Parmi les 10 propositions d'EPP faites depuis 2022 au CoSER, le CESER a formulé deux propositions d'EPPE soit 20 % (Parcs naturels régionaux en 2023 et Rôle du Conseil régional en tant que chef de file en matière de protection de la biodiversité en 2025).

La territorialisation de l'EPP et l'attachement aux publics cibles

Par ailleurs, le territoire de la BFC étant très hétérogène sur le plan environnemental, les politiques publiques régionales vont avoir des effets très différents d'un territoire à l'autre en fonction de leurs configurations (sur le plan social, politique, géographique, environnemental, économique, démographique, culturel...). Le CESER insiste donc sur l'importance d'évaluer une politique par rapport aux impacts à l'échelle de ces micros-territoires. Cela pose la question de la territorialisation de l'EPP c'est-à-dire de son adaptation aux réalités locales très diverses pour éviter la production de préconisations trop globalisantes peu porteuses de sens. Cette question renvoie à des enjeux méthodologiques sur la définition du périmètre de l'évaluation mais aussi sur l'identification du public cible prioritaire de l'évaluation. S'il était consulté en amont, le CESER pourrait peut-être amener un regard utile au CRBFC sur l'identification du public cible prioritaire de l'évaluation et interroger la pertinence des questions évaluatives proposées.

Des modalités d'association du CESER qui restent perfectibles

L'association du CESER à la co-construction de la stratégie d'évaluation et à son pilotage est essentielle pour une approche intégrative. Cette démarche permet une meilleure appropriation par la société civile des enjeux des politiques publiques régionales, favorisant ainsi une gouvernance partagée et une participation multi-acteurs aux processus de décisions collectives. Néanmoins, le CESER souligne qu'il ne s'y retrouve pas toujours dans le programme annuel d'évaluation du CRBFC entre les priorités de la Région et celles que le CESER souhaiterait voir prises en compte. Si le CESER peut proposer des sujets d'EPP, il ne participe pas à une véritable co-construction du programme annuel d'évaluation puisqu'il n'est pas associé aux arbitrages régionaux qui se font avant la réunion du CoSER de validation de ce programme.

Cette association du CESER BFC reste donc perfectible.

Par exemple :

- Le CESER BFC n'est pas associé à l'élaboration des cahiers des charges encadrant les évaluations.
- Le CESER n'est associé à aucune modalité du processus de suivi de la mise en œuvre des préconisations des rapports d'évaluation par le CRBFC.

Priorité n° 5 : Un CESER impliqué et utile

Le rôle de la société civile est crucial pour améliorer l'efficacité de l'action publique et renforcer la confiance des citoyens envers les institutions.

Le CESER doit jouer le rôle de sentinelle pour positionner l'évaluation comme un levier de décision, posant les bonnes questions sans pour autant négliger d'autres outils d'analyse et d'amélioration des politiques publiques.

Ces deux dimensions essentielles, détaillées ci-après, que constituent l'utilité du CESER dans la production des rapports d'EPP du CRBFC et l'utilité des EPP dans la production des travaux du CESER, sont totalement imbriquées et se répondent mutuellement.

L'utilité du CESER dans la production des rapports d'EPP du CRBFC

Seuls les conseillers membres du CoSER (2 titulaires / 2 suppléants) peuvent participer aux réunions des COPIL évaluatifs. Le CESER peut faire entendre utilement sa voix et ses réflexions lors des COPIL intermédiaires, c'est-à-dire en amont de la finalisation des travaux. Cependant, ces réunions sont nombreuses constituant ainsi une charge lourde pour ces conseillers. De plus, ils ne disposent, sauf exception, d'aucune antériorité technique sur les évaluations thématiques lancées. Ainsi, la plus-value apportée est faible face à des sujets non maîtrisés et ce malgré la note technique que les chargés d'études doivent préparer à leur attention. En effet, il faut noter à quel point les réunions des COPIL sont des réunions constituées de fins connaisseurs, voire de spécialistes, du sujet qu'il s'agisse du cabinet qui a réalisé l'évaluation, des élus, des services régionaux ou des acteurs extérieurs présents. La priorité de l'expression leur revient. Au-delà, la voix du CESER, par définition non experte, est difficile à faire valoir tant sur le fond (pas de parole experte à faire valoir) que sur la forme (temps très limité pour s'exprimer).

Or, le CESER souligne que sa contribution pourrait aussi intervenir dès le démarrage d'une évaluation sans attendre son déroulement et les COPIL intermédiaires. En effet, la Région, ou le cabinet mandaté, pourrait se rapprocher du CESER pour prendre connaissance de ses préconisations en lien avec la politique évaluée. Elles pourraient venir nourrir utilement le travail conduit. Cela renforce l'importance du suivi de la mise en œuvre des évaluations. La Région devrait ainsi être en mesure de faire un retour au CESER du suivi ou non de ses préconisations dans le cadre des évaluations réalisées en détaillant les raisons de ce suivi (ou non) et en objectivant les critères de choix, les périmètres de mise en œuvre... dépassant le simple constat "suivi" / "non suivi" finalement peu porteur de sens.

L'utilité des EPP dans la production des travaux du CESER

Les rapports finaux d'évaluation ne donnent généralement pas lieu à un rendu du CRBFC devant le CESER. De fait, la plus-value est difficile à atteindre sans une restitution effective devant les conseillers du CESER selon des modalités qui seraient à identifier et ce, même si le CESER est destinataire des fiches de synthèse des évaluations.

Se pose aussi la question de la plus-value de l'évaluation pour les travaux du CESER une fois que les préconisations formulées auront été ou non mises en œuvre par le CRBFC. Cela peut demander plusieurs mois de travail au CRBFC pour conduire la correction/adaptation de ses politiques. Le CESER ne dispose pas actuellement d'un processus de veille particulier en la matière. Le CESER pourrait notamment mesurer, par exemple, si les préconisations des évaluations des politiques publiques environnementales régionales sont, ou non, moins mises en œuvre que pour d'autres politiques.

Ainsi, il s'agirait de donner à voir de façon intelligible pour le CESER, et de façon maîtrisée pour le CRBFC, tout autant les questionnements posés que les préconisations formulées et leur suivi. Cette matière est en effet d'un grand intérêt pour nourrir la réflexion du CESER notamment sur la définition de futurs sujets d'autosaisines par exemple en lien direct avec des préoccupations régionales clairement mises en avant dans ces travaux évaluatifs. Ainsi, l'utilité des EPP dans la production des travaux du CESER renforce elle-même l'utilité des travaux du CESER dans son propre intérêt et dans celui de la Région. C'est donc un échange gagnant-gagnant.

LES MEILLEURES PRATIQUES D'ÉVALUATION ET DE REDEVABILITÉ

Il paraît évident que les meilleures pratiques d'EPP sont depuis longtemps largement documentées. De plus, des formations adaptées pour apprendre ces pratiques existent également. Il ne s'agit donc pas ici d'y revenir. Pour le CESER, le CRBFC semble déjà suivre nombre des bonnes pratiques évaluatives recommandées.

Il peut cependant y avoir de mauvaises surprises comme cela a été le cas en 2023 sur l'évaluation de la "carte avantage jeune" réalisée par un cabinet extérieur et qui s'est avérée être très peu qualitative. La vigilance doit donc toujours être de mise.

Sur ce point, le CESER considère que si les évaluations pour lesquelles il y a un enjeu prioritaire du Conseil régional justifient un recours aux cabinets extérieurs (politique majeure de la Région, interconnexion des acteurs

concernés, enjeu de neutralité...), d'autres pourraient plutôt être réalisées en interne (politique régionale moins structurante, faibles enjeux financiers, peu d'acteurs concernés...). Pour le CESER, le recours à l'auto-évaluation par le CRBFC ne doit donc pas être exclu d'autant plus dans le contexte budgétaire actuel. Le CESER estime ainsi que, pour certaines évaluations moins structurantes, le CRBFC a tout à fait la capacité de faire preuve de compétence et d'objectivité dans la réalisation de l'évaluation. De plus, des améliorations de ces pratiques évaluatives restent toujours possibles.

