

Liberté. Égalité. Fraternité.

DÉCARBONER L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

DANS LE CADRE DU
PLAN DE TRANSFORMATION DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE



OCTOBRE 2021



Nota bene: *les interprétations, positions et recommandations figurant dans ce rapport ne peuvent être attribuées ni aux contributeurs cités ci-dessus. Le contenu de ce rapport n'engage que The Shift Project.*

Graphisme et mise en page : Camilo Hiche Schwarzhaupt (*Shifter*), Nicolas Hervé (*Shifter*), Anaïs Carrière (*The Shift Project*).

Crédit photo : Daniel Jolivet, sous licence Unsplash

Avant-propos

Comment transformer le fonctionnement quotidien de l'administration publique (État, collectivités, hôpital public) pour diminuer son empreinte carbone ? Comment la rendre plus résiliente aux conséquences du changement climatique et de la raréfaction des énergies fossiles ? C'est ce qu'explore ce rapport, dans le cadre du Plan de transformation de l'économie française (PTEF) élaboré par le *Shift Project* et en cours de finalisation.

Pourquoi s'intéresser à l'administration publique ? Parce qu'avec plus de 5 millions d'agents, elle représente environ **20 % de l'emploi en France**. Parce qu'elle est au cœur de la vie quotidienne de tous les citoyens. Parce que, même si ce rapport ne traite pas de l'impact carbone des politiques publiques, l'administration a un rôle majeur à jouer dans la transition bas-carbone de la société française. Et parce qu'à ce titre **elle se doit d'être à la fois exemplaire et à la pointe de la compréhension des enjeux énergétiques et climatiques**.

L'administration publique ne se décarbonera-t-elle pas mécaniquement, à mesure que les secteurs qui lui fournissent, ainsi qu'à ses usagers, des biens et des services réaliseront leur transition bas-carbone ? Il est vrai que les secteurs mobilité, bâtiment, agriculture, énergie et déchets vont devoir faire leur part et réduire ainsi l'empreinte carbone de l'administration publique, qui les « utilise ». Mais une bonne partie de la décarbonation de ces secteurs ne se concrétisera que si les « utilisateurs » suivent ou, mieux, enclenchent le mouvement, deviennent eux-mêmes prescripteurs et rationalisent la demande. Il revient ainsi à l'administration publique de faire des choix : acheter des véhicules moins émetteurs produits par une industrie automobile décarbonée et la moins éparpillée sur le globe possible, lancer un plan de rénovation des bâtiments publics qui influencera l'organisation du secteur des travaux publics, proposer une alimentation moins carnée et plus locale dans ses cantines ou encore acheter des ordinateurs à la durée de vie plus longue et des logiciels plus économes dans leur conception.

Il s'agit donc d'installer un cercle vertueux. C'est au rôle de l'administration publique dans ce processus que ce rapport s'intéresse. Le travail engagé s'efforce de **décrire le secteur dans sa situation actuelle** (émissions de gaz à effet de serre, capacité de résilience, actions déjà engagées quand elles existent), de **proposer un chemin de transformation** avec des lignes d'action aussi concrètes et opérationnelles que possible pour identifier **les leviers mobilisables en tenant compte des spécificités de l'administration publique**, et de **présenter la vision de ce que pourrait être l'administration publique après transformation**.

Ce travail s'est nourri des contributions de nombreux acteurs concernés par la question de la décarbonation de l'administration publique et prêts à apporter leur pierre à l'édifice.

Notre espoir est que ce rapport éclaire les réflexions des agents publics, et singulièrement celles des décideurs (gouvernement, élus, équipes de direction) amenés à orienter aujourd'hui et demain l'évolution du fonctionnement de l'administration publique. Il s'agit, plus largement, d'informer tous les citoyens intéressés. Si, après avoir consulté ce rapport, les uns et les autres sont convaincus que la décarbonation du fonctionnement de l'administration publique est un enjeu important, qu'elle est possible et que des actions ambitieuses en la matière doivent et peuvent être entamées très vite, alors ces travaux auront atteint leur objectif.

L'équipe Administration publique du PTEF,
pour *The Shift Project*

À propos du Plan de transformation de l'économie française

Le Plan de transformation de l'économie française (PTEF) vise à proposer des **solutions pragmatiques pour décarboner l'économie**, secteur par secteur, en favorisant la résilience et l'emploi.

Initié au début du premier confinement, ce plan s'inscrit dans la perspective du fameux « monde d'après » et a vocation à alimenter le débat public qui précède l'élection présidentielle de 2022. Il s'agit de concevoir à grande échelle un programme systémique de mesures opérationnelles (réglementaires, économiques, fiscales, sociales, organisationnelles) destinées à rendre l'économie effectivement compatible avec la limite des 2 °C désormais communément prise pour objectif.

L'élaboration du PTEF repose sur quatre piliers :

- Adopter une approche globale, systémique et cohérente du point de vue des lois de la physique et de la technique, et des flux économiques ;
- S'intéresser aux vraies ressources rares : les ressources physiques et les compétences, l'emploi étant au cœur du dispositif ;
- Faire des propositions pragmatiques, opérables dès à présent, de façon à ouvrir un chemin de décarbonation réaliste et cohérent au sein d'une transformation de long – terme qui impose un rythme de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) d'environ 5 % par an en moyenne dès aujourd'hui ;
- Ne pas reposer sur le pari de la croissance économique (ce qui semble particulièrement adapté à la période actuelle).

Le PTEF est organisé selon quatre catégories :

- secteurs « usages » : [mobilité quotidienne](#), [mobilité longue distance](#), [logement](#) ;
- secteurs « serviciels » : [santé](#), [culture](#), [administration publique](#) ;
- secteurs « amont » : [agriculture-alimentation](#), [énergie](#), [fret](#), [industrie](#) lourde et manufacturière, [industrie automobile](#) ;
- et enfin chantiers transversaux : [emploi](#), [finance](#), [villes et territoires](#), cohérence énergie, cohérence matière.

Certains secteurs (enseignement supérieur et recherche, défense et sécurité intérieure, forêt-bois) ont fait l'objet de recherches préparatoires mais ne seront finalement pas détaillés, au moins dans un premier temps. Les travaux sur l'administration publique tenteront néanmoins d'aborder la question de la décarbonation du fonctionnement du volet « public » de ces secteurs. Certains sujets initialement traités dans des chantiers transversaux (résilience et impacts, villes et territoires) ont finalement été en partie intégrés aux travaux sectoriels ou à d'autres projets du *Shift Project* connectés (comme le projet Stratégies de résilience des

territoires). D'autres sujets initialement traités dans des secteurs (la cohérence énergétique et matérielle) sont devenus des chantiers transversaux.

Les 500 000 euros collectés en 2020 grâce à près de 4 000 donatrices et donateurs (que nous remercions !), ont permis de réaliser de premières publications en 2020, et de lancer les travaux sectoriels début 2021. Pour aller plus loin, le *Shift Project* sollicite en 2021 la [contribution des entreprises](#), pour financer et nourrir le PTEF. La [consultation « Big Review »](#) lancée en octobre 2020 par les *Shifters* autour du PTEF alimente les travaux.

En 2020, tous les travaux sectoriels et transversaux ont été menés de front (voir la [synthèse](#)). En 2021 et 2022, les travaux de recherche continuent, cette fois secteur par secteur, en consultant et en mobilisant le plus grand nombre d'acteurs possible. C'est le secteur du Logement qui a ouvert le bal des rapports finaux début octobre 2021. Ce rapport sur l'Administration publique est le deuxième rapport final publié. Les autres seront pour la plupart publiés avant mi 2022 et un livre aux éditions Odile Jacob résumant le PTEF paraîtra début 2022. Les travaux continueront au-delà.

À propos du think tank

The Shift Project

Le *Shift Project* est un *think tank* qui œuvre en faveur d'une économie libérée de la contrainte carbone. Association loi 1901 reconnue d'intérêt général et guidée par l'exigence de la rigueur scientifique, sa mission est d'**éclairer et d'influencer** le débat sur la transition énergétique et climatique en Europe.

Le *Shift Project* constitue des **groupes de travail** autour des enjeux les plus décisifs de la transition, produit des **analyses** robustes et chiffrées sur ces enjeux et élabore des **propositions** rigoureuses et innovantes. Il mène des campagnes d'**influence** pour promouvoir les recommandations de ses groupes de travail auprès des décideurs politiques et économiques. Il organise également des **événements** qui favorisent les discussions entre parties prenantes et bâtit des **partenariats** avec des organisations professionnelles et académiques, en France et à l'étranger.

Le *Shift Project* a été fondé en 2010 par plusieurs personnalités du monde de l'entreprise ayant une expérience de l'associatif et du public. Il est soutenu par plusieurs **grandes entreprises** françaises et européennes ainsi que par des organismes publics, des associations d'entreprises et, depuis 2020, par des PME et des particuliers. Il est épaulé par un réseau de plusieurs milliers de bénévoles présents sur tout le territoire : *The Shifters*.

Depuis sa création, le *Shift Project* a initié **plus de 40 projets d'étude**, participé à l'émergence de deux manifestations internationales (*Business and Climate Summit*, *World Efficiency*) et organisé plus de 70 colloques, forums, ateliers et conférences. Il a pu influencer significativement plusieurs débats publics et décisions politiques importantes pour la transition énergétique, en France et au sein de l'Union européenne.

L'ambition du *Shift Project* est de mobiliser les entreprises, les pouvoirs publics et les corps intermédiaires sur les risques, mais aussi et surtout sur les opportunités engendrées par la « double contrainte carbone » que représentent ensemble **les tensions sur l'approvisionnement énergétique et le changement climatique**. Sa démarche est marquée par un **prisme d'analyse particulier**, fondé sur la conviction que l'énergie est un facteur de développement de premier ordre : dès lors, les risques induits par le changement climatique, intimement liés à l'usage de l'énergie, relèvent d'une complexité systémique et transdisciplinaire particulière. Les enjeux climat-énergie conditionnent l'avenir de l'humanité ; il est donc nécessaire d'intégrer cette dimension le plus rapidement possible à notre modèle de société.

Remerciements

Ce rapport s'est appuyé sur les contributions, la relecture, les conseils ou les échanges avec :

Sylvain de Forge, André-Jean Guérin, Michel Lepetit, Agnès Giffard, Pierre-Henry Dodart, Noam Leandri (ADEME), Vincent Rousval, Oriane Cébile (AdCF), Aurélien Poissionnier (DGAFP), Philippe Bonrepaux (SD09), Philippe Devers, Marie Bétrémieux, Benjamin Caraco, Marie Abadie, Guillaume Balay, Hélène Delforge, Denis Roy, Alexis Mariani, Karine Capon, Manuel Marquis, Nathalie Limentour, Thibaut Faucon, Gilles Crespini, Benoît Brunet (directeur adjoint des infrastructures du Département de la Gironde), Guillaume Balay, Bernard Commere, Mathilde Laurent-Brocq, Richard Hanna, Julien Vieille, Anne Tugaye, François Crasson, Simon Roussigne, Patrice Barbel (CPU), Maëlle Bouvier (responsable Transformation Publique Durable, Capgemini Invent), Laurent Mercey, Marion Fetet (Institut de l'économie pour le climat - I4CE), la Direction de l'immobilier de l'État (Hervé Le Dû, chef du bureau doctrine et stratégie de l'immobilier de l'État et Antoine Boisvyon, responsable du pôle transition environnementale), Estelle Martin, Clément Fleury (professeur d'Histoire-Géographie), la Direction des achats de l'État (Malika Kessous, Responsable du pôle achats responsables et Julie Boulet, cheffe de projet achats responsables), Bruno Foucras (Aix-Marseille Université, IUT Département Génie Thermique et Énergie, Professeur agrégé), Noémie Rebière, Noémie Fompeyrine, Audrey Mazars, Emmanuelle Frenoux (maîtresse de conférences au LISN, membre du GDS EcoInfo et membre du comité DD-RS de Polytech Paris-Saclay à l'Université Paris-Saclay), Christophe Rodriguez (IFPEB), Guillaume Emin, Jérôme Palayer (SETEC – Hydratec), Judith Vergriete-Thomas (Conseil départemental du Nord), Diane Simiu (CGDD), Sandrine de Lahondes (CGDD), Rebecca Akrich (CGDD), Corinne Fritsch (CGDD), Sonia Le Puloc'h (CGDD), Emma Pianetti (CGDD), Gwenaël Roudaut (CGDD).

Il a également bénéficié de la relecture attentive de Véronique Molénat, Ariane Duclert, Amal Renne, Pierre Petitimberty, Quentin Brice, Olivier Rodriguez, Corinne Bury, Laure Buquet et Hélène Breton.

Qu'ils et elles soient, comme celles et ceux qui ne sont pas cités ici mais qui ont permis d'enrichir les travaux, remerciés pour l'intérêt accordé à ce projet, pour le temps qu'ils lui ont consacré et pour tout ce qu'ils lui ont apporté.

Ont également contribué les équipes ou chefs de projet du Shift Project et notamment Yannick Saleman, Vinciane Martin et Antoine Belloir, Laurent Perron, Nicolas Raillard, Marion Kentzel, Laurent Delcayrou et Corentin Riet, Laurie Marraud, Thomas Rambaud et Mathis Egnell.

Enfin, un très grand merci à Emma Stokking, Jean-Noël Geist, Pauline Brouillard et Anaïs Carrière pour tout le travail accompli pour finaliser le rapport intermédiaire puis le rapport final et pour l'organisation des conférences de présentation.

Organisation du rapport et conseils pour la lecture

L'administration publique désigne une galaxie d'entités dont les missions, les métiers, les pratiques professionnelles et les contextes de travail peuvent être radicalement différents. Le rapport s'efforce de faire état de cette diversité (dans la partie I notamment) et de présenter des illustrations variées de son propos, tout en identifiant des traits communs à l'ensemble de l'administration publique.

Nous espérons qu'un maximum de lecteurs travaillant dans l'administration publique se reconnaîtront dans les situations décrites et que cela permettra dans le même temps à tous les lecteurs de mieux appréhender le secteur dans toute cette diversité.

En cohérence avec la méthodologie du *Shift Project* qui veut appuyer ses propositions sur une analyse technique poussée des sujets, le rapport s'efforce de faire un point aussi précis que possible sur les démarches de décarbonation de l'administration publique déjà engagées.

Il s'agit alors de décrire des sujets aussi divers que les achats de véhicules de service, la pertinence de la dématérialisation des procédures administratives, la formation des cuisiniers dans les cantines ou encore l'importance de l'exemplarité dans les établissements scolaires. Même si ce rapport ne vise pas à l'exhaustivité, la méthode employée nous conduit à entrer dans le détail de sujets qui ne concerneront pas tous les agents de toutes les structures avec la même pertinence et le même enjeu.

Cette étape nous semblait cependant indispensable pour pouvoir dégager des principes d'action, des leviers pertinents, pour ensuite dessiner et décliner un programme de transformation de l'administration publique dont les messages clés sont présentés en début de rapport.

Par ailleurs, le choix a été fait de structurer le rapport comme une progression, décrivant d'abord la situation actuelle en matière d'émissions de gaz à effet de serre et de résilience (partie 2), puis les pistes d'amélioration pour les principaux postes d'émissions et les leviers transversaux à mobiliser (partie 3), les enjeux financiers et le calendrier de mise en place des propositions (partie 4), et enfin, les résultats attendus (partie 5).

Dans le même temps, le rapport s'efforce d'entrer dans le détail pour chacun des grands postes d'émissions de GES identifiés : consommation énergétique des bâtiments publics, déplacements des agents et des usagers, usages du numérique, commande publique, etc. Plutôt que de traiter chacun de ces sujets séparément, le choix a été fait de les évoquer dans chaque partie. Les lecteurs intéressés plus spécifiquement par l'un ou l'autre de ces thèmes devront alors piocher dans chaque partie.

Lorsque des chiffrages ont été possibles, les résultats sont présentés en mentionnant les principales sources et hypothèses retenues. Plutôt que d'intégrer une longue annexe détaillant les calculs, le choix a été fait de mettre à la disposition des personnes intéressées l'ensemble des éléments utilisés sur la page « administration publique » du site internet du *Shift Project*¹.

Afin de traiter de sujets transversaux ou d'attirer l'attention sur des questions particulièrement importantes aux yeux de l'équipe projet, ce document comporte par ailleurs de nombreux encadrés (pour donner des exemples variés, on peut citer le télétravail, la dématérialisation des procédures, la restauration collective publique, le « budget vert » ou la décarbonation des établissements scolaires) dont on trouve la liste juste après la table des matières.

Nous nous sommes efforcés de faire en sorte qu'il ne soit pas du tout nécessaire de lire le document dans son intégralité, ni dans l'ordre, au prix de multiples renvois et, sans doute, de quelques répétitions.

N'hésitez donc pas à picorer dans le document, en choisissant dans le sommaire les sujets qui vous intéressent, vous concernent ou vous intriguent.

Enfin, ce rapport ne marque pas la fin des travaux du *Shift Project* sur l'administration publique : les commentaires sont donc toujours les bienvenus ! Et il est évidemment conseillé de diffuser largement tout ou partie de ce rapport, pour susciter la discussion et encourager les initiatives.

