



À la croisée entre science et action publique

Innovation et Appui aux politiques publiques dans l'action publique et la transition agro-écologique

**Extraits et ré-écriture de la présentation (Prezy) :
« Innover dans l'action publique, c'est-à-dire ? »**

réalisée en 2023 par les étudiants à Sciences Po

Amandine Cherdel, Arthur Chalmeigne, Clara Fiorio et Luc Pin

Les notions présentées ici sont le résultat d'un travail mené en 2023, pour la Direction de l'appui aux politiques publiques d'INRAE, par un groupe de quatre étudiants de Science-Po Paris. Une première réflexion et exploration de la notion d'innovation en action publique a été conduite dans le contexte de la transition écologique.

Gisèle Parfait

Direction de l'appui aux politiques publiques
INRAE
Juillet 2024

La transition écologique pose à l'action publique de nouveaux défis. Quelques clefs sont présentées ici, illustrées d'exemples d'innovations identifiées sur l'année 2023. Un outil pédagogique, un Prezy, présente les logiques dans lesquelles les activités de recherche s'intègrent dans le contexte de l'action publique.

Les principales définitions et hypothèses utiles en matière d'action publique et d'innovation sont ainsi posées. Une analyse et une présentation des principaux défis que la transition écologique pose à l'action publique, illustrées par quelques exemples d'innovations.

1 L'action publique et la transition écologique : quelques définitions

Les acteurs de l'action publique s'organisent en de vastes réseaux dont la structure n'est pas toujours clairement définie, difficile à cartographier et parfois de s'y repérer. Cette complexité n'échappe pas à ceux qui pilotent l'action publique, ce qui ne les empêche pas d'intervenir dans l'architecture de cette gouvernance multi-acteurs et multi-niveaux.

1.1 Action publique et politiques publiques

La notion « d'action publique » dépasse celle de « politiques publiques ». Une politique publique est généralement menée par la puissance publique au sens strict, les ministères, les collectivités, etc. L'action publique englobe, elle, une pluralité d'acteurs qui contribuent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques : représentants d'intérêts, syndicats, ONG, regroupements citoyens, et bien-sûr scientifiques.

En réalité, l'action publique concerne un problème perçu comme public, dont on estime que, par sa nature ou son degré d'importance, il revient à la collectivité de s'en saisir. *Les problèmes publics naissent ainsi de discours exprimant une perception située d'un problème, de "récits de politiques publiques" (Radaelli, 2014).*

Les pouvoirs publics n'ont pas vocation à intervenir pour régler tous les types de problèmes. L'action publique peut se définir comme *l'action menée par des acteurs publics ou privés afin de traiter une situation perçue comme posant un problème public.*

Pour aller plus loin : Radaelli, C. (2014). Récits (policy narrative). Dans : Laurie Boussaguet éd., Dictionnaire des politiques publiques: 4e édition précédée d'un nouvel avant- propos (pp. 548-554). Paris: Presses de Sciences Po.

1.2 Action publique et transition écologique

La transition écologique et sa mise en application relève de l'action publique.

Qu'elle soit considérée comme une transformation impulsée par la société dans son ensemble, ou qu'on l'aborde sous l'angle strictement institutionnel, la transition écologique est une forme de mise en cohérence de nos modes de vie avec les « limites » écologiques. Il s'agit de parvenir à un mode de vie soutenable sur les plans énergétiques, industriels, agroalimentaires et sociaux.

Les limites planétaires ont trait à / au :

- . Changement climatique,
- . L'érosion de la biodiversité,
- . La perturbation des cycles biochimiques de l'azote et du phosphore,
- . La modification des usages des sols,
- . L'utilisation d'eau douce,
- . La diminution de la couche d'ozone stratosphérique,
- . L'acidification des océans,
- . La pollution chimique,
- . La concentration des aérosols atmosphériques.

Cette première liste a été établie dans : Rockström, J., Steffen, W., Noone, K. et al. (2009) *A safe operating space for humanity*. Nature 461, 472-475. <https://doi.org/10.1038/461472a>

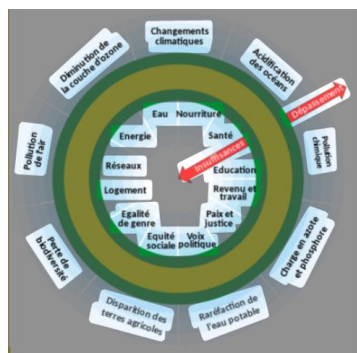
Or, l'impératif de la transition écologique pose une série de problèmes à l'action publique.

Pour placer les enjeux environnementaux au cœur de l'action publique, France Stratégie, l'institution de prospective placée auprès du Premier Ministre, envisage l'action publique à l'aune du référentiel de la

soutenabilité. Celui-ci doit permettre une meilleure articulation des enjeux environnementaux avec "les défis sociaux, économiques, territoriaux, technologiques et démocratiques dans l'action publique".

Pour aller plus loin : - Le rapport "Soutenabilités ! Orchestrer et planifier l'action publique" de France Stratégie, publié en 2022, sur lequel se base une grande partie de ce support.

