Quelles évaluations des politiques publiques environnementales ?

MERCREDI 11 JUIN 2025

SÉANCES PUBLIQUES PUBLIÉE LE 07/06/2025

Saisine liée : L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES ENVIRONNEMENTALES

Formation de travail liée : COMMISSION ENVIRONNEMENT

Présentation du projet d'avis : "L'évaluation des politiques publiques environnementales : un pilier démocratique à consolider

Le CESE a exposé et soumis au vote son projet d'avis "*L'évaluation des politiques publiques environnementales, un pilier démocratique à consolider"*. Les préconisations ont été présentées par Catherine Guerniou (Groupe Entreprises) et par Marie-Hélène Meyling (Groupe CFDT).

Avec les effets du dérèglement climatique de plus en plus forts, fréquents et proches, les enjeux écologiques sont parties intégrantes des décisions de notre pays et une préoccupation majeure pour les citoyens.

- **Coût de l'inaction climatique 5 X plus important que l'action climatique** (source World economic forum)
- **1ère préoccupation environnementale des Français : le réchauffement de la planète** (+ 16 points entre 2010 et 2024, source : SDES, plateforme Environnement de l'enquête « Camme » de l'Insee -2024)

Des politiques publiques environnementales nombreuses ...

Afin de respecter l'Accord de Paris de 2015, plusieurs politiques publiques environnementales ont été déployées par la France et déclinées en stratégies, plans d'adaptation, règlementations et normes, mesures sectorielles, actions locales, outils (incitation, droit, fiscalité ...). La stratégie française sur l'énergie et le climat (SFEC) se décline au niveau national et se territorialise également, avec entre autres, la Loi de programmation quinquennale sur l'énergie et le climat (LPEC), la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC), le Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC), la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE 2024-2033)

L'objectif ? Il s'agit à la fois de tenter d'enrayer le scénario d'une France à +4°, d'atteindre les objectifs de notre neutralité carbone et préserver l'environnement. Alors qu'il faut agir très rapidement et massivement pour tenir ces engagements, ces politiques publiques sont régulièrement remises en cause quant à leur efficacité, légitimité et cohérence, et ce dans un contexte budgétaire contraint. Avant de pouvoir mener une évaluation, il faut d'abord définir ce qu'est une politique publique environnementale :

> *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.)*

Le défi est donc large car les politiques publiques environnementales ont un **caractère transverse** particulièrement marqué : santé, économie, vie quotidienne, industrie, agriculture…. L'offre de *leasing* social pour les véhicules électriques, la protection

forte d’aires marines, la restauration d’un milieu écologique ou la dépollution d’un sol, sont des exemples de mesures et de politiques publiques environnementales dont l’évaluation s’avère complexe et longue car elle en mesure les effets à 10, 15, 20 ans.
Pour déterminer l'efficience de ces politiques, leur évaluation est essentielle, mais comment celles-ci sont-elles évaluées ?

... mais comment sont-elles évaluées ?

Lorsqu'elles sont évaluées, à quel stade le sont-elles et comment ?

? 3 phases

Ex ante : préalable à la conception même de la loi, du projet ou du programme envisagé, l'évaluation en estime la nécessité et prévoit les impacts (exemple des études d’impact accompagnant les projets de loi).
In itinere : l'évaluation suit le déroulement de la loi ou du programme ; elle en mesure les écarts éventuels avec les prévisions ; ce qui permet d’adapter, de réorienter voire d'abandonner une politique publique environnementale
Ex post : l'évaluation confronte les résultats obtenus aux objectifs initiaux pour éclairer les décisions suivantes en servant de base.

L'évaluation de ces politiques n'est que assez rarement anticipée, elle est parfois biaisée par exemple le PNACC 3 n'effectue pas de retour d'expérience sur l'efficacité des mesures des plans précédents (PNACC 1 et 2) et ne propose pas de critères d'évaluation permettant d'estimer les progrès accomplis.

? 5 critères

Pertinence : comment les objectifs de l’action répondent aux besoins exprimés et enjeux identifiés sur le thème
Cohérence : complémentarité/contradictions entre objectifs et les moyens engagés, entre objectifs du programme évalué (cohérence interne), ou avec d’autres dispositifs intervenant sur le thème (cohérence externe)
Efficacité : comment les objectifs ont été atteints/vont l’être (résultats, impacts à court terme/long terme...)
Efficience : mesure le rapport entre les moyens engagés et les résultats et impacts atteints.
Durabilité : détermine si les effets produits sont pérennes, s’ils persisteront une fois l’action ou le projet achevé.