¹ <https://theshiftproject.org/plan-de-transformation-de-leconomie-focus-sur-ladministration-publique/>

Table des matières

Avant-propos	1
À propos du Plan de transformation de l'économie française.....	3
À propos du think tank The Shift Project.....	5
Remerciements.....	6
Organisation du rapport et conseils pour la lecture.....	7
Table des matières.....	9
Table des encadrés.....	14
RESUME AUX DECIDEURS.....	16
La transition bas-carbone est engagée.....	16
... mais de manière insuffisante	16
Les principes d'action qui doivent guider l'administration publique.....	18
Des actions qui peuvent et doivent commencer immédiatement	20
À l'arrivée, une administration décarbonée... qui fait envie !.....	21
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS ET IMPACTS EVALUES	23
Recommandations visant à fixer un cadre propice à une décarbonation généralisée et ambitieuse.....	24
Recommandations pour mettre en place un plan de décarbonation ambitieux dans une entité de l'administration publique	26
Mesures à mettre en œuvre par l'administration publique sur ses grands postes d'émission et impact chiffré.....	27
I. PRESENTATION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE ET DES OBJECTIFS DES TRAVAUX	29
Préambule : quelques rappels sur les enjeux énergie-climat.....	30
I. Pourquoi un travail dédié à la décarbonation de l'administration publique ?	31
II. Le périmètre retenu pour les travaux sur l'administration publique dans le PTEF.....	33
III. Les gens qui font l'administration publique	35
A. 5,9 millions d'agents.....	35

B. ... avec des activités et des missions très diverses	38
2. LE POINT DE DEPART	41
I. Un défaut de mesure préjudiciable.....	42
A. Une grande partie de l'administration publique n'a pas fait son bilan carbone.....	46
B. Les bilans carbone sont trop souvent incomplets.....	51
II. Les principales sources d'émissions de GES de l'administration publique..	54
A. Les déplacements des agents publics.....	56
B. Les bâtiments et le foncier.....	64
C. Le numérique.....	76
D. L'accueil du public.....	87
E. Les achats et la commande publique.....	90
III. La résilience, un sujet encore peu pris en compte.....	112
A. La résilience de l'administration au cœur de la résilience de la société	112
B. La limitation des émissions de GES n'est pas synonyme de résilience.	113
C. Un sujet encore insuffisamment traité.....	115
D. Une culture de la continuité du service à mettre au service de la résilience	117
3. LE CHEMIN PROPOSE POUR DECARBONER L'ADMINISTRATION PUBLIQUE	125
I. Amplifier les actions menées pour décarboner les principales sources d'émissions.....	126
A. Améliorer la connaissance des émissions au sein du secteur administration publique	126
B. Optimiser la consommation énergétique du parc immobilier public..	130
C. Décarboner la mobilité des agents publics.....	145
D. Réduire les émissions liées à l'accueil des usagers	164
E. Commencer à déployer la sobriété numérique sans attendre.....	174
F. Réduire l'empreinte carbone de la commande publique et des prestations matérielles.....	186
II. Construire la résilience de l'administration publique.....	208

A. Anticiper pour mieux se préparer.....	209
B. Limiter les dépendances fragilisantes	217
III. Faire de la décarbonation interne une priorité déclinée à tous les niveaux	225
A. Une priorité qui doit être portée politiquement.....	225
B. ... et déclinée à tous les niveaux.....	228
C. ... pour mettre l'impact carbone et la résilience au cœur de toutes les décisions.....	239
IV. Jouer sur la transparence et le porte-monnaie pour embarquer toute l'administration publique.....	249
A. Les particularités de l'administration publique en matière de missions et de gouvernance nécessitent de mobiliser des leviers spécifiques.....	249
B. Carottes et bâtons budgétaires.....	255
C. Jouer de la transparence et faire de la décarbonation interne un enjeu électoral.....	267
V. S'organiser et travailler autrement pour décliner concrètement la décarbonation	274
A. Mettre en place une organisation adaptée pour la mise en œuvre concrète sur le terrain	274
B. Raisonner à long terme et à l'échelle territoriale et coopérer entre administrations	278
C. Travailler autrement et mobiliser tous les agents.....	289
VI. Sensibiliser, former et accompagner.....	299
A. Former et sensibiliser les agents publics... et les élus !.....	299
B. Outiller et accompagner les projets de décarbonation de toutes les entités publiques.....	310
 4. ÉLÉMENTS FINANCIERS ET CALENDRIER POSSIBLE DE LA TRANSFORMATION.....	323
I. Estimation du coût et de l'impact budgétaire de la transformation	324
A. Coût de la rénovation énergétique des bâtiments publics.....	324
B. Coût de la décarbonation de la commande publique.....	325
C. Impact financier des évolutions organisationnelles.....	329
II. Le financement du coût de la transformation est-il un obstacle ?	330

A. Certaines mesures peuvent s'autofinancer à court terme.....	330
B. Comment financer la rénovation énergétique des bâtiments publics ?	332
C. Changer l'approche des questions budgétaires.....	337
III. À quelle échéance peut-on envisager de mettre en œuvre la décarbonation de l'administration publique ?	338
A. La décarbonation de l'administration publique s'articule avec celle de multiples secteurs.....	338
B. Toutes les mesures peuvent être lancées simultanément même si elles porteront leurs fruits à des pas de temps différents.....	340
5. L'ADMINISTRATION PUBLIQUE APRES TRANSFORMATION.....	343
I. Le fonctionnement de l'administration publique après transformation ?..	344
A. Des déplacements moins carbonés et moins nombreux.....	344
B. Des bâtiments économes en énergie et une surface occupée moindre et optimisée.....	345
C. L'usage des outils numériques s'accroît, dans des conditions encadrées :	345
D. Les déplacements des usagers sont moins nombreux et décarbonés	346
E. Des fournitures avec une empreinte carbone réduite.....	346
F. Des services matériels fournis avec une empreinte carbone réduite..	347
II. L'organisation de l'administration publique après transformation.....	348
A. La décarbonation « interne » et la résilience font partie des priorités stratégiques de toutes les entités et de l'ADN des agents publics.....	348
B. La relation administration / administrés est dématérialisée autant que possible avec des actions volontaristes pour inclure les publics vulnérables.....	349
C. Une implantation territoriale adaptée est en place.....	350
D. Des méthodes de travail repensées.....	350
III. L'emploi dans l'administration publique après transformation.....	351
IV. Les impacts de la transformation sur les émissions de GES.....	354
A. Amélioration de la performance énergétique des bâtiments.....	354

B. Baisse des émissions liées à la décarbonation des déplacements domicile – travail et au déploiement du télétravail.....	356
C. Réduction des émissions suscitées par les déplacements professionnels	357
D. Réduction des émissions liées aux déplacements des usagers.....	360
E. Impact de la sobriété numérique.....	362
F. Décarbonation des repas servis dans la restauration collective publique.....	363
G. Autres services matériels fournis aux citoyens :.....	365
H. Et la commande publique ?	365
V. La résilience de l’administration publique après transformation	368
VI. L’impact de la transformation de l’administration publique sur la décarbonation d’autres secteurs de l’économie et de la société.....	369
A. L’impact direct et indirect d’une commande publique décarbonée..	369
B. Une exemplarité qui entraîne une dynamique au sein de la société....	371
C. Une meilleure capacité à impulser la décarbonation de l’ensemble de l’économie.....	371
VII. Un récit et un rôle renouvelé pour l’administration publique dans la société après transformation.....	372
ANNEXES.....	373
Annexe 1 : Mise en contexte : enjeux énergie-climat, de quoi parle-t-on ?.....	374
A. D’où vient le dérèglement climatique ?	374
B. L’énergie, principale clé de la problématique climatique.....	376
C. Un futur incertain, des risques à haute criticité.....	378
D. Une transformation complexe... à commencer tout de suite.....	380
Annexe 2 : Table des figures.....	383
Annexe 3 : Table des tableaux.....	383
Annexe 4 : Liste des acronymes	384
Équipe du projet.....	387

Table des encadrés

Encadré 1: État des lieux des bilans d'émissions de gaz à effet de serre dans l'administration publique.....	43
Encadré 2: Comment expliquer le faible nombre de bilan carbone réalisés dans l'administration publique ?.....	47
Encadré 3 : Illustration de l'importance des émissions de GES hors scopes 1 et 2 d'un bilan carbone.....	52
Encadré 4: Actions en cours pour limiter les émissions liées aux déplacements domicile-travail des agents publics.....	57
Encadré 5: Obligations actuelles en matière de véhicules de service et de déplacements professionnels.....	61
Encadré 6: Les actions engagées pour réduire la consommation énergétique et l'empreinte carbone de l'immobilier public.....	68
Encadré 7 : Comment l'administration publique aborde aujourd'hui la question de son empreinte environnementale numérique.....	84
Encadré 8: Focus sur la fourniture de prestations matérielles par les administrations publiques.....	93
Encadré 9 : Les obligations des acheteurs publics et autorités concédantes en matière d'empreinte environnementale des marchés publics et contrats de concessions.....	97
Encadré 10 : Les actions en cours concernant la restauration collective publique.....	105
Encadré 11: L'initiative « Services publics écoresponsables » lancée en 2020.....	120
Encadré 12 : Mobiliser le foncier public non tertiaire pour la lutte contre le changement climatique.....	142
Encadré 13: Cartographier les mobilités et mettre en place des plans de mobilité...146	
Encadré 14: Télétravail et réduction des émissions de GES.....	156
Encadré 15: Point d'attention - maîtriser la dématérialisation des procédures et ses conséquences pour ne pas laisser des usagers au bord de la route	165
Encadré 16: Exemple de recommandations au management d'une entité administrative pour décarboner les pratiques numériques.....	185
Encadré 17: Mieux intégrer la contrainte « carbone » dans le service public de l'eau.....	201
Encadré 18 : Etre en capacité de passer rapidement et sans heurts à l'enseignement à distance	214
Encadré 19 : Focus sur la question de la dépendance numérique de l'administration publique.....	219
Encadré 20 : Action publique 2022 : un programme de transformation de l'action publique qui n'intègre pas la nécessité d'une transformation bas-carbone et résiliente	225
Encadré 21: Le « budget carbone » (ou « plafond carbone ») comme indicateur et outil de gestion.....	237
Encadré 22: Point d'attention – Maîtriser la dynamique de regroupement des sites pour en limiter les impacts sur les usagers et les territoires.....	241
Encadré 23 : Une révision de la répartition des compétences entre État et collectivités ou entre secteur public et privé est-elle nécessaire pour réaliser la décarbonation du fonctionnement de l'administration publique ?	251

Encadré 24 : Le « budget vert » ou « budget climat », un outil mobilisable pour faciliter la décarbonation interne de l'administration.....	263
Encadré 25 : La décarbonation des établissements scolaires : une illustration du besoin de coordination entre acteurs.....	279
Encadré 26 : Quelques démarches de mobilisation des agents publics autour d'enjeux spécifiques de décarbonation.....	294
Encadré 27 : Quels sont les métiers de l'administration publique amenés à évoluer pour accompagner la décarbonation ? Comment s'y préparer ?	306

Résumé aux décideurs

Des écoles maternelles aux casernes de pompiers en passant par le ramassage des déchets, le ministère de la Culture et les tribunaux, l'administration publique française regroupe des activités et des organisations d'une grande diversité. Il n'est donc pas raisonnable d'envisager un « plan » unique ou une série de mesures permettant de décarboner tout le fonctionnement interne de l'administration et de la rendre entièrement résiliente aux chocs énergétiques et climatiques. Cependant, les travaux menés pour établir ce rapport ont permis d'identifier des principes d'action et des leviers communs.

La transition bas-carbone est engagée...

Élus, décideurs et agents publics sont conscients de l'importance d'agir et ont bien identifié les principales actions pour réduire leurs émissions : réduire la consommation énergétique des bâtiments, décarboner et réduire les déplacements des agents ou des usagers, agir sur la commande publique en intégrant systématiquement des critères environnementaux dans les marchés publics ou encore déployer la sobriété numérique.

La transition a bel et bien été initiée : les administrations ont des obligations sur la rénovation des bâtiments tertiaires, la restauration collective ou le renouvellement des véhicules. L'État a lancé en 2020 l'initiative « Services publics écoresponsables ». De nombreuses collectivités affichent des objectifs ambitieux (« zéro carbone », territoire « résilient » ou « durable »). Et de nombreux agents manifestent tous les jours leur volonté d'agir.

... mais de manière insuffisante

Une majorité de structures ne disposent pas de bilan de leurs émissions de GES, même lorsque la loi les y oblige. Environ un quart des bilans carbone rendus publics se limitent au minimum requis c'est-à-dire la consommation directe d'énergie. Parmi ceux qui vont au-delà, beaucoup n'évaluent pas les émissions liées aux achats, aux déplacements domicile-travail des agents ou aux visites des usagers. L'analyse des émissions dues au numérique est quasi-inexistante.

Cela n'empêche pas, heureusement, de commencer à agir. Mais sans ces éléments, difficile pour une structure d'identifier les priorités d'actions puis de cibler et d'optimiser ses efforts.

L'absence de mesure au niveau local se traduit en toute logique par des difficultés pour disposer d'une vision consolidée au niveau national sur les besoins de rénovation énergétique de l'ensemble du parc immobilier et notamment du parc des

collectivités, sur le contenu de la commande publique et les familles d'achats les plus émettrices de GES, sur les caractéristiques du parc automobile, etc.

Avec un tel **défait de connaissance**, difficile de mettre en place le cadre législatif et réglementaire approprié. Difficile aussi de constituer les boîtes à outils méthodologiques et techniques pertinentes (faut-il commencer par travailler sur les achats de smartphone ou sur les marchés publics de travaux de maintenance des équipements sportifs ?). Difficile enfin d'évaluer le coût des investissements et les économies potentiellement engendrées et dès lors de calibrer correctement les moyens à déployer et de faire les bons arbitrages budgétaires.

C'est enfin un problème pour s'engager sur la voie de la résilience : connaître ses dépendances énergétiques, c'est pouvoir identifier ses vulnérabilités et donc se préparer à faire face à des chocs énergétiques ou météorologiques qui, on le sait, ne vont qu'augmenter dans les années à venir.

Les objectifs affichés manquent souvent d'ambition et des sujets importants commencent à peine à être traités. Les objectifs et engagements affichés peuvent avoir tendance à se concentrer sur des sujets faciles et mûrs, comme la réduction du plastique ou le recours à du papier recyclé, ou bien à s'arrêter à mi-chemin. Par exemple, les plans de mobilité demandés aux services de l'État devraient inclure les déplacements domicile-travail et les visites des usagers au lieu de se limiter aux seuls déplacements professionnels. Si la loi Climat et résilience marque une avancée et une nouvelle impulsion pour la prise en compte de l'impact environnemental de la commande publique, le chantier reste gigantesque. La prise en compte de l'empreinte carbone du numérique n'en est qu'à ses balbutiements.

La **question de la sobriété est trop souvent passée sous silence**. Bien sûr, les contraintes budgétaires se traduisent par une forme de sobriété sur les achats mais elle n'est pas forcément optimale du point de vue des consommations d'énergie et des émissions de carbone, ne serait-ce que parce que l'annualité budgétaire rend cette sobriété court-termiste. Or, réussir la transition bas-carbone de la société française suppose de limiter partout les consommations d'énergie pour qu'un maximum de besoins en énergie puissent être satisfaits par une énergie très peu carbonée. De fait, les scénarios de neutralité carbone à 2050 misent sur une forte électrification des usages mais aussi sur une forte réduction de notre consommation globale d'énergie.

L'administration ne joue pas le rôle de précurseur et de locomotive qu'on peut attendre d'elle. Tous les citoyens et les acteurs économiques sont en contact quasi-quotidien avec un service de l'administration, ce qui donne à cette dernière un énorme potentiel d'influence sur les Français. Un établissement scolaire qui opte pour une utilisation modérée du chauffage, des usages sobres du numérique, des repas durables à la cantine, un environnement qui favorise l'usage du vélo et des transports en commun, cela influencera durablement le comportement des élèves et de leurs parents.

Si l'administration publique n'est pas en première ligne pour montrer l'exemple, comment sera-t-elle crédible pour pousser, via les politiques publiques, la transition bas-carbone de l'ensemble de la société ?

Or l'exemplarité est aujourd'hui trop souvent « défensive », dans le sens où elle vise surtout à éviter les critiques. Un exemple pour illustrer cela : la loi impose, au moment de renouveler le parc automobile, que la moitié des véhicules acquis par l'État (et 30 % de ceux acquis par les collectivités) soient électriques ou hybrides rechargeables. Pourquoi ne pas imposer que 100 % des nouveaux véhicules soient électriques et limiter la taille de tous les véhicules administratifs, y compris ceux des ministres, préfets et présidents de collectivités ? L'administration pourrait alors casser la représentation selon laquelle avoir une grosse voiture puissante est un des attributs du pouvoir et peut-être impulser un changement des mentalités.

Quant à **la résilience aux effets du dérèglement climatique et à la raréfaction des énergies fossiles**, elle est encore trop souvent **un angle mort**. Pourtant l'administration publique présente un enjeu de résilience majeur : celui de la continuité du service public pour tous et partout. Sécurité publique, distribution de l'eau, enseignement : autant de missions dont on ne peut se passer très longtemps ou qui sont encore plus indispensables en période de crise.

Aujourd'hui, la priorité n'est donc pas d'identifier de nouvelles solutions « techniques » ou spécifiques à l'administration, mais de **réaliser un véritable changement de braquet dans l'ampleur, l'intensité et surtout le portage et la mise en œuvre de sa décarbonation**. Autrement dit, il faut passer d'efforts qui reposent trop souvent sur l'investissement d'agents convaincus à un mouvement généralisé qui entraîne et accompagne l'ensemble de l'administration publique.

Les principes d'action qui doivent guider l'administration publique

Améliorer les connaissances pour prioriser les actions. Cela suppose de renforcer les obligations en matière de bilan carbone pour que toutes les structures disposent de bilans complets et de plans d'action suivis et actualisés.

Faire de la décarbonation interne une priorité portée au plus haut niveau pour irriguer l'ensemble de l'administration. Mettre en place au niveau national un plan de décarbonation des administrations ou décliner dans une structure donnée un plan d'actions suite à un bilan carbone, ce ne peut pas être un projet construit « à part » et confié à une équipe « développement durable » isolée. C'est une priorité collective qui doit être assignée à tous ceux qui détiennent des leviers (services financiers, ressources humaines, direction informatique, services logistiques, ensemble des managers) et cela passe nécessairement par une impulsion politique forte.

Il ne s'agit pas de dire qu'il suffit d'un claquement de doigt, d'incantations ou de déclarations volontaristes au plus haut sommet de l'État ou des exécutifs locaux. Mais sans une impulsion forte et continue dans la durée, sans des messages cohérents déclinés à tous les niveaux, sans une traduction de cette priorité dans les objectifs

assignés et dans les arbitrages sur les moyens humains et financiers, la généralisation d'une décarbonation à la hauteur des enjeux ne pourra pas s'enclencher.

Il est dès lors indispensable de passer d'une logique de communication ponctuelle, qui ne se traduit pas toujours dans les faits, à une logique d'intégration au quotidien des enjeux énergie-climat dans toutes les décisions relatives au fonctionnement et à l'organisation d'une structure.

Cela va aussi dire qu'il ne faut pas hésiter à conditionner l'accès à des dispositifs financiers (par exemple les aides à l'investissement des collectivités) à l'existence de bilan carbone, d'une stratégie de décarbonation ou au respect de certains critères « carbone » vérifiables.

Raisonner sur le long terme. S'attaquer à des sujets complexes comme la rénovation énergétique des bâtiments, la gestion de l'eau, la sobriété numérique ou la commande publique suppose de sortir d'une logique de court terme et d'annualité budgétaire. Les décisions et les investissements d'aujourd'hui déterminent les économies (ou les dépenses) et la capacité de résilience (ou les fragilités) de demain. La clé pour traiter ces sujets ? Planifier, anticiper et intégrer la contrainte carbone de manière transversale dans tous les outils de planification existants.

Prendre au sérieux la question de la résilience qui doit être intégrée dans tous les processus de décision. Songeons au numérique : il reste présenté comme LA solution pour améliorer la qualité du service, réduire les dépenses et résoudre certaines problématiques environnementales, sans que les fragilités et dépendances liées au « tout numérique » soient suffisamment prises en compte. Quid en cas de rupture de l'approvisionnement énergétique (sans même parler des risques de cyberattaque ou de sécurité des données) ?

Repenser l'organisation de l'administration pour que l'évolution des relations avec les usagers et la prise en compte des aléas climatiques ou énergétiques ne remette pas en cause l'accès aux services publics et la continuité de ces services. Dématérialiser les procédures et réduire les accueils physiques, développer le télétravail, rationaliser l'implantation immobilière des administrations : autant d'actions déjà engagées qui permettent de limiter l'empreinte carbone, mais qui ont dans le même temps des conséquences sur l'accès aux services publics et sur les relations entre l'administration et les usagers. Pour ne laisser personne au bord de la route, il est indispensable de rénover l'accompagnement des usagers pour la réalisation des procédures administratives (en revalorisant par exemple ces missions et en formant les agents qui s'en acquittent) et de maintenir des dispositifs d'accueil de proximité. La réussite de la transition de l'administration et son acceptation par l'ensemble de la société passe en effet par le respect des principes fondamentaux du service public et de ses valeurs.

Former agents et élus à l'urgence climatique et à la transition bas-carbone. Il s'agit évidemment d'accompagner l'évolution de certains métiers qui seront au cœur du processus de décarbonation (acheteur public, personnels de restauration, informaticien), mais pas seulement. Tous les agents, quel que soit leur niveau hiérarchique, doivent avoir conscience de l'importance des enjeux de la transition bas-carbone et connaître ses implications pour leur mission. Formation initiale,

formation continue et communication interne sont autant de leviers à mobiliser. Et parce que le défaut actuel de connaissance de ces enjeux et des conséquences de l'inaction est criant au sein du personnel politique, il est impératif de former ministres et élus au moment de leur prise de fonction.

