

Mutation écologique, métamorphoses de l'action publique







Illustration : Vraiment Vraiment

Les indicateurs d’habitabilité de la planète pour les humains se dégradent rapidement et les prévisions ne sont pas réjouissantes. L’absence de décisions et d’actions à la hauteur des enjeux – voire, les décisions prises à l’encontre des enjeux – contredit l’urgence agitée devant les micros.

L’ampleur du changement nécessaire appelle une mobilisation collective : pas plus les « colibris » que les « petits gestes » n’y suffiront. La responsabilité politique est immense, à toutes les échelles. Or, la plupart des élus locaux comme nationaux semblent perdus, incapables de se sortir des impasses et des arbitrages perdants-perdants. Rares sont celles et ceux qui, après quelques mois ou quelques décennies de mandat, réussissent à « lever le nez du guidon », pour chercher à sortir des schémas traditionnels de l’action publique et trouver les moyens d’exprimer une vision d’avenir qui soit désirable et tienne compte des enjeux écologiques dans leur véritable ampleur. Même quand les élu-e-s en sont pourvu-e-s et parviennent à les faire prospérer dans le temps, volontarisme et vision d’avenir doivent encore surmonter bien d’autres obstacles avant de réussir à changer vraiment l’état du monde. Ils doivent aussi composer avec une bureaucratie qui, si elle n’est pas mauvaise en soi[1], paraît bien peu adaptée aux défis du moment. À ce titre, les nouveaux exécutifs écologistes dans les villes et les Métropoles gagnées en 2020 vont sans doute vite découvrir les dissonances concrètes et quotidiennes entre un programme de mutation écologique et des organisations publiques dont la doctrine d’action, les outils, les compétences, les postures, les processus, n’ont pas été questionnés politiquement

depuis des décennies – sauf par les tenants du nouveau management public, à grands renforts d’audits, « d’optimisation », de « rationalisation » et de reporting pour alimenter des indicateurs de performance indigents, l’hôpital représentant à ce titre un tragique laboratoire des cabinets de conseil. Côté État, si les critiques croissantes contre la haute fonction publique sont à bien des égards justifiées, elles sont faiblement opérationnelles et, surtout, ne rendent compte ni du changement nécessaire, bien plus ample qu’une réforme de l’ENA, ni du malaise croissant des hauts fonctionnaires face à l’écart entre ce qu’ils croient devoir faire et ce que le pays attend d’eux.

L’Etat et ses serviteurs ont su accompagner la reconstruction et la modernisation d’après-guerre. La machine s’est ensuite grippée avec la globalisation : fallait-il chercher à l’accélérer ou la ralentir ? [2]. A l’heure des défis écologiques croissants, c’est la débandade et l’administration « est souvent considérée comme un obstacle aux efforts encore timides de la société civile pour imaginer ce que peut vouloir dire une mutation écologique des sociétés industrielles du passé. » (B.Latour). Plus encore, au-delà des impasses actuelles d’une dérégulation publique sur fond de bataille entre « le capitalisme de plate-forme et les capitalismes d’Etat souverains » [3], c’est la « construction conceptuelle et politique de la liberté et de l’autonomie qui est en jeu » [4] quand on cherche à retrouver une dynamique de progrès social qui soit découplée du changement climatique.

Faisons l'hypothèse d'une destination connue, partagée ou partageable par une majorité de nos concitoyens : parvenir, sans guerre civile, à un système qui consomme moins que ce que la planète peut produire/supporter à l'échelle d'une année et où l'amélioration des capacités des citoyens à être autonomes et heureux serait une fin en soi.

Ni cette destination ni, a fortiori, aucune étape importante du chemin ne sont donnés aux administrations – pas plus implicitement qu'explicitement. Les repères écologiques d'une « transformation » ou d'une « transition », de l'action publique sont tout simplement inexistants. Quand bien même la société civile aurait quelques idées sur ce qu'il convient de faire, l'absence de lien fort, sain et productif entre les administrations d'une part et les associations et les citoyens-ne-s d'autre part, conduit par défaut les acteurs publics à gérer de l'équilibre (en faveur des plus forts) au lieu d'engager le mouvement. Que faire ? A défaut de savoir, on renvoie les forces dos-à-dos, chasseurs contre LPO, fabricants de SUV contre ONG, betteraviers contre apiculteurs, bobos urbains contre classes populaires périphériques...