Par exemple, les préconisations formulées dans les rapports d'évaluation pourraient, pour les plus notables, faire l'objet d'un chiffrage financier afin de mesurer leur coût potentiel sur le budget de la Région. Dans cet esprit, la Région pourrait aussi faire progresser ses indicateurs évaluatifs via des indicateurs financiers afin de mesurer, par exemple, les effets de levier financier de tel ou tel dispositif d'intervention régional.

Le CESER souligne également que, sur les questions environnementales, toutes les évaluations ne se valent pas eu égard aux priorités régionales, aux enjeux de certains territoires ou à certaines conséquences sur le tissu régional. L'importance des enjeux attachés à chacune de ces évaluations peut différer sensiblement selon la politique ou le dispositif évalué. Un classement du niveau d'importance de chaque évaluation pourrait s'avérer intéressant en amont.

Tout travail du CESER doit répondre à une dimension triangulaire :

→ **Quel intérêt pour la population ?**

→ **Quel intérêt pour le CRBFC ?**

→ **Quel intérêt pour le CESER ?**

Cette dimension triangulaire est un repère fondamental notamment eu égard au olivage posé par les questions environnementales. Les évaluations réalisées par le CRBFC, tout particulièrement en matière environnementale, devraient aussi répondre de ce triple intérêt : populations/ Conseil régional/société civile.

Le CESER signale aussi le point de vigilance suivant sur l'EPPE : compte-tenu du contexte actuel en matière de politiques publiques environnementales, tant au niveau mondial que national, le risque est que, plus le CRBFC évalue ses politiques, moins la population adhère finalement aux résultats produits. Le CESER doit lui-même prendre conscience de ce mouvement notable aujourd'hui de remise en cause irraisonnée d'analyses expertes et scientifiques établies. Le CESER a un rôle à jouer en la matière pour défendre cette exigence d'EPP et renforcer ses mécanismes de légitimité tout particulièrement en matière environnementale. Cela pose la question des effets de réaction dans l'opinion suscités par l'évaluation. Les évaluations peuvent aider à mûrir un sujet, le rendre accessible et visible pour le grand public, pour les élus du Conseil régional ou pour le CESER.

À ce titre, le CESER rappelle qu'il convient de ne pas confondre l'EPPE avec la réalisation d'études scientifiques. Plus que pour toute autre politique, les enjeux environnementaux nécessitent des études scientifiques reconnues et objectives afin d'établir des diagnostics partagés entre les acteurs mais cela ne relève pas de l'EPP. La confusion qui existe parfois entre ces deux dimensions est préjudiciable. Chaque outil doit être activé à bon

escient en fonction des objectifs fixés préalablement.

Priorité n° 6 : Une Région qui met en œuvre les préconisations

La mise en œuvre par le CRBFC des préconisations des rapports d'évaluation. Évidemment, on peut évaluer autant qu'on veut, si les rapports d'évaluation ne sont pas suivis d'effets, cela n'a aucun sens. Cette évidence se doit néanmoins d'être rappelée avec force. L'EPP n'est pas une fin en soi et sa "puissance" ne tient qu'à ses effets réels sur la correction/ adaptation effective des politiques publiques évaluées. On rappellera que l'EPP n'est qu'un outil d'aide à la décision politique.

Selon la Région, le suivi des recommandations formulées à la fin des travaux est réalisé systématiquement. Les suites des évaluations sont présentées chaque année dans le volet "Évaluation des politiques publiques" du rapport d'orientations budgétaires. Les suites de certaines évaluations sont également présentées au CoSER.

Le CRBFC estime essayer de mettre en œuvre le plus possible les préconisations des rapports d'évaluation. Ainsi, au global, près de 70 % des recommandations sont suivies.

Il souligne également qu'il faut du temps avant qu'elles soient mises en œuvre (appropriation, évolution des règlements d'intervention, adoption en commission permanente...) et que le fait que certaines recommandations ne le soient pas ne constitue pas un échec. En effet, les raisons qui motivent ce choix peuvent être politiques (pas de volonté de suivre la recommandation) ou financières (pas les moyens de la mettre en œuvre).

Quelle appréciation du CESER sur cette mise en œuvre ?

Le CESER n'assure pas le suivi de la mise en œuvre des préconisations des rapports d'évaluation du CRBFC. Ce n'est pas de son ressort. Ce suivi est de la responsabilité du CRBFC. De fait, le CESER ne peut que prendre acte des informations transmises par la Région sur ce sujet. Néanmoins, le CESER relève que le rapport 2023 de NEF souligne : "Pour autant, le principe d'évaluation relatif aux performances constatées reste un axe de progression certain, avec une capacité limitée à produire des informations opposables et à rendre compte de façon structurée, un manque de visibilité sur les résultats obtenus et un reporting perfectible sur les impacts réels des projets menés."

Par ailleurs, pour le CESER, ce ne sont pas uniquement les évaluations en tant que telles qui doivent être interrogées mais tout autant leur mise en œuvre via un processus méthodologique partagé et adapté qui associerait le CESER. Or, le CESER estime que ce processus de suivi régional de la mise en œuvre des préconisations pourrait être amélioré et rendu plus intelligible par le CRBFC. Par exemple, l'information détaillée sur le suivi pourrait être intégrée au sein du CoSER, pour l'ensemble des évaluations et pas uniquement pour certaines d'entre elles. Il pourrait être utile d'organiser par exemple une réunion dédiée une fois par an à cet unique sujet du suivi des préconisations des évaluations déjà réalisées. Il pourrait également être intéressant d'identifier la mise en œuvre des préconisations en fonction de leur degré d'importance et de priorité. Les rapports d'évaluation devraient d'ailleurs hiérarchiser leurs préconisations. Les préconisations majeures

des évaluations sont-elles toutes suivies d'effets quant aux politiques publiques régionales ?

L'exemple de l'évaluation de la politique régionale de l'eau

Seules 20 % des préconisations du rapport d'évaluation relatif à la politique régionale de l'eau ont donné lieu à une mise en œuvre par le CRBFC. Ce sujet, porté depuis de nombreuses années par le CESER, illustre bien les limites de l'exercice de l'EPPE. Sans connaissance/ clarification du contexte régional sur ce sujet, cela pourrait apparaître comme anormal. Pourtant, cette absence de suivi s'explique logiquement dans le cadre de cette politique qui n'en est en fait pas une. En effet, il n'existe tout simplement pas de politique régionale de l'eau car il ne s'agit pas d'une compétence du CRBFC. Ce rapport s'inscrivait donc bien plus dans une projection hypothétique d'une plus forte implication de la Région sur les enjeux de l'eau et des milieux aquatiques. Il s'agit dès lors d'un choix politique de ne pas appliquer les préconisations formulées qui rejoignaient nombre de préconisations du CESER BFC sur ce sujet.

Il ne s'agit pas pour le CESER de juger ce choix politique mais de le comprendre et, surtout, d'en tirer des enseignements concernant ses propres travaux. L'évaluation a permis de mettre en lumière des "trous dans la raquette" que le CESER aurait toute légitimité de travailler tout particulièrement si les préconisations ne sont pas mises en œuvre. Comment tendre les fils de cette raquette pour limiter au maximum ces trous si on ne peut arriver à les supprimer ?

En plus de ces éléments, est joint en annexe (ci-dessous) une contribution de la commission Mobilités- Énergie-Numérique reprise dans son intégralité.

Contribution de la commission Mobilités-Énergie-Numérique au projet de contribution de la commission Territoires-Environnement relatif à la saisine d'initiative du CESE sur l'évaluation des politiques publiques environnementales.

Voici quelques éléments relevant de la parole du CESER BFC retenus/identifiés par la CMEN, classés selon les pistes de réflexion déjà définies par le CESE :

ANTICIPER L'ÉVALUATION DANS LA DÉFINITION MÊME DE LA POLITIQUE PUBLIQUE

Propos général

Dans son autosaisine votée en mai 2022 portant sur les facteurs de réussite de la transition énergétique en BFC, le CESER BFC a associé à chacune de ses préconisations, des indicateurs d'efficacité permettant de mesurer les actions menées par les destinataires de ces préconisations (principalement, destiné à l'Exécutif régional). Ainsi, le CESER BFC s'est attaché à ce que ces préconisations soient mesurables.

