



NOTE DU LIERRE

CYCLE N°2 :
TRANSFORMATION ÉCOLOGIQUE
DES SERVICES PUBLICS

**Imaginer (vite !) « *l'État qu'il nous faut* »
dans le nouveau régime climatique**



RÉSUMÉ



Imaginer (vite !) « *L'État qu'il nous faut* » dans le nouveau régime climatique : De l'atténuation et de l'adaptation dans les politiques, les organisations et les services publics – *Décembre 2022*

Les catastrophes écologiques connaissent une accélération au niveau mondial et s'inscrivent dans les trajectoires les moins optimistes dessinées par les scientifiques. Nos sociétés font d'ores-et-déjà face à d'importants bouleversements et tous les secteurs de la vie publique sont modifiés par ces nouvelles conditions écologiques.

Dans ce contexte, l'Etat, les collectivités et les services publics doivent s'adapter et réinventer leur action à l'aune du nouveau régime climatique. Leur fonctionnement doit évoluer pour assurer les missions de service public et de mise en œuvre des politiques publiques dans un contexte dégradé. Ils apparaissent aussi plus que jamais comme les acteurs incontournables et en première ligne pour répondre aux urgences écologiques, sociales et démocratiques.

Après des décennies de réduction de moyens ou de politiques dictées par le nouveau management public, il devient urgent de penser et d'engager cette transformation écologique de l'action publique, au niveau central, dans les territoires et dans toutes les institutions publiques. Pour cela, les outils de l'action publique doivent être adaptés à ce régime climatique, de nouvelles compétences déployées, les coopérations repensées, le cap et le cadre d'action redéfinis, et des moyens alloués à la hauteur des enjeux. Il est enfin indispensable de reconnaître le rôle et la place centrale des agents publics dans la transformation écologique de notre société.

Cette réflexion et ces propositions sur « l'Etat, les collectivités et les services publics qu'il nous faut » pour agir dans le nouveau régime climatique ouvrent une série thématique sur la transformation écologique des services publics qui mettra en lumière les enjeux de transformation dans des secteurs clefs de notre vie sociale et pour l'adaptation de notre société.

par **Romain Beaucher**,

co-auteur avec Daniel Agacinski et Céline Danion de *L'État qu'il nous faut. Des relations à renouer dans le nouveau régime climatique*

co-fondateur de **Vraiment Vraiment**, agence de design des politiques publiques.

ancien conseiller au ministère de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique (2012-2013) et au ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (2013-2014)

CONTEXTE ET ENJEUX

A. Notre futur démocratique : pas sans l'État, pas avec cet État ?

En 2022, les trajectoires possibles et les effets du changement climatique sont bien documentés et largement accessibles – via les médias ou les réseaux sociaux, sur lesquels les experts font un travail patient et rigoureux d'explication¹.

L'augmentation moyenne des températures de 1,5°C dans les 20 ans qui viennent semble d'ores et déjà acquise - +2°C sans changement notable des politiques publiques et économiques menées au niveau mondial. Une telle augmentation a d'ores et déjà des conséquences lourdes, qui sont pourtant mal anticipées dans leurs déclinaisons concrètes et systémiques. Notre modèle productif est ou va être affecté, qu'il s'agisse d'agriculture, de production d'électricité nucléaire ou de toute activité productive devenue « perturbable » du fait, par exemple, des trop grandes chaleurs (BTP...). Notre modèle de sécurité civile va être mis au défi par l'aggravation et l'allongement des phénomènes extrêmes (tels les incendies girondins de 2022), mais également par l'inertie dans l'adaptation des comportements de loisir (la fréquentation des montagnes qui reste à un niveau élevé alors que les nouvelles conditions climatiques et le recul des glaciers la rendent particulièrement dangereuse). Les visages et l'organisation du territoire vont évoluer parfois radicalement, entre bouleversements d'une géographie qu'on croyait immuable (ex : le recul du trait de côte) et mise à mal d'infrastructures peu résilientes. Or, derrière les infrastructures, il y a des services publics, des fonctions et des liens qui font la société : le soin, l'enseignement, le sport, l'emploi, la sécurité, la culture...