Rénover les méthodes de travail pour mobiliser tous les agents. La transformation bas-carbone de l'administration n'advient pas par le simple fait d'instructions venues d'en haut ou par de la sensibilisation sur les enjeux énergie-climat. Pour créer une dynamique collective au sein de chaque communauté de travail, il faut **encourager et valoriser les initiatives portées par les agents, miser sur la transversalité et l'intelligence collective, mettre la concertation et le dialogue social au cœur de cette démarche.** C'est indispensable pour rendre la transformation non seulement acceptable mais surtout souhaitable. L'administration publique a pour cela un atout majeur : la culture de l'intérêt général qui imprègne ses personnels.

Mieux accompagner les structures au niveau méthodologique et technique, en coordonnant les actions menées par tous les nombreux organismes compétents (agences publiques, associations d'élus, secteur privé). Il est indispensable d'identifier un centre de ressources unique rassemblant toutes les informations, guides techniques et juridiques existants, aujourd'hui dispersés sur une multitude de sites internet.

Communiquer sur les avancées. Il s'agit à la fois de valoriser les efforts accomplis et la mobilisation de tous les agents. Cela permet également d'améliorer l'image de l'administration et de montrer que la décarbonation est possible. Mais c'est aussi une façon de susciter l'émulation et de **faire de la décarbonation interne un enjeu électoral.**

Aujourd'hui, de nombreux élus communiquent quand ils inaugurent un équipement neuf. Pourquoi ne pas mettre à l'honneur des bâtiments qui viennent d'être rénovés ? Une des clés de ce changement sera la transparence. On pourra utiliser le « budget vert » ou la labellisation pour caractériser les progrès et imposer aux ministres ou aux présidents d'exécutifs locaux de présenter chaque année leur bilan en matière de réduction des émissions internes. Les actions de décarbonation doivent faire partie du programme des candidats comme du bilan des « sortants » et devenir ainsi un élément central au moment du vote.

Des actions qui peuvent et doivent commencer immédiatement

Les mesures techniques tout comme les leviers organisationnels peuvent être mis en œuvre immédiatement.

Ils ne se font pas concurrence, ni sur le plan des acteurs à mobiliser, ni sur celui des financements.

L'amélioration de la performance énergétique des bâtiments requiert des moyens importants (plusieurs centaines de milliards d'euros probablement) mais sans

commune mesure avec les budgets à mobiliser à court terme pour remplacer les véhicules thermiques par des véhicules électriques (ni d'ailleurs avec les économies engendrées par la sobriété en matière d'achats, la lutte contre le gaspillage alimentaire, etc.). Ainsi, il ne s'agit pas de renoncer à certaines mesures de décarbonation pour pouvoir financer la rénovation des bâtiments mais de construire un mécanisme de financement sur le long terme dédié à ce sujet qui semble bien être le seul portant un enjeu budgétaire.

Il convient dès lors de mobiliser tous les leviers techniques et organisationnels simultanément, d'autant qu'ils se renforcent les uns les autres et s'articulent entre eux. Limiter les déplacements va de pair avec des outils numériques performants... qui doivent être sobres et résilients.

Ces actions peuvent porter de premiers fruits visibles d'ici cinq ans, surtout si dans le même temps d'autres secteurs (alimentation, mobilités, numérique, etc.) ont suffisamment avancé dans leur propre transformation bas-carbone.

En revanche, les effets les plus importants d'un plan de rénovation énergétique du bâti public se matérialiseront progressivement jusqu'en 2050. De même, les réductions significatives des émissions de GES des réseaux d'eau ou des infrastructures routières ne se concrétiseront qu'au fil du renouvellement programmé de ces infrastructures. Mais la situation en 2050 dépendra des décisions prises aujourd'hui.

À l'arrivée, une administration décarbonée... qui fait envie !

La mise en œuvre des axes de transformation évoqués ci-dessus et les actions concrètes de décarbonation elles-mêmes constituent une vraie transformation. Si, pour de certains secteurs de la société et de l'économie, décarboner a des conséquences lourdes et parfois douloureuses qu'il faudra accompagner, le résultat de la transformation de l'administration publique paraît de nature à emporter l'adhésion des agents publics comme des usagers.

En effet, l'administration publique post-transformation aura évolué dans un sens souhaitable :

- **les émissions de gaz à effet de serre seront significativement réduites.** Compte tenu de l'absence de nombreuses données, les conséquences chiffrées des mesures préconisées n'ont pu être estimées que sur quelques postes d'émissions : consommation d'énergie des bâtiments, parc automobile, déplacements domicile-travail et repas servis dans la restauration collective publique. La baisse des émissions sur ces postes pourrait être de 16,6 MteqCO₂, soit près de 80 % des émissions estimées en 2020 ;
- **la décarbonation de l'administration française n'aura pas d'impact quantitatif significatif sur l'emploi public.** Les principaux changements porteront sur la nature des missions et sur les compétences attendues ;
- **la sobriété contribuera à la maîtrise de la dépense publique ;**

- le recours, qui devra être maîtrisé, accompagné et concerté, aux outils numériques et au télétravail, l'encouragement à la prise d'initiative et la transversalité nécessaire pour décarboner et construire la résilience d'une organisation, conduiront à des pratiques professionnelles et managériales renouvelées, une **amélioration la qualité de vie au travail** et un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie personnelle ;
- une administration au fonctionnement renouvelé, sobre et exemplaire, mobilisée sur un projet qui permet de contribuer activement à l'intérêt général, **améliorera son image auprès des citoyens et de ses propres agents**. Elle n'en sera que **plus attractive** ;
- **l'accès au service public aura été consolidé**, répondant ainsi aux préoccupations de nombreux citoyens. La dématérialisation (ou l'automatisation) des procédures facilitera les démarches administratives de nombreux administrés, tandis que l'accompagnement des personnes en difficulté face à ce type de démarches aura été amélioré. La construction d'une administration résiliente permettra d'assurer, en cas de choc énergétique ou climatique, la continuité des missions et services publics essentiels ;
- en mettant tous leurs poids d'acheteur et de prescripteur au service de la décarbonation, les administrations influenceront sur la transformation bas-carbone de l'ensemble de l'économie et de la société, particulièrement des secteurs auprès desquels elles s'approvisionnent directement, avec **un effet d'entraînement** qui, dans certains domaines, peut être majeur ;
- l'exemplarité démontrée aura inspiré le reste de la société. Parce que les agents auront été les acteurs de la décarbonation de leur environnement professionnel, ils diffuseront, au travers de l'exercice de leur mission et dans leur vie quotidienne, une « culture de la décarbonation » ;
- enfin, parce que les agents publics auront été mieux formés aux questions énergie-climat, et parce que l'administration aura mené sa propre transition (et qu'elle en aura expérimenté les écueils), elle sera **plus légitime et pragmatique pour mener la transition bas-carbone de l'économie et de la société**. Ainsi pour tout nouvel exécutif élu ou nommé souhaitant réussir cette transition, **décarbonation bien ordonnée commence par soi-même**.

La transformation bas-carbone de l'administration publique est indispensable pour inscrire fermement la France dans la direction retenue par l'Accord de Paris sur le climat et pour réduire sa dépendance à des énergies fossiles à l'approvisionnement incertain. Mais au-delà, elle est de nature à emporter l'adhésion des agents publics comme des usagers. **C'est donc à la fois une obligation... et une opportunité à ne pas manquer.**

Principales recommandations et impacts évalués

Les recommandations et préconisations présentes dans ce rapport peuvent être classées en trois grandes catégories : celles qui visent à créer un cadre propice à la décarbonation de toutes les entités de l'administration publique, celles qui s'adressent davantage aux équipes de direction des entités publiques à propos de l'organisation à mettre en place et des outils à mobiliser pour mener à bien la décarbonation de leur structure et enfin les préconisations, plus précises et ciblées, qui concernent les principaux postes d'émissions de GES de l'administration publique. Pour chacune de ces catégories, les principales recommandations pratiques et concrètes sont listées ici.

À ces recommandations, on ajoutera dès à présent un point d'attention développé à plusieurs reprises dans le rapport : veiller à ce que l'essor des relations dématérialisées entre l'administration et les citoyens ne conduise pas à laisser au bord de la route des usagers.

Recommandations visant à fixer un cadre propice à une décarbonation généralisée et ambitieuse

Ces recommandations s'adressent avant tout au gouvernement (et au Parlement quand elles supposent des dispositions législatives). Pour celles qui ne sont pas de nature contraignante et réglementaire et qui concernent les collectivités, les associations d'élus peuvent être les courroies de transmission. La plupart peuvent être mises en œuvre immédiatement (dans le cas contraire, les conditions préalables à remplir sont mentionnées).

Mettre la décarbonation interne au cœur du fonctionnement des administrations
Demander à tous les ministères d'établir un plan climat avec un volet relatif à la décarbonation et à la résilience du fonctionnement interne de la totalité de leur administration. Soumettre ces plans au Haut conseil pour le climat
Renforcer les obligations en matière de réalisation des bilans carbone : le bilan doit être annuel et inclure les émissions indirectes Mettre en place des dispositifs de collecte des données sur les principaux postes d'émissions (immobilier, commande publique, etc.) et rendre obligatoire la transmission des données
Intégrer des objectifs et des indicateurs « carbone » dans les programmes budgétaires « support » du budget de l'État
Inclure des objectifs et indicateurs « carbone » dans les contrats d'objectifs des établissements publics et dans les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens des hôpitaux et établissements médico-sociaux publics
Imposer la prise en compte des enjeux énergie-climat dans les outils de planification et de programmation : schéma directeur immobilier, schéma directeur des systèmes d'information, schéma directeur d'assainissement d'eau potable, etc.
Imposer la prise en compte du risque climat-énergie dans les plans de continuité d'activité
Imposer l'analyse de l'impact carbone et de la résilience de toute réorganisation de services
Renforcer et compléter les objectifs
Compléter les obligations de réduction des consommations d'énergie des bâtiments tertiaires publics par des objectifs exprimés en unité carbone
Imposer une diminution progressive mais soutenue de l'empreinte carbone moyenne des repas distribués dans les cantines (en fournissant un outil de calcul)
Imposer que 100 % des véhicules légers et utilitaires légers acquis soient équipés d'une motorisation électrique (au lieu du taux de 50 % pour l'État et 30 % pour les collectivités en vigueur aujourd'hui) et limiter la masse des véhicules acquis
Mobiliser les outils budgétaires et lever certains verrous
Créer un fonds d'appui à la décarbonation des administrations publiques, accessibles aux services de l'État, aux opérateurs, aux collectivités et aux hôpitaux publics
Conditionner l'accès aux dispositifs d'aide à l'investissement des collectivités à la réalisation du bilan carbone et au respect des obligations en matière de transmission des données puis, à court terme, à des objectifs vérifiables de réduction des émissions de GES et de prise en compte des enjeux énergie – climat
Exclure les dépenses d'investissement ou de fonctionnement contribuant à la transition bas-carbone du périmètre des dépenses des collectivités dont l'évolution serait contrainte par un nouveau Pacte de Cahors

Ouvrir aux agents publics la possibilité de cumuler le forfait « mobilité durable » et le remboursement des abonnements aux transports en commun pour ne pas décourager le transport multimodal
Revoir les modalités de remboursement des collectivités par le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) qui incitent aujourd'hui à investir plutôt qu'à recourir à des systèmes d'abonnement et découragent la mutualisation.
Renforcer la transparence sur les actions menées
Instaurer une présentation annuelle par les ministres, devant le Parlement, des avancées de la décarbonation interne de leur administration et des opérateurs dont ils exercent la tutelle
Rendre obligatoire la publication d'une annexe « budget vert » lors du vote du budget par les assemblées délibérantes des collectivités dont le budget dépasse 60 millions d'euros (quand la méthodologie « budget vert » sera stabilisée)
Transformer le rapport social que tous les employeurs publics doivent chaque année établir et présenter dans les instances de dialogue social en rapport « rapport social et environnemental »
Accompagner et outiller techniquement et juridiquement toutes les entités publiques
Identifier clairement un centre de ressources sur la décarbonation interne des administrations et une administration pilote
Constituer des outils pratiques permettant d'établir et comparer l'empreinte carbone des principaux biens, services et travaux acquis via la commande publique. A cette fin, mobiliser les moyens nécessaires pour fournir rapidement les outils opérationnels de définition et d'analyse du coût du cycle de vie des biens, tel que prévu par l'article 36 de la loi Climat et résilience.
Rationaliser l'organisation du soutien aux petites collectivités aujourd'hui éparpillé entre de très nombreux acteurs
Former et sensibiliser tous les agents publics et les élus
Inclure un module sur les enjeux énergie-climat dans la formation initiale de tous les fonctionnaires, et pas seulement des haut-fonctionnaires
Mettre en place des sessions de formation aux enjeux énergie-climat pour tous les ministres et leur cabinet, et pour les nouveaux élus des exécutifs locaux
Imposer une remise à niveau obligatoire sur les enjeux énergie-climat pour accéder à certains niveaux hiérarchiques
Ouvrir aux fonctionnaires territoriaux l'accès aux ressources des formations en ligne sur les enjeux énergie-climat de la plateforme Mentor créée en 2021 pour les fonctionnaires de l'État
Adapter les formations initiales et continues des personnels de restauration, des acheteurs publics, des informaticiens, des gestionnaires de parc immobilier, etc. et mener un exercice de GPEC sur les emplois et compétences nécessaires pour mener la décarbonation interne
Inscrire la participation à l'atteinte des objectifs de développement durable dans les obligations des fonctionnaires

Recommandations pour mettre en place un plan de décarbonation ambitieux dans une entité de l'administration publique

S'organiser et mobiliser toute la communauté de travail
Désigner un pilote de la décarbonation, rattaché à l'équipe de direction
Inscrire la décarbonation dans les objectifs annuels collectifs et individuels de tous les agents
Susciter les propositions des agents pour nourrir les plans d'actions... et en tenir compte
Constituer un réseau de correspondants ou d'ambassadeurs dans chaque service et sur chaque site, ayant vocation à porter les principaux messages et à recueillir les propositions ou les critiques
Organiser des sessions de sensibilisation aux enjeux énergie-climat et inciter les agents à se former
Valoriser les résultats et les initiatives
Discuter régulièrement des avancées (et difficultés) dans les instances de dialogue social
Mobiliser les outils d'écoute et de suivi des agents pour accompagner les changements
Se doter des bons outils pour faire les bons choix
Faire un bilan carbone actualisé chaque année
Se doter d'un outil de suivi des consommations d'énergie et de planification de la rénovation des bâtiments (et s'appuyer sur les acteurs compétents si besoin)
Réaliser un plan de mobilité en articulation avec les autres acteurs du territoire, en intégrant les déplacements domicile-travail et les visiteurs et pas seulement les déplacements professionnels
Mettre en place un outil de suivi des déplacements professionnels et des émissions suscitées et fixer des trajectoires de réduction des émissions, par exemple via un « budget carbone déplacement » individuel ou collectif
Recourir aux labels et aux indices de durabilité et de réparabilité comme critère environnemental pour les achats
Utiliser le contrôle interne pour identifier les risques climat-énergie et pour construire la résilience
Mettre en œuvre la sobriété dans les achats et les usages
Mutualiser les flottes de véhicules, mettre à disposition les locaux pour d'autres activités
Instaurer la sobriété dans les achats : renouvellement moins fréquents des matériels, acquisition de petits véhicules à motorisation électrique, etc.
Construire dans la concertation une charte des usages sobres du numérique
Etre exemplaire au niveau des managers et de l'équipe de direction : terminaux informatiques standard, pas de véhicule approprié, etc.
S'assurer que le service aux usagers n'est pas remis en cause par la décarbonation
Mettre en place des dispositifs de recueil de la satisfaction et des besoins des usagers et partenaires
Pour les entités gérant des démarches administratives, maintenir des capacités d'accueil physique et téléphonique adaptées aux besoins aux spécificités des usagers concernés

Mesures à mettre en œuvre par l'administration publique sur ses grands postes d'émission et impact chiffré

Le tableau ci-dessous présente les principales mesures à la main des administrations publiques pour permettre une réduction de la consommation d'énergie et des émissions de GES de son fonctionnement. Dans un certain nombre de cas, ces mesures viendront activer et concrétiser dans un secteur utilisateur les évolutions recommandées par le Shift Project et ne seront réalisables et n'auront des conséquences significatives que si ces évolutions ont lieu. C'est le cas par exemple pour les déplacements domicile-travail dont les émissions ne se réduiront que si un mix modal beaucoup décarboné qu'aujourd'hui est en place.

Quand les données nécessaires étaient disponibles, l'impact chiffré de la mise en œuvre des mesures à déployer par l'administration combinée aux évolutions préconisées par le Shift Project sur les secteurs concernés est mentionné.

Poste d'émission	Principales actions à déployer par les administrations publiques concernant leur propre fonctionnement	Emissions en MteqCO ₂	
		En 2020	En 2050 si l'ensemble du PTEF est déployé
Parc immobilier tertiaire public	Suivi des consommations et mise en place des mesures simples de sobriété avec les agents, les prestataires, etc. Travaux de rénovation énergétique Suppression du chauffage au fioul et remplacement d'une grande partie du chauffage au gaz par du chauffage électrique ou des pompes à chaleur	7,4	1,7
	Utiliser des critères « carbone » dans les marchés publics pour la construction, l'entretien et la rénovation	Non estimé	
Déplacements domicile – travail	Plans de mobilité intégrant les déplacements domicile-travail Encouragement et facilitation du recours aux transports en commun et aux mobilités douces ou décarbonées : suppression des parkings autos, développement des parkings à vélo, mise à disposition de bornes de recharge, facilitation du covoiturage, etc. Développement du télétravail	5	0,1
Déplacements professionnels	Transformation du parc automobile : Développement des visio-conférences, du covoiturage, recours accru au train et au transport en commun permettant de réduire le parc automobile Passage à une flotte de véhicules légers et utilitaires légers 100 % électriques et de taille réduite, renouvelés tous les 10 ans	4,2	0,3

	Substitution de l'avion par le rail, décarbonation des véhicules spécialisés, bateaux, etc.	Non estimé	
Repas servis dans les restaurants collectifs publics	Evolution de la composition des menus et recours aux protéines végétales Lutte contre le gaspillage alimentaire	4,3	2,2
	Recours à un approvisionnement local et issu de modes de production moins intensifs		Non estimé
Usages numériques	Mise en place de chartes des usages sobres du numérique Ecoconception des sites internet et des applicatifs Utilisation de critères carbone pour les achats de terminaux et de services (notamment les indices de durabilité et de réparabilité) Mutualisation des SI entre administrations Utilisation de méthodes d'analyse des projets SI incluant leur impact carbone (type MAREVA améliorée) et intégration de la dimension « carbone » dans les schémas directeurs des SI	Non estimé	
Déplacements des usagers	Plans de mobilité intégrant les visiteurs Facilitation de l'accès en transport en commun ou via des mobilités douces, mise à disposition de bornes de recharge, etc. Poursuite de la dématérialisation et de l'automatisation des procédures en veillant à l'ergonomie des procédures Poursuite du maillage territorial par des maisons France Services, des bus itinérants, etc.	Non estimé	
Commande publique	Sobriété dans les achats : estimation du « juste besoin », augmentation de la durée de vie des fournitures, etc. Inclusion de critères carbone dans tous les marchés publics Recours aux labels et aux indices de durabilité et de réparabilité	Non estimé	

Nota bene : ce tableau présente les mesures techniques qui concernent la très grande majorité des entités de l'administration publique et en ce sens, il ne traite pas du foncier non bâti, des services de l'eau et des déchets, de l'éclairage public, etc. sujets sur lesquels le rapport comporte également des recommandations. Il est par ailleurs loin de mentionner tous les leviers techniques mobilisables identifiés dans le rapport. On trouvera également dans le rapport des exemples d'administrations ayant mis en œuvre différents leviers techniques.