Avis du CESER BFC sur les Feuilles de route pour la Transition énergétique portant sur la période 2022-2024 et la période 2025-2030

Avis CESER – mai 2022

- ***Le CESER BFC a salué «la volonté de l'exécutif régional de disposer d'indicateurs reflétant l'impact de ses actions sur le territoire et d'appliquer des modalités de révision annuelle à sa feuille de route.» Aussi, elle a «recommandé de clarifier la priorisation des 52 actions dans la feuille de route régionale.»***

Avis CESER – juin 2024

- ***Le CESER BFC a indiqué que «la multitude des actions entreprises sur des sujets divers pose la question de leur hiérarchisation et priorisation. Il en va de même pour les indicateurs retenus. Cette analyse, comme annoncé, doit se faire de manière annuelle, avec une clause de revoyure à mi-parcours». Aussi, elle a suggéré à la Région «d'amplifier sa coopération avec les collectivités locales pour raccorder davantage de sites régionaux aux réseaux de chaleur existants ou en projet.»***

Avis CESER – janvier 2025

- ***Le CESER BFC a recommandé «la mise en place d'indicateurs clairs et accessibles sur l'impact énergétique du numérique en région BFC en particulier pour les équipements sous-jacents comme les datacenters».***

ASSOCIER LES PARTIES PRENANTES DANS UN COMITÉ DE PILOTAGE OU D'ACCOMPAGNEMENT

Propos général

La Région Bourgogne-Franche-Comté dispose depuis 2016 d'une vice-présidence et d'un service dédié à l'évaluation de ses politiques publiques. La gouvernance de l'évaluation est assurée par une instance composée d'élus de la majorité et de l'opposition : le Comité de suivi de l'évaluation et de la redevabilité (CoSER). Dans ce Comité, le CESER BFC est intégré. Aussi, le CESER BFC a la possibilité d'être force de proposition quant aux choix des sujets à évaluer.

Mai 2022 – Autosaisine – Facteurs de réussite de la Transition énergétique en BFC

- Des niveaux d'échelle mondiale, européenne, nationale et locale qui s'entrecroisent : le CESER BFC a indiqué que «L'action des collectivités territoriales en matière de transition énergétique recoupe un nombre important de compétences obligatoires ou facultatives réparties entre les différents niveaux de collectivités. L'un des enjeux est donc la coordination et la concertation pour la définition de projets de territoire partagés et pour la mise en œuvre concrète des actions pour atteindre des objectifs communs.»
- Dans sa préconisation n°1, intitulée «Favoriser l'appropriation des énergies renouvelables», le CESER BFC a indiqué qu'il était important de «travailler avec les différents acteurs du territoire le plus en amont des projets (État, Région, EPCI... entreprises et habitants) nécessitent des moyens d'ingénierie et d'animation supplémentaires.»
- Dans sa préconisation n°7, intitulée «Affirmer le rôle de pilote de la Région en matière de gouvernance», le CESER BFC a indiqué qu'il serait pertinent de «organiser une conférence annuelle réunissant les EPCI, les syndicats d'énergie, l'agence régionale de la biodiversité et tous les opérateurs pour partager l'état d'avancement des projets, les bonnes pratiques, les freins et identifier les sujets majeurs transversaux.» et «décloisonner et être imaginatif en matière de financement et mieux collaborer entre les acteurs publics, privés et les banques.»

Mai 2024 – Contribution - Rapport de modification du SRADDET dans ses volets ZAN, déchets et logistique

- **Ambition réaliste et mesurable : le CESER BFC a rappelé «Le SRADDET est-il en l'état porteur d'une ambition claire, réaliste et mesurable en matière de lutte contre l'étalement urbain ?». Cette contribution du CESER à la modification du SRADDET lui donne une nouvelle occasion d'y revenir pour mesurer le chemin parcouru et, peut-être, répondre une nouvelle fois à cette question.»**

Ne pas confondre “évaluation pratique” (acte de mesurer l'efficacité d'une politique) et “évaluation théorique” (acte de s'intéresser aux outils/méthodes d'évaluation)

RÉALISER UN SUIVI DES SUITES AUPRÈS DES DÉCIDEURS

Propos général

Le CESER BFC a entrepris, depuis plusieurs années, une démarche visant à valoriser ses travaux auprès de l'Exécutif régional, ainsi qu'auprès des acteurs concernés par les recommandations formulées dans ses saisines/autosaisines. Cette démarche de valorisation, dans un souci de transparence et de lisibilité des travaux du CESER BFC, poursuit trois objectifs principaux : confronter nos recommandations à la réalité du terrain en rencontrant les acteurs locaux (institutions, acteurs économiques, associations, etc.), ajuster et mettre à jour nos préconisations, et enfin, rendre visible et communiquer nos productions à l'externe. Cette démarche de valorisation a

également pour objectif d'observer, de manière directe ou indirecte, comment nos préconisations sont prises en compte.

Mai 2022 – Autosaisine – Facteurs de réussite de la Transition énergétique en BFC

- Dans sa préconisation n°1, intitulée «Favoriser l'appropriation des EnR», le CESER BFC a indiqué qu'il était important d'expliquer, raconter et de célébrer. Pour cela, le CESER BFC a indiqué qu'il est pertinent de « montrer les retours positifs avec des exemples concrets sur le territoire».

4.3 CONTRIBUTION DU CESER NORMANDIE

Le 15 octobre 2024, le CESE a proposé au CESER de Normandie de s'associer à sa préparation d'un avis relatif à l'évaluation des politiques publiques environnementales, avis qui sera présenté en séance plénière du CESE à la fin du premier semestre 2025.

Le 25 novembre 2024, le CESER de Normandie a répondu favorablement à cette saisine du CESE en indiquant qu'il participerait sous forme de contribution écrite.

Le CESER de Normandie a confié la préparation de sa contribution à sa commission « *Budget - Évaluation des politiques publiques* », en concertation avec la commission « *Territoires – Environnement – Projets structurants* ».

Introduction

Les collectivités territoriales, leurs établissements et leurs groupements possèdent environ 20 % du parc immobilier public et supportent près de 60 % de l'investissement public civil (construction, transports

publics, développement de nouvelles technologies...) ⁵⁵. De ce fait, elles constituent des actrices publiques majeures de la transition écologique. Le CESER de Normandie partage donc avec le CESE ce constat : la réglementation nationale, conjuguée aux compétences et aux initiatives locales, a engendré une multitude de politiques publiques environnementales régionales. Cette multitude pose déjà en elle-même un problème de lisibilité pour la société civile. Combinée à la dégradation vécue ou ressentie de certains éléments environnementaux (pollutions, recul du trait de côte, inondations, canicules...), la société civile peut logiquement être amenée à s'interroger sur l'efficacité des politiques publiques environnementales. Évaluer ces politiques pour aller vers plus de transparence, de redevabilité, d'acceptabilité et de cohérence dans le temps s'avère impératif.

De par ses avis émis au fil du temps, le CESER de Normandie apporte déjà une « dimension évaluative » aux politiques environnementales de la Région. De par sa contribution aux évaluations des politiques environnementales de la Région, il tire des pistes d'améliorations possibles. Enfin, à travers la publication, en mars 2025, de son avis *Quel impact du budget régional sur l'environnement ? La démarche de « budget vert » de la Région Normandie*, le CESER soutient le développement de l'outil « budget vert » pour enrichir l'évaluation des politiques environnementales.

⁵⁵ [Budget vert des collectivités | collectivites-locales.gouv.fr](https://budget-vert-des-collectivites.fr/collectivites-locales/gouv.fr)

Avis émis par le CESER de Normandie sur les politiques environnementales régionales

Depuis la loi Grenelle II de 2010 portant engagement national pour l'environnement, les CESR sont devenus CESER et ont pour mission d'informer la Région sur les enjeux et conséquences environnementales des politiques régionales. Ainsi, en saisine ou en autosaisine, les CESER émettent régulièrement des avis sur des dispositifs, des politiques ou des enjeux environnementaux.