Aucun pan de notre vie, du plus intime au plus commun, n'échappera à des bouleversements radicaux dans les années qui viennent. Certains de ces bouleversements viendront des conséquences directes du changement climatique. D'autres sont rendus incontournables et urgents du fait des nécessaires efforts d'atténuation et d'adaptation.

Nous sommes entrés dans ce « nouveau régime climatique » : les inégalités se creusent, en France et dans le monde, la défiance du peuple vis-à-vis des institutions est à un niveau élevé et continue d'augmenter, caractérisée, entre autres, par le taux d'abstention aux élections, l'ampleur de la mobilisation contre les règles sanitaires pendant les premières vagues de la pandémie de covid et les agressions contre les élus. Alors que nous allons faire face à des difficultés croissantes et à des défis de plus en plus inédits, le risque de dérives autoritaires ou de déliquescence aggravée du corps social est important.

Dans ce contexte, le rôle de l'action publique et des services publics est crucial.

D'abord, par constat historico-anthropologique : depuis la Révolution, l'Etat s'est constitué en France comme « instituteur du social » (Pierre Rosanvallon), par sa prescription égalisatrice et son anti-corporatisme en premier lieu, puis par sa mission éducatrice, la logique centralisatrice, l'aménagement du territoire et les différents avatars de l'État providence. Or, l'entrée dans le nouveau régime climatique appelle un changement paradigmatique d'une telle ampleur que c'est bien au niveau à ce niveau, avec la puissance fédératrice et prescriptive de l'Etat, que les enjeux se posent. Ensuite, l'action publique paraît essentielle pour impulser et accompagner les changements de comportements massifs des personnes et des entreprises qui sont à opérer rapidement pour éviter de rendre inhabitable la planète. Cela implique

¹ La climatologue Valérie Masson-Delmotte a été invitée en septembre 2022 à présenter un état des connaissances et des travaux du GIEC au gouvernement, dont elle a formalisé les éléments dans un fil twitter passionnant.

notamment d’inventer et de mettre en place à toute vitesse de nouvelles protections holistiques, tant individuelles que collectives. Enfin, les bouleversements écologiques étant l’affaire du monde entier, c’est l’Etat qui a le pouvoir d’agir en Europe et « à l’international » pour chercher les alliances et les leviers utiles. Ni les colibris, ni les entrepreneurs écologiques plus ou moins techno-évangélistes, ni les entreprises du CAC 40 n’ont la capacité ou la volonté nécessaire à ces tâches gigantesques.

Indispensables sont donc les services publics ! Pour autant, les acteurs publics tels qu’ils agissent et coopèrent aujourd’hui pour définir et mettre en œuvre les politiques publiques, ne semblent pas adaptées à la donne du nouveau régime climatique, tout particulièrement dans un contexte de forte conflictualité latente.

B. Le double impensé de l’action publique écologique

En matière écologique, l’action de l’État et des collectivités locales est souvent jaugée à l’aune d’aspects **normatifs** (par exemple, autoriser ou interdire les bassines destinées à l’irrigation agricole, ou mettre fin à la vente de véhicules à moteur thermique), **fiscaux** (par exemple, augmenter la taxation du carburant, accorder des crédits d’impôts pour l’installation d’une borne de recharge d’un véhicule électrique…) et **d’investissement**. Plus récemment, **l’empreinte climatique** des organisations publiques est également scrutée : c’est par exemple le sens du programme 348 de la loi de finances 2018, qui vise à rénover énergétiquement 38 cités administratives sur tout le territoire, de l’appel à défis « services publics écoresponsables » du Commissariat général au développement durable (CGDD) et de la Direction de l’innovation et de la transformation publique (DITP) ou de la mobilisation récente en faveur de la décarbonation des services publics².

