

Séminaire « Soutenabilités »

Contribution - Covid-19 : pour un « après » soutenable

Nom : Vieille

Prénom : Natacha

Institution ou entreprise :

Axe(s) :

- Quelles attentes à l'égard de la puissance publique face aux risques ?

Intitulé de votre contribution : La formation des agents publics aux enjeux de la transition écologique

Résumé de votre contribution :

A l'image de la crise sanitaire actuelle, les chocs et les crises déstabilisent les fonctions essentielles des services publics. Les changements environnementaux déjà visibles en France (ex : fréquence des épisodes caniculaires, sécheresse des sols) vont s'accélérer dans les années à venir, avec des impacts majeurs sur le plan économique et sanitaire. Il devient urgent d'impulser un changement de culture au sein de la fonction publique pour que les enjeux de transition écologique soient pris en compte de manière transversale dans l'ensemble des politiques publiques. Cette contribution propose de renforcer considérablement pour tous les métiers la formation initiale et continue des agents publics à cette thématique et dresse un premier aperçu de l'offre de formation existante. Ce changement de culture repose sur 3 piliers : 1) améliorer la culture scientifique des agents publics : prise de conscience des dérèglements écologiques et de leurs conséquences ; 2) renforcer la culture commune des risques et de la prévention : vision prospective et anticipation des crises à venir : vision prospective et anticipation des crises à venir ; 3) favoriser l'identification concrète de pistes dans les différents secteurs de politiques publiques avec une vision coûts-bénéfices de long-terme. Rédigée par le groupe de travail sur la formation du réseau "Une fonction publique pour la transition écologique" (suite à la parution d'une tribune dans Le Monde du 3 décembre 2019), cette contribution vise à sensibiliser les acteurs de la formation dans la fonction publique et à engager une phase de recensement et de partage de bonnes pratiques pour identifier avec eux les leviers pour accélérer le changement.



**UNE FONCTION PUBLIQUE
POUR LA TRANSITION ECOLOGIQUE**

**La formation des agents publics aux enjeux de la transition
écologique**

Contribution pour France Stratégie
Mai **2020**

pour le groupe de travail formation

Natacha Vieille (coordination)

Diane Delaurens

Angèle Le Prigent

Angel Prieto

Benjamin Caraco

Alessia Lefébure

Alix Laget

Marie-Anne Béchereau



Table des matières

I. Propositions-clés.....	3
A. Intégrer les enjeux écologiques dans la formation des agents publics.....	3
1. Pourquoi est-ce fondamental ?	3
2. Intégrer l'axe de formation sur les enjeux écologiques à tous les métiers de la fonction publique	4
B. Quel serait le contenu de ces formations ?	5
1. Culture scientifique et écologie politique	6
2. Application au métier des agents en fonction des enjeux spécifiques.....	7
C. Les leviers juridiques à activer pour ce faire	8
1. La formation initiale	8
2. La formation continue, ou professionnelle, tout au long de la carrière	9
II. Etat des lieux de la formation aux enjeux écologiques dans la fonction publique.....	11
A. Les acteurs-clés en matière de formation dans la fonction publique	11
B. Quelle offre de formation pour les agents publics en ce qui concerne les enjeux de transition écologique ?.....	12
1. Quelques éléments sur la formation initiale ou d'intégration	12
2. Les ressources disponibles sur la formation continue.....	13
C. Prospective sur la formation aux enjeux de transition dans la fonction publique.....	15
1. Des projets émergents dans les écoles des cadres de la fonction publique font espérer un renforcement de la place des thématiques environnementales	15
2. L'émergence d'une nouvelle offre de formation	16
3. Les attentes des agents publics en termes d'offre de formation aux thématiques liées à la transition écologique.....	17
III. Pour aller plus loin : prochaines étapes de travail sur la formation au sein du réseau "Une fonction publique pour la transition écologique"	20



Au moment de la sortie du rapport Thiriez dédié à la modernisation de la haute fonction publique, un collectif de près de 150 agents et acteurs publics, dont Jean Jouzel et Jean-Marc Sauvé, a signé une tribune¹ dans *Le Monde* du 3 décembre 2019 appelant à former l'ensemble de la fonction publique aux enjeux climatiques, énergétiques et de biodiversité. Considérant que ces enjeux conditionnent la survie de notre société dans tous les secteurs, le texte appelle à ce que la formation initiale et continue de tous les agents publics (territoriaux, hospitaliers, d'Etat) intègre davantage ces questions. L'objectif étant que le service public soit en capacité d'atténuer l'ampleur des conséquences de la crise écologique actuelle et d'aider la société à s'y adapter.

Pour réaliser son projet, le collectif a constitué le réseau "Une fonction publique pour la transition écologique"², dont le groupe de travail dédié à la formation a rédigé cette contribution. L'un des objectifs du réseau est de créer les conditions pour que les personnes chargées de la conception, de la mise en œuvre et de l'application des politiques publiques prennent mieux en considération les contraintes, facteurs et conséquences du changement climatique, des limites physiques naturelles et de la perte de biodiversité.

¹ https://www.lemonde.fr/idees/article/2019/12/03/repondre-au-defi-climatique-necessite-de-former-l-ensemble-des-agents-publics_6021502_3232.html

² <https://www.linkedin.com/company/fpte/>



I. Propositions-clés

A. Intégrer les enjeux écologiques dans la formation de tous les agents publics

I. Pourquoi est-ce fondamental ?

Les changements globaux tels que le changement climatique, la perte de biodiversité, la diminution des ressources fossiles, affectent déjà nos sociétés, et leurs effets vont se renforcer considérablement dans un futur proche.