Le CESER est composé de membres des corps intermédiaires représentant la société civile. Ses avis contiennent des éléments d'état des lieux, d'analyse, de bilan et formulent des préconisations adressées aux parties prenantes du sujet considéré. L'élaboration de ces avis met en œuvre des outils ou des pratiques comme la constitution de comités de pilotage pluralistes, des auditions, la formulation de recommandations. Tous ces éléments participent à la « dimension évaluative » des avis du CESER, en germe avant même la promulgation en 2015 de la loi NOTRe, détaillée en deuxième partie de cette contribution.

Certes, un avis du CESER n'est pas une évaluation de politique publique, telle que définie par la SFE⁵⁶. Un avis exprime la position éclairée, argumentée et généralement consensuelle des conseillers. Une évaluation, contrairement à un avis, ne prend pas position. Une évaluation

rend compte de façon objective d'un processus évaluatif, mené selon une méthodologie spécifique à l'évaluation des politiques publiques, partagée par toutes les parties prenantes, vérifiable et donc incontestable. Elle ne donne pas d'opinion ou d'avis d'opportunité.

Néanmoins, compte tenu des éléments communs aux deux démarches, et du nombre important d'avis « environnementaux » émis par le CESER de Normandie⁵⁷, il nous a semblé important de commencer par se pencher sur ces derniers dans cette contribution.

En outre, le CESER de Normandie s'est toujours positionné en faveur de la transition écologique. En 2021, il a ainsi mobilisé les acteurs et les décideurs pour pérenniser, sur le site de Chapelle Darblay, une industrie d'économie circulaire (du papier journal recyclé vers le papier ondulé pour emballage en carton). En décembre 2024, à l'occasion de la restitution commune au Conseil régional et au CESER des travaux du GIEC normand⁵⁸, le CESER a de nouveau souligné ses positions sur la protection de l'environnement. Enfin, dans ses travaux de prospective, la dimension environnementale constitue un fondement. Ceux-ci abordent les conditions d'adaptation du territoire à la transition écologique pour mieux « vivre en Normandie en 2040 », et notamment sous l'angle du tourisme et de l'habitat.

⁵⁶ SFE : Société Française d'Évaluation – Qu'est-ce que l'évaluation ?

⁵⁷ L'environnement constitue, avec la formation professionnelle, la thématique de saisine la plus fréquente du CESER de Normandie.

⁵⁸ GIEC 2, restitution des travaux | Ceser Normandie

La chronologie des avis du CESER de Normandie en matière d'environnement se présente ainsi :

Reconversion de la tourbière de Baupte-Sèves	Décembre 2024
Modification du SRADET ⁵⁹ de Normandie, précisant l'objectif territorialisé de réduction par deux de la consommation d'espaces pour la décennie 2021-2030	Mars 2024
Composition de la conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols	Mars 2024
Modification du SRADET de Normandie, intégrant un objectif territorialisé de réduction par deux de la consommation d'espaces pour la décennie 2021-2030	Avril 2023
L'eau en Normandie – Enjeux d'une gestion durable de la ressource	Avril 2023
Plan d'actions GIEC normand	Décembre 2022
Plan Normandie solaire	Décembre 2022
Stratégie régionale pour la biodiversité Normandie 2030	Octobre 2022
Nouvelle politique régionale eau et changement climatique	Juin 2022
Maintien du SRADET et évolutions à venir	Décembre 2021
Stratégie régionale pour la valorisation des sédiments de dragage	Octobre 2021
Bilan carbone de la collectivité régionale (données 2019)	Octobre 2021
L'hydrogène en Normandie – Petites molécules, grands enjeux	Octobre 2021
Contribution à la Stratégie nationale pour la biodiversité	Avril 2021
Climat – Comment les collectivités peuvent agir ?	Décembre 2020
Plan Normandie Bâtiments durables	Octobre 2020
Plan régional de prévention et de gestion des déchets	Juin 2020
Les fonds européens en Normandie : comment mieux accompagner les porteurs de projet	Juin 2020
SRADET	Décembre 2019
Améliorer les mobilités du quotidien	Avril 2019

59 SRADET : Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'égalité des Territoires

On constate ainsi que se succèdent et s'entremêlent des avis de nature diverse (saisines, autosaisines) sur des sujets d'envergure variable (du SRADDET à la stratégie régionale relative aux sédiments de dragage).

En termes évaluatifs, dans ses avis, le CESER se prononce généralement *ex-ante* (c'est-à-dire en amont, en phase de conception, sur divers schémas de politique par exemple) et parfois *ex-post* (c'est-à-dire en aval, lorsque l'intervention publique est terminée, sur le bilan carbone par exemple).

Dans ses avis, le CESER de Normandie pointe régulièrement des obstacles à l'évaluation de la politique en question (exemples : dans le SRADDET, absence d'objectifs chiffrés de réduction des émissions de GES pour atteindre la neutralité carbone régionale en 2050 ; modalités de concertation trop restreinte concernant la Composition de la conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols...). Le CESER a également régulièrement plaidé en faveur d'une éco-conditionnalité des aides et subventions régionales, et pour une mise en cohérence de l'ensemble des politiques régionales avec les enjeux climatiques et environnementaux.

Contribution du CESER aux évaluations des politiques régionales environnementales

La Région Normandie a commencé à mener des évaluations de politiques publiques, au sens de la SFE, à partir de 2018. En parallèle, le CESER s'est formé en interne sur cet outil

de pilotage des politiques publiques, pour ensuite se positionner sur sa nouvelle compétence de contribution à l'évaluation des politiques publiques régionales, conférée par la loi NOTRe⁶⁰ en 2015.

Suite à des échanges entre la Région et le CESER, cette contribution se traduit aujourd'hui par :

- En début de phase 1 de préparation de l'évaluation : la consultation du CESER par la Région au cours de la rédaction de la note de commande de l'évaluation
- En fin de phase 2 de conduite de l'évaluation : la participation du CESER aux réunions du comité de pilotage de l'évaluation.
- ***Lors de sa première réunion, le comité de pilotage examine le rapport intermédiaire de l'évaluation. Celui-ci présente l'analyse des données collectées, selon le référentiel d'évaluation préétabli.***
- ***Lors de la deuxième réunion, le comité de pilotage examine les conclusions (en réponse aux questions évaluatives) et les recommandations (identifiant les pistes pour renforcer la performance de l'intervention publique).***

Le CESER de Normandie a ainsi contribué à une trentaine d'évaluations de dispositifs ou politiques publiques régionaux. Sur ce total, environ un cinquième porte sur des dispositifs ou politiques environnementales :

60 NOTRe : Nouvelle Organisation Territoriale de la République

1. Évaluation des Mesures agro-environnementales et climatiques (Maec), en 2018
2. Évaluation du plan “Bâtiments durables”, en 2019
3. Évaluation environnementale du programme opérationnel Feder⁶¹ FSE⁶² 2021-2027, en 2020
4. Bilan carbone de la collectivité régionale, démarche avec une méthodologie nationale réglementaire propre, différente d’une évaluation mais dans un esprit proche, effectuée en 2021 sur les données 2019. Sur saisine de la Région, le CESER a également émis un avis sur ce bilan carbone.
5. Évaluation d’impact du Feder 2021-2027 sur le volet des énergies renouvelables (investissement dans les installations de méthanisation et de bois énergie), en 2021.

Sur ces cinq évaluations, au moins trois (Maec, programme opérationnel Feder-FSE et bilan carbone) sont rendues obligatoires par la réglementation. Ces évaluations s’étalent de 2018 à 2021, et d’autres sont à venir, dont le bilan carbone « 2021 », qui est en cours de réalisation. Au long de ces années, la Région, tout comme le CESER, se sont progressivement installées dans la pratique de l’évaluation et dans sa contribution. De part et d’autre, la méthodologie s’est optimisée au fil du temps et l’on demeure encore dans un processus d’amélioration continue. Les archives du CESER sur ces évaluations sont donc modestes et de nombreux conseillers ont quitté la structure depuis leur réalisation. C’est pourquoi le CESER n’est pas en capacité d’émettre un avis précis sur chacune de ces évaluations.