Ces différents aspects (normatif, fiscal, d’investissement et « d’empreinte ») sont fondamentaux, et font l’objet du plaidoyer des ONG écologiques et de débats vivaces. Mais ils laissent de côté la **transformation publique écologique**, qui pourrait se décliner en au moins deux orientations : celle des **soutenabilités de l’ensemble des politiques et dispositifs publics** d’une part, et celle de **l’adaptation des modalités d’action**, des outils, des lieux et des processus de l’action publique aux dérèglements à l’œuvre d’autre part.

Les causes de ce double impensé sont sans doute multiples. Le peu d’intérêt intellectuel et politique que suscite la réflexion sur l’action publique (à l’inverse de l’approche par politique publique thématique ou en termes de grand soir institutionnel), ainsi que l’absence d’une conception écologique de l’Etat (voire, le peu de considération des écologistes pour l’Etat³) y sont sans doute pour beaucoup. Au niveau de l’État central, la faiblesse des outils et des processus interministériels, ainsi que leur imperméabilité aux enjeux écologiques (au contraire, par exemple, des enjeux budgétaires, juridiques ou même numériques), est en cause⁴.

Traiter le premier impensé devrait nous conduire à cesser de traiter « à part » (et à grand renfort de communication) les textes, réformes, actes et décisions qui relèvent de l’atténuation ou de l’adaptation

² Voir [l’appel de 2200 agents et élus](#) en octobre 2022, faisant suite au [rapport du Shift Project](#) en octobre 2021.

³ A ce sujet, lire l’entretien de Cécile Duflot sur Autrement Autrement [« La Ministre, l’écologie et l’administration. »](#) (décembre 2020).

⁴ La création du Secrétariat général à la planification écologique (SGPE) en 2022 viendra peut-être nuancer cet état de fait.

au changement climatique, tout en continuant à produire par ailleurs des textes, réformes, actes et décisions orthogonales aux paramètres de l'Accord de Paris. Il est vain de faire une loi « climat et résilience », quel que soit son niveau d'ambition, si elle intervient entre une réforme du marché du travail et une loi de finance aux conséquences désastreuses d'un point de vue climatique. Cette **intégration des enjeux écologiques** dans toutes les politiques et décisions publiques, amorcée avec les « Agenda 21 » ou diverses « stratégies » comme la Stratégie nationale bas carbone (SNBC), doit maintenant prendre une toute autre ampleur et devenir aussi structurante que les enjeux budgétaires l'ont été ces dernières décennies.

Traiter le deuxième impensé conduit à **scruter les modalités concrètes de l'action publique**, y compris dans tout ce qui paraît le plus routinier et trivial, pour le confronter à la nouvelle donne climatique. Comment demain, financer, coopérer, faire partenariat, décider, démanteler, contrôler, accompagner ou protéger ? Ces questions se posent à toutes les échelles, de la plus petite collectivité à l'État central, en passant par tous les services publics, voire sans doute aux institutions de l'UE.