Or, admettre « qu'on ne sait pas » est tout aussi impossible pour une administration que pour un élu. Cette impossibilité conduit l'Etat à agir sans objet direct : l'important est de s'occuper, de donner l'impression que l'on est occupé et de (se) faire croire « qu'on s'en occupe ». A court terme, cela donne les errements de la gestion politico-administrative de l'épidémie de covid-19, et dans le temps long cela donne soit une « réformite » permanente par laquelle l'Etat affiche une activité centré sur lui-même, soit une frénésie de décisions, de chantiers et de projets à des fins également performatives. Dans les deux cas, les “sujets premiers” – ceux qui comptent fondamentalement dans la vie des personnes, des collectifs et la préparation du futur – ne sont pas traités.

Peut-être, une fois de temps en temps, vaudrait-il mieux prendre le temps de lever le stylo, d'écouter sincèrement ce que la société civile et les citoyen-ne-s ont à dire (et, d'ailleurs, les aider à savoir ce qu'ils ont à dire) et d'inventer un nouveau mode d'agir public plus adapté. Une métamorphose de l'action publique est nécessaire ; en imaginer (et tester) les caractéristiques mérite notre attention et notre mobilisation[5].

Quels pourraient être les principes et actions nécessaires à une telle métamorphose, qui – amendées, débattus, complétés – pourraient constituer une sorte de «boussole» pour la transformation publique, fondée tant sur de nouveaux impératifs que sur de nouvelles lignes rouges et sur des objets “plus grands que nous” (le vivant par exemple)?

Expliciter une hiérarchie de ce qui compte, nommer les zones d'incertitude, faire une place à la « non-action » publique.

Si le « progrès » a perdu sa vertu univoque et ne permet plus de penser une modernisation balisée, nous ne sommes pas totalement ignorants du monde dans lequel nous vivons et, notamment, de ce qu'il n'est plus du tout possible de faire pour rester dans les clous de l'accord de Paris. Pourtant, la préservation des conditions d'habitabilité de la planète et la protection du vivant ne constituent pas encore des impératifs absolus pour les États et les collectivités. Dans un régime démocratique, il s'agit donc aussi de construire une majorité en faveur de ces programmes et donc, pour cela, d'explicitier les conséquences de tels impératifs.

Celles-ci semblent pouvoir être de trois ordres :

Quand on sait ce qu'il ne faut pas faire, s'en abstenir sans délai. Cela vaut pour le soutien à l'équipement d'artificialisation de la neige pour les stations de ski, pour les nouvelles zones commerciales en périphérie, pour le soutien sans condition à l'industrie automobile productrice de SUV ou au secteur aérien. Ce qui a pu être mis en place pour la fermeture des centrales à charbon[6] (ou de la centrale de Fessenheim) doit être une modalité banale de l'action publique vis-à-vis de ces secteurs. Le chantage à l'emploi et la lutte court-termiste contre le chômage, puit sans fond à système productif constant, ne doit plus servir à justifier les atteintes à l'environnement, au vivant et à la santé des personnes.

Quand on sait ce qu'il faut faire, ne pas lambiner. Cela vaut pour le développement des énergies renouvelables comme pour le rééquipement ferroviaire du pays, pour la promotion de l'agriculture bio ou pour la fin des dés-incitations fiscales au transport de marchandise par les voies fluviales par rapport au routier.

Quand on ne sait pas, nommer les zones d'incertitude et se donner les moyens de les explorer, y compris en respectant un principe de « non action », c'est-à-dire en acceptant de laisser faire la société civile[7].

On se prend à souhaiter un nouveau paradigme dans lequel montrer

ses doutes deviendrait une manière d'être convaincant (sinon, c'est Trump qui gagne). A cet égard, pourquoi avoir choisi de croire que le COVID ne se transmettait pas par les aérosols jusqu'à ce que le contraire soit prouvé, plutôt que l'inverse, comme les autres coronavirus? Par simple bêtise? Par optimisme de principe? Non: parce que le problème en était simplifié et que ça permettait de faciliter la justification des mesures prises — au prix de la vérité et donc de l'efficacité, hélas. Comment être surpris que ces vérités péremptoires assénées successivement, mais parfaitement contradictoires, conduisent les citoyens à un niveau d'adhésion médiocre aux comportements (confinement, vaccination) ou aux sacrifices économiques demandés?

L'Etat a besoin d'avoir un modèle causal robuste pour justifier ses décisions — le contraire de la décision arbitraire de fermer les petits commerces mais pas les supermarchés, qui ne se justifie que par "on peut le décider, alors on le fait". Le fait que l'administration ne sache plus le proposer au politique (qui lui commande des justifications ex post aux décisions qu'il a l'intention de prendre) est un dysfonctionnement majeur – et une raison de se poser la question de la formation des hauts fonctionnaires.