Le **rapport du Sénat sur l'adaptation au changement climatique** (juillet 2019) documente les effets du changement climatique en France à horizon 2050 et 2100, ainsi que les impacts sur les territoires en fonction de divers scénarios (sécheresse des sols, tensions sur les ressources en eau, forte évolution du climat en montagne, état des forêts, etc.). Ces changements auront des **conséquences sanitaires et économiques majeures**, en particulier pour les secteurs de l'agriculture et du tourisme (fortement dépendante des déplacements internationaux) et pour les infrastructures (énergie, transports) dont dépend la majeure partie de l'activité économique. Certains impacts sont **déjà très visibles en France**, en particulier dans certaines régions comme le Sud de la France.

A l'image de la crise sanitaire actuelle, **les chocs et crises** peuvent déstabiliser les structures essentielles et les fonctions de base des services publics. L'épidémie de COVID-19 révèle l'importance de **la détection et de l'anticipation de crises de grande ampleur**, afin d'organiser la continuité des activités nécessaires à la population (chaînes d'approvisionnement alimentaires, système de santé, énergie...), tout en mettant en place des mesures pour en diminuer les effets. Cette crise, dont l'impact économique et social sera majeur, questionne en profondeur l'action publique.

Certes, plusieurs plans stratégiques adoptés en 2018 (Plan national d'adaptation au changement climatique, Plan biodiversité) témoignent d'une volonté de lutter contre la pollution, de protéger la nature, d'adapter les villes pour lutter contre les îlots de chaleur, et de mieux prendre en compte les risques environnementaux.

Toutefois, ces stratégies ciblées de politique environnementale **n'irriguent pas suffisamment l'ensemble des politiques publiques ni les décisions des acteurs** (l'État et ses opérateurs, les collectivités territoriales, les entreprises, les associations). Or, au niveau territorial, il



n'est plus possible de concevoir séparément les politiques de développement économique, d'aménagement, d'agriculture, de mobilités, d'environnement, de logement, de santé, de solidarités. Le rapport du Sénat met en avant la nécessité d'un pilotage plus interministériel des politiques d'adaptation et de favoriser la déclinaison de stratégies territorialisées (régions, départements, intercommunalités, communes).

2. Intégrer un axe de formation sur les enjeux écologiques à tous les métiers de la fonction publique

Pour permettre **cette acculturation commune** des fonctions publiques, il nous paraît indispensable de faire de **la transition écologique un élément essentiel de la formation initiale et continue des agents publics** au même titre que d'autres contenus aujourd'hui très présents (finances publiques, gestion des ressources humaines), y compris pour les agents publics qui interviennent sur des métiers administratifs, culturels, sociaux et médico-sociaux.

La formation des agents doit faire l'objet d'une politique spécifique de développement des ressources humaines ambitieuse et volontariste. Autrement dit, dans sa pratique professionnelle quotidienne, l'agent, quel que soit son métier, doit avoir toujours à l'esprit le facteur du risque environnemental au même titre qu'il s'interroge par exemple sur le coût financier d'un dispositif de politique publique.

En **formation initiale** (écoles d'application, formation d'intégration), cela prendrait la forme:

- **d'un module fondamental obligatoire présent** pour tous les métiers des trois fonctions publiques ;
- d'un **module spécifique** adapté au métier (ex : directeur d'établissement sanitaire, ingénieur de travaux publics, assistant socio-éducatif, technicien d'entretien d'espaces naturels, agent des affaires maritimes, médecin-inspecteur, attaché d'administration, etc.).

En **formation continue**, cela se traduirait par l'introduction :

- **d'un module de sensibilisation** à la prise en compte des enjeux écologiques dans l'action publique. Celui-ci serait ouvert à tout agent public quel que soit son métier dans le cadre de la formation de professionnalisation tout au long de la carrière. Il sera également nécessaire de l'inclure dans la formation des agents contractuels qui représentent plus de 18 % des agents publics. Ce type de formation pourrait être organisé en intra dans une administration, éventuellement de manière mutualisée entre plusieurs



administrations d'un même territoire, ou dispensé partiellement en distanciel. Il pourrait être rendu obligatoire avec une périodicité qui reste à définir ;

- **d'un module** traitant de la thématique de la transition écologique, en lien direct avec le métier exercé, permettant d'appréhender les actions à mener pour répondre à ces enjeux. Ce module présentera les expériences réussies et permettra un échange de pratiques entre pairs.

B. Quel serait le contenu de ces formations ?

Les agents interrogés dans le questionnaire³ souhaitent que la formation sur la transition écologique fasse **le lien entre la sensibilisation aux changements globaux et leurs pratiques professionnelles**, en leur permettant d'identifier **des leviers d'action concrets** pour leur territoire ou leur secteur d'activité.

Nous proposons que les formations sur les enjeux environnementaux comportent **deux grands volets**, qui répondent à des objectifs différents mais complémentaires :

- **sensibilisation et compréhension des enjeux liés à l'écologie** : acquérir ou mettre à jour une culture scientifique minimale sur les changements affectant le climat et la biodiversité ;
- **application à l'action publique et au métier** : montrer qu'il est possible d'agir et donner les moyens de le faire, pour une intégration dans les pratiques professionnelles.