Néanmoins, un plan d'action pour la transition écologique dépasse les seules limites physiques à ne pas dépasser pour intégrer des objectifs sociaux et répondre « *quel type d'organisation sociale compatible avec les limites planétaires souhaitons-nous ?* ». C'est le sens du modèle de l'économie du Donut de Kate Raworth, qui propose des seuils écologiques et sociaux, permettant à l'humanité de demeurer dans un "espace sûr".



Le modèle de l'économie du Donut conceptualisé dans : Raworth, K. (2012). *A safe and just space for humanity: Can we live within the doughnut*. In *Oxfam Policy Pract. Clim. Change Resil* (Vol. 8)

1.3 Définir l'innovation en action publique : une rupture

Qu'est ce qui fait véritablement innovation dans le champ de l'action publique ? Nous verrons plus loin des exemples de champs d'innovation en matière d'action publique en lien avec la transition écologique. Ici, une définition générale de l'innovation en action publique qui reprend une approche séquentielle de l'action publique. Ainsi, les étapes par lesquelles passe une politique publique : 1) mise à l'agenda, 2) formulation, 3) décision, 4) mise en œuvre, 5) évaluation, 6) terminaison due à la résolution du problème, ou changement de la politique publique. Chaque étape peut être un lieu d'innovation. (Harold Laswell en 1956).

L'innovation est un type particulier de changement, poussé par certains acteurs avec une intentionnalité. Appliquée à l'action publique, l'innovation peut être définie comme :

un changement, poussé par certains acteurs et qui amène une rupture dans la manière dont les acteurs publics mettent à l'agenda un problème public, le discutent, prennent une décision pour le résoudre, mettent en œuvre des moyens à cette fin, évaluent ces moyens et jugent finalement des suites à donner.

Cette rupture peut apparaître de façon plus ou moins graduelle, par des changements incrémentaux intervenant au sein du cadre préexistant, ou par des transformations radicales du cadre lui-même.

Pour aller plus loin : O. Jones, C. (1970). *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont (Calif.), Duxbury Press <https://archive.org/details/introductiontost0000jone>

2 Les défis de la transition écologique : une action publique mal outillée ?

Le défi climatique et la notion de transition écologique sont relativement récents : 1971 création du Ministère de l'environnement en France – 1992 Sommet de la terre à Rio et prise en compte de la problématique environnementale par les Nations Unies. Récents et systémiques, les problèmes environnementaux mobilisent l'action publique. Cette dernière est confrontée à des défis spécifiques que pointe le rapport "Soutenabilités" de France Stratégie, lors de la conception que de la mise en œuvre de politiques environnementales.

2.1 Une action publique sur le temps long

La crise écologique oblige à penser l'action publique sur un temps long qui s'oppose aux échéances électorales ainsi qu'aux incertitudes liées à l'avenir. En effet, le pas de temps habituel est bien plus court que celui des échéances du changement climatique. C'est la « tragédie des horizons », qui se réfère à

à la survalorisation des intérêts du court terme sur ceux de long terme (cf le discours de l'ancien gouverneur de la banque d'Angleterre Mark Carney).

L'urgence écologique et le besoin de transformations de grande ampleur misent sur des bénéfices à long terme, alors que leurs coûts sociaux, économiques, politiques, se traduisent à court terme, ce qui impose aux acteurs publics ou non, un difficile arbitrage inter-temporel.

2.2 Une distribution spatiale des enjeux environnementaux qui complique l'action publique

La variabilité spatiale des enjeux environnementaux s'applique au réchauffement climatique, puisque les États qui émettent le plus de Co2 seront rarement les États les plus exposés au réchauffement climatique, ce qui complique et ralentit leur prise de conscience. La gouvernance internationale et l'action collective des pays est également entravée par l'hétérogénéité des effets et des responsabilités.

Action collective et passager clandestin : Une action collective est une action commune des membres d'un groupe ou d'une communauté afin d'atteindre des objectifs partagés. Or le « passager clandestin » limite l'ampleur des actions collectives : c'est celui qui bénéficie des retombées de l'action collective sans avoir fourni d'efforts ou participé à l'action collective : les actions collectives peinent à mobiliser les individus.

2.3 Une interface complexe entre savoirs et action publique

La transition écologique mobilise de multiples spécialités : biologie, physique, météorologie, anthropologie, économie, urbanisme, numérique, etc. Leur forte technicité et la complexité des interactions freinent leur appropriation par les décideurs politiques. Comment éclairer élus et citoyens face à la complexité globale du changement climatique ? Faire le pont entre les savoirs scientifiques ou profanes, et la définition des politiques publiques.

Le savoir profane relève de personnes non initiées aux savoirs académiques. Il se confronte à la notion de savoirs experts en cela qu'il est bâti sur des connaissances concrètes, locales et s'appliquent à une réalité dense et multidimensionnelle. Néanmoins les savoirs profanes peuvent offrir une base de travail et un point de départ aux savoirs experts. Ces savoirs profanes peuvent alors permettre de mettre à l'agenda certains problèmes publics.