Redonner une capacité d'initiative et d'écoute des signaux faibles à celles et ceux qui sont au plus près des terrains.

C'est un classique de l'innovation publique, de plus en plus couramment endossé et quasiment jamais mis en œuvre. Les acteurs publics sont forts de 5 millions d'agents publics, dont la part la plus importante est professionnellement au contact quotidien de la société, sur (presque) tous les territoires de la République.

L'histoire administrative est jalonnée d'actes manifestant la volonté toujours plus grande de définir, délimiter, contenir, le champ d'action, de réflexion et d'expérimentation de ces professeur-e-s, soignant-e-s, inspecteurs/trices, policiers, agents d'accueil, juges... Les «têtes» administratives émettent des consignes censées normer le travail des agents publics de terrain, jusqu'à le vider de son sens. Pourtant, que l'on raisonne en termes de capacité publique à repérer les «signaux forts[8]» de la société, en termes de gestion concrète des crises ou en termes de construction de majorités en faveur des fermetures et des ouvertures requises par l'habitabilité humaine de la planète, c'est au plus près de la société que ça se passera.

Créer les conditions d'un nouveau partenariat entre acteurs publics et société civile

Si l'on considère à la suite de Bruno Latour que « l'administration est un outil provisoire et révisable que se donne la société civile quand les questions qu'elle a longuement travaillées deviennent trop longues ou trop compliquées pour être prises en charge par elle seule », la qualité de la relation entre société civile et administration est centrale pour faire émerger et outiller une nouvelle conception du bien commun qui corresponde aux enjeux contemporains.

Or, ni la société civile – du fait de la « dépolitisation par le bas » ni l'État – du fait de la « dépolitisation par le haut » – ne sont aujourd'hui à même d'assurer la qualité de cette relation. Côté société civile, il est urgent de formuler des idées précises et générales sur « ce qu'elle veut » – et l'État peut soit continuer à empêcher cette formulation (en continuant à affaiblir la société civile à coup de restrictions budgétaires et « d'appels à projets » lénifiants, en pré-emptant et en stérilisant toute conversation réelle sur le sujet...) soit au contraire y aider (et créant et respectant de véritables espaces de délibération-action).

Côté État, il serait temps de mûrir et d'arrêter de considérer toute association, ONG ou collectif de citoyens indépendants comme un adversaire à contenir. Au contraire, les acteurs publics devraient leur reconnaître leur capacité d'alerte, leur expertise et leur capacité de mobilisation – sans lesquelles la mutation complète de notre société industrielle et servicielle vers une société de communs sera impossible. Comme l'écrit Latour, nous avons besoin d'une « administration rendue capable d'apprendre de ses citoyens ».

L'amélioration de la relation entre acteurs publics et citoyens peut passer assez simplement par l'amélioration des lieux où elle se noue — au « guichet », par exemple, cf. point 5, ou dans des instances dédiées – des Conventions citoyennes augmentées et mieux reliées tant à la décision qu'à l'action publiques. Ici comme ailleurs, les outils de la médiation entre acteurs sont quasiment tous à réinventer.

Si le pilotage par les données partagées (et donc ouvertes) doit être renforcé, il devra être accompagné d'un effort inédit de représentation de ces données (qui n'incombe pas forcément à l'acteur public mais dont il doit s'assurer en dernier ressort qu'il est fait) et, surtout, de la structuration de circulation entre les acteurs publics et la société de matériau subjectif, indispensable au bon gouvernement et parfaitement absent des «tableaux de bord» d'aujourd'hui. De l'incroyable «simplification administrative» à la reconstruction de Saint-Martin après Irma en passant par les programmes transverses de l'Etat comme Action Cœur de Ville, l'écart est grand entre les indicateurs quantitatifs (et les M€ dépensés) dont la communication publique fait son miel et la réalité perçue et ressentie par les citoyens. Apprenons à recueillir et utiliser ces perceptions et ces ressentis pour faire de meilleures politiques publiques, plutôt que de faire comme si de rien n'était.

A titre d'exemple, la culture est sans cesse aux prises avec cette question de la prise en compte de la subjectivité. Comment juger qu'un projet d'éducation artistique pour des jeunes est réussi? on ne sait que faire, dans un tableau de bord, du commentaire d'un jeune de REP qui remercie pour «votre exigence». Pourtant, n'est-ce pas précisément là le véritable signe que le monde a, un peu, bougé grâce à l'action publique?

Accepter de reconnaître et de gérer l'incertitude, créer des zones et des temps de réflexivité.