De nombreux contenus de qualité existent, dont il est possible de s'inspirer très largement, par exemple sur le site de l'Université Virtuelle Environnement et Développement durable (UVED). Cette contribution n'est pas destinée à construire une maquette pédagogique fine pour un nouvel enseignement, mais plutôt à rappeler des incontournables pouvant constituer l'épine dorsale de la formation.

³ A la date de la rédaction de cette contribution, le questionnaire en ligne a permis de recueillir le témoignage de **65 agents**, toutes fonctions publiques confondues. Les répondants sont presque exclusivement des agents de catégorie A ou A+ (64 répondants A ou A+ et 1 répondant de catégorie B). Sur ces 65 réponses, 22 agents exercent des métiers directement en lien avec l'environnement et la transition écologique. Les 43 autres répondants déclarent que leur poste actuel n'est pas en lien direct avec ces questions. Ces réponses participent à donner un premier aperçu de l'offre de formation et des besoins associés, sans prétention d'exhaustivité. Les résultats seront donc traités en valeur absolue dans cette première contribution.



I. Culture scientifique et écologie politique

Les agents pourraient être sensibilisés aux **bases de l'écologie**, aux notions d'impact écologique, et au raisonnement coûts-bénéfices entre une action publique dite « verte » (ex : une construction), une action alternative (ex : réhabilitation, rénovation), voire l'absence d'action (ex : ne pas construire du tout).

- **Climat :**

- **causes et conséquences du changement climatique** : à travers par exemple l'activité de la fresque du climat, approfondir la chaîne causale du changement climatique ;
- **comptabilité carbone et ordres de grandeur** : la notion de bilan carbone (pour un individu, pour une organisation, pour un territoire ou une collectivité...), les ordres de grandeur énergétiques et carbone et les principaux postes d'émission à différentes échelles pertinentes (échelle individuelle, échelle d'un établissement public, échelle du territoire concerné...) ;
- les **objectifs législatifs** à atteindre : comprendre le principe de neutralité carbone et la notion de budget carbone, connaître les grandes lignes de la Stratégie Nationale Bas-Carbone et plus largement l'environnement législatif national et européen ;
- les **enjeux énergétiques**, économiques, et sociaux de la transition bas-carbone ;
- les **stratégies d'adaptation** aux effets des changements climatiques.

- **Biodiversité :**

- l'interdépendance des espèces et l'importance des écosystèmes pour société et l'économie humaines ;
- la biodiversité comme levier d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques à travers la capture carbone ;
- les outils et les actions aux différents niveaux: le plan national biodiversité, le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), le plan climat-air-énergie territorial (PCAET).

- **Résilience de l'action publique**, c'est-à-dire la prise en compte des impacts de la crise climatique et de la biodiversité dans les décisions publiques (aménagement publics, politique économique, agriculture, politiques sociales, etc.) pour diminuer la vulnérabilité de la population :



- connaître les impacts sanitaires, économiques, agricoles, énergétiques des changements globaux et les indicateurs de vulnérabilité... dans une double optique de résilience de services relatifs à des besoins essentiels et de coûts associés à l'inaction, à comparer avec les besoins en investissement ;
- l'anticipation des chocs et des crises au niveau des services publics à travers l'apprentissage des méthodes prospectives (notamment territoriale) comme outil d'aide à la décision pour agir dans un contexte d'incertitude, ainsi que la préparation à la gestion de crise.

2. Application au métier des agents en fonction des enjeux spécifiques

La formation doit permettre aux agents de faire le lien entre les connaissances scientifiques et leurs implications sociales, économiques, juridiques, financières et managériales.

Elle devrait illustrer des **situations concrètes pour lesquelles les décisions publiques** donnent lieu à des arbitrages entre différents intérêts (économie, emploi, préservation de l'environnement, etc.). Les approches opérationnelles, incluant de la pédagogie active, des retours d'expérience, des voyages apprenants, sont privilégiées par les répondants.

Il est également souhaité que ces formations ne soient pas seulement des formations métier dites « techniques ». En effet, les métiers de la transition écologique dans la fonction publique sont de plus en plus des postes qui nécessitent de **savoir dialoguer avec des professionnels d'autres secteurs** (ex : routes, social, éducation, petite enfance, santé, finances, etc.) et de nombreux partenaires, afin d'initier de nouveaux projets. Des **formations de management transversal** adaptées à cette thématique seraient ainsi à développer.

Enfin, il est cité l'importance d'aborder les questions relatives aux inégalités et à l'insertion sociale et professionnelle dans le cadre de la formation aux enjeux de transition (égalité environnementale, dispositifs innovants comme les "territoires zéro chômeurs de longue durée"). La vulnérabilité au changement climatique et à ses impacts se nourrit en effet des inégalités sociales, territoriales et générationnelles.

Concernant la durée de la formation, notre proposition est qu'elle dure **5 jours pour la formation initiale** (écoles de service public), et deux à trois jours pour la formation continue. Pour les formations d'intégration avec une durée de 10 jours ou moins (ex : fonction publique territoriale hors A+), ½ journée à 1 journée pourrait y être consacrée. Cela semble en première approximation un bon compromis entre la contrainte de devoir libérer du temps et la complexité et l'importance des enjeux environnementaux.



C. Les leviers juridiques à activer pour ce faire

I. La formation initiale

La formation initiale des fonctionnaires, qui sont alors fonctionnaires-stagiaires avant d'être titularisés, est assurée soit par les écoles de service public avant la prise de poste, soit par l'institution employeuse ou un établissement de formation lors des premiers mois de la prise de poste, comme pour les contractuels. Ces formations sont régies par des textes différents.