Néanmoins, le CESER de Normandie salue d’abord cette production d’évaluations de politiques environnementales. Même si le nombre peut sembler modeste, et notamment inférieur à celui des avis « environnementaux » du CESER, il est à relativiser au regard de l’activité des autres Régions. En effet, la Région Normandie est réputée pour être en France l’une des plus impliquées dans l’évaluation des politiques publiques, en nombre d’évaluations notamment. Malgré les restrictions budgétaires partout en cours, son programme d’évaluations est d’ailleurs maintenu.

De plus, ces évaluations sont conduites sous l’égide d’un service compétent, bien que peu fourni au regard de l’enjeu de l’évaluation dans le pilotage des politiques publiques aujourd’hui. La procédure globale d’évaluation est donc cohérente, la production parfois variable en fonction du prestataire externe. Là encore, le CESER de Normandie est optimiste sur la fiabilisation des cabinets privés au gré de la pratique. En outre, la Région réalise aussi des évaluations avec ses propres moyens.

La Région Normandie communique sur l’évaluation des ses politiques via une rubrique de son site Internet présentant brièvement sa démarche et les synthèses des évaluations réalisées⁶³, et permettant en bas de page d’envoyer un message à la Région, via l’interface Dialogue citoyen. Le CESER estime que ce type de communication demeure confidentielle et ne favorise pas le débat pluraliste. La communication sur les évaluations auprès du grand public est encore à développer, ainsi que l’organisation du débat citoyen, à l’instar de ce que définit la SFE. D’après elle, l’évaluation a pour but « d’apprécier

⁶¹ Feder : Fonds Européens de Développement Régional

⁶² FSE : Fonds Social Européen

⁶³ Budget et évaluation des politiques publiques | Région Normandie

la valeur des actions menées afin de les améliorer, et ainsi aider les responsables à prendre pour l'avenir de bonnes décisions. Il ne suffit pas de dire ce qu'on fait et de vérifier qu'on l'a fait, il faut aussi apprécier si l'action menée obtient des résultats, répond aux besoins et aux attentes des citoyens et de la société en général. »⁶⁴ Ainsi, une évaluation répond à « une finalité démocratique, qui consiste à rendre compte de l'action publique, à communiquer sur ses résultats, ou à mobiliser les citoyens par une mise en débat public ».

Dans ses évaluations, la Région Normandie sonde les usagers ou partenaires de la politique publique concernée. Mais ces derniers ne sont pas invités aux réunions des comités techniques ou de pilotage, qui cadrent la démarche d'évaluation, restituent les résultats et rédigent les recommandations. Pour optimiser ses évaluations, dont celles de ses politiques publiques environnementales, la Région Normandie gagnerait à associer plus étroitement les usagers et les partenaires au processus d'évaluation de la Région. En effet, dans une finalité stratégique, pour « adapter, réorienter la politique publique, améliorer la connaissance des besoins et des attentes », la SFE incite à « partager le diagnostic et les orientations avec les partenaires. »

Dans la même perspective, la Région pourrait associer plus étroitement au processus le CESER, fort de son expérience acquise en termes d'évaluation, notamment à des étapes clés telles que :

- **La rédaction du cahier des charges de l'évaluation (en fin de phase 1)**
- **L'élaboration du référentiel d'évaluation (en début de phase 2)**

Dans les faits, aujourd'hui, le CESER découvre le travail effectué seulement en fin de processus.

De même, concernant la programmation générale des évaluations, au-delà de son information ou de sa consultation, la Région pourrait prendre en compte les propositions du CESER.

Enfin, la SFE précise que l'évaluation vise à une finalité opérationnelle en clarifiant « les objectifs et les résultats à atteindre ». Le CESER Normandie constate que nombre de dispositifs et de politiques régionales, y compris environnementales, peinent encore à définir, dès leur conception, des objectifs clairs et des résultats ciblés, ainsi que des indicateurs précis. Ce n'est pas le processus intrinsèque d'évaluation qui est ici en cause, mais la construction même des politiques publiques. En Normandie, la Région a énormément investi depuis des décennies pour développer le réseau ferroviaire. Cette politique, qui correspond certes aux recommandations générales quant à l'atténuation du dérèglement climatique et à la préservation de l'environnement, mérite néanmoins d'être consolidée par une évaluation objective et précise, au regard des montants investis. En l'occurrence, la référence à des objectifs précis

⁶⁴ Qu'est-ce que l'évaluation ? - Société Française de l'Évaluation

établis en amont fait défaut pour mesurer l'efficacité écologique de cette politique. Cependant, l'itération des évaluations menées met en exergue ce défaut de définition initiale des objectifs dans la construction des politiques publiques, ce qui devrait conduire à un changement de pratiques.

À cet égard, à travers sa participation aux comités de pilotage, le CESER observe que certains conseillers régionaux ou agents ne sont pas bien au fait de l'évaluation des politiques publiques. En complément du guide diffusé en interne à la Région Normandie depuis 2022, il semblerait opportun pour la Région de développer la formation de ses élus et de ses services à l'évaluation des politiques publiques. Le CESER lui-même s'est formé et se recycle. Un module de formation commune entre Région et CESER pourrait être envisagé, pour favoriser le partenariat.

Élargir et enrichir l'évaluation des politiques publiques environnementales grâce à la démarche de « budget vert »

Le CESER de Normandie a publié, en mars 2025, un avis intitulé *Quel impact du budget régional sur l'environnement ? La démarche de « budget vert » de la Région Normandie*. Le « budget vert » dont il est ici question correspond à l'analyse de l'impact environnemental des dépenses d'une structure.

Ce « budget vert » ou « budgétisation verte » est la traduction en français du concept de « green budgeting », mis en exergue par l'OCDE depuis 2017. Cette approche monétaire vise à progresser concrètement dans la protection

de l'environnement, en analysant rigoureusement les flux financiers au regard de leur impact sur l'environnement. Aujourd'hui, une bonne cinquantaine de ministères des finances à travers le monde ont introduit des pratiques de « Climate Budget Tagging ».⁶⁵

La France est en position de leader dans ce domaine. Depuis 2020, l'État français annexe chaque année à sa loi de finances son « budget vert »⁶⁶. À partir de 2025, toutes les collectivités territoriales de plus de 3500 habitants devront annexer à leur compte administratif⁶⁷ ou compte financier unique un « impact du budget pour la transition écologique ». C'est l'introduction au niveau local du « budget vert », qui amènera à terme à coter tous les postes annuels de dépenses favorable, mixte, défavorable, ou neutre, au regard des 6 objectifs environnementaux de la taxonomie européenne :

- 1) La lutte contre le changement climatique, résumée par le terme « atténuation climat » ;
- 2) L'adaptation au changement climatique et à la prévention des risques naturels, résumée par le terme « adaptation climat » ;
- 3) La gestion des ressources en eau, résumée par le terme « eau » ;
- 4) La transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques, résumée par le terme « déchets » ;
- 5) La lutte contre les pollutions de l'eau, de l'air et des sols, résumée par le terme « pollutions » ;

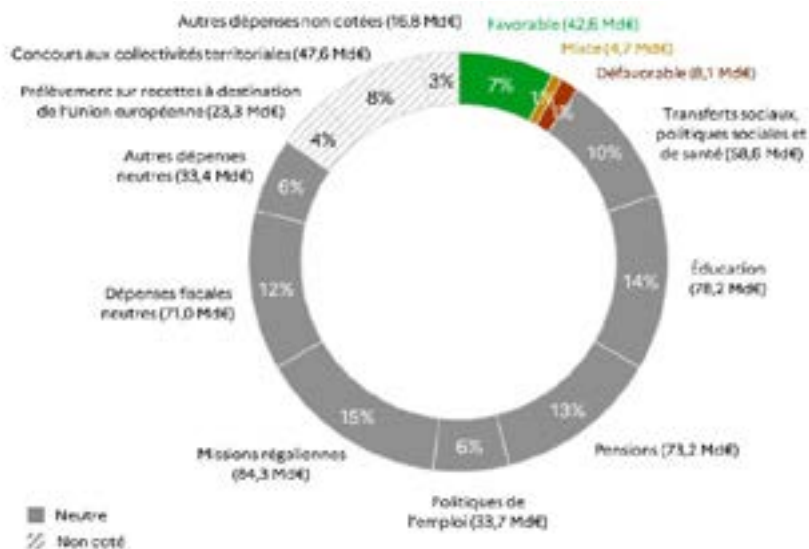
⁶⁵ Source : I4CE (*Institute For Climate Economics*) le 2 juillet 2024

⁶⁶ Le budget vert : un outil de transparence au service de la transition écologique | budget.gouv.fr

⁶⁷ Le compte financier unique (CFU) constitue le document budgétaire qui se substitue à la fois au compte administratif (CA) et au compte de gestion. Expérimental depuis 2019, le compte financier unique deviendra obligatoire au titre de l'exercice 2026 pour toutes les entités publiques.