L'administration dysfonctionne dès que les certitudes sur ce qu'il convient de faire et sur le bien-fondé de son action s'estompent – les hauts-fonctionnaires d'Etat, particulièrement, sont dans l'inconfort quand il s'agit de reconnaître qu'on ne sait pas. Cela aurait pourtant une vraie vertu politique et sociale – les dégâts que cause l'impossibilité de l'Etat à le dire à certains moments importants de la crise du covid-19 en sont la preuve. Accepter et gérer l'incertitude peut d'ailleurs signifier que la redondance des dispositifs est optimale – quand la transformation publique est aujourd'hui avant tout une histoire de réduction, précisément au nom de l'optimisation.

Corollaire de cette reconnaissance et de cette acceptation de l'incertitude, la création de zones de réflexivité – aujourd'hui parfaitement inexistantes en dehors, au mieux, des machines à café et des armées – est indispensable : puisque « nous ne savons pas ce qu'il faut faire ni si ce que nous faisons est utile », nous devons nous donner les moyens de porter dessus un regard critique permanent, collectivement.

Penser au niveau des pratiques administratives et des formes de l'action publique (et pas seulement des grands concepts ou agrégats).

Sans minimiser l'effort conceptuel et paradigmatique à mener, ni la marge de manœuvre à laisser au politique dans sa vision de l'action publique (mais qu'il prenne le temps d'en élaborer une !), il est aussi et surtout central de s'intéresser aux mutations nécessaires des pratiques des acteurs et agents publics, de leurs outils, de leur équipement – tant en termes de formation que d'ordinateurs, de posture que de capacité à lier des relations avec d'autres acteurs. Or, c'est là un impensé de la transformation publique, qui peine – parce qu'elle est une catégorie très globalisante et surplombante – à s'intéresser concrètement aux pratiques administratives telles qu'elles sont et telles qu'elles pourraient/devraient être. Or, il est vain d'attendre que les agents publics relèvent les défis de demain avec les artefacts d'hier, déjà obsolètes pour les tâches d'aujourd'hui.

Investir massivement sur la pensée des impensés (devoir d'invention)

Comment un système de retraite pourrait-il fonctionner sans croissance ? Comment gérer l'arrêt complet des secteurs industriels nocifs pour l'avenir ? De quelles compétences et de quels outils l'action publique aura besoin pour « faire face à l'impensable[9] » dans 10 ans ?

Les impensés sont nombreux, qui retardent la conceptualisation d'un nouveau modèle socio-économique démocratique et encadré dans le monde vivant, le tout dans un contexte européen et international instable.

Pourtant, pendant ce temps, le gouvernement continue de supprimer des postes au Ministère de la transition écologique, le nouveau « Plan » version Bayrou produit des fiches thématiques sur les sujets des années 90, et on réfléchit très sérieusement à la manière dont l'action publique peut être « plus simple » dans le cadre de la relance. Le discours mi-néomanagérial, mi-disruption mode Uber, infuse toutes les sphères de la haute fonction publique, et les récits de rendez-vous d'associations de la transition écologique avec les cabinets ministériels qui se soldent par « trouvez donc un business model ! » sont aussi nombreux que glaçants.

Les ressources intellectuelles et pratiques existent pourtant, dans la sphère publique et dans la société, pour faire émerger des questions « radicales et concrètes » qui permettent d'explorer sous des formes nouvelles, faisant la part belle à la « recherche action », aux démonstrateurs et aux expertises hybrides, ces questions.

Faire advenir un pacte social actuellement introuvable

A la crise des Gilets jaunes a succédé celle du Covid, exacerbant les tensions territoriales (comme le « cas marseillais » l'illustre à l'excès) et sociales, avec la mise en visibilité brutale des conditions de vie des personnes assurant des fonctions vitales pour la société. Aide-soignant-e-s, femmes de ménages, caissières...comme les Gilets jaunes, les professions les plus exposées pendant l'épidémie pourraient exprimer demain la demande de pouvoir vivre dignement de ces activités sociales qui furent si utiles en plein confinement[10].

Or, ce qui se joue là, au croisement des enjeux de justice sociale et de justice spatiale, sur fond d'inégalités massives de revenus, effrite les fondements d'une coalition progressiste susceptible d'affronter à leurs juste mesure les défis écologiques...tout comme d'un pacte social plus large pourtant nécessaire à l'action publique. Car celle-ci est l'expression d'un rapport de force social et d'un accord entre forces sociales à un moment donné. S'il n'y a ni accord ni rapport de force, les conditions mêmes de l'action publique sont sapées.

Et, quoi d'autre ?