01

**PRÉSENTATION DE
L'ADMINISTRATION
PUBLIQUE ET DES
OBJECTIFS DES
TRAVAUX**

Préambule : quelques rappels sur les enjeux énergie-climat

On reverra les lecteurs à l'annexe 1 pour un rappel plus précis et technique des enjeux énergie-climat auxquels le monde et, pour ce qui intéresse plus particulièrement les travaux du Shift Project et ce rapport, la société française ont dès à présent à faire face. Il paraît néanmoins utile de souligner plusieurs éléments qui seront en arrière-plan de l'ensemble du rapport et auxquels on fera implicitement référence régulièrement :

- Pour la France, la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) détermine la trajectoire permettant **d'atteindre la neutralité carbone en 2050**, c'est-à-dire le fait que l'activité de la France ne suscite pas d'augmentation de la concentration de GES dans l'atmosphère. Il s'agit de passer de 445 MteqCO₂ d'émissions en 2018 à 80 MteqCO₂ en 2050, et d'organiser l'absorption de ces 80 MteqCO₂ restants sur le territoire français. Soit **une réduction de plus de 80 % des émissions de GES, d'ici 2050, ce qui veut dire une diminution de plus de 5 % par an**. Ces chiffres donnent une idée de l'ampleur du chemin à accomplir. Chaque année d'inaction augmente la concentration de GES dans l'atmosphère et donc le réchauffement climatique, et accentue dès lors l'effort de réduction à fournir plus tard.
- En France, en dépit d'un mix électrique largement décarboné, les énergies fossiles (pétrole, gaz, charbon), qui sont la première source d'émissions de GES, représentent aujourd'hui plus de 60 % de notre consommation d'énergie finale. **Il ne sera pas possible de substituer entièrement l'énergie fossile que nous utilisons aujourd'hui par de l'énergie décarbonée**. Aussi, **tous les scénarios de neutralité carbone en 2050 reposent sur une importante sobriété énergétique**, c'est-à-dire sur une forte réduction de notre consommation globale d'énergie.
- Dans le même temps, nous devons nous préparer à très court terme à une **raréfaction des énergies fossiles** qui pèsera sur notre approvisionnement. L'approvisionnement en hydrocarbures (pétrole gaz) est en effet contraint par la disponibilité géologique et la capacité technico-économique à exploiter les gisements : l'extraction d'une matière disponible en quantité finie passe toujours par un maximum. L'Union Européenne (UE) risque ainsi de connaître une baisse de son approvisionnement pétrolier de 8 % à horizon 2030 du seul fait de l'épuisement naturel de la production². **C'est ce qu'on appelle la « double contrainte carbone »** : la décarbonation de notre société est indispensable pour limiter le dérèglement climatique mais aussi parce que les énergies carbonées qui font « tourner » notre société aujourd'hui seront de toute façon de moins en moins disponibles à très court terme.

²L'Union européenne risque de subir des contraintes fortes sur les approvisionnements pétroliers d'ici à 2030 – Analyse prospective prudentielle, The Shift Project, 2020)

- Compte tenu de l'effet d'inertie du climat et de la persistance du CO₂ dans l'atmosphère une fois émis, nous faisons déjà face à un dérèglement climatique, qui va s'accroître d'ici 2050. Le climat mondial s'est déjà réchauffé de 1°C par rapport à 1880 et la hausse pourrait atteindre +1,5°C entre 2030 et 2050. Il s'agit aujourd'hui d'éviter de dépasser le seuil d'une hausse de +1,5°C, à partir duquel les modèles scientifiques jugent que les conséquences du dérèglement ont de fortes chances d'être catastrophiques³, **Mais le climat est déjà déréglé et qu'on réduise fortement les émissions de gaz à effet de serre ou que celles-ci se poursuivent au rythme actuel, il faudra faire face à une aggravation significative des divers impacts du réchauffement déjà observables.** Aussi l'adaptation au changement climatique et la construction de la résilience aux aléas climatiques et aux risques de rupture d'approvisionnement énergétique (en raison de ces aléas mais aussi de la raréfaction des énergies fossiles évoquée plus haut) sont des impératifs déjà présents.

I. Pourquoi un travail dédié à la décarbonation de l'administration publique ?

Tous les secteurs d'activités consomment de l'énergie et des matériaux et contribuent aux émissions de gaz à effet de serre responsables du dérèglement climatique. Tous sont d'une manière ou d'une autre vulnérables à des phénomènes climatiques extrêmes ou à des ruptures d'approvisionnement énergétique.

L'ambition du Shift Project, au travers du PTEF, est de traiter de façon articulée les grands postes d'émission de GES (transport, bâtiment, industrie, alimentation, numérique). C'est ainsi que des travaux transverses cherchent à identifier si l'énergie « décarbonée » et les matières disponibles seront suffisantes pour les projets de transformation de chacun des secteurs pris isolément. Dans le même esprit, s'intéresser à des secteurs d'activité comme l'administration publique (ou la culture, la santé, etc.) permet également de réfléchir à la capacité qu'ont ces « utilisateurs finaux » à articuler un plan d'action cohérent utilisant les fruits de la décarbonation des secteurs « fournisseurs » (transport, numérique, bâtiment, etc.) et/ou à susciter, en tant que prescripteur, cette décarbonation.

Ces secteurs d'activité « utilisateurs finaux » se caractérisent par une raison d'être, une histoire, une « culture » qui leur sont propres. Si le profil de ses émissions se rapproche sans doute de celui de nombreuses entreprises de services, la nature même de l'activité et des services apportés par l'administration publique la distingue par exemple du secteur privé, puisqu'il s'agit de fournir des services dans le respect des

³ Cf. rapport spécial du GIEC d'octobre 2018 sur les impacts d'un réchauffement climatique global de 1,5 °C : https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2018/07/SRI5_SPM_version_stand_alone_LR.pdf

principes à valeur constitutionnelle qui encadrent l'action publique : continuité, égalité, neutralité. En découlent des objectifs de transformation et des logiques de mise en œuvre spécifiques.

Ainsi, le choix d'identifier un secteur « administration publique » au sein du sous-ensemble des secteurs d'activité dits « serviciels » du PTEF relève de plusieurs logiques :

- Avec environ 5,9 millions d'agents (on compte ici les fonctionnaires, les militaires, les contractuels et les salariés de droit privé des organismes de sécurité sociale – cf. infra), **l'administration publique représente de l'ordre de 20 % de l'emploi total** (salarié et non salarié) en France. A ce titre, même si chaque agent est individuellement un faible « émetteur de GES », l'impact d'une action de « décarbonation » mise en œuvre dans l'ensemble de la vaste sphère publique, serait, lui, forcément significatif.

Ainsi, les calculs sur l'empreinte carbone annuelle des Français, estimée à 12 tonnes équivalent CO₂ attribuent aux services publics et à la santé environ 1,5 tonne. Même si ce chiffre porte sur un périmètre qui inclut le secteur associatif ou le secteur de la santé dans son ensemble et qui est donc plus large que la définition de l'administration publique retenue par le PTEF, cela donne une idée de l'importance de réduire les émissions de l'administration publique dès lors que l'objectif à terme est de ramener l'empreinte annuelle d'un français à environ 2 tonnes équivalent CO₂ par an.

- L'administration publique présente aussi un **enjeu de résilience majeur, celui de la continuité du service public** pour tous et partout. Le principe de continuité a valeur constitutionnelle depuis la décision du Conseil constitutionnel 79-105 DC du 25 juillet 1979. Au-delà de la question de principe, c'est aussi un enjeu pratique. Sécurité publique, distribution de l'eau, enseignement : autant de missions dont on ne peut pas se passer très longtemps et qui sont encore plus indispensables en période de crise. Le principe de continuité s'accompagne d'un principe d'adaptation, appelé aussi principe de mutabilité : le service public doit s'adapter aux besoins et aux circonstances en procédant aux réorganisations et aux mutations qui s'imposent pour assurer un service « normal » et satisfaire à l'intérêt général. Il en résulte une façon d'aborder les questions de résilience ou d'adaptation, qui diffère profondément d'autres activités, par exemple lucratives, qui peuvent simplement être arrêtées ou interrompues s'il devient trop compliqué, coûteux ou dangereux de les exercer⁴.
- L'administration publique a un **pouvoir prescripteur déterminant** au travers des achats publics. Ainsi, si l'État et les collectivités décident de réduire l'empreinte carbone des repas servis dans les cantines, ce sont deux tiers des repas servis chaque année dans la restauration collective qui sont concernés et c'est une dynamique qui se propage dans toute la filière alimentaire.

⁴ On peut ainsi décider de fermer une entreprise de rafting dans un village des Pyrénées si le débit devient systématiquement trop faible en été, mais il faudra toujours alimenter en eau les habitants du village.

- Tous les citoyens et les acteurs économiques sont en contact quasi-quotidien avec l'administration publique, ce qui lui confère **un levier majeur d'influence sur l'ensemble de la société au travers de son exemplarité**. En outre, la lutte contre le changement climatique passe par une action publique forte – c'est en tout cas l'un des postulats du PTEF. L'administration publique en sera donc un acteur phare, au travers des règles qu'elle édicte, des choix budgétaires et fiscaux, etc. Si elle n'est pas en première ligne pour montrer l'exemple, comment l'administration publique sera-t-elle crédible et légitime pour pousser, au travers des politiques publiques, la transition bas-carbone de l'ensemble de la société ? **Décarboner l'administration publique, c'est se donner la possibilité de mieux décarboner tout la société.**
- L'administration publique dispose d'une **capacité à se transformer réelle et démontrée**, contrairement sans doute à de nombreuses idées reçues. Il n'y a qu'à comparer la façon dont un salarié déclarait son impôt sur le revenu il y a 15 ans avec la situation actuelle, même si cela s'est traduit par des évolutions successives par petites touches. L'administration dispose d'une organisation solide et rodée qui peut lui permettre de mettre en œuvre massivement et efficacement des changements importants. Si la sphère des collectivités ou le secteur de l'hôpital bénéficie d'une certaine autonomie, l'État est en situation de prendre pour lui-même et pour ses opérateurs des mesures fortes et de les décliner dans tous ses services, au travers de leviers que ce rapport s'efforcera de décrire, sans avoir besoin de passer par la loi ou la réglementation ou sans avoir à attendre que les acteurs se mobilisent.
- A cela s'ajoute **une volonté politique forte** (qui ne date pas d'hier) de **« moderniser » l'administration** et de transformer ses méthodes de travail : le moment est propice pour intégrer la question de la décarbonation à des réflexions essentiellement tournées pour l'instant vers l'amélioration du service rendu et la recherche d'efficacité et d'économies budgétaires. Une telle action pourrait par ailleurs **s'appuyer sur la culture de l'intérêt général** qui prévaut au sein des agents publics et ainsi bénéficier de leur soutien et de leur implication dans la transformation.

II. Le périmètre retenu pour les travaux sur l'administration publique dans le PTEF

Dans le cadre du « Plan de transformation de l'économie française » (PTEF), l'« administration publique » désigne les structures publiques et assimilées (l'État et ses opérateurs, les collectivités territoriales [régions, départements, communes], leurs regroupements [intercommunalités] et les établissements qui leur sont rattachés, les établissements de santé publics, les organismes de sécurité sociale) chargées, sous l'autorité du gouvernement ou des élus et sous la direction d'une personne le plus

souvent payée par des fonds publics, de la conception et de la mise en œuvre d'une ou plusieurs politiques publiques.

Ce volet du PTEF s'intéresse aux émissions propres de l'administration publique dans son fonctionnement au quotidien – on pourrait presque dire dans sa vie quotidienne. Certains services matériels fournis au public ont été retenus dans le périmètre. Cela comprend notamment les cantines scolaires, la gestion de l'eau et des déchets, l'entretien des routes, des équipements sportifs et culturels, des espaces naturels, autant d'activités qui supposent de recourir à des intrants. Dans certains cas, ces activités sont menées en régie ; dans d'autres elles sont concédées dans le cadre de délégations de service public. En choisissant d'intégrer les missions relatives à ces prestations matérielles dans le périmètre des travaux sur l'administration publique, l'objectif est d'avoir une vision plus complète des enjeux portés par la question de la commande publique, que celle-ci consiste à acheter directement des fournitures, des services ou des travaux ou à passer un marché concédant à un tiers la gestion dans le cadre d'une délégation de service public.

En revanche, on écarte ici la fourniture de transport et les entreprises publiques de transport, le sujet étant traité pleinement dans les travaux sur les mobilités⁵ menés dans le cadre du PTEF, de même que ne sont pas considérés les offices publics de l'habitat (OPH) qui relèvent des travaux menés sur le logement⁶.

En outre, sont exclues les grandes entreprises publiques ou les établissements publics dont l'activité est principalement commerciale⁷ (EDF, SNCF, RATP, La Poste, etc.) : en raison notamment du caractère lucratif ou marchand de leur activité, et bien qu'elles remplissent des missions de service public, leurs modalités de gouvernance ne sont pas les mêmes que celles de l'administration publique qui est considéré dans ce rapport (cf. partie 3. IV. A). Cela ne retire rien au fait que ces entreprises et établissements publics doivent également décarboner leur fonctionnement quotidien.

Enfin, ce rapport d'étude ne porte pas sur la décarbonation des politiques publiques elles-mêmes. Par exemple, ne sont pas abordés les politiques du logement ou de transport, les choix de l'État et des conseils régionaux en matière d'attribution des aides agricoles relevant de la Politique Agricole Commune ou de réglementation foncière, les axes de développement économique retenus par un Conseil Régional, etc. Ces questions ont vocation à être traitées dans les travaux sectoriels menés dans le cadre du PTEF (énergie, mobilités, agriculture et alimentation, logement, industrie, etc.).

⁵ Cf. <https://theshiftproject.org/plan-de-transformation-de-leconomie-francaise-la-mobilite-quotidienne/> et <https://theshiftproject.org/plan-de-transformation-de-leconomie-francaise-mobilite-longue-distance/>

⁶ Cf. <https://theshiftproject.org/plan-de-transformation-de-leconomie-francaise-focus-sur-le-logement-individuel-et-collectif/>

⁷ La frontière est parfois ambiguë : on considèrera l'Office National des Forêts et l'Inventaire Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) dans le périmètre de l'administration publique, même si ce sont des opérateurs ayant une dimension commerciale.

Nota bene : dans la suite du document, on s'emploiera, sans probablement y arriver systématiquement, à utiliser l'expression « administration publique » (plutôt que « secteur public » ou « services publics ») pour désigner ce périmètre et le terme « entité » pour désigner une structure relevant du secteur « administration publique » (une administration centrale, un conseil départemental, un service déconcentré, un hôpital public, une caserne, un lycée, etc.).

III. Les gens qui font l'administration publique

A. 5,9 millions d'agents...

Le périmètre retenu pour l'administration publique dans ce rapport correspond pratiquement à celui de la « fonction publique », c'est-à-dire des agents relevant des trois versants de la fonction publique :

- **fonction publique de l'État (FPE)** : elle inclut les services de l'État, qui conçoivent les politiques publiques (administration centrale) et les mettent en œuvre sur le terrain (services dits « déconcentrés », comme par exemple le service des cartes grises d'une préfecture, les services chargés de la consommation et de la répression des fraudes, etc.⁸) et les opérateurs et établissements publics administratifs de l'État, auxquels elles confient une partie de ses compétences (cela va des établissements d'enseignement supérieurs aux agences régionales de santé, en passant par Pôle Emploi) ;
- **fonction publique territoriale (FPT)** qui regroupe les collectivités territoriales (conseils régionaux, départementaux, métropoles, communes), leurs regroupements (intercommunalité, etc.) et les établissements publics locaux auxquelles elles transfèrent une partie de leur compétence (services départementaux d'incendie et de secours – SDIS, centres communaux d'action sociale – CCAS, EPCI et syndicats assurant la gestion de l'eau, des déchets, etc.) ;
- **fonction publique hospitalière (FPH)**. Précisons que le secteur de la santé (public et privé) est l'objet d'un rapport à part entière au sein du PTEF. Aussi, ce rapport, s'il mentionne régulièrement le secteur santé et médico-social public

⁸ Rappel sur la différence entre déconcentration et décentralisation : la déconcentration est un mode d'organisation pour l'exercice d'une compétence dans lequel l'État confie à ses services répartis sur tout le territoire (les « services déconcentrés ») et sous son autorité la mise en œuvre sur le terrain de la politique gouvernementale tel que décidée par le gouvernement et conçues par les administrations centrales. C'est donc le « déplacement géographique » d'une compétence au sein d'une même personne morale. La décentralisation est quant à elle un « transfert » de compétence de l'État aux collectivités territoriales (conseil régional, conseil départemental, commune et groupements) : entretien des routes, développement économique et formation professionnelle pour les régions, planification en matière de développement du territoire ou de climat, gestion des déchets ou éclairage public pour le bloc communal, etc.

ne rentre pas dans un certain nombre de détails ayant vocation à être traités dans le rapport dédié à la santé.

Il convient cependant, dans la mesure où les leviers mobilisables pour y enclencher la décarbonation sont très proches de ceux utilisables dans la fonction publique d'État, d'y adjoindre les organismes de sécurité sociale et les établissements publics à intérêt commercial (EPIC) non marchands et de quelques établissements publics dont le fonctionnement dépend très majoritairement de financements publics et qui sont très étroitement liés à l'État ou aux collectivités, par l'intermédiaire de contrats d'objectifs (cf. 3. III. B. 2.) : musées, centres de recherche, Office national des forêts, etc.

Le tableau ci-après présente la répartition par grands sous-ensemble des 5,9 millions d'agents qui seront considérés dans ce rapport.

Sous-ensemble de l'administration publique		Effectifs physiques au 31 décembre 2018
Fonction publique d'État	Ministères (1)	1 978 303
	Etablissements publics administratifs (EPA)	491 980
	Total	2 470 283
Fonction publique territoriale	Communes	1 007 362
	Départements	279 937
	Régions	94 325
	Total collectivités territoriales	1 381 624
	Établissements communaux	127 206
	Établissements intercommunaux	330 471
	Établissement départementaux	67 501
	Autres EPA locaux	8 613
	Total Etablissements publics administratifs locaux	533 791
	Total	1 915 415
Fonction publique hospitalière	Hôpitaux	1 031 429
	Etablissements d'hébergement pour personnes âgées (EHPA)	105 672
	Autres établissements médico-sociaux	41 521
	Total	1 178 622
Bénéficiaires de contrats aidés de la fonction publique*		139 000
Total ensemble de la fonction publique (y compris contrats aidés)		5 703 320
Organismes de sécurité sociale	EPA nationaux de sécurité sociale, à recrutement de droit privé (CNAM, CNAF, etc.)*	15 588
	Organismes de protection sociale (CPAM, CAF, etc.)*	162 885
	Total	178 473
EPIC nationaux et locaux non marchands (musées, centres de recherche, etc.), GIP, ONF		70 000
Total pour l'administration publique selon le périmètre retenu dans le PTEF		5 951 793

Source : DGAFP - <https://www.fonction-publique.gouv.fr/rapport-annuel-2020-faits-et-chiffres-fiches-thematiques-excel-0>. Données au 31 décembre 2018 sauf * (données 2017).

Champ : Emplois principaux, tous statuts, situés en métropole et DOM (hors Mayotte), hors COM et étranger.

(1) Y compris les enseignants et documentalistes des établissements privés sous contrat (143 000 en 2016).