- 6) La préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles, résumée par le terme « biodiversité ».

En voici un exemple avec le « budget vert » du projet de loi de finances 2025 de l'État :



Le « budget vert » constitue une nouveauté parmi les outils de politique environnementale. La palette était déjà fournie avec des schémas réglementaires tels que le SRADDET, la COP Normandie⁶⁸, ou des initiatives volontaires comme le GIEC Normand et les divers dispositifs de transition écologique. Cet outil d'évaluation doit donc trouver sa place et être mis en cohérence avec les autres.

Le « budget vert » est au service de la politique environnementale et doit se nourrir de ce contexte pour son optimisation.

Le « budget vert » est souvent désigné comme « évaluation environnementale du budget ». Cela ne doit pas amener à assimiler le « budget vert » à une évaluation de politique publique environnementale. En effet, une politique publique ne se résume pas simplement à la mise en œuvre de moyens

68 Cf. Territorialisation de la planification écologique - COP Normandie | DREAL Normandie

financiers, mais aussi à la mise en œuvre de moyens juridiques et administratifs. De plus, l'évaluation d'une politique publique apprécie la valeur de l'action publique en questionnant notamment sa pertinence, son efficacité, les effets de la dépense (notamment effet d'aubaine, effet pervers...), et non pas seulement l'objet de la dépense. De même qu'une politique publique ne se réduit pas à son seul budget, l'évaluation d'une politique publique ne peut pas se réduire à sa seule analyse budgétaire. Donc le « budget vert » n'est pas et ne peut pas constituer à lui tout seul un outil d'évaluation de politique publique environnementale.

En revanche, le « budget vert » peut utilement contribuer à l'évaluation des politiques publiques environnementales. Les cotations du budget vert donnent des éléments d'aide à la décision et contribuent ainsi au pilotage des politiques publiques. Le « budget vert » contribue, avec ses cotations, à mesurer l'efficacité écologique des politiques menées. En effet, ces cotations sont établies selon une méthodologie robuste et coconstruite entre des experts de la finance, de l'environnement, et de l'administration publique⁶⁹. Comme l'évaluation des politiques publiques, le « budget vert » permet d'évaluer « ex-ante », au moment des orientations budgétaires et du budget primitif, et « ex-post », au moment du compte financier unique.

Le code général des collectivités territoriales confère aux CESER le rôle d'émettre un avis sur le budget de la Région ainsi que de « contribuer » à l'évaluation des politiques publiques régionales. Pour ces deux raisons, les CESER sont donc fortement intéressés par les « budgets verts ». Au sein de l'association CESER de France, le

groupe de travail dédié à l'évaluation des politiques publiques a été saisi pour se pencher sur le « budget vert ». Le CESER de Normandie encourage cette démarche, afin que CESER de France se positionne sur ce nouvel outil de pilotage des politiques publiques et sur ses interactions avec l'évaluation, et afin que l'association incite chaque CESER à émettre l'avis le plus pertinent possible sur le « budget vert » de sa Région.

De même que pour l'évaluation des politiques publiques, le CESER de Normandie engage toutes les parties prenantes (Régions, CESER, conseillers, agents...) à s'acculturer et à se former au « budget vert ». En exercice pratique, le CESER de Normandie prévoit ainsi d'appliquer l'analyse environnementale aux dépenses de son propre budget de fonctionnement.

Enfin, et pour une cohérence globale, le CESER de Normandie engage la Région Normandie à prévoir une évaluation de sa propre démarche de « budget vert », en tant que politique publique.

La COP Normandie est une feuille de route visant à décliner, à l'échelon régional les objectifs nationaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de protection de la biodiversité, dans le cadre de la démarche de planification écologique.

Répondre aux questions telles que « Qu'a-t-on fait ? A-t-on bien fait ? Comment faire mieux ? » permettra de conforter le « budget vert » dans sa pertinence et sa transparence démocratique.

69 L'État lui-même suggère de suivre cette méthodologie établie par l'ACE-CDC Biodiversité.

Conclusion

Le CESER de Normandie considère que l'enjeu majeur de la transition écologique nécessite des politiques publiques environnementales évaluables et correctement évaluées. Il s'agit d'une progression collective qui a déjà été engagée, mais doit encore être significativement soutenue pour consolider la politique environnementale, dans son efficacité, dans sa transparence et dans son dialogue citoyen, pour une meilleure acceptabilité. À cette fin, l'acculturation générale à l'évaluation doit se poursuivre pour déployer pleinement cette pratique et l'enrichir de nouveaux outils tels que le « budget vert ».

On constate que c'est souvent à l'occasion de difficultés budgétaires ou de crise de légitimité de l'action publique que la pratique de l'évaluation progresse. Les gouvernants se trouvent alors dans l'obligation d'entreprendre des démarches de modernisation et donc de développer un regard sur la performance de leur propre action. La France et la transition écologique étant actuellement concernées par le contexte décrit plus haut, on peut espérer que celui-ci contribuera à l'amélioration de l'évaluation des politiques publiques environnementales.

4.4 CONTRIBUTION DU CESER PAYS-DE-LA-LOIRE

Rapporteure pour le CESER Pays de la Loire / Mme Feufeu - (VP déléguée EPP - coordinatrice Groupe Appui) - M. Drouillet - (Chargé d'étude).

1. Quelles sont les instances d'évaluation sur votre territoire ?

Chambre Régionale des Comptes Pays de la Loire : sur volet environnement : « La transition écologique au département de Loire-Atlantique » - 06/2024

Rappel : Conseil régional des Pays de la Loire 2007/2013 - Dispositif régional d'évaluation (État/Région CPER & Fonds européens).

Conseil régional des Pays de la Loire actuel : personne référente au sein de la mission d'inspection générale, évaluation des fonds européens externalisée Les seules occurrences « évaluation » sont en lien avec des financements européens :

<https://www.paysdelaloire.fr/recherche?requete=évaluation&media=All>
« Contribution à une évaluation » : sollicitations rares du CESER : SRFSS en 2023 / Apprentissage en 2019... Plus généralement, uniquement des demandes d'avis (obligatoires / ou en auto-saisine) sur des politiques environnementales (rares) ou des politiques présentant certains volets environnementaux : avis

sur le Budget vert (récent et + proche d'un audit comptable) avis sur le Rapport annuel Développement Durable, Stratégie régionale biodiversité 2014, SRCE 2015...

- DREAL : <https://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/evaluationenvironnementale-r218.html>

Ville de Nantes : <https://dialoguecitoyen.metropole.nantes.fr/pages/les-cahiers-de-levaluation>

NANTES MÉTROPOLE :

The screenshot shows the 'Dialogue Citoyen' section of the Nantes Métropole website. The main heading is 'Une métropole en pleine santé, pour tous'. Below it, there's a sub-header 'Participez à l'évaluation citoyenne'. The page features a navigation bar with four tabs: 'Avis citoyens', 'Avis citoyens', 'Résumé de l'évaluation', and 'Répondre à l'avis citoyen'. The 'Résumé de l'évaluation' tab is currently selected. The main content area displays the dates 'Du 1 janvier 2023 à 11 22 au 31 juillet 2023' and a paragraph explaining that the contributions and proposals of participants will be compiled into a 'rapport d'évaluation' to be presented to the Métropole's council in early 2023. At the bottom, there is a blue button labeled 'Télécharger le rapport d'évaluation'.