2.4 Une approche systémique et trans-sectorielle des politiques de transition

Les politiques publiques sont souvent appliquées dans les secteurs d'activité : économie, éducation, agriculture, industrie, etc. La transition écologique engage tous les champs de notre société, qui doivent être pris en compte par toutes les politiques publiques pour assumer les multiples enjeux environnementaux. Une approche systémique intersectorielle et interministérielle est nécessaire. Au-delà d'une déclaration d'intention formelle, les synergies politiques sont compliquées à mettre en œuvre, et se heurtent en pratique à des réticences : celle des acteurs ministériels qui doivent réorganiser leur façon de travailler, ou encore à la concurrence forte pour les ressources disponibles, qu'elles soient budgétaires ou médiatiques.

Pour aller plus loin : Le rapport "Soutenabilités ! Orchestrer et planifier l'action publique" de France Stratégie, publié en 2022, sur lequel se base une grande partie de ce support.

2.5 La coordination des échelles territoriales

Au besoin d'une coordination sectorielle en matière de transition écologique, s'ajoute celui d'une coordination entre les échelles d'intervention de l'action publique. La mise en œuvre territoriale d'une politique publique est compliquée par la multiplicité des échelles administratives : nationale, régionale, départementale, intercommunale, communale. La répartition des responsabilités entre celles-ci, ainsi que l'hétérogénéité socio-économique et géographique des territoires renforcent les difficultés de mise en œuvre. L'hétérogénéité des contextes territoriaux pourrait être une force d'expérimentation pour l'action publique, mais elle complique le pilotage coordonné d'une transition écologique à grande échelle. Il est ainsi difficile d'insérer les stratégies nationales de transition écologique dans ce « mille-feuilles » territorial, de même qu'il est difficile de faire passer à l'échelle nationale des initiatives pertinentes à l'échelle locale.

2.6 La « dépendance au sentier » ou l'inertie au changement

Les systèmes économiques, politiques et institutionnels se caractérisent par une certaine inertie. Le poids des décisions passées enferme les décisions publiques futures dans un cadre auto-entretenu, qui ralenti le changement. L'action publique, les agents économiques ainsi que les citoyens s'accoutument à certaines politiques publiques dont il leur est difficile de sortir. Cette inertie s'explique par un ancrage solide de long terme des arguments, idées et imaginaires qui ont justifié une politique publique dans le passé et qui soutiendront le statu quo. Ainsi, la « dépendance au sentier » est un frein à la transition écologique car celle-ci implique des transformations structurantes de nos organisations économiques, politiques et sociales.

Pour aller plus loin Palier, B. (2019). Path dependency. Dans : Laurie Dictionnaire publiques: 5e édition entièrement revue et corrigée (pp. 446-453). Paris: Presses de Sciences Po, <https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2019.01.0446>

2.7 Limiter les externalités négatives en matière d'environnement

L'externalité positive ou négative d'une transaction (bien ou service) advient quand sa production ou sa consommation impose des coûts ou des bénéfices à une personne non impliquée et qui s'en retrouve affectée. Les externalités ne sont souvent pas internalisées dans le coût des transactions, sauf si l'Etat régule : Exemple, le coût de l'électricité produite à partir d'une centrale à charbon n'intègre pas les dépenses de santé liées à l'augmentation d'émission de CO2. L'internalisation des conséquences néfastes de l'activité économique sur la collectivité est difficile à appliquer, ce qui freine les changements de comportement. Limiter les externalités négatives relatives à l'environnement revient à l'action publique, quand le marché ne peut corriger seul les externalités.

2.8 La construction du consensus

La transition écologique exige de transformer une grande partie de nos normes sociales, et donc des arbitrages collectifs qui peuvent se heurter à des désaccords. Le risque d'une explosion sociale rend l'acceptabilité sociale majeure dans la construction d'un consensus, parfois au détriment de l'enjeu environnemental. L'écoute des citoyens est nécessaire, et la nécessité d'un compromis social et démocratique autour des politiques de transition écologique complexifie l'action publique.

Pour aller plus loin : voir par exemple la position de Patrick Jolivet, directeur des études socio- économiques de l'ADEME, sur la notion d'acceptabilité sociale <https://infos.ademe.fr/magazine-avril-2022/decryptage/il-est-temps-de-parler-dautre-chose-que-dacceptabilite-sociale/>

3 Quelques exemples d'innovations en action publique

Une définition générale de l'innovation en action publique (cf. I) pose un cadre, sans qualifier son caractère innovant, qui plus est pour la transition écologique. Cette transition fait apparaître des besoins nouveaux (cf. II) et des questions qui imposent d'innover dans les projets.

Repartir des besoins et questions publics permet de déterminer ce qui relève de l'innovation en action publique : identifier les problèmes publics spécifiques à un domaine, mettre en lumière des besoins d'outils nouveaux, et finalement identifier les démarches qui peuvent être innovantes à l'aune de ces besoins.

Différents exemples de démarches d'action publique nous ont ainsi paru innovantes ont été sélectionnées avec cette grille de lecture en tête, et sont présentées en étant classées en différents champs.