Pour les écoles de service public, à titre indicatif:

- le programme de formation de l'Ecole Nationale d'Administration (ENA) est établi par le règlement intérieur de l'école, conformément à l'article 39 du décret du 9 novembre 2015 relatif aux conditions d'accès et aux formations à l'ENA ;
- le programme de formation des élèves-fonctionnaires de l'Institut National des Etudes Territoriales (INET), à destination des administrateurs, ingénieurs en chef et conservateurs territoriaux, est établi pour les 5 années à venir dans un projet d'établissement élaboré dans une démarche participative avec 500 contributeurs : élus, représentants syndicaux, agents du Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT), stagiaires, partenaires et chercheurs. Il est validé par le conseil d'administration du CNFPT ;
- la formation des élèves directeurs d'hôpital, des directeurs des établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux, des directeurs des soins, des attachés d'administration hospitalière est confiée à l'Ecole des Hautes Etudes en Santé Publique (EHESP) par décret du ministère des Solidarités et de la Santé.

La formation à l'entrée sur le poste (initiale dans la fonction publique hospitalière, d'intégration et de professionnalisation dans la fonction publique territoriale, statutaire dans la fonction publique d'État), dépend des **textes régissant le corps concerné**. Les obligations de formation sont en général-les mêmes pour les contractuels entrant sur le poste, par souci de parallélisme.

Les **statuts des différents corps** de la fonction publique ainsi que **les textes régissant les formations dispensées par les écoles de service public** sont un premier levier d'action pour modifier la formation initiale de l'ensemble des agents publics.



2. La formation continue, ou professionnelle, tout au long de la vie

C'est la **loi du 13 juillet 1983** (modifiée depuis) portant droits et obligations des fonctionnaires, aussi appelée statut général des fonctionnaires, qui reconnaît dans son article 22 le droit à la formation professionnelle des agents publics. Certaines de ses dispositions s'appliquent également aux contractuels.

Les textes précis régissant les modalités de formation continue sont indiqués dans le tableau ci-après. S'y ajoute le **décret du 6 mai 2017 relatif à la mise en œuvre du compte personnel d'activité dans la fonction publique** et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

	Fonctionnaires	Contractuels
Fonction publique d'Etat	Décret du 15 octobre 2007 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des fonctionnaires	Décret du 26 décembre 2007 relatif à la formation professionnelle des agents non titulaires de l'État et de ses établissements publics
Fonction publique territoriale	Loi du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale Décret du 26 décembre 2007 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de la fonction publique territoriale	
Fonction publique hospitalière	Décret du 21 août 2008 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de la fonction publique hospitalière	

De manière générale, ces textes prévoient:

- pour les fonctions publique d'État et hospitalière, un entretien annuel de formation des agents avec leur supérieur hiérarchique pour déterminer leurs besoins de formation;
- pour toutes les fonctions publiques, **un plan de formation établi à intervalles réguliers** par l'administration, l'établissement de santé ou la collectivité ou établissement territorial employeur (l'agent peut y être tenu) ;
- des formations de professionnalisation et de perfectionnement pour l'évolution professionnelle des agents et **l'adaptation à l'évolution prévisible des métiers.**



Outre la demande individuelle des agents publics de suivre de telles formations et l'adaptation des statuts déjà évoquée plus haut, **la modification des plans de formation de chaque employeur pour tenir compte des évolutions des métiers** dues à la crise environnementale actuelle est **un levier puissant** pour former l'ensemble de la fonction publique.

En conclusion, la formation des agents publics aux enjeux de transition écologique doit être fortement renforcée en formation initiale et en formation continue pour **favoriser un profond changement de culture**. L'objectif est de préparer les agents des administrations publiques à répondre aux réorientations des politiques publiques, telles que celles déclinées par le Haut-Conseil pour le Climat⁴ (mesures budgétaires et fiscales, investissement dans l'efficacité énergétique, évolutions de la protection sociale face aux risques, politiques économiques et agricoles, etc.). Il s'agit également de renforcer les capacités de dialogue des agents publics avec la société civile et les parties prenantes sur les enjeux de transitions écologique et sociale, à l'image du fonctionnement de la Commission citoyenne pour le climat au niveau national et des initiatives territoriales similaires⁵.

⁴ www.hautconseilclimat.fr/publications/climat-sante-mieux-prevenir-mieux-guerir/

⁵ Par exemple, la démarche de la Ville de Grenoble (« Grenoble, ville de demain »), de la Région Occitanie (« Ma solution pour le climat »), du Département de la Gironde (« Une territoire 100% résilient »), ainsi que celles des villes pionnières sur [les fabriques de la transition](#).



II. État des lieux de la formation aux enjeux de la transition écologique dans la fonction publique

Les **3 propositions-clés** explicitées dans la 1^{ère} partie sont issues d'un travail d'état des lieux toujours en cours. La présente contribution vise à donner **un premier aperçu** de l'offre de formation existante dans la fonction publique sur la transition écologique, principalement issu d'une analyse documentaire, de premiers échanges avec des acteurs de la formation, et d'une enquête par questionnaire en ligne auprès d'agents publics. Il ne s'agit ni d'un recensement exhaustif, ni du résultat d'une enquête auprès des acteurs de la formation, qui fera l'objet d'une étape de travail ultérieure. Cette partie contient donc des **résultats provisoires**, qui seront approfondis par la suite.