La fixation d'objectifs trop ambitieux ou impossibles à atteindre, les difficultés à anticiper le changement exigé par l'accélération des impacts du dérèglement du climat, l'amélioration trop lente, la mobilisation des acteurs (gouvernement, ONG, expert, entreprise...), la coordination complexe amplifient cette remise en cause des évaluations.

Comment développer et améliorer l'évaluation ?

Alors que nombre de rapports sont élaborés par le parlement sur les politiques publiques, le CESE est le premier a en réaliser sur l'évaluation des politiques publiques environnementales. Dans le travail mené par la Commission Environnement, le CESE questionne plusieurs points : l'impulsion institutionnelle est-elle suffisante ? Faut-il revoir la gouvernance et les instruments d’intervention publique pour une meilleure articulation avec les territoires ? En mobilisant plus d'acteurs, dont la société civile et les citoyens ? Faut-il développer l'acculturation de l'évaluation ? Faut-il développer les liens entre décideurs, chercheurs, évaluateurs et instances publiques ? Dans un contexte où la démocratie est bousculée et l’environnement mis au second plan, l’évaluation des politiques publiques environnementales est essentielle.

Catherine Guerniou (groupe Entreprises) et Marie-Hélène Meyling (groupe CFDT) ont présenté les préconisations du CESE au nom de la commission Environnement présidée par Sylvain Boucherand (groupe Environnement et nature).

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** : Bourgogne-Franche-Comté, Grand Est, Ile de France, Hauts de France, Normandie et Pays de la Loire) et de conseils de développement (**CODEV** : Grand Poitiers, Métropole de Rouen et Grand Lyon). Il a organisé un séminaire avec eux afin de recueillir des propositions et tester ses premières préconisations au sein de groupes de travail (voir le reportage ci-dessous). Ils restitueront leur participation lors de la séance plénière.

En savoir plus sur le travaux

Retour sur la séance plénière

Thierry Beaudet, président du CESE a ouvert la séance :

> *Il s'agit de faire de l'évaluation un outil utile, lisible et partagé, un outil qui renforce la qualité des politiques environnementales, qui nourrit le débat public, et qui donne aux citoyens des repères pour comprendre et agir. Il va sans dire que ces préconisations seraient valables pour d'autres politiques publiques.*

Intervention de Sylvain Boucherand (Groupe Environnement et nature), président de la commission Environnement :

> *L'évaluation est un pilier démocratique, quand on évalue, on rend redevables des décisions les décideurs, les politiques, on rend compte de ce qui marche ou non dans une approche objective, cela nous semble évidemment essentiel. L'effet miroir d'une évaluation peut être déstabilisant et fait peur à un certain nombre de décideurs, car on se sent parfois accusé, donc, on a aussi besoin de changer cette culture et de faire de l'évaluation un sujet d'amélioration collective où chacun prend sa part.*

Présentation du projet d'avis par les rapporteures Catherine Guerniou (Groupe Entreprises) et Marie-Hélène Meyling (Groupe CFDT) ;

> *Le mot d'ordre principal, c'est anticiper, c'est-à-dire définir dès la conception de la politique les modalités d'évaluation permettant de réduire en fait les biais d'interprétation et de mesurer l'ensemble des effets de cette politique, y compris socio-économiques. (...) Il faut organiser la collégialité. Au niveau des critères qui sont explicités, au niveau des parties prenantes, il est important d'y intégrer le décideur public, porteur de la politique. Mais également les financeurs, les administrations, le public destinataire de cette politique publique environnementale ou impacté, les acteurs économiques et sociaux, la société civile, le public également invisibilisé et puis les différentes instances consultatives.* ***Catherine Guerniou (Groupe Entreprises)***

> *Les politiques publiques ont également la spécificité de provenir bien souvent d'accords internationaux qui remontent de longue date et qui sont ensuite transposés au niveau européen, puis au niveau national, puis mis en œuvre au niveau local, ce qui fait que tout ça constitue un puzzle parfois difficile à reconstituer, où il est difficile d'évaluer finalement le projet, la politique dans sa globalité.(...) Il faut former les décideurs et les parties prenantes à l'utilité de l'évaluation, qui fait partie du fonctionnement démocratique, qui est là pour valoriser ce qui a réussi et corriger ce qui doit l'être.* ***Marie-Hélène Meyling (Groupe CFDT)***

Interventions de Marlène Bourdin -CODEV Grand Poitiers et de Lucie De Brito -CESER Hauts-de-France

Intervention d'Olivier Hamant?, chercheur en biologie et biophysique, Directeur de recherche à l'INRAE (RDP), Directeur de l'Institut Michel Serres

Temps d'échange avec les conseillères et les conseillers ;

Déclarations des groupes sur le projet d'avis ;

Vote.

© - copyright CESE - Novembre 2026