3.1 Innovation et participation citoyenne

La participation citoyenne se retrouve dans des dispositifs plus ou moins institutionnalisés : Conseils de quartiers, budgets participatifs, systèmes Oregon, conventions citoyennes. Tous visent l'association des citoyens à la décision politique. Ainsi dès les années 70 au Danemark, les conférences de consensus médicales intégraient les patients à leur discussion.

La participation citoyenne questionne l'action publique, et impliquer les citoyens peut faciliter la temporalité de l'action publique. Si les échéances électorales concernent moins les citoyens non-élus que le champ politique, le « court-termisme » subsiste, qui ne résulte pas uniquement de l'impératif de réélection.

La participation citoyenne peut également soutenir des changements de modes de vie. Pour que des consensus larges en émergent, les dispositifs participatifs doivent s'élargir des quelques citoyens qui

délibèrent, au reste de la population. Dans le champ de l'ingénierie participative, un des grands axes d'innovation consiste ainsi à chercher des façons de « massifier » la participation citoyenne, tout en conservant autant que possible ses vertus délibératives, c'est-à-dire la dynamique de construction des opinions par la discussion.

3.2 Les outils numériques au service de l'engagement citoyen large

La massification de la participation citoyenne a été l'un des enjeux du développement de plusieurs plateformes de mobilisation : Civic tech, comme Decicim ou Assembl.

La massification de la participation citoyenne peut passer par une implication du plus grand nombre sans démarche décisionnelle de leur part : les plateformes de sciences participatives récoltent par exemple des données scientifiques de terrain par leurs utilisateurs, comme *Vigie-nature*. Autre exemple des applications qui « récompensent » les gestes citoyens responsables, comme *DansMaRue*. Ces plateformes soutiennent la « production participative », ou *crowdsourcing*, dans laquelle l'utilisateur n'est qu'un acteur-captateur d'information : il participe à l'action publique en signalant ce qu'il perçoit dans l'espace public.

Un axe d'innovation à creuser consisterait à valoriser des gestes écologiques sous l'angle du jeu via des applications qui utiliseraient les données Google pour récompenser le choix d'un mode de transport décarboné (Nils Ferrand, chercheur INRAE spécialisé en ingénierie participative). Ces outils numériques peuvent être un "tremplin" pour un engagement citoyen plus massif, entraînant dizaines de milliers de personnes à s'intéresser à l'environnement par exemple, à le questionner, ce qui peut ensuite amener ces personnes à s'engager plus activement dans l'action publique.

3.3 Faire interagir le « mini-public » avec le « maxi-public » : changement d'échelle

Faire des démarches de participation citoyenne des outils au service du plus grand nombre nécessite de passer des participants au dispositif, le mini-public tiré au sort par exemple, à la population, le maxi-public. Trouver les moyens de faire dialoguer mini et maxi-public est depuis plusieurs années un des chantiers-clés de l'ingénierie participative.

- Certains, comme *Dimitri Courant*, proposent de nouer ce lien par **référendum** : le « maxi-public » voterait sur les propositions du « mini-public » ayant fait ce travail délibératif. Les deux exemples qui suivent présentent une autre approche : l'hybridation entre mini-public et maxi-public.
- En 2021, la ville de Toulouse a soumis les 1600 propositions de son **budget participatif**, ouvert à l'ensemble des habitants (le maxi-public), à des filtres successifs effectués par des panels de plus en plus restreints de citoyens tirés au sort (des mini-publics). A la fin de cette chaîne de filtres, le processus revenait au maxi-public : les 30 propositions retenues par les mini-publics successifs étaient soumises au vote de l'ensemble de la population.
- Pour accompagner la réalisation d'un **projet d'agri-parc à Montpellier**, l'agence de concertation Res Publica a mis en place en 2022 un dispositif participatif ouvert à tous les Montpelliérains pour recueillir leur avis sur le projet, puis dans un second temps, un panel de 32 citoyens tirés au sort a ensuite approfondi le diagnostic issu de la première phase. In fine, l'avis rendu a pu bénéficier d'un cadrage initial ouvert au grand public, puis du travail plus poussé d'un mini-public dédié.

3.4 Quelle place pour les savoirs scientifiques dans la délibération citoyenne ? sortir d'un schéma classique

En mobilisant leurs savoirs d'usage ou une forme de diversité cognitive, associer les citoyens aux décisions permet d'adopter un autre angle de vue dans leur élaboration et donc, potentiellement, d'améliorer la qualité de la décision. Néanmoins, comment s'assurer que la délibération citoyenne s'appuie sur un socle scientifique solide, tout en conservant la plus-value du regard "neuf" des citoyens sur un sujet ?

Pour se départir du schéma classique de présentation du sujet par un expert, à laquelle fait suite une discussion des citoyens entre eux, une approche moins descendante par "expertise inversée" organise les interventions des spécialistes en partant des demandes des citoyens. Les experts sont ainsi positionnés comme des personnes-ressources mobilisables par les citoyens pendant leurs délibérations. La Convention citoyenne pour le climat a partiellement adopté cette approche via le bureau des questions présenté ci-dessous. Cette méthode a également été adoptée par la Convention citoyenne locale de L'intercommunalité Est ensemble.