A. Les acteurs-clés en matière de formation dans la fonction publique

Les écoles de services publics, générales ou d'application⁶, sont les premiers acteurs concernés par la problématique de la formation aux enjeux de transition. Elles sont responsables des contenus de la formation initiale et d'intégration des trois fonctions publiques (État, territoriale, hospitalière). Ces écoles proposent également des cycles de formation continue à destination des agents des services publics (l'État et ses établissements publics, les collectivités territoriales).

ZOOM sur le réseau des écoles de service public (RESP) :

[Les réseaux d'écoles comme le RESP](#) sont des pivots possibles pour impulser une nouvelle dynamique de formation à destination des fonctions publiques d'État, hospitalière et territoriale. Le réseau est composé de près de 39 écoles toutes fonctions publiques confondues. La diversité des orientations et la complémentarité présentes dans le réseau permettent de proposer des contenus transversaux pour établir un socle commun de connaissances.

⁶ Une école d'application est un établissement d'enseignement supérieur de spécialisation pour les étudiants déjà diplômés de l'enseignement supérieur. Les écoles d'application de la fonction publique sont les [écoles militaires d'application](#), l'Ecole Nationale d'Administration et les écoles d'application de l'Ecole Polytechniques (AgroParisTech, Ecole Nationale de la Magistrature, Supélec...).



En complément de l'offre de formation des écoles et de leurs réseaux, **d'autres acteurs aux statuts divers** proposent des formations continues générales ou spécialisées à destination des entités publiques. Ces organismes de formations sont également des acteurs clés à mobiliser.

B. Quelle offre de formation pour les agents publics en ce qui concerne les enjeux de transition écologique ?

I. Quelques exemples en formation initiale ou d'intégration

Pour la formation aux métiers en lien avec l'environnement et l'aménagement, le réseau des écoles du Ministère de la transition écologique et sociale (MTES) offre un panel de formations riches et concrètes en s'appuyant sur les laboratoires de recherche. A l'Ecole nationale supérieure de techniques avancées (ENSTA) par exemple, il s'agit d'une partie intégrante du cursus avec surtout une formation à l'environnement en lien directe avec le métier (formation à la biologie marine, au droit de l'environnement marin pour assurer un rôle de police mobilisable dans la protection de l'environnement).

Pour la formation aux métiers d'ingénieurs dans la fonction publique : la prise en compte des enjeux environnementaux est en général plus avancée. La formation du Corps des Mines proposera trois semaines sur le développement durable lors de la troisième année de formation à partir de septembre 2020. Ce cycle de formation sera composé de deux semaines d'interventions théoriques et pratiques assurées par des intervenants chercheurs ou professionnels de l'administration et des services publics, puis d'une semaine thématique avec des visites de terrain.

Il est à noter qu'il s'agit du résultat d'une initiative des élèves du Corps des Mines, qui se sont mobilisés auprès de l'administration de la formation.

La dernière année de formation du Corps des Ponts, dont la tutelle est assurée par le MTES et le Ministère de l'Agriculture, est également très tournée vers ces enjeux. A contrario, la formation du corps de l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE) n'intègre pas aujourd'hui de formation aux enjeux de transition écologique.

La place de l'environnement pour les autres métiers de la fonction publique est hétérogène. D'après les premiers témoignages recueillis par notre enquête, l'offre de formation d'intégration et initiale est très hétérogène. Sur 45 agents répondant à la question "Votre formation d'intégration ou initiale comportait-elle un enseignement sur les enjeux environnementaux et de transition, et leur prise en compte dans



l'action publique ?», 39 déclarent avoir été formés très faiblement ou pas du tout formés à ces enjeux⁷. En effet, les premières réponses du « questionnaire agents » semblent montrer que l'acquisition de connaissances sur ces questions est majoritairement une initiative personnelle et individuelle, sur le temps libre⁸.

Les formations d'intégration des agents de catégorie B et C des métiers non techniques, ainsi que pour les attachés territoriaux formés dans les Instituts nationaux spécialisés d'études territoriales (INSET) et les attachés d'Etat issus des Instituts Régionaux d'Administration (IRA), ne comportent pas aujourd'hui de contenu sur les politiques environnementales, ni sur les actions internes de développement durable développées par les administrations. Certaines écoles encouragent les élèves à se saisir de ces sujets dans les travaux menés par des groupes élèves ou dans le cadre de mémoires professionnels. Dans ce cas-là, la sensibilisation à ces thématiques dépend de l'appétence des élèves.

Depuis 2017, l'INET organise de manière conjointe la formation de différents cadres d'emploi A+ territoriaux (ingénieurs en chef, administrateurs, conservateurs). Cette configuration favorise l'acquisition d'une culture commune sur les politiques publiques, et pourrait représenter un bon point en matière d'environnement. Bien qu'il n'existe pas encore de formation dédiée aux transitions écologiques et sociales, en 2019, un module inter-filières portant sur « *Les politiques publiques de développement territorial* », construit avec l'appui d'un groupe d'élèves, a inclus un atelier sur les politiques environnementales territoriales et des visites de terrain dans des équipements de la métropole de Strasbourg (ex : centrale géothermique).

2. Les ressources disponibles en formation continue

Une offre complémentaire peut être proposée aux agents des services publics dans le cadre de la formation continue. Ces formations peuvent être de l'ordre de la sensibilisation, de la formation spécifique au métier, ou de l'aide à la construction de projet. **L'Institut de Formation de l'Environnement (IFORE), l'Office Français de la Biodiversité (OFB), le CNFPT et**

⁷ 33 déclarent que leur formation n'a pas comporté d'enseignement sur l'environnement et les transitions.