Tableau 1 – Effectifs physiques dans le secteur de l'administration publique

Nota bene : les enseignants des établissements scolaires privés sous contrat sont considérés comme relevant de la fonction publique d'État dans la mesure où ces enseignants sont financés par des fonds publics, et relèvent d'un statut qui s'est fortement rapproché au fil du temps du statut des enseignants du secteur public (ils

ont inspectés dans les mêmes conditions, etc.). Le choix a été fait de conserver l'enseignement privé sous contrat dans le périmètre, même si les leviers de l'État ou des collectivités sur ces établissements sont moins directs que pour les établissements publics. Les établissements privés sous contrat ont les mêmes problématiques et sont soumis d'ailleurs aux mêmes obligations dans certains domaines que les établissements publics (leurs restaurants scolaires sont par exemple soumis aux mêmes obligations que les restaurants scolaires publics – cf. encadré n°10). Voir également encadré n°25 sur les établissements scolaires.

On notera qu'il n'y a pas totale correspondance entre entités et versant de la fonction publique. Certaines entités de l'administration publique ont des personnels qui relèvent de plusieurs statuts : c'est le cas des établissements scolaires qui regroupent des enseignants et du personnel éducatif qui relèvent du ministère de l'Éducation nationale, et des agents des collectivités locales compétentes (commune pour les écoles maternelles et primaires, conseil départemental pour les collèges, conseil régional pour les lycées) – cf. encadré n°25. C'est aussi le cas par exemple des Maisons départementales pour les personnes handicapées (MDPH), qui ont le statut de groupement d'intérêt public (GIP), au sein desquelles travaillent des agents du conseil départemental mais aussi des agents de l'État. Cela renvoie à l'existence de domaines de l'action publique à compétence partagée entre l'État et les collectivités.

En outre, certaines structures, comme les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui gèrent un service public industriel et commercial ou SPIC (c'est-à-dire la distribution de l'eau, le ramassage des déchets, la restauration collective, etc. autant d'éléments qu'on qualifiera souvent ici de « prestations matérielles ») ont des personnels qui relèvent du droit privé. Autrement dit, si le chiffre de 5,9 millions d'agents publics sera régulièrement utilisé dans ce rapport, il comporte un certain nombre de limites.

B. ... avec des activités et des missions très diverses

Malgré les caractéristiques communes qui viennent d'être évoquées, les activités de l'administration publique sont extrêmement diverses, y compris au sein des trois versants de la fonction publique : fonction publique de l'État (FPE), fonction publique territoriale (FPT), fonction publique hospitalière (FPH)⁹. Outre les fonctionnaires des trois fonctions publiques, l'administration a recours à des contractuels et des prestataires et elle mobilise parfois même des bénévoles – par exemple les conseillers municipaux des petites communes.

Un agent relevant de la fonction publique d'État peut ainsi être un enseignant en primaire ou à l'université, un militaire, une policière, l'informaticienne qui assure l'assistance au quotidien dans l'administration centrale du ministère de la Culture, l'agent en charge d'instruire à la Direction Départementale des Territoires (DDT) du Lot

⁹ Un agent de la fonction publique d'État peut d'ailleurs exercer une activité beaucoup plus proche au quotidien de celle d'un agent de la fonction publique territoriale que de celle de nombreux autres agents de la fonction publique d'État.

les demandes de subventions européennes déposées par des agriculteurs, une conseillère auprès des demandeurs d'emploi dans une agence Pôle Emploi à Colmar, le greffier d'un tribunal de grande instance à Saint-Nazaire, un contrôleur des installations classées pour la protection de l'environnement à la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) Auvergne-Rhône, l'organisatrice des concours permettant le recrutement des « contrôleurs des finances publiques », etc.

Un agent relevant de la fonction publique territoriale peut être affecté à l'entretien des routes départementales au sein du Conseil départemental de la Charente, être agent de maintenance dans un collège dans l'Yonne, être animateur dans un centre communal d'action sociale à Villefranche du Queyran ou au Gosier, travailler dans le service en charge du développement économique ou de la formation professionnelle au sein du Conseil régional de Bretagne, assurer la paie des agents du Conseil départemental de Seine-Maritime, etc.

Un agent de la fonction publique hospitalière peut être infirmière ou infirmier¹⁰, aide-soignant ou aide-soignante, cuisinier ou cuisinière, dans un hôpital public de Montpellier, dans un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) public en région parisienne, être éducateur spécialisé dans un établissement public relevant des services départementaux de l'aide sociale à l'enfance à Pau, ergothérapeute dans un établissement d'accueil de jour pour adolescents handicapés dans le Bas-Rhin, cuisinier dans un centre d'hébergement à Paris, etc.

La diversité de ces missions se traduit par des profils d'agent très différents : une collectivité locale aura ainsi beaucoup plus de profils techniques et d'agents de catégorie C que la direction des affaires juridiques d'un ministère.

Ces missions variées ont également un effet sur les « usagers » de chaque entité : on y retrouve, selon les cas, des personnes physiques, aussi bien des adultes que des enfants, et des personnes morales (entreprises, associations, autres administrations publiques, etc.).

On notera enfin que ces missions sont exercées dans des entités ayant des modes de gouvernance très différents selon les cas (cf. 3. IV. A. pour une description des différences entre services de l'État, opérateurs et collectivités), mais aussi une culture professionnelle et des habitudes de fonctionnement (pratiques managériales, poids de la hiérarchie, etc.) qui dépendent de multiples facteurs (histoire, contexte local, etc.).

Au final, ce rapport aurait pu (et peut-être dû) s'intituler « décarboner les administrations publiques » pour mieux refléter la diversité des situations. Il ne proposera d'ailleurs pas de solutions miracles applicables dans toute l'administration sans distinction ni adaptation, pas plus qu'il ne sera capable de détailler la façon dont

¹⁰ Précisons que le personnel médical (médecins, biologistes, pharmaciens et orthodontistes) des établissements cités dans ce paragraphe ne relève pas de la fonction publique hospitalière.

pourrait se mettre en place la décarbonation dans chaque sous-ensemble homogène de l'administration publique. On se limitera souvent à des principes d'action, en s'efforçant d'illustrer par des exemples la façon dont ils sont déjà ou pourront à l'avenir être mis en œuvre dans telle ou telle partie de l'administration publique.

02

LE POINT DE DÉPART

L'objectif de ce « point de départ » est de permettre au lecteur, et par extension à toutes les personnes concernées, de s'approprier les impacts actuels de l'administration publique en matière d'émission de GES et les enjeux en matière de décarbonation et de résilience.

Il s'agit donc d'identifier les postes d'émission les plus importants de l'administration publique, ce qui permet ensuite pour chacun d'entre eux d'explorer la faisabilité d'une réduction sous différents angles : est-ce « concrètement » possible (i.e. existe-t-il des solutions technologiques ou organisationnelles réalistes) et, si oui, quel est le niveau de difficulté ? Y a-t-il des « contreparties » (remise en cause de certaines activités ou services apportés, évolution profonde d'organisation) ? Quels sont les leviers disponibles ? Qui dispose de ces leviers ? Etc.

Cette analyse doit permettre également d'identifier les vulnérabilités du secteur à des chocs susceptibles de remettre en cause son fonctionnement normal (événement climatique extrême, perturbation de l'approvisionnement énergétique ou d'autres biens de consommation). Elle permettra d'identifier les enjeux de résilience, c'est-à-dire la capacité de l'administration publique à faire face aux chocs et à continuer d'assurer ses missions essentielles.

C'est sur ces bases qu'on définira dans la partie III de ce rapport des axes de transformation et, dans certains cas, des objectifs chiffrés et les actions à mettre en place.

I. Un défaut de mesure préjudiciable

Le travail de consolidation de l'ensemble des émissions de GES de l'administration publique, qui constituait un des objectifs initiaux de ces travaux, s'est heurté à une difficulté : comme indiqué précédemment, l'administration publique regroupe des activités très diverses, qui ont dès lors des profils d'émissions très variés, par ailleurs influencés par le contexte d'exercice de leur mission (la problématique de chauffage des bâtiments n'est pas la même à Besançon qu'à Nice, celle des déplacements professionnels n'est pas la même en zone urbaine qu'en zone rurale, etc.).

Il est donc très difficile de décrire exhaustivement les missions des 5,9 millions d'agents publics et d'en déduire un profil d'émissions. La piste consistant à établir une typologie de l'administration publique (administrations centrales de l'État, services déconcentrés de l'État, collectivités, opérateurs) pour définir des sous-ensembles homogènes en matière d'émissions de GES a été explorée mais elle s'est heurtée à deux obstacles :

- en premier lieu, la diversité des missions, qui conduirait à devoir réaliser une typologie très détaillée (l'empreinte carbone d'un tribunal peut difficilement être estimée à partir de celle d'un rectorat ou d'une direction départementale des territoires).
- en deuxième lieu, l'absence de bilan des émissions de GES dans de nombreux sous-ensembles (par exemple les tribunaux). Les profils d'émission disponibles

qui pourraient être extrapolés sont peu nombreux et sont loin de couvrir correctement l'ensemble du périmètre de l'administration publique.

Certes, il existe une obligation légale de réalisation d'un bilan d'émissions de gaz à effet de serre au moins tous les trois ans pour un certain nombre d'entités relevant de l'administration publique (cf. encadré n°1). Cette obligation est pourtant à ce jour très loin d'être respectée, même s'il apparaît qu'un nombre de plus en plus important d'entités se lancent dans l'exercice.

Encadré 1 : État des lieux des bilans d'émissions de gaz à effet de serre dans l'administration publique

Qu'est-ce qu'un « bilan d'émissions de gaz à effet de serre » ?

Pour reprendre la définition de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), « un bilan GES est une évaluation de la quantité de GES émise (ou captée) dans l'atmosphère sur une année par les activités d'une organisation ou d'un territoire. Les émissions de l'entité sont ordonnées selon des catégories prédéfinies appelées « postes ». Ce classement permet d'identifier les postes d'émissions où la contrainte carbone est la plus forte. C'est sur ces postes que doivent porter les stratégies énergétiques et environnementales de l'entité réalisant son bilan pour réduire ses émissions. »

Par commodité, on utilisera dans la suite du document de façon indifférenciée les termes « bilan GES » et « bilan carbone » même si l'expression « bilan carbone » renvoie à la méthodologie de quantification des émissions de GES pour les organisations recommandée par l'ADEME et appelée Bilan Carbone®, méthode aujourd'hui coordonnée et diffusée par l'Association Bilan Carbone¹¹.

Pour chaque activité, on comptabilise les émissions, qu'elles prennent place à l'intérieur (par exemple les émissions liées au chauffage d'un bureau l'hiver) ou à l'extérieur d'une entreprise (par exemple les émissions liées à la fabrication d'un ordinateur de bureau).

Pour une organisation (entreprise, administration), il est rarement possible de mesurer directement les émissions de GES générées par une activité donnée. Un calcul faisant intervenir un facteur d'émission est donc nécessaire : ce facteur est utilisé pour transformer une donnée d'activité physique (par exemple un nombre de kilomètres parcourus en voiture de

¹¹ <http://associationbilancarbone.fr/>

service, une consommation d'électricité, etc.) en une quantité d'émissions de GES, exprimée en « équivalent CO2 » (ce qui revient à tout ramener à une quantité de CO2 émise, puisque 70 % des émissions de GES françaises sont liées à la combustion des énergies fossiles qui libère du CO2 dans l'atmosphère). Le facteur d'émission¹² est une donnée moyenne qui permettra un calcul d'autant plus précis qu'on disposera de données physiques de base précises et fiables ; ainsi, l'évaluation des émissions de GES liées au chauffage d'un bâtiment sera très précise si on dispose de la consommation d'énergie et d'information sur la source d'énergie utilisée (électricité, fuel, etc.) alors qu'elle sera grossière si on se contente d'utiliser la surface des bureaux et d'utiliser un facteur d'émission au mètre carré représentant la moyenne des émissions pour toutes les sources d'énergie disponibles.

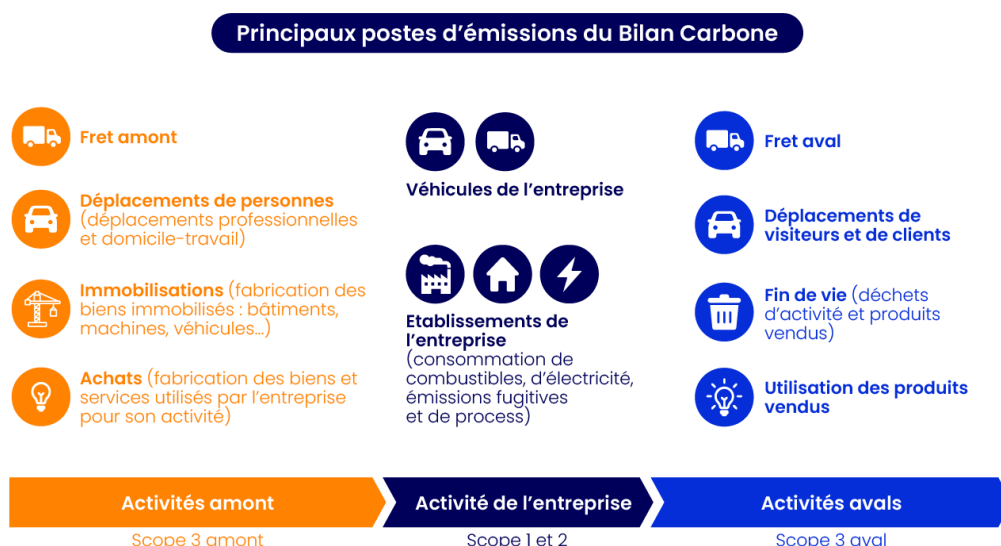


Figure 1 – Présentation des principaux postes d'émissions d'un bilan carbone¹³

Il s'agit donc de faire un inventaire élargi des émissions de GES liées aux activités d'une structure, puis d'additionner ces émissions. Par souci de lisibilité, et parce que les leviers d'action ne sont pas les mêmes, on classe le plus souvent aujourd'hui les émissions dans différentes catégories (dites « postes »), elles-mêmes regroupées dans des « scopes », selon qu'elles

¹² Voir https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/fiche-3_typologie-des-facteurs-d-emission.pdf

¹³ Source : Carbone 4

relèvent directement de l'activité de la structure elle-même, de son amont ou de son aval.

La réalisation d'un bilan carbone se fait par étape¹⁴. Il convient notamment de définir le périmètre opérationnel et organisationnel concerné par le bilan, de choisir la méthode, de collecter les données (qui peuvent être déjà disponibles ou nécessiter d'interroger les fournisseurs ou les usagers), de calculer son bilan et d'en tirer les conclusions au travers d'un plan d'action pour réduire ses émissions. Enfin, le bilan n'a de sens que si le plan d'action fait l'objet d'un suivi et d'une évaluation afin d'en mesurer les effets, de l'améliorer, de fixer de nouveaux objectifs, etc.

Contexte réglementaire :

L'article L. 229-25 du code de l'environnement impose la réalisation d'un bilan d'émissions de GES à un certain nombre d'acteurs publics et privés. Les conditions de mise en œuvre concernant l'administration publique sont les suivantes :

- le bilan est obligatoire pour les personnes morales de droit public employant plus de 250 personnes et doit être mis à jour tous les trois ans ;
- l'obligation ne porte que sur les scopes 1 et 2, la réalisation du scope 3 (émissions amont et aval) est facultative ;
- le bilan doit être transmis par voie électronique via une plate-forme informatique administrée par l'ADEME¹⁵ ;
- un pôle de coordination nationale (PCN) réunissant les parties prenantes concernées est prévu à l'article R. 229-49 du code de l'environnement. Il est chargé de suivre la mise en œuvre du dispositif des bilans d'émissions de GES et de faire des recommandations, le cas échéant, sur son évolution. Des évaluations sont notamment menées par l'ADEME, dont la plus récente date de 2018¹⁶.

Mise en œuvre :

Le taux de conformité dans le secteur public est faible puisqu'il a été évalué fin 2018 par l'ADEME à 26 % (soit 355 bilans sur 1 369), à comparer au taux de 35 % pour les entreprises. Ainsi, sur ce volet le secteur public n'est pas

¹⁴ <https://www.bilans-ges.ademe.fr/fr/accueil/contenu/index/page/Etapes%2Bbilan%2BGES/siGras/0>

¹⁵ <http://www.bilans-ges.ademe.fr/>

¹⁶ https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/evaluation_2018-reglementation-bilan-ges-l229-25.pdf

exemplaire, bien au contraire, alors même que ce premier pas est indispensable pour mener une action de décarbonation pertinente.

A. Une grande partie de l'administration publique n'a pas fait son bilan carbone

De nombreuses structures de taille importante et quelques pans significatifs de l'administration publique ne semblent pas disposer d'une analyse du profil de leurs émissions, ou tout au moins pas de bilan carbone public.

Côté État, seul le ministère de l'Intérieur (près de 300 000 agents) a engagé la démarche et déposé dans la base ADEME des bilans carbone, tant de son administration centrale que de ses services déconcentrés. Les ministères financiers se sont engagés dans la démarche dans le cadre du plan « Bercy vert » qui prévoit la mise en œuvre d'un marché de prestation « pour la réalisation de bilans de gaz à effet de serre pour les Directions et le MEFR afin de permettre de définir et prioriser rapidement les actions à mettre en œuvre dans ce cadre ». Il en est de même du ministère de la Transition écologique, qui ne dispose pas d'un bilan complet, même si une partie de ses services déconcentrés (DREAL, DIR) a établi des bilans carbone. En revanche, des ministères à gros effectifs, tel le ministère de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur (qui représentent environ 1 million d'agents) ou le ministère de la Justice (qui représente près de 90 000 agents, ce qui fait de lui le 5^{ème} ministère en matière d'effectifs) ne semblent pas disposer de bilan carbone, ni avoir engagé la démarche.

Pour ce qui est des établissements publics et opérateurs de l'État, on constate qu'un nombre significatif d'établissements, notamment ceux de taille importante (au premier rang desquels Pôle Emploi et ses 50 000 agents), ont procédé à l'exercice.

S'agissant des collectivités, près de 300 d'entre elles ont déposé un bilan carbone sur le site de l'ADEME (certains de ces bilans étant assez anciens).

On notera enfin que seuls quelques établissements scolaires ont déposé un bilan carbone sur le site de l'ADEME.

Ce constat conduit à se poser la question suivante : pourquoi de nombreuses entités n'ont-elles pas réalisé de bilan carbone ? C'est l'objet de l'encadré n°2.

Encadré 2 : Comment expliquer le faible nombre de bilan carbone réalisés dans l'administration publique ?

Sans pouvoir identifier un unique élément explicatif décisif, les travaux menés dans le cadre de ce projet¹⁷ ont permis d'identifier un certain nombre de facteurs susceptibles d'expliquer cette situation et qui peuvent se cumuler et s'alimenter entre eux :

- **La complexité de l'exercice, surtout quand on ne l'a jamais réalisé :** si les principes des différentes méthodes agréées sont simples, le recueil des données peut s'avérer chronophage et surtout compliqué, en partie pour le scope 3.