Le comité de gouvernance de la Convention citoyenne pour le climat avait créé un pôle de « fact-checking » accessible en permanence aux conventionnels. Il pouvait renvoyer des questions des conventionnels à un réseau composé de 600 chercheurs de la Sorbonne dans une multitude de domaines, lesquels s'engageaient à répondre par mail sous 48h. Ce bureau a souvent été sollicité par les conventionnels, qui lui ont adressé près de 150 questions.

En permettant aux citoyens d'avoir accès à un second éclairage - ou un contredit formel - sur les faits avancés par les différents intervenants, ce pôle de contre-expertise a été un des moyens du comité de gouvernance pour prémunir les conventionnels d'une trop forte emprise des spécialistes présents pendant la convention. La nécessité d'insérer dans ce type de délibérations citoyennes une pluralité d'éclairages scientifiques constitue une fenêtre d'action importante pour des organismes comme INRAE.

Savoir d'usage

Dans son livre *The Public and Its Problems* de 1927, le psychologue et philosophe américain John Dewey propose une approche de l'expertise citoyenne sous l'angle de l'usager. Pour illustrer ce "savoir d'usage", il recourait à l'image d'un cordonnier demandant à son client si sa chaussure faisait mal et où elle faisait mal. Cette conception a ensuite accompagné le courant néolibéral de réforme de l'action publique appelé New Public Management, qui envisageait le citoyen comme un consommateur des politiques publiques.

Cette approche fait appel à un citoyen expert de son quotidien en revenant, d'une certaine façon, au sens latin original du terme expert : celui qui est "rendu habile par l'expérience". Ce savoir d'usage théorisé par John Dewey repose d'abord sur la proximité du citoyen en un sens géographique. Ce dernier est expert sur un objet car il en est proche, parce qu'il a traité sa ville, son quartier. Le savoir d'usage peut également supposer une forme de proximité plus relationnelle, celle qui lierait le décideur public et l'usager, dans un dialogue fait d'allers normatifs et retours d'expérience. Enfin, le paradigme de proximité qui sous-tend le savoir d'usage se conçoit parfois comme une forme de proximité plus sociologique entre l'élaborateur de la norme et l'usager. Le premier ressemble au second et est donc plus à même d'en comprendre ses problèmes, pour y répondre efficacement.

Diversité cognitive

Panel citoyen face à un panel d'expert : En mobilisant la notion de diversité cognitive, Hélène Landemore souligne qu'au sein d'assemblées citoyennes délibératives tirées au sort, tous les points de vue peuvent s'exprimer et les problèmes être abordés sous un angle qui aurait pu rester mort dans le cadre de panels d'experts. Du fait de leurs prénotions communes sur un sujet, des spécialistes réunis pour échanger sur un domaine particulier courent en effet le risque d'une forme de dépendance au sentier : l'empilement des discussions savantes antérieures enferment les débats futurs dans un cadre autoentretenu dont il est difficile de s'extraire. L'avis des citoyens ordinaires permet au contraire d'interroger la formulation du problème ce qui, pour Mélanie Heard, constitue l'une des missions fondamentales de l'expertise.

3.5 L'échelle territoriale pour expérimenter et innover : Mettre en œuvre la transition en misant sur les collectivités territoriales

L'accélération de la transition écologique dans les territoires est aujourd'hui un objectif clé de l'action publique. Devenue une réalité politique majeure depuis les lois de décentralisation, la territorialisation fait ici référence à la volonté d'identifier un niveau opérationnel de gouvernance de la transition écologique dans les territoires. Les régions deviennent les chefs de file en matière de climat et en rationalisant les conditions et les compétences locales. Les Plans Climat, Air, Énergie territoriaux représentent un exemple de ce nouvel effort de territorialisation, et sont aujourd'hui un des outils pour œuvrer à la transition climatique.

Les régions sont essentielles pour la transition écologique et conduisent à repenser la manière dont les politiques publiques sont organisées au niveau des collectivités. Des leviers émergent pour mettre en place une transition écologique à l'échelon territorial : faciliter l'approche transversale des politiques publiques territoriales (exemple des PAT), soutenir les outils de passage à l'échelle (Deep Demonstrations), et d'innovation institutionnelle (Laboratoires d'innovation publique).

a) Co-construire l'action publique autour des filières agro-alimentaires : l'apport des Projets Alimentaires Territoriaux (PAT)

Les PAT sont des dispositifs innovants caractérisés par une approche transversale et systémique des politiques publiques de l'alimentation. Actuellement soutenus par France Relance, ils outillent les collectivités pour :

- . Coordonner et mettre en synergie différentes stratégies nationales à l'échelle territoriale en harmonisant les plans d'action,
- . Mettre en cohérence les projets du territoire en identifiant des partenariats,
- . Mutualiser les ressources et les concertations,
- . Déterminer des indicateurs communs d'évaluation.