⁸ Nous avons interrogé les agents, toutes fonctions publiques confondues sur leur formation et degré de sensibilisation aux enjeux environnementaux. La majorité des répondants déclarent avoir acquis leurs connaissances sur leur temps libre et par expérience professionnelle. Seules 10 personnes sur les 65 enquêtés les ont acquises lors de leur formation d'intégration ou formation initiale à la fonction publique, et 6 en formation continue. Nous constatons que les répondants ayant acquis ces connaissances en formation (initiale ou continue) sont principalement des agents publics appartenant à des métiers d'ingénieurs.



L'EHESP proposent des formations continues sur les enjeux de transition écologique en lien direct avec le métier des agents.

L'IFORE assure la formation des agents du ministère chargé de l'environnement avec, comme objectif principal, de développer une culture commune de l'action publique au service de la transition écologique. Le **cycle supérieur du développement durable et de la transition écologique**⁹, cycle de séminaires à destination de cadres exerçant des métiers relatifs aux politiques environnementales et d'aménagement (Etat central et déconcentré, agences, opérateurs, collectivités). Il permet de découvrir les leviers d'action et marges de manœuvre possibles sur les transitions.

L'**OFB** propose aux professionnels de la biodiversité des formations spécifiques à leur métier¹⁰ permettant d'appréhender les enjeux liés à la biodiversité, les outils des politiques de biodiversité et les leviers favorisant sa préservation.

Le **CNFPT** propose un **itinéraire de formation continue spécifique** intitulé « Transition écologique et énergétique dans les politiques d'aménagement et de développement local », traitant à travers les différents stages des projets urbains, de la lutte contre la précarité énergétique et de la performance énergétique des logements, des projets d'économie circulaire. Plusieurs formations traitant des stratégies d'adaptation au changement climatique et des risques naturels et sanitaires, sont également proposées.

L'EHESP a inclus dans son catalogue de formation continue une formation sur la santé et les risques environnementaux. Afin de mettre en œuvre ces enseignements, l'école a conclu des partenariats avec plusieurs universités, ainsi qu'avec Agrocampus Ouest et d'autres écoles d'ingénieurs.

Certains organismes et instituts offrent également des **ressources de formation complémentaires** sur ces thématiques, comme par exemple le Centre ministériel de valorisation des ressources humaines (CMVRH) du MTES, le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), l'Agence de la transition écologique (ADEME), l'Institut des hautes études d'aménagement des territoires (IHEDATE), [la Chaire Transitions énergétiques territoriales \(Trent\)](#) de l'Institut d'Etudes Politiques (IEP) de Bordeaux, le réseau du CLER pour la transition énergétique, l'Institut agronomique, vétérinaire et forestier de France (AGREENIUM), la Fabrique des Transitions (territoires pilotes de la transition), le Campus de la transition etc.

⁹ <http://www.ifore.developpement-durable.gouv.fr/le-cycle-superieur-du-developpement-durable-r59.html>

¹⁰ <https://formation.ofb.fr/formations-externes>



Un grand nombre de ressources externes sont disponibles pour la sensibilisation et la formation des agents publics. Cependant, **ces ressources semblent peu mobilisées**¹¹. L'hétérogénéité de l'offre existante et sa dispersion entre plusieurs organismes la rend également **peu lisible** pour les agents.

C. Prospective sur la formation aux enjeux de transition dans la fonction publique

I. Des projets émergents dans les écoles des cadres de la fonction publique font espérer un renforcement de la place des thématiques environnementales

Plusieurs écoles et organismes de formation s'engagent actuellement dans des projets destinés à **renforcer l'axe environnement-développement durable dans la fonction des agents publics, au-delà des seuls métiers d'ingénieurs**.

A partir de janvier 2021 l'EHESP inclura un **module de tronc commun obligatoire** à destination de tous les publics qu'elle forme, y compris pour les corps de métier administratifs de catégorie A et A+ comme les directeurs d'hôpitaux et directeurs d'établissements médico-sociaux. Ce module durera trois jours en présentiel et 1,5 jour à distance. Structuré en bloc de compétences et fondé sur une pédagogie interactive, il permettra aux élèves et aux étudiants d'être outillés pour analyser des situations au prisme du développement durable et des risques sanitaires afin de faire le lien entre les thématiques des changements globaux (climat, biodiversité), des inégalités, de la santé publique, ainsi que de l'alimentation, et d'être en capacité de définir et mettre en œuvre des stratégies pour y répondre.

De la même manière, l'INET réfléchit à **un itinéraire complet sur le développement territorial** qui prendrait en compte les enjeux de transition écologique et le changement climatique, à destination des 3 filières des cadres A+ territoriaux (administrateur, ingénieur en chef, conservateur).

L'ENA a revu son programme de formation au 1er janvier 2020 et a fait de la transition écologique **l'une des 4 thématiques transversales de la formation des élèves**. La thématique "*La transition écologique au défi des contraintes économiques, financières et de l'enjeu de cohésion sociale*" est présentée comme l'un des principaux "défis" qui se posent à l'action publique. La conférence de cadrage

¹¹ Nous constatons que sur 60 répondants en poste de l'enquête par questionnaire, seulement 14 déclarent avoir suivi une formation continue sur les questions environnementales et la gestion durable des ressources (dont 10 qui en ont suivi une seule).



est organisée en lien avec l'Institut du Développement Durable et des Relations Internationales (IDDRI). Néanmoins, le nombre de jours de formations spécifiquement dédiés à cette thématique ne sont pas précisés dans la maquette.