« Pour une université, réaliser un bilan complet est très compliqué. Il faudrait pouvoir disposer d'informations sur les déplacements de tous les personnels (administratifs et enseignants) et de tous les étudiants et étudiantes. On se heurte d'une part à la réglementation sur la protection des données personnelles (on peut en théorie avoir des éléments sur les déplacements professionnels des personnels mais les outils informatiques ne permettent pas toujours d'extraire des données non nominatives) et d'autre part aux limites du volontariat : pour les déplacements domicile-travail ou ceux des étudiants, il faut que les uns et les autres répondent à un questionnaire, et on ne peut pas les y obliger. »

Une maîtresse de conférence, membre du comité Développement durable – responsabilité sociale de son université

- Les entités publiques de plus de 250 personnes ne sont obligées de réaliser un bilan carbone que tous les 3 ans. Si le fait de ne pas prévoir un bilan annuel visait à ne pas imposer une charge de travail trop lourde sur le sujet, cela ne facilite pas l'appropriation sur la durée de l'exercice. Les entités qui ont opté pour une actualisation annuelle constatent que cela permet d'installer des outils et une habitude de recueil de données et de consolider durablement des compétences en la matière (davantage que de créer une « mission commando » bilan carbone tous les 3 ans), ce qui rend les bilans plus rapides à réaliser (et plus fiables). Cela permet aussi de progresser chaque année en matière de complétude du bilan en l'élargissant peu à peu à tous les postes du scope 3, de suivre plus régulièrement les résultats et les effets d'un plan d'action et d'assurer un retour aux agents ayant participé, ce

¹⁷ Notamment lors de l'atelier collaboratif consacré à cette question le 15 avril 2021 – cf. <https://theshiftproject.org/wp-content/uploads/2021/05/Compte-rendu-Atelier-1.pdf>.

qui est davantage mobilisateur qu'un exercice dont on n'entend parler que tous les 3 ans.

- **Le manque de temps ou de compétences** au sein de chacune des entités : si de très nombreuses structures ont identifié une fonction « développement durable » dans leur organigramme, celle-ci peut couvrir un large spectre (bien au-delà du fonctionnement interne) et être associée à d'autres missions. Elle peut aussi être occupée par des agents ne disposant pas de compétences techniques de base permettant la réalisation d'un bilan carbone.
- L'analyse du taux de conformité en fonction de la taille des structures concernées, issu de l'étude de l'ADEME de 2018 sur la réalisation de bilans carbone par les entités assujetties, va dans le sens de cet argument, puisque ce taux est plus élevé pour les structures les plus importantes.
- **Cela va de pair avec un manque d'accompagnement pendant et après la réalisation d'un bilan carbone** : les agents auxquels la réalisation du bilan carbone est confiée doivent souvent se former seuls à un exercice dont la réalisation peut s'avérer complexe. Plusieurs contributeurs ont souligné le manque de ressources mais aussi d'acteurs facilement disponibles permettant d'appuyer une structure pendant la réalisation du bilan carbone ou d'apprécier la qualité du bilan carbone une fois celui-ci réalisé.
- Il est évidemment toujours possible de recourir à un prestataire extérieur mais il s'agit alors de dégager un budget, etc. On notera à ce propos que le montant de l'amende en cas de non-respect des obligations en matière de bilan carbone n'est guère incitatif.

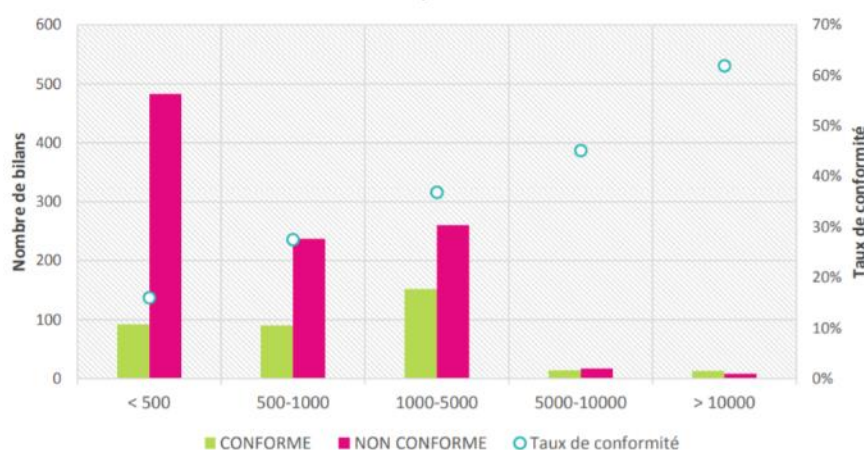


Figure 2 – Taux de conformité des entités publiques couvertes par l'obligation de réalisation d'un bilan carbone triennal par tranche d'effectifs – Source : ADEME 2018

- **Le manque de portage par la direction d'une structure**, alors même que le recueil de données suppose la mobilisation d'un grand nombre d'agents (voire de l'ensemble de la structure). La désignation d'un « chef de projet » ne suffit pas : il convient aussi que l'ensemble des agents soient informés de la démarche et du fait qu'il est attendu d'eux de participer au recueil des éléments nécessaires, puis le cas échéant à la construction du plan d'action et à sa mise en œuvre, etc.
- Dans le même ordre d'idées, l'absence d'une priorité politique clairement affichée sur la décarbonation interne (par les élus ou l'exécutif local pour une collectivité, par le gouvernement ou les ministères pour les services de l'État ou les opérateurs), n'incite pas à mobiliser des moyens humains et budgétaires pour la réalisation d'un bilan carbone ou d'un plan d'action ni à aller au-delà de l'application des instructions ponctuelles reçues (sur les modalités de remplacement des véhicules de service, la réduction du plastique, etc.).
- **Un déficit de compréhension des enjeux et des marges et leviers de réduction des émissions de GES** sur certains sujets et donc de l'importance de réaliser un bilan carbone pour poser un diagnostic précis.
- **L'absence « d'intérêt à agir »**. Elle peut être liée à de nombreux facteurs, dont ceux qui viennent d'être évoqués : absence de conséquences concrètes en cas de non-réalisation d'un bilan carbone, absence d'incitation venue d'en haut, défaut de prise de conscience des enjeux, manque de temps, focalisation sur d'autres priorités dans un contexte de réduction des moyens humains et financiers.

« Au moment de me lancer dans l'exercice, et compte tenu de la lourde charge de travail de mes équipes, je vais me poser les questions suivantes : est-ce que mon bilan carbone va être bon ? Est-ce que je vais pouvoir fixer des objectifs opérationnels et réalistes pour l'améliorer ? Qu'est-ce que j'ai à y gagner ? Est-ce que les résultats seront à la hauteur du temps et des moyens qui seront consacrés ? La seule réalisation du bilan carbone ne permet pas de répondre à ces questions. Il y a ensuite un lourd travail à mener dont je ne sais pas s'il va me permettre de vraiment répondre à ces questions. »

Un directeur d'établissement public

Même si l'importance de la question « énergie – climat » est bien intégrée par la direction d'une structure, son intérêt à agir peut être réduit si elle n'entrevoit pas a priori, à côté de chantiers de moyen ou long terme ou impliquant d'autres acteurs, de marge de progrès avec des gains « faciles ». Cela peut renforcer le présupposé selon lequel l'exercice est chronophage et ne débouchera au pire sur rien de

concret et au mieux sur des actions pour lesquelles l'entité concernée n'a pas les moyens d'agir (ou ne peut pas se les donner). La crainte de mener une opération « perdant – perdant » (c'est-à-dire de passer du temps à réaliser un bilan carbone démontrant une situation peu reluisante sans moyen d'y remédier simplement) semble ainsi bien présente.

Il peut en effet être difficile d'identifier a priori des mesures concrètes, à la main de l'entité elle-même et/ou des mesures faciles permettant des gains rapides. Pour une partie des émissions, certaines entités n'ont pas les clés. Par exemple, le recours à des marchés mutualisés (pour certains achats ou pour la fourniture d'énergie) ou l'obligation de passer par des centrales d'achats limitent certaines marges de manœuvre. Autre exemple : un établissement scolaire a des leviers limités sur sa cantine si la collectivité compétente a passé un marché territorial. Etc.

En réalité, c'est souvent le premier pas qui coûte, car une fois un bilan établi, la dynamique est plus facile à lancer. La réalisation du bilan permet souvent d'identifier directement des leviers et des actions simples à mettre en œuvre. De même, le plan d'action peut devenir un projet mobilisateur pour la communauté de travail, un outil de communication interne et externe, permettant d'afficher une amélioration et de valoriser les efforts et de justifier a posteriori la mobilisation des agents sur ces questions.

Sur cette base, on peut déjà identifier un certain nombre de pistes d'actions qui seront traitées dans la partie III de ce rapport : affichage plus clair d'une priorité au niveau « politique » sur la décarbonation ; intégration de la réalisation et du suivi du bilan carbone dans les objectifs des entités ; renforcement des obligations en matière de réalisation de bilan carbone, par exemple en en faisant un critère d'éligibilité pour accéder à certains financements ; accompagnement technique et méthodologique des acteurs notamment pour la réalisation du premier bilan carbone, avec l'idée de poser les bases d'une actualisation régulière plus facile ; formation et sensibilisation de l'ensemble des communautés de travail aux enjeux « énergie – climat » ; mutualisation des moyens humains consacrés à la réalisation et au suivi d'un bilan carbone (entre plusieurs communes, plusieurs établissements scolaires, etc.) ; travail sur la valorisation des efforts réalisés permettant de mobiliser en interne et de communiquer en interne comme vers l'extérieur (labellisation, traduction du bilan carbone dans une note ou « score carbone », etc.) ; renforcement de la responsabilisation des entités et de leur marge de manœuvre pour que les leviers techniques soient davantage à la main des acteurs de terrain, etc.

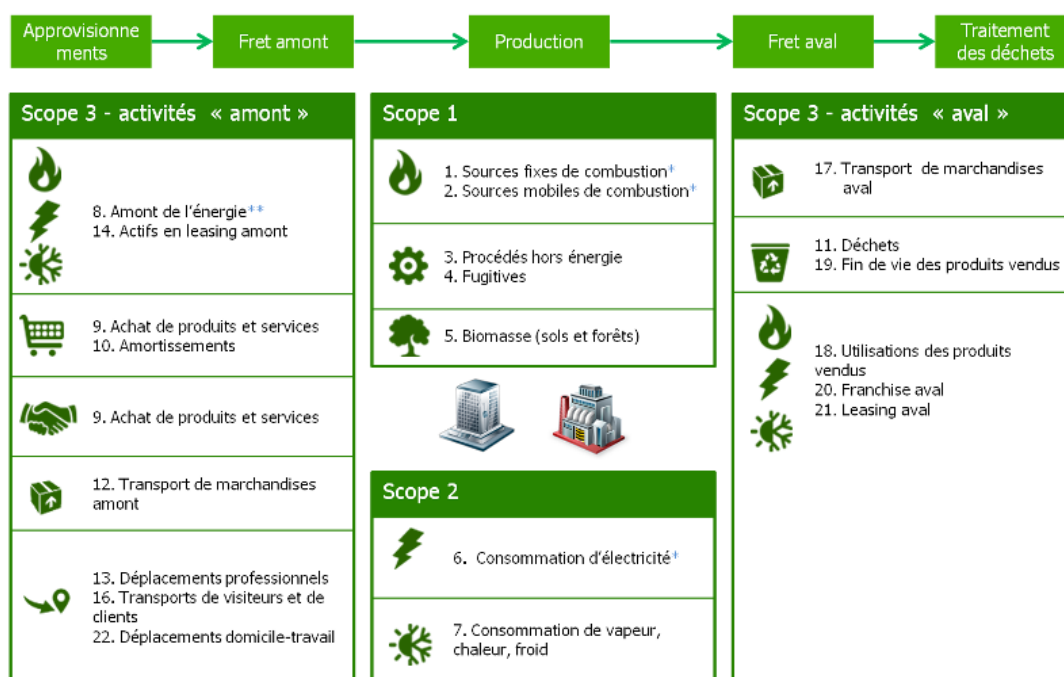
B. Les bilans carbone sont trop souvent incomplets

Une partie significative des bilans carbone réalisés restent superficiels et ne couvrent pas l'ensemble du champ du bilan carbone.

25 % des bilans des services de l'État ou de collectivités enregistrés dans la base de l'ADEME se limitent au minimum obligatoire en ne traitant que les émissions relatives à la consommation directe d'énergie (ce qu'on appelle les scopes 1 et 2 d'un bilan carbone, cf. schéma supra) et aux émissions « amont » de la consommation d'énergie (production, transport et distribution), qui se calculent en réalité automatiquement à partir des estimations des scopes 1 et 2. D'autres bilans vont plus loin mais n'estiment pas non plus la totalité des postes d'émissions.

➔ Catégories et bilans GES organisation

Dans le cadre d'un bilan GES organisation, le schéma ci-dessous propose une démarche d'utilisation des données de la Base Carbone ®. Les icônes sont celles des catégories de la Base.



* Utiliser uniquement la part combustion des facteurs d'émissions

** Utiliser uniquement la part amont des facteurs d'émissions

Figure 3 – Présentation par « scope » des différents postes d'émissions de GES d'une organisation

Ces bilans incomplets ne permettent pas aux organisations de connaître une grande partie des gisements de réduction des émissions, par exemple lorsqu'ils ne traitent pas le poste 9 (achats de produits et de service) ou les postes 13, 16 et 22 qui correspondent aux déplacements des agents et des usagers. Même si ces émissions sont moins directement à la main d'une structure, celle-ci peut les influencer comme on le verra tout au long de ce rapport.

Encadré 3 : Illustration de l'importance des émissions de GES hors scopes 1 et 2 d'un bilan carbone

Seul le calcul des émissions (scopes 1 et 2) est actuellement obligatoire pour les entités publiques et privées soumises à l'obligation de réaliser un bilan des émissions de GES.

Or, dans le cas de l'administration publique, **plusieurs postes d'émissions du scope 3 peuvent représenter une part significative des émissions de GES d'une structure.**

Il suffit pour cela de regarder le profil des bilans carbone approfondis réalisés par certaines entités de l'administration (on renvoie ici le lecteur à la base ADEME ou à l'annexe du rapport intermédiaire qui donnait quelques exemples de bilan carbone pour les grands sous-ensembles de l'administration publique).

Une autre façon de le percevoir est de comparer les profils des bilans carbone réalisés par des entités similaires. Prenons par exemple les bilans carbone de trois caisses départementales des allocations familiales (CAF).

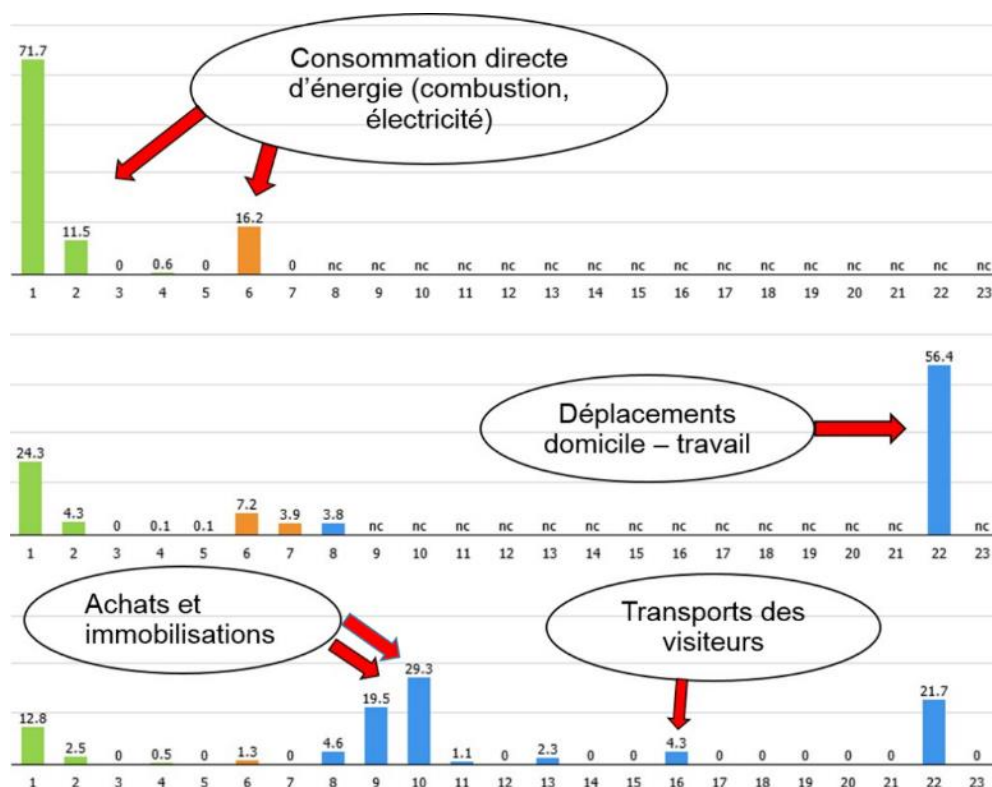


Figure 4 - Comparaison des bilans carbone de trois caisses des allocations familiales (CAF).

Chaque histogramme du graphique ci-dessus représente le pourcentage, dans le total des émissions de GES de la structure, d'un poste d'émission. Cette représentation permet de comparer le poids de chaque poste dans le bilan des structures, sans avoir besoin de comparer leur niveau d'activité.

Dans le premier cas, la CAF s'est limitée aux obligations réglementaires, c'est-à-dire aux postes 1 et 2 qui concernent la consommation directe d'énergie.

La deuxième CAF s'est attachée à calculer en plus les émissions liées aux déplacements domicile-travail des agents, et le constat est clair : ces émissions sont environ deux fois plus importantes que celles liées à la consommation directe d'énergie.

La dernière CAF présentée s'est de son côté préoccupée, en plus des déplacements domicile-travail, des émissions liées à ses achats et immobilisations (achat de consommables, empreinte de la construction des bâtiments ou de la fabrication des véhicules, etc.) et aux transports des visiteurs. Là encore, les déplacements domicile – travail représentent environ deux fois plus d'émissions que la consommation directe d'énergie. Mais les émissions liées aux achats et immobilisations représentent elles-mêmes deux fois plus d'émissions que celles des déplacements domicile – travail. Quant aux déplacements des visiteurs, s'ils ne représentent qu'un peu moins de 5 % des émissions, ils ne sont pas négligeables si on les compare à la consommation directe d'énergie.

Le même exercice aurait pu être effectué avec les bilans carbone des préfectures disponibles sur la base ADEME.

Ainsi,

- **les postes achats et immobilisations sont absolument indispensables à calculer si on veut pouvoir disposer d'un bilan carbone reflétant la réalité (cf. aussi 2. II. E.) ;**
- **les déplacements domicile – travail** sont indispensables à estimer, et ce encore plus lorsque les missions de la structure sont essentiellement des missions dites « immatérielles » réalisées dans des bureaux (conception de politiques publiques, instruction de dossiers de prestations, etc.), par opposition aux structures qui ont des activités de terrain ou qui réalisent des prestations physiques (restauration collective, entretien de routes, distribution d'eau, etc.) ;
- lorsque l'accueil de public (particuliers, entreprises, élèves ou étudiants, etc.) représente une partie significative des émissions, il convient également de s'intéresser aux émissions liées aux

déplacements des visiteurs (cf. aussi § 2. II. D. dans lequel l'exemple des préfectures est détaillé).

Sans bilan carbone complet, sans données de consommation énergétique, sans point de comparaison avec des structures similaires, difficile pour une structure, pour ses agents et dirigeants, d'identifier les priorités d'actions puis de cibler et d'optimiser ses efforts.

Ce défaut de connaissance prive aussi le gouvernement, le Parlement ou les organismes dont la mission est d'accompagner la transition bas-carbone d'une vision consolidée au niveau national des gisements d'émissions ou des besoins de rénovation du parc de bâtiments tertiaires des collectivités. De même, l'absence de vision de l'empreinte carbone de la commande publique ou des émissions liées au numérique est problématique.

Il est dans ce contexte difficile d'adopter les obligations législatives ou réglementaires pertinentes; d'évaluer les besoins en investissements et les économies potentiellement engendrées (pour la rénovation énergétique des bâtiments ou pour l'« électrification » du parc automobile, par exemple) et donc de calibrer correctement les moyens à déployer en faisant les bons arbitrages budgétaires; d'identifier les outils méthodologiques ou les guides techniques et juridiques à créer en priorité et de cibler les besoins d'accompagnement des structures.