PRIORITÉS D'ACTION

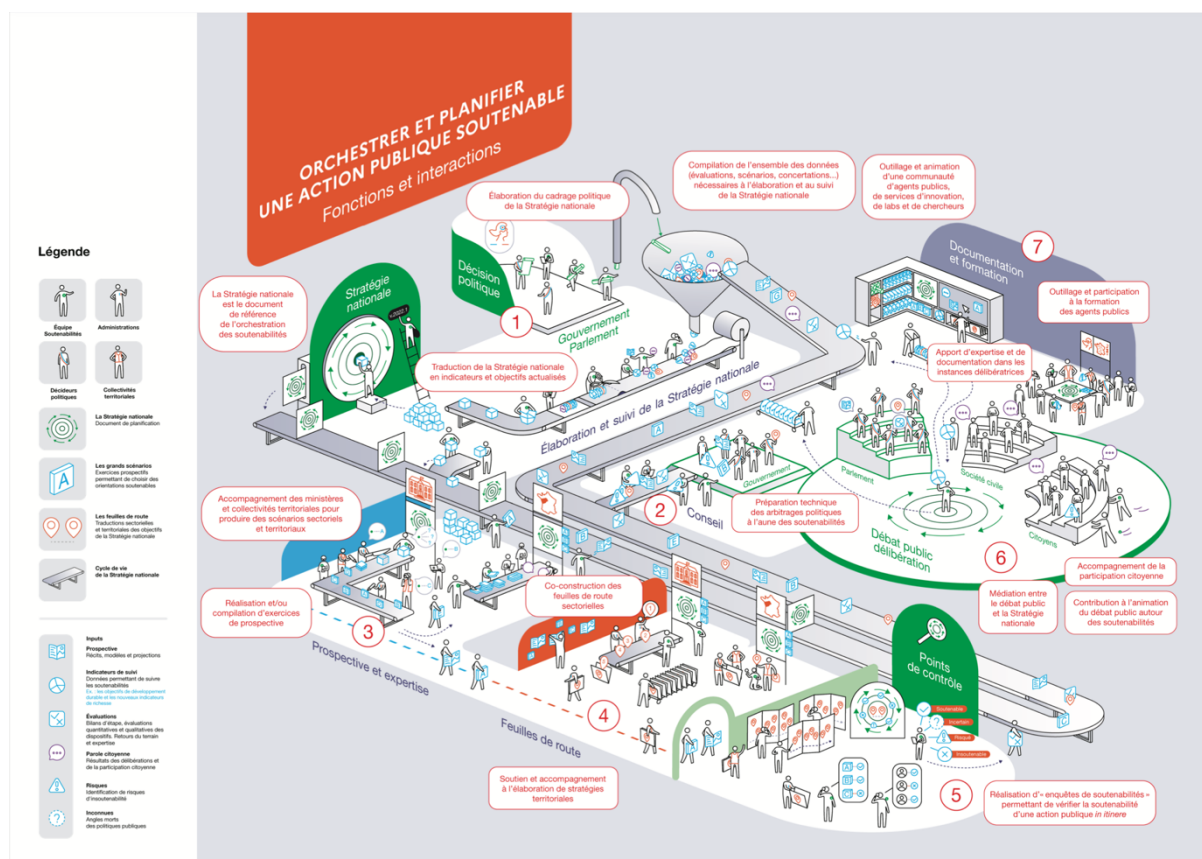
Il est possible d'agir sur différents plans, quel que soit l'endroit où l'on se trouve.

A. Poursuivre, décliner et mettre en œuvre les travaux « Soutenabilités » de France Stratégie

France Stratégie a publié en mai le fruit d'un travail de deux années, intitulé *Soutenabilités. Orchestrer et planifier l'action publique*⁵, dans lequel se trouvent de nombreux fils à tirer – autant pour l'État central et l'interministériel, que pour les collectivités locales et tous les services publics. Parmi les propositions du rapport qui appellent des suites concrètes, partout :

- **La mise en place d'un référentiel des soutenabilités** au crible duquel passer toutes les politiques et dispositifs publics pour s'assurer de leur caractère « durable, systémique et légitime »,
- **Le renouvellement des modalités de planification**, indispensables à l'atteinte de nos objectifs de réduction de gaz à effets de serre,
- **La mise en place d'un « continuum délibératif »** qui permette de clarifier ce qu'il est pertinent de soumettre à la participation citoyenne et selon quelles modalités,
- **La création d'un « orchestrateur » des soutenabilités** pour conseiller, évaluer, outiller, mettre en cohérence et transformer les services publics aux côtés des agents publics.

⁵ [Soutenabilités. Orchestrer et planifier l'action publique.](#), France Stratégie, mai 2022.



Indépendamment des suites qui seront données à ces travaux par France Stratégie, sans doute en lien avec le Secrétariat général à la planification écologique, les chantiers ouverts par ce travail sur les soutenabilités sont nombreux. Tout responsable public, dans tous les métiers et toutes les organisations, peut y trouver matière pour une démarche réflexive sur son projet stratégique, sa propre transformation ou même simplement la mise à jour de ses actions. A titre d'exemple, on pourrait imaginer que de la plus petite commune rurale du Morvan à l'État central, en passant bien entendu par toutes les administrations et services publics, tous les acteurs publics se dotent d'une forme « d'orchestrateur des soutenabilités ». Si ses dimensions et ses moyens dépendraient évidemment de la taille et de la mission de l'organisation en question, ses fonctions seraient comparables : évaluer l'ensemble des actions (le « flux » des nouvelles décisions, autant que le « stock » des dispositifs existants) à l'aune des soutenabilités écologiques, énergétique, sociale, économique, sécuritaire et démocratique ; conseiller et accompagner les évolutions et les personnes pour tendre à davantage de durabilité et de légitimité.