Les PAT intègrent des mesures environnementales dans l'action publique relative au système alimentaire. Le PAT de Montpellier Méditerranée Métropole est un projet systémique de transition agro-alimentaire à l'échelle d'une collectivité. Il illustre le passage d'une action publique "en silo" à une approche intégrée basée sur le système alimentaire local et ses filières pour atteindre les objectifs de transition. Pour cela, la métropole mobilise plusieurs leviers tels l'agenda des politiques agricole, sociale ou de santé, et les actions relatives aux compétences traditionnelles de l'action publique locale : planification urbaine, préservation des terres agricoles, protection de la ressource en eau, instauration de jardins collectifs

b) Des actions innovantes pour faciliter le changement d'échelle: les Deep Demonstrations

EIT Climate-KIC est une communauté établie par l'Institut européen d'innovation et de technologie (EIT). Ce programme développe de nouveaux cadres de facilitation à l'innovation à destination des acteurs (maires, régions, ministères, institutions scientifiques, entreprises). La finalité est de faciliter l'action politique environnementale des collectivités axées sur une vision systémique et à long terme.

Le programme propose une démarche : les « Deep Demonstrations », qui mettent à disposition des outils pour accompagner l'expérimentation et le passage à l'échelle des politiques publiques ayant fait leurs preuves. En pratique, la méthodologie des Deep Demonstrations apporte :

- . Un accompagnement dans le diagnostic des leviers d'action avec une approche systémique (Phase FRAME)
- . Une mise en synergie des innovations avec la création de portfolios rassemblant des dizaines d'initiatives connectées
- . Un appui et un audit financier
- . Des outils de mise en réseau des acteurs à différentes échelles
- . Un renforcement des systèmes d'évaluation pour capitaliser sur les expériences innovantes des collectivités territoriales et les faire passer à l'échelle supérieure.

Le lancement de cette initiative par l'Europe vise à dépasser les obstacles que pose la transition écologique à l'action publique : inertie, action en silo, manque de systèmes de suivi-évaluation efficaces ...

3.6 Sciences et décision dans l'action publique?

L'articulation entre la recherche et l'action publique est largement abordée dans la littérature. Depuis le début du 20ème siècle se pose la question des modalités de l'incorporation de la connaissance scientifique dans les processus décisionnels complexes et non linéaires. Des modèles existent, des tendances se dégagent ainsi que des leviers d'action pour améliorer la conception des politiques dans le contexte de la transition écologique.

La figure de l'expert est interrogée, ainsi que sa position dans le champ de la décision de l'action publique ou de la délibération dans le débat public. Qui détient l'expertise ? Comment se positionne l'expert dans l'intermédiation entre savoirs et pouvoirs ? Quelle articulation des savoirs des experts et des citoyens ?

a) La prospective pour éclairer les politiques de transition écologique

La prospective émerge dans les années 50. Elle mobilise des connaissances, techniques, économiques, environnementales pour modéliser des scénarios qui anticipent les défis futurs et éclairent la décision. Ces démarches s'inscrivent dans le temps long et facilitent le pilotage de la transition écologique dans un contexte d'incertitudes.

Certains travaux de prospective innovent en adoptant des approches englobantes et systémiques. La récente étude d'envergure *Transition2050* de l'ADEME a ainsi permis de modéliser des voies vers la neutralité carbone en 2050. Les 4 scénarios se basent sur une analyse transversale de 6 grands paramètres :

- . La demande en énergies
- . La consommation d'eau et l'usage des sols
- . La production et gestion des déchets
- . La composition du mix énergétique
- . Les importations et exportations
- . Le bilan d'émission des gaz à effet de serre

La prospective est reconnue et en plein développement. La Direction Expertise, prospectifs et études (DEPE) d'INRAE a ainsi contribué à établir des scénarios sur la sécurité alimentaire et le foncier agricole avec le projet *Agrimonde-Terra*.

b) L'évaluation des politiques publiques dans le contexte de la transition : communiquer

L'évaluation permet un retour d'expérience et l'information des décideurs publics et des citoyens sur l'efficacité des politiques. Intervenant à différents moments du cycle des politiques publiques (*ex ante*, *in itinere*, *ex post*) avec une dimension rétrospective, elle tire les leçons de l'expérience et formule des recommandations. La « non-utilisation » des évaluations limite pourtant l'intégration des connaissances dans le design des politiques publiques. Les conditions de l'usage des connaissances scientifiques, de leur articulation avec les démarches évaluatives par le rapprochement entre expertise et action publique doivent être spécifiées pour une meilleure prise en compte.

Les pistes pour renforcer le lien sciences/politique :

- . D'identifier les besoins des parties prenantes de l'action publique pour formuler des projets de recherches cohérents et adaptés à la demande,
- . De synthétiser les connaissances et les traduire pour les rendre accessible,
- . De faciliter la montée en compétences des agents publics pour évoluer dans les deux sphères recherche comme politique (double culture)
- . Développer les méta-analyse et améliorer la capitalisation des connaissances.

Producteurs de savoirs et décideurs doivent communiquer, en particulier dans le contexte de la transition écologique. Le *budget vert* et le *baromètre de l'action publique* sont deux démarches évaluatives innovantes.

Une forme d'évaluation environnementale ex ante : le budget vert

Lancé lors du One Planet Summit de 2017, le « budget vert » est un outil d'analyse de l'impact environnemental du budget de l'État français. Objectif, 'améliorer la performance environnementale pour éclairer le vote du Projet de Loi de Finance. Les dépenses d'une action sont évaluées selon des indicateurs mesurant 6 critères : action contre le changement climatique, adaptation, gestion de la ressource en eau, économie circulaire, action contre les pollutions, protection de la biodiversité. La dépense est ainsi cotée favorablement si associée à un impact environnemental.