C'est enfin un problème pour s'engager sur la voie de la résilience: connaître ses dépendances énergétiques, c'est pouvoir identifier ses vulnérabilités et donc se préparer à faire face à des chocs énergétiques ou météorologiques.

Cela étant, si l'absence de données précises est un vrai handicap, elle ne doit pas empêcher d'agir, dans la mesure où les principales sources d'émission de GES sont identifiées.

II. Les principales sources d'émissions de GES de l'administration publique

Une partie des sources d'émission de GES liées à l'activité de l'administration publique sont communes à l'ensemble des agents :

- la très grande majorité des agents travaillent dans des bâtiments (bureaux, salles de classe, locaux spécialisés) qui peuvent être lourdement équipés (local technique pour les services techniques d'une collectivité, salle d'opération dans

un hôpital, laboratoire d'un organisme de recherche, etc.). Ces locaux consomment de l'énergie pour leur exploitation et pour leur construction, et émettent donc des gaz à effet de serre ;

- à l'exception des journées en télétravail, les agents doivent recourir à un moyen de transport individuel (voiture, vélo, marche) ou collectif (covoiturage, transports en commun) pour se rendre sur leur lieu de travail. Ils peuvent également avoir besoin de se déplacer dans le cadre de leur activité professionnelle (réunion, visite de terrain, etc.). Ces déplacements, selon leur nature (ils peuvent avoir lieu à pied, en train, dans un véhicule de service qui peut être une voiture citadine ou un véhicule utilitaire, etc.), émettent des quantités très différentes de GES ;
- ils ont recours à des fournitures dont la production et l'utilisation émettent des GES : matériel de bureau courant (table, chaise, ordinateur, copieur, etc.) ou à du matériel spécialisé (matériel médical pour les établissements de santé, matériel de laboratoire ou d'expérimentation pour les organismes de recherche, matériel pour l'entretien des locaux ou de la voirie, etc.).

Si les activités quotidiennes des agents de l'administration publique peuvent être très variées (cf. supra), cela influe essentiellement sur l'importance relative de tel ou tel facteur d'émission. En effet, une infirmière dans un établissement hospitalier aura sans doute peu recours à un ordinateur (souvent mutualisé) lors de sa journée de travail mais pourra être amenée à utiliser des matériels spécialisés à l'empreinte carbone importante ; un agent chargé du contrôle sanitaire dans les restaurants aura recours à un véhicule de service une grande partie de son temps de travail, contrairement à un agent administratif d'un service des ressources humaines qui passera l'essentiel de son temps devant son ordinateur ; un agent chargé de l'entretien des routes aura une empreinte numérique minime mais utilisera directement de la matière physique, etc.

Par ailleurs certaines entités de l'administration émettent des GES dans le cadre de missions spécifiques : restauration scolaire, distribution de l'eau, ramassage des déchets, centres de recherche ou exploitations des lycées agricoles, etc.

Il est également indispensable d'intégrer les émissions des usagers de l'administration publique, qui font partie du périmètre du bilan carbone dès lors que l'administration dispose de leviers pour les réduire : la dématérialisation des procédures limite les émissions liées aux déplacements des usagers (mais augmente les émissions numériques, dans l'administration et chez les usagers) ; la facilité d'accès par des transports en commun aux guichets délivrant des documents administratifs influence le moyen de transport utilisé par un usager.

Il s'agit dans cette partie de décrire ces principaux postes d'émissions. Cette catégorisation a l'avantage de constituer une grille d'analyse applicable pour toutes les entités de l'administration publique, même si la description (et donc le bilan carbone) de chacun des cinq postes sera en revanche très variable d'une entité à l'autre. Lorsque c'est possible, nous en donnerons une approche quantitative. Nous préciserons enfin les obligations en matière de décarbonation de ces postes

d'émissions et, le cas échéant, les mesures engagées par l'administration publique pour réduire son empreinte carbone et sa consommation énergétique.

A. Les déplacements des agents publics

Les émissions d'un trajet dépendent du moyen de transport utilisé et de la distance parcourue. Les émissions d'un véhicule (voiture ou bus par exemple) vont elles-mêmes varier en fonction de plusieurs facteurs :

- le type de motorisation (essence, diesel, électrique à batteries, pile à combustible...);
- les caractéristiques techniques du véhicule : sa masse (SUV vs petite citadine), son aérodynamisme, ses pneumatiques, la taille de la batterie, etc.;
- le contenu en carbone de l'énergie utilisée pour le fabriquer et l'acheminer (qui dépend du lieu de fabrication), le faire rouler et le mettre en fin de vie ;
- l'utilisation qui en est faite (conditions de circulation et style de conduite).

Ces différents éléments influencent à la fois les émissions au km parcouru et celles liées à la fabrication du moyen de transport.

Ainsi, les émissions d'un véhicule thermique sont principalement liées à son usage tandis que les émissions liées à l'usage et celles de la fabrication sont plus équilibrées pour un véhicule à motorisation électrique (les uns ou les autres étant plus importantes selon le contenu en carbone de l'électricité utilisée pour rouler et de l'énergie utilisée pour fabriquer la voiture)¹⁸.

Pour une comparaison des émissions par km parcouru selon les moyens de transports, les lectrices et lecteurs pourront se référer au simulateur « mon impact transport »¹⁹ développé par l'ADEME. Sur les comparaisons entre véhicules, voir également les travaux du Shift Project de comparaison de l'offre²⁰.

1. Déplacements domicile-travail

Avec 5,9 millions d'agents, soit environ 21 % de l'emploi, l'administration publique représente une part importantes des déplacements domicile-travail, lesquels représentent environ 22 % des mobilités quotidiennes exprimées en passagers.km²¹.

¹⁸ Cf. travaux du *Shift Project* sur le secteur automobile : <https://theshiftproject.org/plan-de-transformation-de-leconomie-francaise-lindustrie-automobile/>

¹⁹ <https://datagir.ademe.fr/apps/mon-impact-transport/>

²⁰ Pour plus d'informations, voir par exemple https://theshiftproject.org/wp-content/uploads/2020/02/2020-02-04_%C3%89tude-de-limpact-carbone-de-loffre-de-v%C3%A9hicules_V1.pdf

²¹ Cf. travaux du Shift Project sur les mobilités quotidiennes, par exemple <https://theshiftproject.org/wp-content/uploads/2021/04/TSP-PTEF-V1-FL-Mobilite-Q.pdf>

Les émissions liées aux déplacements domicile-travail d'un agent public peuvent différer des émissions moyennes d'un actif français, compte tenu des caractéristiques de l'emploi public. Ainsi, la part de l'emploi public dans l'emploi total est variable selon les départements et est significativement plus importante dans les départements ruraux qu'en région parisienne ou dans les départements urbains²². Or les déplacements domicile-travail sont plus carbonés dans les zones rurales qu'en zone urbaine ou en région parisienne (distance importante, recours important à la voiture individuelle, etc.).

Dès lors, l'estimation des émissions moyennes annuelles d'un agent public pour ses déplacements domicile-travail s'est basée sur les données présentes dans les bilans carbone d'entité publique postérieurs à 2017 disponibles dans la base ADEME en 2020, qui conduisent à estimer qu'un agent public émet en moyenne 845 kgeqCO₂/an soit **des émissions de GES de 4,99 teqCO₂/an pour l'ensemble de des déplacements domicile-travail de l'administration publique**. Notons que l'analyse des bilans carbone antérieurs à 2017 montre une tendance à la baisse des émissions domicile-travail par agent, traduisant sans doute le fait que la décarbonation des mobilités quotidiennes est engagée.

Encadré 4 : Actions en cours pour limiter les émissions liées aux déplacements domicile-travail des agents publics

Au-delà des mesures existantes relatives à la décarbonation des transports publics (cf. travaux du secteur « mobilité quotidienne » du PTEF) ou des transports individuels (normes d'émission des véhicules, etc.), il existe aujourd'hui peu de mesures traitant la question des déplacements domicile-travail des agents publics : cela se résume essentiellement à la mise en place d'un forfait « mobilité durable » de 200 euros (le montant maximal prévu par la loi d'orientation des mobilités (LOM) est de 400 euros par an) versés aux agents des trois versants de la fonction publique (État, territoriale, hospitalière) qui se rendent régulièrement au travail à vélo ou en covoiturage²³.

Les engagements annoncés par le Premier ministre dans le cadre de l'initiative « Services publics écoresponsables » en février 2020 (cf. infra), qui ne concernent que les agents de l'État et des opérateurs de l'État, incluent :

²² Voir par exemple données de l'INSEE sur la part des emplois non marchands (i.e. administration, enseignement, santé, action sociale) selon les départements :

https://www.insee.fr/fr/statistiques/2012798#graphique-TCRD_027_tab1_departements

²³ <https://www.fonction-publique.gouv.fr/forfait-mobilites-durables-de-200-euros-par-an-pour-trajets-domicile-travail-des-agents>

- des partenariats avec les acteurs du covoiturage pour accompagner les agents lors de leurs trajets quotidiens domicile-travail.
- Notons que dans certains cas, le recours au covoiturage peut avoir des effets contre-productifs, par exemple s'il y a des effets rebond et reports depuis les mobilités actives ou les transports en commun vers le covoiturage à faible occupation. Cette solution devrait être ciblée en premier lieu sur les zones à moyenne et faible densité où les transports en commun et où les mobilités actives ne peuvent pas répondre aux besoins de déplacement d'une partie des agents ;
- l'installation de places de stationnement sécurisées pour vélos dans tous les parkings ;
- l'installation d'ici fin 2021 d'au moins 500 bornes supplémentaires de recharge pour véhicules électriques, renforcée par la circulaire du 13 novembre 2020²⁴ qui prévoit l'installation de bornes dans « tous les sites » d'ici le 1er juillet 2021, sans qu'on sache dans quelle mesure ces bornes seront à la fois utilisables pour les véhicules personnels des agents et pour les véhicules de service.

À ce jour, il n'existe pas d'obligation de mise en œuvre du télétravail pour les missions compatibles avec cette modalité d'organisation du travail.

Sans attendre les engagements de février 2020, certains services de l'État avaient déjà pris des initiatives sur le sujet. On peut ainsi citer la mise en place du covoiturage pour 200 000 agents de l'État dans la région Auvergne-Rhône-Alpes ou la mise en place par le ministère des Armées de formations à l'éco-conduite pour ses agents dans le cadre de la « stratégie Défense durable 2016-2020 » (mesure qui a également un impact sur les mobilités professionnelles).

Du côté des collectivités, on peut citer la création dans le conseil départemental du Nord d'une communauté de 250 agents « le Nord covoiture » s'appuyant sur la plateforme régionale « Passpasscovoiturage »²⁵.

2. Mobilités professionnelles

- Aucune source de données consolidées sur les déplacements professionnels des agents publics (km parcourus, mode de transport) n'a pu être identifiée.

²⁴ <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/circ?id=45080>

²⁵ Cf. https://lenord.fr/jcms/prd1_676041/rapport-2021-sur-la-situation-en-matiere-de-developpement-durable-du-departement-du-nord

- Une estimation du parc automobile public de véhicules légers (c'est-à-dire de citadines) et des utilitaires légers a pu être effectuée :
 - Pour l'État et ses opérateurs, le chiffrage s'est appuyé sur les éléments quantitatifs et qualitatifs fournis par la Direction des achats de l'État, complétés de dires d'expert. La flotte totale est estimée à 130 000 véhicules environ (dont pour moitié des véhicules dit « opérationnels » c'est-à-dire bénéficiant d'un droit de passage leur permettant d'assurer certaines missions régaliennes – police, douane, gendarmerie). Les véhicules légers représenteraient environ 40 % de la flotte. Par ailleurs, une partie de cette flotte est constituée de véhicules spécialisés, de véhicules disposant d'équipements spécifiques ou d'aménagements particuliers liés aux missions à accomplir (bus de transport de forces de l'ordre, etc.). Ces véhicules, dont la part a été estimée à 15 %, ont été mis de côté et retiré de la flotte de véhicules « standards » (ou équipés légèrement) sur laquelle il est proposé, plus loin dans ce rapport, d'agir (cf. partie 3. I. C.). Celle est estimée à environ 110 000 véhicules, dont un peu plus de la moitié seraient des utilitaires légers ;
 - Pour les collectivités, sur les résultats d'une étude de l'ADEME sur la consommation énergétique des communes et groupements de communes²⁶, sur la base de laquelle on a pu extrapoler la flotte du bloc communal puis, par règle de trois sur les effectifs, estimer grossièrement la flotte des conseils régionaux et départementaux. Au total, la flotte de véhicules légers et utilitaires légers des collectivités est estimée à environ 290 000 véhicules, dont un peu plus de la moitié seraient des utilitaires légers. A cela devra s'ajouter un certain nombre d'utilitaires lourds, d'engins de chantiers et de poids lourds, utilisés pour l'entretien des infrastructures, etc., dont le nombre n'a pas été estimé ;
 - La répartition de cette flotte entre les différents types de motorisation s'est appuyé sur l'étude ADEME précitée, qui a conduit à considérer que 13 % des véhicules étaient à motorisation électrique, 25 % essence et 62 % diesel. Cette répartition est cohérente avec les dires d'expert, même si elle traduit le fait que les obligations imposées par la loi en 2015 (cf. encadré n°5 ci-dessous) n'ont pas été complètement respectées.

Sur cette base, et à partir des facteurs d'émission des différents types de motorisation d'une part, et d'une estimation des émissions liées à la construction des véhicules, données issues notamment des travaux relatifs au secteur automobile menés par le Shift Project dans le cadre du PTEF²⁷, une estimation des émissions annuelles liées à l'usage (émissions liées au km parcouru) et à la construction des véhicules a pu être effectuée. Elle s'appuie sur la loi de roulement en vigueur dans la sphère État, à savoir un renouvellement tous les 7 ans (ou au

²⁶ <https://librairie.ademe.fr/urbanisme-et-batiment/493-depenses-energetiques-des-collectivites-locales.html>

²⁷ <https://theshiftproject.org/plan-de-transformation-de-leconomie-francaise-lindustrie-automobile/>

bout de 140 000 km parcourus) et une consommation moyenne de 14 000 km par an.

Ces calculs conduisent à estimer que **les émissions du parc automobile public de véhicules légers et utilitaires légers sont de l'ordre de 4,16 MteqCO₂/an.**

	Nombre de véhicules légers ou utilitaires légers	Emissions de GES en MteqCO ₂ /an		
		Usage	Fabrication	Total
État et établissements publics	110 000	1,03	0,12	1,15
Collectivités territoriales	290 000	2,70	0,32	3,02
Total	400 000	3,73	0,44	4,16

Calculs du Shift Project sur la base de données DAE et ADEME.

Tableau 2 – Estimation des émissions de GES de la flotte automobile de véhicules légers et utilitaires légers de l'État et ses établissements publics et des collectivités

- Il n'existe pas aujourd'hui de chiffres consolidés sur les déplacements professionnels (et a fortiori sur les émissions de GES) hors utilisation des véhicules de service, notamment par le rail ou par voie aérienne²⁸. Compte tenu de la diversité des missions et des situations géographique, les données présentes dans certains bilans carbone d'entités de l'administration semblent difficiles à extrapoler.
- Alors que les études sur les émissions du transport aérien montrent que deux tiers des émissions « domestiques » sont liées à des déplacements métropole – outre-mer, la question spécifique des déplacements professionnels des agents publics en poste outre-mer en métropole (et des délégations de métropole en outre-mer) mériterait une attention particulière, de même que le dispositif de « participation aux frais de transport par voie aérienne des agents originaires des départements, régions et collectivités d'outre-mer, à l'occasion des congés annuels pris sur leur territoire » (dits dispositifs des « congés bonifiés » - ou des « concessions de passage gratuit » pour les personnels militaires - qui concernerait environ 35 000 agents publics²⁹), sachant que des dispositifs de

²⁸ On peut néanmoins imaginer qu'au travers de l'analyse des frais de déplacements, une entité pourrait disposer d'information sur les déplacements longue distance de ces agents et le mode de transport utilisé.

²⁹ https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/opendata/RINFANR5L15B1949.html#_Toc256000031. Notons que si ce dispositif favorise les déplacements en avion en les finançant, il favorise aussi la « rentabilisation » d'un voyage vers l'outremer en donnant la possibilité aux agents de long séjour sur place. La question étant de savoir si ces longs séjours se substituent à plusieurs courts séjours ou s'y ajoutent.

prise en charge des voyages existent aussi pour les agents en poste en ambassade ou sur certains postes ultramarins. Il ne s'agit pas ici de stigmatiser les territoires ultra-marins mais de signaler l'importance, pour de nombreux sujets, de prendre en compte les spécificités de ces territoires, au moment d'identifier les actions à mettre en place leurs conséquences potentielles.

- Il conviendrait également de se pencher sur la question de l'empreinte carbone des autres moyens de transport de service : bateaux des services des affaires maritimes, des services des douanes, voire hélicoptères pour certains services de secours ou de police, ou des véhicules militaires, sur lesquels les données publiques semblent très limitées.

Encadré 5 : Obligations actuelles en matière de véhicules de service et de déplacements professionnels

S'agissant de la flotte de véhicules de l'administration publique, la loi d'orientation des mobilités (LOM) de décembre 2019 a actualisé les obligations imposées à l'État et aux collectivités en matière de renouvellement des flottes de véhicules pour les gestionnaires d'un parc automobile de plus de 20 véhicules légers (i.e. d'un poids total autorisé en charge inférieur ou égal à 3,5 tonnes) :

- Du côté de l'État et de ses établissements publics, au moment du renouvellement du parc automobile, 50 % des nouveaux véhicules de service et de fonction (ces derniers étant beaucoup moins nombreux) doivent être des véhicules dits à « faibles émissions » (moins de 60 g_{éq}CO₂/km, par application du décret du 12 janvier 2017³⁰), objectif issu de la loi de transition énergétique de 2015. Seuls les véhicules 100 % électriques ou hybride rechargeable entrent dans cette catégorie – à titre de référence, le taux moyen d'émission au km des véhicules est, en France, de 97 g_{éq}CO₂/km³¹.
- Ce taux est facultatif pour les véhicules dits « spécialisés » (véhicules prévus pour une fonction qui requiert un aménagement ou un équipement spécifique, par exemple les véhicules intégrant un laboratoire, un petit atelier, les véhicules frigorifiques, etc.) et « d'intérêt général » (police, gendarmerie, douane, administration pénitentiaire mais aussi entretien des routes, etc.).
- Les collectivités territoriales et leurs établissements doivent acquérir (ou utiliser, les collectivités ayant souvent recours à la location longue durée) à compter du 1er juillet 2021 au moins 30 % de véhicules à faibles

³⁰ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000033857529?r=M9tMt8P95H>

³¹ <https://carlabelling.ademe.fr/chiffrescles/r/moyenneEmissionCo2Gamme>

émissions pour la fraction de leur parc renouvelée sur un an (contre 20 % dans la loi de transition énergétique de 2015). On pourrait s'interroger sur les raisons qui amènent à fixer des objectifs moins ambitieux pour les collectivités territoriales que pour la sphère État.

- À compter du 1er janvier 2026, les flottes du secteur public devront également renouveler leur parc avec au moins 37,4 % de véhicules dits à « très faibles émissions », c'est-à-dire à motorisation électrique (batterie ou pile à combustible hydrogène).
- L'État a la possibilité d'imposer par ordonnance, avant fin 2021, des obligations progressives de renouvellement en véhicules à faibles émissions pour les véhicules lourds.

