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

TRAVAUX PUBLIÉE LE 11/06/2025

Saisine liée : L’ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES ENVIRONNEMENTALES

Formation de travail liée : COMMISSION ENVIRONNEMENT

Avis adopté "L’évaluation des politiques publiques environnementales : un pilier démocratique à consolider"

Les politiques publiques environnementales se sont multipliées pour répondre aux défis écologiques mais leur efficacité est souvent mise en cause : manque d'anticipation, de légitimité et de pilotage. Pour rendre effectif ce pilotage, l’évaluation doit être considérée par les parties prenantes comme objective, transparente, compréhensible c'est-à-dire légitime d’un point de vue démocratique en y associant les citoyens et la société civile.

Le CESE établit 14 préconisations pour que l'évaluation des politiques publiques environnementales soit davantage anticipée dès l'élaboration, réalisable, dotée d'une légitimité démocratique et utile dans la décision publique et dans le débat public.

L'avis a été adopté à l'unanimité avec 109 voix pour à la séance plénière du 11 juin 2025.

Lire l'avis

Lire l'essentiel de l'avis (2 pages)

Évaluation de politiques publiques environnementales : de quoi parle-t-on ?

En matière de politiques publiques, l’évaluation poursuit principalement deux types d’objectifs :
- 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.
- l’évaluation est liée 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.

Un exemple

L’évaluation des politiques publiques est particulièrement difficile et complexe à réaliser dans le **domaine environnemental** parfois par une impossibilité technique faute d’avoir été anticipée, par des effets mesurables à 10, 15, 20 ans (ex : la restauration d’un milieu écologique) ou par des impacts diffus (ex : pollutions). Une bonne évaluation est indispensable, par exemple, la sous-estimation de la demande de *leasing* social pour les véhicules électriques a conduit le Gouvernement à suspendre ce

dispositif. Cet effet de « stop and go » ébranlant en partie l'objectif et la crédibilité de la démarche révèle que l'évaluation reste peu utilisée comme outil de pilotage des actions menées.

En France
3,2 milliards de vêtements mis sur le marché en 2023
+ 48 vêtements par habitant sont mis sur le marché chaque année et **35 vêtements** sont jetés chaque seconde
source Ademe

C'est pourquoi, après un premier vote à l'Assemblée nationale en 2024, la proposition de loi « anti-fast-fashion » a été adoptée hier à l'unanimité au Sénat. La proposition de loi doit faire l'objet à l'automne d'une commission mixte paritaire (CMP) pour trancher les débats du Parlement et la mettre en œuvre.

Manque d'anticipation, de légitimité et de pilotage

Dans une période de contraintes budgétaires et de simplification qui a amené à un recul du principe de "zéro artificialisation nette" et la suppression des zones à faibles émissions (ZFE), le CESE dresse le constat d'un manque d'anticipation, de légitimité et de pilotage.

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'Etat, 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.

Des indicateurs en nombre trop réduit ne suffisent pas à évaluer l'impact d'une politique environnementale. Par exemple, on peut vouloir 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.

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. Alors comment relancer l'évaluation des politiques publiques environnementales ?

Activer les leviers et mobiliser les acteurs de l'évaluation des politiques publiques environnementales

Le CESE appelle à développer les évaluations selon 3 axes d'actions :

Garantir la faisabilité des évaluations

? Comment ?

• Anticiper la réalisation de l'évaluation en prévoyant dès la conception de la politique publique : les objectifs à évaluer, les indicateurs (pertinents, en nombre suffisant), le traitement des données nécessaires, la temporalité des phases de la politique et des évaluations, le financement et les parties prenantes de l'évaluation

2-Renforcer la légitimité démocratique et la transparence des évaluations

? Comment ?

• Définir par des critères clairs les parties prenantes de l'évaluation (modifier la liste des acteurs durant le processus si besoin), développer la collégialité

• Créer avec ces parties prenantes un comité de pilotage décisionnel ou un comité d'accompagnement consultatif qui donnera périodiquement un avis sur le cadrage (questions évaluatives, cahier des charges) la réalisation et le suivi (recueil et analyse des données, interprétation, formulation des recommandations).

3-Accroître l'utilité des évaluations dans la décision publique

? Comment ?

• Convaincre les acteurs que l'évaluation n'est ni une contrainte ni un risque, mais une part du fonctionnement démocratique via un processus d'amélioration continue (corrections et valorisations)

• Formuler dans l'évaluation des conclusions/recommandations claires et pratiques (scénarios explicitant les atouts et inconvénients) pour constituer une aide à la décision en évitant deux écueils (inexploitation par absence de recommandations ou par absence de choix pour le décideur)

• Définir un plan stratégique d'évaluation des politiques publiques environnementales pour :

> sélectionner celles qu'il faut évaluer en priorité et à quelles échéances

> systématiser les évaluations *ex ante* des politiques publiques nationales

> confier aux CESER une mission de réflexion et de proposition pour davantage de cohérence des circuits d'évaluation des PPE au niveau régional

• Assurer le suivi systématique des enseignements tirés des évaluations et des réponses apportées à leurs recommandations. Mettre dans certains cas en œuvre la politique environnementale sous la forme d'une expérimentation qui ne pourra être poursuivie, adaptée, généralisée ou abandonnée que si elle est évaluée après une période définie. Confier aux CESER une mission de réflexion et de proposition pour plus de cohérence des circuits d'évaluation au niveau régional

Les rapporteures

Catherine Guerniou est cheffe d'entreprise et vice-présidente déléguée de la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME), qu'elle représente au sein du groupe entreprises du CESE. Elle siège à la commission de

l’environnement.et à la délégation aux droits des femmes et à l'égalité

Marie-Hélène Meyling est ingénieure senior en recherche et optimisation au sein du groupe CFDT au CESE. Elle siège à la commission de l’environnement, à la commission économie et finances. Elle a été membre des commissions temporaires « cannabis » et « intelligence artificielle » et vient de rejoindre le comité de gouvernance de la Convention Citoyenne consacrée aux temps de l’enfant.

Lire l'avis

Lire l'essentiel de l'avis (2 pages)

© - copyright CESE - Novembre 2026