Les espaces d'échanges et les formations croisant les regards entre des acteurs académiques (IDDRI, [cycles proposés par l'IHEDATE](#), chaires universitaires, etc.) et des praticiens des administrations sur les problématiques de transition nous paraissent essentiels pour confronter les points de vue, prendre du recul par rapport aux pratiques professionnelles, et passer de la conception à la mise en œuvre des politiques publiques de demain.

2. L'émergence d'une nouvelle offre de formation

Une offre de formation ouverte à tous

Avec le développement de l'offre de formation à distance, le CNFPT a ouvert **des cours en ligne (MOOCs)**, dont certains traitent de questions environnementales. Pour cela, le CNFPT a conclu des partenariats avec l'ADEME et l'OFB. Par exemple, nous pouvons citer les MOOCs « Villes et territoires durables » conçu avec l'ADEME, et « La participation du public dans le champ environnemental ». Un cycle de webinaires conçu par l'Institut National Spécialisé d'Etudes Territoriales (INSET) de Montpellier a eu lieu au 1^{er} semestre 2020 sur les solutions basées sur la nature dans les projets d'aménagement (« Climat : la nature source de solutions »). Par ailleurs, une journée d'actualité s'est tenue en janvier 2020 à Pantin, avec pour thématique « Les changements climatiques et les enjeux pour la santé ».

Par ailleurs, l'offre de l'UVED¹² permet également d'apporter une formation de sensibilisation, en lien avec l'écologie, en apportant des bases scientifiques et en faisant le lien avec l'action publique (« Biodiversité et changements globaux », « Ingénierie écologique »). **Toutefois, cette possibilité de formation n'est généralement connue que des agents publics déjà très sensibilisés aux questions d'environnement.**

Le développement de formations collectives réalisées dans les administrations

Le CEREMA propose **une offre de formation axée sur la résilience territoriale face aux risques et aux changements globaux** (pollutions, changement climatique, urbanisation, risques naturels, etc.). Cette offre a été affinée suite à plusieurs journées de sensibilisation menées en

¹² Elle n'est pas spécifique à la fonction publique. L'UVED est en effet l'une des huit Universités Numériques Thématiques (UNT).



2019 à la Ville de Paris, afin de former des cadres à une approche territorialisée et concrète de la résilience. Ces formations s'inscrivent dans la stratégie de résilience adoptée par la Ville de Paris en 2017, avec pour objectif de concevoir des politiques publiques et des projets plus compatibles avec les changements et les risques identifiés sur le territoire.

ZOOM sur les métiers du secteur social

Un Département d'Ile-de-France investi sur la question de la transition écologique et sociale a identifié des besoins de formation dans le secteur social et de la petite enfance, en lien avec plusieurs projets portés par la collectivité. En effet, les actions autour de la précarité énergétique, de l'alimentation, et de la santé environnementale, rendent nécessaire la sensibilisation de travailleurs sociaux, d'agents intervenant dans les crèches et les centres de Protection Maternelle et Infantile (PMI), et des agents de la restauration collective.

Une piste à travailler serait d'introduire un enseignement traitant des liens entre l'action sociale et les enjeux environnementaux au sein des écoles formant **aux métiers de l'intervention sociale**.

3. Les attentes des agents publics en matière de formation à la transition écologique

Sur 65 répondants, 52 identifient des besoins de formation sur ces sujets en lien avec leur métier. Dans le questionnaire, plusieurs **grands préalables** sont ressortis pour développer ces formations.

En premier lieu, il est souligné **l'importance d'un portage par les administrations et par les élus** afin que la transition écologique soit inscrite comme un sujet transversal aux politiques publiques, et-qu'à ce titre, les possibilités de formation des agents soient davantage ouvertes. En effet, ces formations ne sont **souvent pas considérées comme une priorité** par les encadrants ou les ressources humaines, notamment lorsqu'elles ne sont pas en lien direct avec le métier exercé par l'agent ou lorsque les agents sont considérés comme déjà suffisamment qualifiés. Or, il s'agit d'un secteur où les changements de pratiques vont devenir cruciaux.

Un double enjeu apparaît :

- d'une part, mieux outiller les agents pour convaincre les élus et les directions ;



- d'autre part, former en priorité **les cadres dirigeants et les élus** à ces questions pour les mettre davantage à l'agenda. Des formations communes entre élus et agents d'un même territoire pourraient également être envisagées.

ZOOM sur les formations pour les élus locaux

En lien avec l'Agence Française pour la Biodiversité et les Régions de France, le Réseau des agences régionales de l'environnement (RARE) met en œuvre **un programme de formation biodiversité**¹³ à l'attention des élus locaux depuis mars 2019. Ces formations couvrent un grand nombre de thématiques liées à la biodiversité (aménagement et bâtis, espaces verts, prévention des risques, sensibilisation et mobilisation citoyenne, politique de l'eau...).

Ces formations sont portées par l'Agence régionale de la biodiversité (ARB) Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA).

Face aux **freins rencontrés**¹⁴, les répondants à l'enquête citent :

- la possibilité de développer **la sensibilisation des agents** par des moyens plus informels, comme des ateliers ou des animations sur des moments de pause. Ces actions peuvent s'appuyer sur la semaine européenne du développement durable en mai et sur la semaine européenne de réduction des déchets en novembre. Les administrations paraissent avoir bien investi la semaine de l'innovation publique qui a lieu depuis six ans en novembre : elles organisent à cette occasion de nombreux ateliers et séminaires au sein des administrations.
- la possibilité d'inclure la thématique des transitions **dans les sessions d'accueil des nouveaux arrivants**, ce qui est parfois fait pour ce qui concerne les aspects de développement durable purement internes à l'administration (ex : éco-responsabilité);
- la possibilité de mettre en place un module spécifique dans le **parcours de formation des encadrants** et des directeurs d'une administration, quel que soit leur métier, dans les plans de formation internes, afin d'impulser une dynamique au sein des cadres dirigeants.