2. Pouvez-vous indiquer 2 ou 3 exemples d'évaluation de politique publique environnementale réalisée sur votre territoire et préciser en quoi elle vous a paru utile/intéressante/... ?

Évaluation ETAT :

Contrat de plan État-région 21-24 / volet mobilité :

« Évaluation environnementale stratégique intégrant le projet d'avenant relatif au volet mobilités 2023-2027 - Rapport environnemental décembre 2023 »
Reprise en page 153 d'un extrait de l'avis du CESER de décembre 2023 :

Le CESER des Pays de la Loire, dans son avis du 18 décembre 2023, salue l'accent fort donné dans le CPER sur le transport ferroviaire (330 M€ sur 730) et aux mobilités actives, dans le cadre de la transition énergétique et écologique.

(+ Consultation publique)

Évaluation ETAT-Région / PRSE 2 :

Bilan du plan régional santé environnement (PRSE) 3 (2023) :
<https://www.paysdelaloire.prse.fr/bilan-du-prse3-retrospective-desactions-2016-2021-a914.html>

Bilan et évaluation du PRSE 2 (2014) : <https://www.paysdelaloire.prse.fr/bilan-et-evaluationdu-plan-regional-2010-2013-a42.html>

3. Au vu de votre expérience, quelques exemples de bonnes pratiques d'évaluation en matière environnementale ?

Construction partagée (collectivité/opérateurs) des objectifs/critères/indicateurs.

Prise en compte de données qualitatives.

Intégration de données socio-économiques.

4. Au vu de votre expérience, quelques exemples de mauvaises pratiques d'évaluation en matière environnementale ?

Évaluer l'efficacité plutôt que l'efficience.

Restriction à une évaluation quantitative.

Annexes

1

Composition de la commission permanente de l'environnement à la date du vote

Président

Sylvain BOUCHERAND

Vice-Présidente

Evanne JEANNE-ROSE

Vice-Président

Gilles VERMOT DESROCHES

Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale

Claire TUTENUIT

Agriculture

Antoine AMÉCOURT (d')

Thierry COUÉ

Alain DURAND

Pascal FEREY

Alternatives sociales et écologiques

Eric MEYER

Artisanat et professions libérales

Aminata NIAKATÉ

CFDT

Soraya DUBOC

Pascal GUIHÉNEUF

Marie-Hélène MEYLING

Albert RITZENTHALER

CFTC

Eric HEITZ

CGT

Laurence HOFFFLING

Alain LE CORRE

Fabienne TATOT

CGT-FO

Béatrice CLICQ

Hervé QUILLET

Entreprises

Pierre GOGUET

Catherine GUERNIOU

Nadine HAFIDOU

Gilles VERMOT DESROCHES

Associations

Martin BOBEL

Benoît MIRIBEL

Jean-Pascal THOMASSET

Environnement et nature

Sylvain BOUCHERAND

Julie MARSAUD

Élodie MARTINIE-COUSTY

Nicolas RICHARD

Familles

Marie-Josée BALDUCCHI

Non Inscrits

Corine BEAUFILS

OEMJ

Evanne JEANNE-ROSE

Outre-mer

Ghislaine ARLIE

Hélène SIRDER

UNSA

Fanny ARAV

2

Liste des personnes auditionnées

Eric Allain

Conseiller maître à la deuxième chambre de la Cour des comptes

Adam Baïz

Coordonnateur de l'évaluation des politiques publiques et des partenariats académiques à la Cour des comptes

Audrey Coreau

Cheffe du service de l'économie verte et solidaire au Commissariat général au développement durable (CGDD)

Charlotte Halpern

Docteure en science politique, chercheuse au Centre d'études européennes et de politique comparée de Sciences Po, codirigeante de l'axe Politiques environnementales du Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP)

Magali Reghezza-Zitt

Géographe, docteure spécialisée dans les risques naturels et l'adaptation au changement climatique, conseillère référendaire en service extraordinaire à la Cour des comptes

Thomas Roussel

Directeur de programme évaluation et ressources au Secrétariat général à la planification écologique (SGPE)

Jean-Baptiste Savin

Directeur adjoint de l'appui aux stratégies pour la biodiversité, direction générale déléguée « Mobilisation de la société » à l'Office français de la biodiversité (OFB)

Benoît Simon

Directeur associé de Planète Publique, membre du groupe « Evaluation des politiques de Transition Ecologique » à la Société française de l'évaluation (SFE)

Personnes reçues en entretien

Muriel Métivet

Adjointe au chef de service « Pilotage des transformations » à la direction interministérielle de la transformation publique (DITP)

3

Membres des CESER et CODEV ayant participé aux travaux de la commission

M. Philippe AUZIERE

CESER Ile-de-France, président de la commission environnement transition énergétique

M. Luc BLANCHARD

CESER Ile-de-France, commission aménagement du territoire et commission environnement et transition énergétique

M. Lucien BOLOTTE

Coordinateur du comité d'évaluation de la transition sociale et écologique (CETSE) du Conseil de développement de la Métropole de Rouen

M. Eric BALAUD

CESER Grand-Est, président du groupe de travail spécialisé "évaluation"

Mme Marlène BOURDIN

Coprésidente du conseil de développement du Grand Poitiers

M. Olivier BRASSEUR-LEGRY

CESER Bourgogne Franche Comté, représentant du CESER BFC au comité régional d'évaluation de la région BFC

Mme Marie-Claude BRIET-CLEMONT

CESER Grand-Est, présidente du CESER

M. Etienne CLEMENT

CESER Grand-Est, président de la commission environnement

Alain COULLON

Conseil de développement de Métropole Grand Lyon

Mme Caroline DEBOUVRY

CESER Bourgogne Franche Comté, vice-présidente « Relations extérieures » et « Évaluation des politiques publiques régionales » et représentante du CESER BFC au comité régional d'évaluation de la région BFC

Mme Lucie DE BRITO

CESER Hauts-de-France, présidente de la commission environnement

Mme Cathy DELAIRE

CESER Hauts-de-France, présidente de la commission évaluation

Mme Bérangère FEUFEU

CESER Pays-de-la-Loire vice-Présidente déléguée à l'évaluation des politiques publiques

Mme Marie-Odile GRANDCHAMP

CESER Ile-de-France, commissions environnement et transition énergétique et tourisme

Mme Martine-Esther PETIT

CESER Bourgogne Franche Comté, vice-présidente en charge du 3ème collège, membre de la commission Territoires-Environnement

M. François THIBAUT

CESER Bourgogne Franche Comté, président de la commission territoires-environnement

M. Maxence DROUILLET

CESER Pays-de-la-Loire, chargé d'études

Mme Françoise DUBOIS

CESER Hauts-de-France, secrétaire générale

M. Robert MATRICON

CESER Hauts-de-France, directeur du CESER

M. Cyrille PRADAL

CESER Hauts-de-France, chargé de mission

Mme Laurence RÉGLÉ

CESER ILE-DE-FRANCE, chargée de mission

Mme Solenne GUYOT

CESER Grand-Est, cheffe du service « Ingénierie, évaluation et prospective »

M. Nicolas HUGUET

CESER Bourgogne Franche Comté, chargé d'études commission territoires-environnement