On peut également citer ici la démarche de « tournant environnemental » engagée par Radio France, qui conduit l'institution à interroger son cœur de métier – l'information et la ligne éditoriale – au prisme des enjeux climatiques. Que serait l'équivalent à Pôle emploi, à la CAF ou au Service d'information du gouvernement ?

B. Élaborer une doctrine de « transformation publique » articulée aux paramètres du nouveau régime climatique (et aux enjeux de biodiversité)

Qu'est ce qui doit guider les évolutions des organisations qui produisent du service public et qui sont en mouvement permanent ? A l'époque du mandat de Nicolas Sarkozy (2007-2012), la doctrine était assez claire : non remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux, fusions des structures (création de Pôle emploi, de la DGFIP, des directions régionales interministérielles...) à des fins de mutualisation, « simplification » et « dématérialisation » - autant de points cardinaux largement inspirés du « nouveau management public ». Depuis 2012, à part la « simplification » (grande passion ministérielle qui transcende les clivages politiques malgré - ou grâce à - son référentiel vide), il est difficile de dégager un sens ou une cohérence aux petits et grands mouvements de transformation publique, la plupart ne durant d'ailleurs qu'un temps (« métropolisation », « 100% dématérialisation », etc.). La MAP (Modernisation de l'action publique, 2012-2016) comme AP2022 (Action publique 2022) ont largement échoué à donner des lignes directrices utiles et mobilisatrices.

Construire **une doctrine de transformation publique** qui soit articulée aux paramètres de l'Accord de Paris et aux prévisions du GIEC permettrait de tourner le dos au nouveau management public au-delà des déclarations de principe, et de donner de l'élan aux changements nécessaires. Ainsi, ces changements s'inscriraient dans un effort global, clair et partagé, au sein duquel tous les agents publics pourraient trouver leur place. Ses éléments relèvent d'un débat démocratique : les parlementaires, les élus locaux dans leur grande diversité, les corps intermédiaires et les citoyens ont leur mot à dire sur ces outils communs que sont les services publics et les institutions qui les fabriquent.

Sans présumer des résultats d'un tel débat, le renforcement des métiers et des agents publics (vs les logiques de *reporting* ou de réduction d'effectifs, par exemple), la recherche de partenariats public-communs (plutôt que l'externalisation), la lutte acharnée contre tous les types de non-recours, la logique de subsidiarité « encapacitante » pour donner les moyens aux acteurs les plus à même de traiter un sujet, l'évaluation systématique de toute transformation à l'aune des soutenabilités ou l'écoute et l'anticipation des besoins sociaux pourraient constituer des pistes intéressantes. Les conditions pour qu'elles soient mises sérieusement à l'agenda sont davantage réunies aujourd'hui qu'il y a 5 ans.

L'existence d'une telle doctrine aurait de **nombreux effets collatéraux vertueux** : elle pourrait fonder les règles et les modalités de recours aux cabinets de conseil, et favoriser ainsi la cohérence des dépenses de prestation intellectuelle. Elle pourrait irriguer les concours et les formations des futurs agents publics, renforçant le sens des métiers publics et recréant ainsi de l'attractivité. Enfin, elle pourrait contribuer au renouvellement des relations de coopération entre l'Etat et les collectivités locales.

Le Secrétariat général à la planification écologique, avec d'autres services du Premier ministre (Conseil de la refondation, France stratégie) ainsi que la DITP et le CGDD, pourraient mener ce travail d'élaboration d'une doctrine en lien avec les Parlementaires, les élus locaux et les organisations de la société civile (qui gagneraient à s'y intéresser). Des formes de participation citoyenne pourraient être mobilisées sur certains aspects, avec soin et parcimonie : en la matière, chaque exercice raté fait passer un nouveau pallier à la défiance et à la résignation.