En second lieu, il est constaté **une nécessité de meilleure visibilité de l'offre de formation existante**, car celle-ci est en effet disséminée entre de nombreux organismes, et parfois

¹³ <http://formation-rare.fr/index.php/les-formations/>

¹⁴ difficultés d'accès aux formations, formations non soutenues par la hiérarchie ou paraissant non justifiées par rapport au métier.



fermée à certains cadres d'emploi ou certaines fonctions publiques. Il est également souligné que la thématique de la transition écologique ne doit pas être réservée à un public « d'ingénieurs » : pour impulser des changements dans l'action publique, il apparaît nécessaire d'impliquer également les métiers des fonctions-supports et des cadres dirigeants, qui pilotent des pans importants des administrations. Le renforcement d'une culture partagée entre métiers d'ingénieurs, d'administratifs, de personnels sociaux et médicaux doit permettre d'aboutir à des décisions publiques plus compatibles avec les transitions.

En conclusion, suite à cette 1ère enquête, nous chercherons à déterminer comment les administrations peuvent s'appuyer sur la **gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC)** pour renforcer la formation des agents aux questions relatives à la transition écologique en lien avec les orientations des politiques publiques, et faire face à l'évolution nécessaires des métiers dans les années à venir.



III. Prochaines étapes de travail sur la formation au sein du réseau “Une fonction publique pour la transition écologique”

Notre groupe de travail se fixe pour objectifs de :

- 1) faire le bilan de ce qui existe :
 - en termes d’offre : les formations existantes ;
 - en termes de besoins des agents ;
- 2) proposer des pistes d’amélioration :
 - identification et mise en valeur de bonnes pratiques
 - parangonnage : exemples issus d’autres formations, pays, etc.
 - capitaliser sur les idées exprimées par les agents
 - favoriser les synergies entre les acteurs de la formation

La formation des agents publics aux leviers de transition écologique et sociale doit pouvoir s’appuyer sur **plusieurs grandes orientations déjà prises au niveau national** :

Le 2^{ème} plan d’adaptation au changement climatique (2018) prévoit le renforcement de l’éducation et de la formation comme leviers incontournables à une dynamique d’adaptation efficace. Il cite dans ce cadre la formation professionnelle et la formation des élus, avec un volet portant notamment sur la culture du risque.

Le plan biodiversité « reconquérir la biodiversité, une question de survie pour nos sociétés » (2018) a pour axe 5 « Connaître, éduquer, former ». Il affiche la volonté de « changer d’échelle », y compris en encourageant l’intégration des enjeux de la biodiversité dans la formation professionnelle de la fonction publique, en particulier pour des métiers cibles : professionnels de santé, haute fonction publique, enseignants, élus, diplomates, etc. (action n°76). Il est indiqué que cette action doit être travaillée avec le réseau des établissements et organismes de formation.



Les phases de travail que nous avons identifiées se structurent en 3 grandes étapes :

Phase exploratoire :
Avril – Mai 2020

Prise de connaissance de l’environnement des dispositifs de formation dans la fonction publique, recherche documentaire.

Réalisation d’une enquête très large à destination des agents pour recueillir les besoins et les attentes

Prise de contact avec des acteurs de la formation et des relais possibles de l’initiative

- le réseau des écoles de service public (RESP),
- le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)
- l’association des alumni de l’INET,
- le réseau Fonction publique 21 (FP21),
- le collectif “Pour un réveil écologique”

1^{er} livrable : Participation à l’appel à contribution de France Stratégie « pour un après soutenable », en s’inscrivant dans la thématique de la **prise en compte des risques environnementaux** au sein de l’action publique.

“Quelles attentes à l’égard de la puissance publique face aux risques ?”

Phase d’enquête auprès des principaux acteurs de la formation :
Juin-octobre 2020

Lancement de l’enquête destinée à recueillir des bonnes pratiques auprès des écoles de service public et des organismes de formation.

Prise de contact avec les principaux acteurs de la formation aux enjeux de transition écologique¹⁵

¹⁵ Quelques exemples : Direction générale de l’administration et de la fonction publique (DGAFP), Commissariat général du développement durable (CGDD), Réseau des écoles de service public (RESP), Office français pour la biodiversité (OFB), ADEME, réseau des agences régionales de l’environnement (RARE), instituts de recherche et think tank.



Identification des administrations et collectivités particulièrement engagées sur les thématiques de transition écologique, et collecte d'informations auprès d'elles sur leurs enjeux et leurs actions en matière de GPEC et de formation.

Prise de contact avec des chercheurs et doctorants travaillant sur les politiques de transitions en France.

Exploitation des résultats des 2 enquêtes réalisées par questionnaire et du matériel collecté.

Phase de partage des résultats :
Novembre-décembre 2020

2ème livrable : une étude restituant un état des lieux sur la formation des agents publics aux enjeux de transition écologique, avec des préconisations

Partage des résultats de l'étude, auprès de différents acteurs, en particulier le réseau des écoles de service public.

Échanges avec les acteurs impliqués sur la formation des agents publics pour identifier avec eux les leviers pour accélérer le changement.