Le budget vert permet également de favoriser la montée en compétence des administrations publiques et des experts budgétaires, ainsi qu'une meilleure compréhension des enjeux budgétaires pour les experts environnementaux. Les collectivités ne sont pas prises en compte dans le budget vert.

L'enjeu aujourd'hui est de donner plus de poids à ces indicateurs alternatifs dans les arbitrages interministériels pour que ceux-ci guident l'action publique vers la transition.

Une forme d'innovation in itinere : le baromètre de l'action publique (BAP)

Le Baromètre de l'action publique est un outil de pilotage des politiques publiques et d'évaluation de la mise en œuvre des objectifs nationaux. C'est un tableau de bord d'indicateurs synthétiques, qui mesurent la performance des politiques à l'échelle nationale et leur déclinaisons territoriales. Élaborés à partir de données statistiques, d'enquêtes d'opinion et de recherches scientifiques, les indicateurs sont co-construits par des équipes de chercheurs et d'experts en collaboration avec les différents acteurs de la politique publique concernée.

Par exemple, pour la politique "*Réduire l'utilisation des produits phytosanitaires et accélérer la transition écologique*", les indicateurs retenus sont la part de la surface agricole cultivée en bio et le nombre d'exploitations agricoles engagées dans une démarche de transition agro-écologique. Cet outil synthétique et transparent est intéressant pour l'évaluation des politiques environnementales, même si le choix et l'agrégation des indicateurs se prête difficilement aux politiques plus complexes. La qualité des indicateurs est en effet une difficulté majeure pour l'évaluation.

3.7 L'interface sciences / action publique :

La position du scientifique dans les cycles de l'action publique est construite et évolutive. Depuis la mise à l'agenda des problèmes liés à l'environnement, la place de la science s'étend, du moins en théorie. C'est le cas par exemple de la mobilisation de la communauté scientifique dans le design et l'implémentation de la Directive Cadre sur l'Eau (DCE) en France.

Un changement de paradigme pour le pilotage de la transition qui implique certaines évolutions pour l'activité de recherche. Selon certains auteurs, la crédibilité de la recherche ne naît pas, ou plus uniquement, de son indépendance mais également de la qualité de l'interaction avec les décideurs ou les parties prenantes.

Par ailleurs, l'utilisation des savoirs en démocratie ne fait pas nécessairement consensus. La science ne fait pas toujours autorité, intégrée dans des jeux de pouvoirs et d'intérêts. Un projet de recherche du Medialab de Sciences Po propose ainsi une méthode d'analyse de ces phénomènes : les cartographies de controverse.

La politique fondée sur la preuve (evidence based policy)

La politique fondée sur la preuve est une approche méthodologique théorisée au Royaume Uni. Elle vise la systématisation de l'usage des connaissances scientifiques et issues de l'évaluation dans le design et l'implémentation des politiques publiques. Diffusée en France, elle a contribué dans une certaine mesure à la redéfinition du rôle de la recherche. Les modèles ci-contre issus du rapport de l'AFD "Qu'attendre de la recherche pour éclairer l'action publique" proposent deux schémas qui illustrent cette approche. La particularité de l'EBP est qu'elle intègre la science dans l'action publique du côté de l'offre et de la demande (Devaux-Spatarakis 2020).

3.8 La contractualisation de l'action publique

Impulsée dans les années 1980, la décentralisation a accordé davantage d'autonomie aux collectivités territoriales vis à vis de l'État. Dans ce cadre juridique, la contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales s'est accrue. Comme l'écrit le Conseil d'État, l'action publique est entrée dans une phase du "tout contractuel". Que permet le contrat comparé à l'acte administratif unilatéral (décret, circulaire, arrêté) ? Fruit d'une négociation entre les cocontractants, le contrat est un accord consenti concernant des objectifs et les moyens nécessaires pour y parvenir, organisé par un calendrier opérationnel de long terme.

Ainsi, **le contrat d'action publique** a ceci d'innovant qu'il permet de répondre à certains des besoins d'outils nouveaux mis en évidence par l'urgence écologique (cf. II). Le contrat répond au problème de temporalité. En fixant des échéances de long terme, le contrat organise l'action publique sur un temps long. Il répond au défi de coordination des échelles territoriales. Comme les modalités du contrat peuvent être adaptées aux diverses contraintes territoriales tout en donnant le pouvoir à l'État d'insérer dans le contrat des objectifs résultant de sa politique nationale, la coordination territoriale est mieux réalisée. Le contrat répond enfin au défi de la construction du consensus. Négocié entre les élus locaux et l'État, le contrat fait davantage consensus que les actes exécutoires s'imposant sans concertation avec les élus locaux. Il vise ainsi une meilleure adhésion à la norme négociée.

