

L'évaluation des politiques publiques environnementales

Saisine du CESE

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...)¹. 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.

1. 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 SFE². 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.

¹ [Budget vert des collectivités | collectivites-locales.gouv.fr](https://collectivites-locales.gouv.fr/budget-vert-des-collectivites)

² SFE : Société Française d'Évaluation – [Qu'est-ce que l'évaluation ?](#)

Néanmoins, compte tenu des éléments communs aux deux démarches, et du nombre important d'avis « environnementaux » émis par le CESER de Normandie³, 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 normand](#)⁴, 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.

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

Reconversion de la tourbière de Bauphte-Sèves	Décembre 2024
Modification du SRADDET ⁵ 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 SRADDET 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 SRADDET 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
SRADDET	Décembre 2019
Améliorer les mobilités du quotidien	Avril 2019

³ L'environnement constitue, avec la formation professionnelle, la thématique de saisine la plus fréquente du CESER de Normandie.

⁴ [GIEC 2, restitution des travaux | Ceser Normandie](#)

⁵ SRADDET : 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.

2. 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 NOTRe⁶ 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 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).

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 :**

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 Feder⁷ FSE⁸ 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

⁶ NOTRe : Nouvelle Organisation Territoriale de la République

⁷ Feder : Fonds Européens de Développement Régional

⁸ FSE : Fonds Social Européen

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 réalisées⁹, 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 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. »¹⁰ 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**

⁹ [Budget et évaluation des politiques publiques | Région Normandie](#)

¹⁰ [Qu'est-ce que l'évaluation ? - Société Française de l'Évaluation](#)

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 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.

3. 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.**

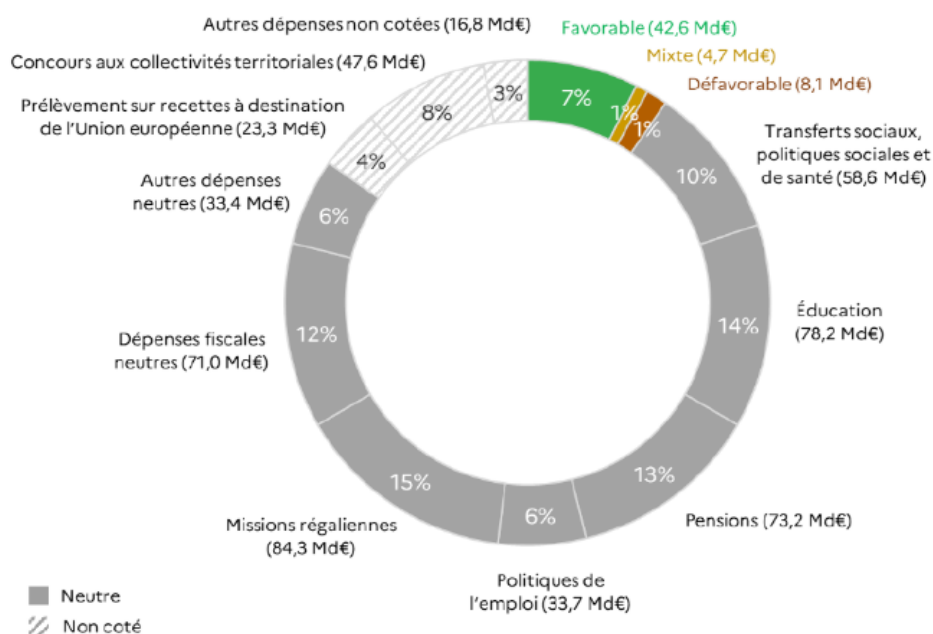
Ce « budget vert » ou « budgétisation verte » est la traduction en français du concept de « green budgeting », mis en exergue par l'OCDE depuis 2017. Cette approche monétaire vise à progresser concrètement dans la protection de l'environnement, en analysant rigoureusement les flux financiers

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 »¹¹.

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 »¹². **À partir de 2025, toutes les collectivités territoriales de plus de 3500 habitants devront annexer à leur compte administratif¹³ 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** » ;
- 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 :



¹¹ Source : I4CE (Institute For Climate Economics) le 2 juillet 2024

¹² [Le budget vert : un outil de transparence au service de la transition écologique | budget.gouv.fr](https://budget.gouv.fr)

¹³ 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.

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 Normandie¹⁴, 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 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 publique¹⁵. 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.

¹⁴ 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. Cf. [Territorialisation de la planification écologique - COP Normandie | DREAL Normandie](#)

¹⁵ L'État lui-même suggère de suivre [cette méthodologie établie par l'ACE-CDC Biodiversité](#).

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.

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.