Aucune prétention à l'exhaustivité ici : dans le cadre du Mois de l'innovation publique et bien au-delà, nous cherchons dans nos échanges avec les agents publics, avec les élus, avec les représentant-e-s de la société civile et avec les citoyens, à enrichir, compléter, amender ce cadre de réflexion et d'action. Vos contributions et réactions sont donc extrêmement bienvenues[11].

Nous faisons ici l'hypothèse que l'action publique est nécessaire au monde qui vient, les défis étant bien trop colossaux pour les « colibris », et bien trop politiques pour être laissés aux seuls soins de l'action privée, fût-elle sociale et solidaire. Avec l'arrivée d'écologistes à la tête de plusieurs métropoles, une nouvelle génération d'agents publics qui choisit de s'intéresser frontalement à la mutation écologique (Le Lierre, FP21...) et les évolutions nécessaires du pacte social, émergent les conditions d'une nouvelle culture de l'action publique. Pour être désirable et utile, radicale et concrète, elle appelle beaucoup de travail, sous des formes différents (de la recherche la plus fondamentale à l'expérimentation la plus concrète). Nous y contribuerons avec enthousiasme.

Ce texte est le fruit d'une réflexion collective et conviviale sur l'action publique, menée par des agents publics, des designers, des chercheurs...dont Giulia Reboa, Mathilde Bras, Nicolas Rio, Léa Douhard, Grégoire Alix-Tabeling, Laura Pandelle, Francis Rol-Tanguy, Alex Mussche, Ariane Azéma, Yoan Ollivier, Céline Danion, Xavier Figuerola, Hela Ghariani, Romain Beaucher et bien d'autres, que le devoir de réserve empêche malheureusement d'être mentionné-e-s ici.

- 1 Le terme « bureaucratie » n'est pas du tout péjoratif pour nous. Il renvoie à un mode d'organisation qui a sa logique et qui peut se montrer efficace pour gérer tout un ensemble de problèmes. » Henri Bergeron dans cet entretien.
- 2 Voir Bruno Latour dans cet article de la revue Esprit.
- 3 Robert Boyer, « Le capitalisme sort considérablement renforcé par cette pandémie », entretien, Le Monde 3 octobre 2020
- 4 Pierre Charbonnier, Abondance et liberté, une histoire environnementale des idées politiques, La découverte, 2020.
- 5 Idéalement, bien entendu, cette mobilisation serait aussi celle des différents organes chargés de penser le futur / l'action publique. Pour l'Etat, par exemple, France stratégie, la DITP, la DGAFP...
- 6 Voir le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2020-921 du 29 juillet 2020 portant diverses mesures d'accompagnement des salariés dans le cadre de la fermeture des centrales à charbon, en Conseil des Ministres le 21 octobre 2020.
- 7 Lire à ce sujet « Sans forcer les choses », d'Emmanuel Bodinier.
- 8 Des gilets jaunes aux mobilisations citoyennes locales, notamment écologiques, on est à un point où ce n'est pas la faiblesse des signaux qui est en cause, mais bien la capacité des acteurs publics à entendre / intégrer les « signaux forts ».
- 9 Voir « Que peut l'Etat face à l'impensable ? », intervention de Romain Beaucher dans le cadre de la Chaire Transformations de l'action publique de Sciences Po Lyon (8 minutes).
- 10 Voir Camille Peugny, dans cet entretien à Marianne.
- 11 Vous pouvez écrire à contact@vraimentvraiment.com. Merci !

Ce texte est le fruit d'une réflexion collective et conviviale sur l'action publique, menée par des agents publics, des designers, des chercheurs...dont Giulia Reboa, Mathilde Bras, Nicolas Rio, Léa Douhard, Grégoire Alix-Tabeling, Laura Pandelle, Francis Rol-Tanguy, Alex Mussche, Ariane Azéma, Yoan Ollivier, Céline Danion, Xavier Figuerola, Hela Ghariani, Romain Beaucher et bien d'autres, que le devoir de réserve empêche malheureusement d'être mentionné-e-s ici.

Les Collections VV sont une série de publications éditées par l'agence Vraiment Vraiment sur des thèmes qui touchent au design d'intérêt général

Publié en Novembre 2020

Vraiment
Vraiment

Design d'Intérêt Général

contact@vraimentvraiment.com
www.vraimentvraiment.com

Twitter: @vrmtvrmt
Medium: @vvraiment

88 rue du Faubourg du Temple
75011 Paris, France
t. 09 83 71 97 35

Rue du Progrès 80
CCN, 4ème étage
1000 Bruxelles, Belgique