4

Instances réalisant des évaluations des politiques publiques environnementales

TYPE	EXEMPLES	DATE DE CREATION	STATUT	MISSIONS ET TYPES D'EVALUATION	SECTEURS
Parlement	Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques = OPECST	1983	Délégation parlementaire composée de 18 députés et 18 sénateurs	Informier le Parlement des conséquences des choix de caractère scientifique et technologique	Multisectoriel
	Assemblée nationale, Comité d'évaluation et de contrôle - CEC	2009	Comité présidé par le président de l'AN (36 mb)	Evaluation des politiques publiques (selon art. 24 de la Constitution)	Politiques publiques transversales
	Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire	2009	73 membres		aménagement du territoire, constructions, transports, équipements, infrastructures, travaux publics, environnement, chasse
Organe Juridictionnel	Cour des comptes	1807	Juridiction indépendante se situant à équidistance du Parlement et du gouvernement	Juger les comptes des comptables publics ; contrôler l'emploi de l'argent public ; certifier les comptes de l'Etat et du régime général de la sécurité sociale ; évaluer les politiques publiques	Multisectoriel
Organes de l'exécutif	CESE	1925	Organe consultatif composé de représentants des corps intermédiaires, rattaché aux services du Premier ministre	Contribue à l'évaluation des politiques publiques	Compétence environnementale depuis 2008
	France Stratégie et son réseau	2013	Direction d'administration centrale rattachée aux services du Premier ministre	Prospective ; débat ; propositions de réformes et évaluation des politiques publiques	Multisectoriel
	DITP (ex SGMAP)	2017	Direction d'administration centrale (rattachement aux services du Premier ministre)	Accompagnement des ministères dans leurs projets de transformation	Multisectoriel
	Insee	1946	Direction	Collecte, production et	Multisectoriel

Organes de l'exécutif			d'administration centrale du ministère de l'Economie et des Finances	diffusion de statistiques publiques ; études et analyses pouvant aller jusqu'à l'évaluation des politiques publiques	
	Services d'études des ministères : Dae, Drees, Deep, etc.	Variable selon les entités	Services statistiques ministériels	Collecte, production et diffusion de statistiques publiques ; études et analyses pouvant aller jusqu'à l'évaluation des politiques publiques	Sectoriel
	Corps d'inspection et de contrôle : IGF, IGAS, IGA, etc.	Variable selon les entités	Corps d'inspection ministériels et interministériels	Contrôle ; audit et évaluation ; conseil.	Sectoriel
	Haut Conseil pour le Climat (HCC)	2018	Instance consultative indépendante	Rapport annuel sur la mise en œuvre des PP ; avis sur les stratégies ; analyse et évaluation des PP	Sectoriel (environnement et climat)
	Commission de régulation de l'énergie	2000	Autorité indépendante chargée de garantir le bon fonctionnement des marchés français de l'énergie	Rapports, études, évaluations	Sectoriel (énergie)
	CEPREMAP	1967	Association (loi 1901) placée sous la tutelle du ministère de la Recherche	Recherche	Multisectoriel
	INRA	1946	Établissement public de recherche sous la tutelle des ministères en charge de l'agriculture et de la recherche	Recherche	Sectoriel (agriculture, environnement)
	Agence de la transition écologique (Ademe)	2018	Établissement public à caractère industriel et commercial sous la tutelle du ministère chargé de la transition écologique, du ministère chargé de l'économie et des finances et du ministère chargé de l'enseignement supérieur.	Participation à la construction des politiques nationales et locales de transition écologique et évaluations des politiques publiques	Sectoriel (environnement)

Instances internationales	GREC	1988	Organisation intergouvernementale (195 États)	Évaluer les connaissances scientifiques, techniques et socio-économiques	Sectoriel (climat)
	IPBES	2012	Organisation intergouvernementale (147 États membres)	Rapports sur l'état de la biodiversité ; diffusion d'une connaissance pluridisciplinaire sur la biodiversité et les écosystèmes	Sectoriel (biodiversité)
Instances locales	CESER	1972	Assemblée consultative placée auprès du Conseil régional et de son président	Mission de consultation auprès des instances locales. Évaluation des politiques publiques locales.	Multisectoriel (localement)
	Conseils de développement CODEV	1964	Instance participative à l'échelle d'une intercommunalité	Contribue à l'élaboration, la révision, le suivi et l'évaluation d'un projet local	Multisectoriel (localement)
	Groupe régional d'Experts sur le Climat GREC	Variable (années 2000)	Réseaux de chercheurs et d'acteurs territoriaux (publics, privés)	Aide à la décision	Climat
	Agences régionales énergie-climat (AREC)	Variable	Structures publiques agissant par délégation des régions	Animation du réseau ; études ; financements	Energie-climat
	COP régionales	2023	Parties prenantes au niveau régional ; présidence du préfet de région et du président du conseil régional	Planification écologique au niveau régional	multisectoriel
Caisse nationales	Cnaf, Cnam, etc.	Variable selon les entités	Organismes sociaux	Définir la stratégie au niveau national, coordonner et soutenir les organismes de son réseau	Sectoriel
Sociétés savantes	Société française de l'évaluation (SFE)	1999	Association (loi 1901) de professionnels	Promotion de l'évaluation et formation	

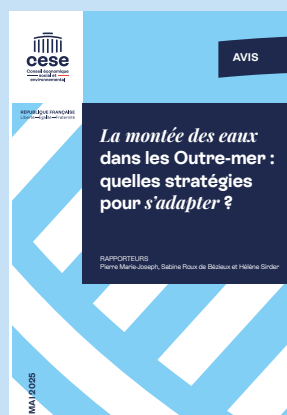
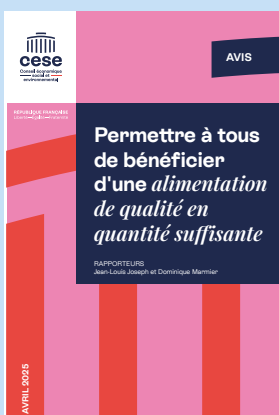
Cabinets de conseil et d'études					
Universités et écoles (non exhaustif)	École d'économie de Paris (PSE) dont l'Institut des politiques publiques (IPP)	2006 2012		Formation et recherche	Multisectoriel
	Toulouse School of Economics (TSE)	2006		Formation et recherche	Multisectoriel
	Université de Dauphine	1968		Formation et recherche	Multisectoriel
	Sciences Po dont : le LIEPP et l'OFCE	1872 2011 1981		Formation et recherche	Multisectoriel
	GENES dont le CREST	1994		Formation et recherche	Multisectoriel

5

Table des sigles

ADEME	Agence de la transition écologique
ARS	Agence régionale de santé
CESER	Conseil économique social et environnemental régional
CODEV	Conseil de développement
COP	Conférence des parties
DITP	Direction interministérielle de la transformation publique
EEE	Espèce exotique envahissante
ENAF	Espaces naturels, agricoles et forestiers
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPR	European/Evolutionary pressurized reactor : réacteur nucléaire à eau pressurisée.
FEDER	Fonds européen de développement régional
FSE	Fonds social européen
GRSE	Groupeement régional "santé environnement"
IGRIF	Inspection générale de la région Ile de France in itinere [évaluation] réalisée au cours de la mise en œuvre de l'intervention sur laquelle elle porte
INSP	Institut national des services publics
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MAEC	Mesures agroenvironnementales et climatiques
PAP	Projet annuel de performance
PCAET	Plan climat-air-énergie territorial
PENE	Projets d'envergure nationale ou européenne
PNACC	Plan national d'adaptation au changement climatique
PPE	Programmation pluriannuelle de l'énergie
PRSE	Plan régional santé-environnement
RAP	Rapport annuel de performance
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SDRIF	Schéma directeur de la région Île-de-France
SEQE	Système d'échange de quotas d'émission
SGPE	Secrétariat général à la planification écologique
SNB	Stratégie nationale biodiversité
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
ZAN	Zéro artificialisation nette

Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental



Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

ecese.fr

Retrouvez le CESE sur les réseaux sociaux



Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15^e, d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental • N° 411240012-000625 - Dépôt légal : juin 2025 • Crédit photo : Diocom



PEFC™ 10-31-2190



IMPRIM'VERT®

lecese.fr

9, place d'Iéna
75 775 Paris Cedex 16
01 44 43 60 00



**PREMIER
MINISTRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Direction de l'information
légale et administrative



**Les éditions des
Journaux officiels**

N° 41124-0012

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-167416-5