L'exemple concret des Contrats de Relance et de Transition Écologique

Présentés dans la circulaire du 20 novembre 2020, les contrats de relance et de transition écologique répondent à 2 objectifs propres à chaque échelle temporelle :

1. A court terme, il s'agissait d'associer les territoires au plan de relance post-Covid en favorisant l'investissement public et privé dans tous les territoires.
2. A moyen terme, il s'agit d'accompagner les collectivités dans leur projet de territoire.

Ces projets transversaux doivent être économes en foncier, en ressources et améliorer l'état des milieux naturels. Dans les CRTE, les collectivités doivent définir un projet de territoire composé d'une stratégie

de transition écologique et de cohésion du territoire accompagné par un plan d'action pour mener à bien cette stratégie. Lors de l'élaboration du projet de territoire, les élus ainsi que les préfets doivent veiller à ce que les projets financés ne soient pas fortement émetteurs de gaz à effets de serre et qu'ils ne dégradent pas les milieux naturels. Une fois les projets de territoire élaborés par la collectivité, ceux-ci doivent être acceptés par l'État afin que les deux parties puissent signer le contrat fixant les moyens nécessaires au projet et les résultats attendus.

➔ Les CRTE : un premier bilan

Bilan positif

- . Quasi-totalité du territoire couvert par ces contrats,
- . L'organisation du Plan de Territoire a permis de faciliter le dialogue et la coopération entre les différents acteurs locaux (élu municipal, départemental, préfet),
- . Une approche nouvelle et innovante de l'État qui est moins descendante. Cette approche plus axée sur la collaboration entre État et collectivités territoriales responsabilise davantage les collectivités et permet d'adapter les objectifs nationaux aux réalités territoriales.

Axes de progrès

- . Un manque d'ambition écologique dans les plans de territoires sur lesquels portent les contrats
- . Un déficit d'indicateurs chiffrés et précis qui empêche une bonne lisibilité de la trajectoire des territoires
- . Une visibilité financière partielle pour les collectivités territoriales en raison de l'absence d'un engagement financier pluriannuel de l'État. Cette insécurité financière complique et freine les projets de grande ampleur
- . Un déficit encore prégnant des acteurs locaux concernant l'ingénierie de projet, notamment dans les territoires peu urbanisés.

3.9 Pour articuler ensemble ces innovations : la planification écologique

La notion de planification écologique a émergé face au besoin d'investissements massifs en faveur de la transition écologique. On peut ainsi la définir comme une politique impulsée par l'État visant à coordonner différents secteurs économiques et champs de l'action publique vers des objectifs à moyen ou long terme écologiquement soutenables.

Même si elle est encore en construction, concrètement aujourd'hui cette planification écologique se traduit sous la forme d'un Conseil national de la refondation (CNR) pour concerter dans les territoires sur des thématiques précises, d'un Conseil de planification écologique interministériel et d'un Secrétariat général à la planification écologique (SGPE) que nous présentons ci-contre. Cette planification pourrait également se traduire par une potentielle programmation pluriannuelle des investissements publics pour le climat, qui accompagnerait le vote de la prochaine Loi de programmation sur l'énergie et le climat (LPEC).

Dans le cadre de la planification écologique, les différents champs d'innovation en action publique que nous avons présentés ont vocation à s'insérer ensemble dans un cycle de l'action publique renouvelé à l'aune de la notion de soutenabilité.

a) A quoi sert le Secrétariat général à la planification écologique ?

Placé auprès du Premier ministre, le SGPE tire ses missions et fonctions d'un décret de Juillet 2022 qui dispose que ce secrétariat doit :

- . Coordonner l'élaboration des stratégies nationales
- . Mettre en œuvre les plans d'actions ministériels
- . Évaluer les politiques menées
- . Valider la cohérence des politiques menées avec les plans et stratégies préexistants
- . Arbitrer entre des politiques ministérielles opposées

Ces missions du SGPE visent à améliorer la gouvernance des politiques climatiques en concentrant un rôle de juge de l'action publique climatique. La planification écologique a été conçue sous la forme de 22 chantiers nationaux. Afin que ces chantiers ne s'entravent pas mais travaillent de concert, le SGPE articule et coordonne ces chantiers. En fluidifiant la mise en œuvre des objectifs climatiques, le SGPE

garantit que les outils de l'action publique tels que la contractualisation, l'évaluation et les concertations publiques soient efficaces et servent au mieux la transition climatique.

b) Un nouveau cycle de l'action publique

En partant d'une approche cyclique des politiques publiques théorisé entre autres par Harold Laswell (cf. I), le rapport "Soutenabilités ! Orchestrer et planifier l'action publique" de France Stratégies a conceptualisé un cycle renouvelé de l'action publique soutenable, représenté graphiquement par la fabrique des politiques publiques ci-contre.



4 En somme ...

Au cours de cette présentation, nous avons abordé plusieurs notions et exemples de démarches innovantes, mais l'émergence de la notion de planification écologique dans le vocabulaire des acteurs de l'action publique souligne la nécessité d'articuler ensemble ces innovations, de créer des passerelles et des synergies entre ces nouvelles façons de concevoir l'action publique.

Ce mot de la fin conclut notre cheminement à travers différentes notions, problèmes publics et pistes d'innovations possibles pour l'action publique face à la transition écologique.