C. Imaginer les nouveaux outils de l'action publique nécessaires au nouveau régime climatique

L'action publique est faite d'outils que l'on a appris à ne plus voir, tant ils font partie du paysage. La réduction des moyens et la situation d'adversité permanente dans laquelle sont plongées les organisations publiques **empêche d'avoir le recul nécessaire pour prendre conscience du caractère parfois daté de ces outils, et du besoin de nouveaux outils**. Simulateur d'impact climatique (ou, plus largement, écologique, pour prendre en compte les enjeux de biodiversité), d'une décision d'investissement ou d'une loi, nouveaux outils de pilotage pour anticiper les blocages à venir sur le terrain dans le déploiement de mesures climatiques (utiles, par exemple, autour du déploiement des Zones à faibles émissions), régies de gestion des communs négatifs ou conventions de démantèlement des infrastructures incompatibles avec l'Accord de Paris... Un répertoire complet est à inventer, matérialiser, tester avec les agents publics et sur des cas concrets. Un programme conjoint de la Fondation européenne pour le climat et de l'agence « Vraiment Vraiment » est en cours pour travailler ces nouveaux objets de l'action publique, avec l'ambition d'agréger des coalitions de contributeurs (acteurs publics, chercheurs, ONG...).

D. Reconnaître les agents publics à la hauteur du rôle qu'ils ont à jouer dans ces évolutions

Le champ lexical de la guerre est usé, après avoir été beaucoup mobilisé pendant la pandémie de covid, et sans doute ne convient-il pas tout à fait au contexte climatique et écologique. Néanmoins, le terme de « **mobilisation générale** » paraît approprié, tant les changements à opérer ou à anticiper sont majeurs et touchent tous les aspects de notre vie en commun - et, donc, toutes les politiques, tous les services publics, tous les métiers publics. Or, on ne sonne pas la mobilisation générale d'une troupe au moral en berne, déconsidérée, mal équipée, sans cap à suivre. Rien d'utile ne sera possible sans les cinq millions d'agents publics : la « refondation » devrait passer aussi par une réflexion approfondie sur ce potentiel, et sur le coût qui sera à payer si on venait à s'en passer. Il y a **un nouveau pacte à trouver entre politique et administratif**, entre « encadrement » et terrain. C'est d'ailleurs autant une question d'efficacité de l'action publique future, que de responsabilité « employeur » et d'attractivité.

*

* *

L'Etat doit donc réinterroger sa stratégie, la finalité des politiques publiques, les moyens qui y sont dédiés, et le cadre et la méthode de l'action publique à l'aune du nouveau régime climatique. Cette dynamique doit être transversale et associer tous les acteurs qui font ces politiques publiques dans le respect de leurs prérogatives. Elle doit infuser tous les champs sectoriels, dans les territoires et au sein des organisations qui mettent en œuvre les services publics.

Le Lierre veut contribuer à la redéfinition de ce cadre d'action et de coopération entre les acteurs publics, à défendre une transformation radicale des politiques publiques et à alimenter un projet de transformation écologique des services publics. L'hôpital, l'école, la justice, l'université ou la culture sont aux avant-postes du nouveau régime climatique. La série de notes « pour la transformation écologique des services publics » constituera un outil pour ceux qui veulent porter cette transformation radicale et une invitation à inventer collectivement « l'Etat, les collectivités et les services publics qu'il nous faut »



CONTACT PRESSE :

Adam Forrai, Responsable des Affaires générales, 06. 79. 28. 75. 02,
adam.forrai@le-lierre.fr

Fondé en 2019, le Lierre rassemble plus de 1000 fonctionnaires, hauts fonctionnaires, experts, consultants, acteurs des politiques publiques, convaincus que la transformation de l'action et des politiques publiques est indispensable pour répondre aux urgences écologiques et sociales.

Plus d'informations sur le site <https://le-lierre.fr/>