Dans le cadre de l'initiative « services publics éco-responsables » annoncée par le Premier ministre en février 2020, l'État a décidé d'aller plus loin puisque l'engagement pris est de renouveler le parc avec au moins 50 % de la flotte par des véhicules « électriques ou hybrides rechargeables ». La circulaire du 13 novembre 2020 sur les nouvelles mobilités de l'État indique quant à elle que le catalogue de l'UGAP (établissement public et principale centrale d'achat public, à laquelle les services de l'État sont obligés d'avoir recours s'agissant de leurs achats de véhicules) ne proposera plus, pour l'État et ses opérateurs, que des voitures électriques dans la catégorie des citadines. Dans ce contexte, on peut s'étonner du fait que l'État ne se soit pas engagé à ce que 100 % des citadines nouvellement acquises (ou utilisées) soient des véhicules électriques, en complétant par un engagement sur les véhicules utilitaires acquis.

Dans le cadre du plan de relance, 180 millions d'euros ont été alloués au « verdissement » (c'est-à-dire à l'achat de véhicules électriques ou hybrides rechargeables et à l'achat de bornes de recharge) de véhicules dits « opérationnels » de l'État³², c'est-à-dire les véhicules de la police, de l'administration pénitentiaire, de la gendarmerie et des douanes, qui étaient initialement écartés des objectifs chiffrés pris en février 2020 et qui représentent en tout 64 000 véhicules.

Par ailleurs, le décret de mai 2011 (relatif à la prise en compte des incidences énergétiques et environnementales des véhicules à moteur dans les procédures de commande publique) et l'arrêté de mars 2019 qui l'accompagne³³ donnent des référentiels techniques pour évaluer les

³² https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/PlanRelance_verdissement%20parc%20État.pdf

³³ <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000023950609/et>
<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000038318601/>

émissions de carbone des véhicules et en faire un critère de sélection des offres dans le cadre d'un marché public.

S'agissant des **déplacements professionnels**, plusieurs engagements ont été annoncés par le Premier ministre en février 2020 dans le cadre de l'initiative « services publics éco-responsables », puis renforcés ou précisés par la circulaire du 13 novembre 2020, qui ne concerne que les agents de l'État et des opérateurs de l'État :

- déploiement d'un logiciel de gestion de covoiturage commun à l'ensemble des services de l'État pour les déplacements professionnels : le logiciel ODRIVE de gestion des véhicules proposé par la Direction des achats de l'État à l'ensemble des structures de l'État comporte désormais un module covoiturage (notons que cet engagement mériterait des précisions et un encadrement pour éviter, par exemple, un report modal depuis le train) ;
- limitation des déplacements par avion (sauf opérations du ministère des armées, des douanes, les vols d'entraînement, entre autres) : la voie aérienne n'est autorisée que lorsque le temps de trajet par la voie ferroviaire est supérieur à 3 heures ;
- mise en place de visio-conférences pour éviter les déplacements.

Une nouvelle étape a été franchie avec la circulaire du Premier ministre du 13 novembre 2020 sur la nouvelle gestion des mobilités de l'État qui prévoit, d'ici au 31 décembre 2021, l'établissement d'un « plan de mobilités » par les ministères, les préfetures de région pour les services déconcentrés et les établissements publics ayant une flotte de plus de 100 véhicules.

Les plans de mobilités, définis à l'article L1214-2 du code des transports, visent à assurer l'amélioration des mobilités quotidiennes des personnels des entreprises et du secteur public, dès lors qu'un des sites de travail rassemble plus de 50 agents. Les employeurs sont incités, notamment dans le cadre d'un plan de mobilité employeur ou en accompagnement du dialogue social portant sur les sujets mentionnés au 8° de l'article L. 2242-17 du Code du travail, à encourager et à faciliter l'usage des transports en commun et le recours au covoiturage, aux autres mobilités partagées et aux mobilités actives tels que la marche ou le vélo, ainsi qu'à sensibiliser leurs personnels aux enjeux de l'amélioration de la qualité de l'air. Si un plan de mobilité ne garantit pas la mise en place de mesures pertinentes, il a le mérite de poser les bases d'une discussion étayée sur des éléments factuels.

La circulaire du 13 novembre 2020 prévoit que les plans de mobilité établis comprennent notamment :

« - une gestion triennale de la flotte automobile (avec actualisation annuelle) : inventaire des parcs, programmation de leur renouvellement par énergie, objectifs de réduction du parc ;

- le recensement des moyens et services alternatifs à la mobilité (comme la visioconférence) et des transports autres que l'automobile à disposition des agents (exemple : vélos électriques de service);

- la description des outils mis en place afin de développer l'auto-partage (véhicules de service conduits par des conducteurs différents d'un même service ou d'autres services de l'État) et le covoiturage (déplacements professionnels avec d'autres agents de l'État quel que soit leur service), dans le strict respect des exigences sanitaires. »

On notera que cette circulaire limite manifestement la portée des plans de mobilités à la seule question des déplacements professionnels, alors que les « plans de mobilités » portent normalement également sur les déplacements domicile-travail. Le guide diffusé dans la foulée de la circulaire³⁴ par la Direction des achats de l'État, chargée d'accompagner les structures dans la réalisation des plans de mobilités, prévoit néanmoins la possibilité d'inclure les déplacements domicile-travail et ceux des usagers et fournisseurs.

Pour autant, la réalisation des plans tels que définis par cette circulaire engage, pour l'État, un travail structurant et déterminant pour la décarbonation des déplacements professionnels.

B. Les bâtiments et le foncier

1. Un poste d'émissions majeur

L'empreinte carbone d'un bâtiment reflète la consommation d'énergie pour son fonctionnement quotidien : chauffage et climatisation, éclairage, ascenseurs, consommation d'électricité pour les usages spécifiques (ordinateurs, équipements médicaux, etc.).

Malgré les réglementations thermiques de plus en plus contraignantes (cf. encadré n°6 ci-dessous) et la multiplication des labels de performance (comme le label « bâtiment bas carbone » ou BBC³⁵), la consommation d'énergie dans les bâtiments

³⁴https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/dae/doc/Methodo_plan_mobilites_doctri ne_gestion_parcs_autos.pdf

³⁵<https://www.batimentbas carbone.org/label-bbca/>

de bureaux n'a pas réellement baissé ces dernières années, selon les travaux de l'observatoire de l'immobilier durable³⁶. Cela peut s'expliquer par l'explosion des consommations spécifiques de plus en plus importantes en raison d'un équipement accru des bureaux notamment par des outils numériques. En ce sens, le décret tertiaire (cf. également encadré n°6) qui impose des objectifs de réduction de la consommation totale d'énergie finale (alors que les réglementations s'intéressaient précédemment surtout aux consommations pour le refroidissement, le chauffage, la production d'eau chaude ou l'éclairage) permet d'intégrer dans l'assiette des efforts à accomplir la question de l'augmentation de la consommation d'électricité spécifique, pour le numérique notamment.

S'ajoute à la consommation d'énergie pour le fonctionnement la consommation de matériaux et d'énergie utilisés pour sa construction et sa fin de vie, et enfin la consommation d'eau.

Selon le mode de construction, les matériaux utilisés, les consignes en matière de régulation de la température, le mode de chauffage et l'isolation thermique ou encore les équipements (numériques notamment) la consommation d'énergie et l'empreinte carbone d'un bâtiment peuvent être très différentes.

On peut noter que de nombreux bâtiments publics datent des années 1950 et 1960 et que, pour reprendre l'expression d'un expert, « à l'époque, on a substitué volontairement l'isolation par le pétrole, qui n'était alors pas cher ». Mais les bâtiments modernes très équipés, s'ils consomment peu pour le chauffage par exemple, peuvent avoir des consommations spécifiques très importantes³⁷.

Par ailleurs, la localisation d'un bâtiment influe sur la distance domicile-travail des agents, et sur la possibilité de recourir aux transports partagés (transports en commun, covoiturage) ou aux mobilités actives pour les déplacements domicile-travail et les autres déplacements professionnels.

Selon le baromètre 2018 de la performance énergétique et environnementale des bâtiments tertiaires établi par l'observatoire de l'immobilier durable, sur un cycle de vie, l'empreinte carbone d'un bâtiment tertiaire se répartit en 15 à 20 % pour les matériaux, 20 à 35 % pour les consommations énergétiques (émissions directes et amont de l'énergie) et 45 à 60 % pour les mobilités.

Ainsi, la construction d'établissements hospitaliers en périphérie de ville a des conséquences importantes (ex. le Centre hospitalier Nord Deux-Sèvres construit il y a quelques années en pleine campagne) : elle implique la construction de routes, échangeurs et ronds-points et de très grands parkings pour le personnel et les usagers, et oblige ceux-ci à parcourir de plus longues distances, parfois sans accès par transports en commun ni infrastructure « marchable » ou cyclable. Ce type de localisation suscite des émissions de GES importantes en amont pour la construction

³⁶ <https://www.taobn.fr/ressources/52645bde-dc15-41f6-9ed7-6c00cc5bd217>

³⁷ Les données de l'OID précédemment citées montrent ainsi que la période de construction influe peu, en moyenne, sur le niveau de consommation.

des infrastructures et des émissions importantes liées aux déplacements des personnels (d'autant qu'une partie d'entre eux est en horaires décalés ce qui complique le recours aux transports en commun), des transports sanitaires, des fournisseurs, visiteurs, etc. Il s'agit d'un point d'attention d'autant plus important qu'une tendance à la vente des immeubles publics bien situés en centre-ville est en cours.

Au final, au niveau national, le secteur du bâtiment (résidentiel et tertiaire représente près de 45 % de la consommation d'énergie finale et 27 % des émissions de gaz à effet de serre (lorsqu'on intègre les émissions associées à la construction et à la déconstruction des bâtiments)³⁸ : c'est donc évidemment un poste d'émission à regarder attentivement pour toute entité.

S'agissant du foncier non bâti, l'empreinte carbone est moindre mais elle traduit la nécessité d'entretenir les lieux (l'« intensité » de l'entretien dépendant de l'usage du foncier en question). En effet, cet entretien implique de recourir à du matériel mécanique d'entretien qui consomme de l'énergie pour être produit et utilisé, des intrants qui supposent également de consommer de l'énergie pour être produits ou utilisés, etc. Le foncier non bâti peut aussi avoir rôle de stockage du carbone, les espaces verts peuvent servir de régulateur de la température ambiante, sans même parler de l'impact de l'artificialisation des sols sur la biodiversité, de l'imperméabilisation sur les risques d'inondation, etc.

2. Un cruel manque de données précises sur le parc immobilier public

Les données consolidées sur le profil du parc immobilier public sont peu nombreuses et très partielles.

Les données de la Direction de l'immobilier de l'État (DIE)³⁹ permettent de disposer d'une vision assez claire du patrimoine immobilier de l'État, qui est de l'ordre de 90 millions de m² qui se répartissent entre 22 millions de m² de bureaux, 23,8 millions de m² de logement et de bâtiments à vocation sanitaire et sociale (casernes militaires, logements des gendarmes, résidences et cités universitaires, établissements pénitentiaires, restaurants collectifs), 18 millions m² de locaux de l'enseignement supérieur, 20 millions de m² de locaux dits techniques à l'usage variés (laboratoires de recherches, garages, centres informatiques), le restant correspondant à des équipements sportifs, culturels, de loisirs, de culte et aux infrastructures (pour 2,9 millions de m²).

³⁸ Cf.

https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Plan%20de%20r%C3%A9novation%20%C3%A9nerg%C3%A9tique_0.pdf – page 4.

³⁹ Cf. [https://www.performance-](https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance-publique/files/farandole/ressources/2020/pap/pdf/DPT/DPT)

[publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2020/pap/pdf/DPT/DPT_2020_politique_immobiliere.pdf](https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance-publique/files/farandole/ressources/2020/pap/pdf/DPT/DPT_2020_politique_immobiliere.pdf)

La consommation moyenne annuelle d'énergie finale des bâtiments de l'État et de ses opérateurs est estimée à 168 kWh/m²/an⁴⁰, mais les données ne sont pas encore disponibles par type de surface (elles le seront dans le cadre de l'application des obligations du décret dit « tertiaire », cf. encadré n°6 ci-dessous). De même, on ne dispose pas d'une répartition des bâtiments par date de construction.

Les travaux sur le secteur de la santé menés dans le cadre du PTEF ont conduit à estimer les surfaces des hôpitaux publics à 34 millions de m².

S'agissant des collectivités locales, aucune des données identifiées relatives aux surfaces ou à la répartition de celles-ci par usage n'ont paru suffisamment fiables pour être utilisées, la plupart laissant apparaître des questionnements et des risques de confusion sur les unités utilisées (surfaces brutes vs surfaces chauffées) et le périmètre couvert. Dans ces conditions, il a finalement été décidé de ne pas avancer des chiffres sur le parc immobilier des collectivités. On se bornera à rappeler que ce parc comporte notamment l'ensemble des surfaces des établissements scolaires (des écoles aux lycées), de nombreux équipements sportifs et culturels (comme les bibliothèques), des bâtiments à vocation sociale et médico-sociale (maisons de retraite, crèches, etc.), etc.

Pour donner un ordre de grandeur, on peut estimer que la surface brute du parc immobilier tertiaire public est de l'ordre de 300 millions de m² avec une très grande incertitude.

Malgré cette absence de cartographie détaillée des bâtiments publics, les données du CEREN sur la consommation des bâtiments tertiaires en 2019 par usage, sur la part des bâtiments publics dans le parc tertiaire (chiffres datant de 2007, qui auraient peu évolué) permettent d'estimer la consommation énergétique totale du parc tertiaire public, qui serait de l'ordre de 49 TWh. En utilisant ensuite le mix énergétique moyen des bâtiments tertiaires et par application des facteurs d'émission des différentes sources d'énergie, on peut en déduire une **estimation des émissions de GES liées à la consommation énergétique des bâtiments publics en 2019, évaluée à 7,4 MteqCO₂**.

Comme évoqué dans la description des émissions d'un bâtiment, cela ne représente qu'une partie de celles-ci, puisqu'il faudrait pouvoir évaluer les émissions liées à la construction, à l'entretien et à la rénovation du bâtiment (émissions des immobilisations), qui sont supérieures aux émissions liées à l'exploitation du bâtiment (consommation d'énergie et achats de prestation de services courantes pour la gestion du bâtiments) – cf. par exemple travaux sur le sujet de l'OID⁴¹, qui ne concernent malheureusement que les bureaux. En l'absence de données consolidées sur les surfaces par usage et sur l'âge des bâtiments, il n'a donc pas été possible d'évaluer l'ensemble des émissions de GES des bâtiments publics.

⁴⁰ La DIE a confirmé que le chiffre mentionné dans le DPT 2020 – cf. lien en note de bas de page 44 – était erroné.

⁴¹ https://resources.taloen.fr/resources/documents/7765_191210_poids_carbone_ACV_vdef.pdf

Encadré 6 : Les actions engagées pour réduire la consommation énergétique et l’empreinte carbone de l’immobilier public

Rappel : le choix a été fait de ne pas inclure dans le secteur « administration publique » les établissements publics en charge de l’habitat et du foncier, le sujet étant notamment traité par le secteur « logement » du PTEF. On ne traite donc pas des immeubles relevant du parc de logement social public.

1. La réglementation en matière de chauffage ou de refroidissement des bureaux et des établissements de santé

Un ensemble de textes réglementaires⁴² fixe à 19°C la température maximum de chauffage des locaux d’enseignement, de bureaux ou dans les lieux recevant du public – avec des limites inférieures pendant les longues périodes d’inoccupation. Pour les locaux et établissements sanitaires et hospitaliers, les logements où sont donnés des soins médicaux, les lieux d’accueil ou d’hébergement des personnes âgées, handicapées ou des enfants en bas âge, le maximum prévu est de 22°C (et 24°C pour les locaux individuels). De même les systèmes de refroidissement (i.e. de climatisation) ne peuvent être déclenchés que lorsque la température intérieure dépasse 26°C.

L’expérience montre que ces dispositions ne sont pas ou peu appliquées dans le secteur de l’administration publique (et dans les secteurs serviciels en général) et pas ou peu contrôlées. Cela s’explique largement par la configuration ou les caractéristiques de locaux (notamment anciens) mal isolés, avec des systèmes de chauffage anciens et difficiles à régler. Pour donner une idée de l’importance de ce sujet, on signalera que s’agissant des logements, on considère en général, que baisser la température de chauffage d’1°C représente une économie d’énergie de 7 %⁴³.

Par ailleurs, suite à une recommandation de convention citoyenne pour le climat, un projet de décret relatif à l’obligation de fermeture des ouvrants

⁴² <https://www.ecologie.gouv.fr/chauffage-dans-batiments#e1>

⁴³ Cf. par exemple document ADEME « 40 trucs et astuces pour économiser l’eau et l’énergie » – <https://librairie.ademe.fr/changement-climatique-et-energie/998-40-trucs-et-astuces-pour-economiser-l-eau-et-l-energie-9791029712784.html>

des bâtiments ou partie de bâtiments tertiaires, chauffés ou refroidis a été mis à la consultation publique en janvier 2021⁴⁴.

2. Le décret « tertiaire » fixe des obligations de réduction de la consommation énergétique des bâtiments tertiaires

Le décret du 23 juillet 2019 dit « décret tertiaire » (ou « décret éco-énergie tertiaire » ou DEET)⁴⁵, entré en vigueur le 1er octobre 2019, précise les modalités d'application de l'article 175 de la loi ÉLAN (évolution du logement, de l'aménagement et du numérique). Cet article impose une réduction de la consommation énergétique du parc tertiaire français : - 40 % en 2030, - 50 % en 2040 et - 60 % en 2050 par rapport à une année au choix qui ne peut être antérieure à 2010. Alternativement (pour les bâtiments déjà performants du point de vue énergétique), il est possible de respecter ces obligations en atteignant un seuil de consommation énergétique exprimé en valeur absolue, seuil étant défini par type de bâtiment, par zone climatique et en fonction de critères d'intensité d'usage⁴⁶.

Alors que la loi ELAN imposait ses obligations pour les bâtiments construits avant sa promulgation, la loi Climat et résilience d'août 2021 les a étendues dans son article 176 à tous les bâtiments, c'est-à-dire également les bâtiments récents et neuf. En pratique, pour ces bâtiments, c'est le seuil en valeur absolu qui va très probablement s'appliquer.

On notera que les gains énergétiques peuvent être mutualisés à l'échelle du parc d'une entité assujettie, ce qui permet de réaliser des travaux de rénovation ambitieux pour une partie du parc, puis de s'attaquer à une autre partie.

Le décret concerne tous les bâtiments existants à usage tertiaire (y compris les établissements de santé) de plus de 1000 m² et les propriétaires comme les locataires.

Le décret tertiaire prévoit différentes modulations des objectifs de consommation d'énergie finale en cas de : risques pathologiques pour le bâtiment affectant sa structure ou son clos couvert ; modifications importantes des parties extérieures pour certains bâtiments classés ; non-conformité aux servitudes relatives au droit des sols, au droit de propriété, à la sécurité des biens et des personnes ou à l'aspect des façades ; changement de volume d'activité ; coût manifestement disproportionné par rapport aux bénéfices attendus. Des exemptions sont également prévues

⁴⁴ <http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/projet-de-decret-relatif-a-l-obligation-de-a2284.html>

⁴⁵ <https://www.decret-tertiaire.fr/>

⁴⁶ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042994780>

pour « les bâtiments, parties de bâtiments ou ensembles de bâtiments dans lesquels est exercée une activité opérationnelle à des fins de défense, de sécurité civile ou de sûreté intérieure du territoire ».

Compte tenu de ces éléments, le décret concerne environ 70 % des surfaces tertiaires publiques. Selon la Direction de l'immobilier de l'État, ce sont près de 60 millions de m² occupés par l'État et ses opérateurs qui sont assujettis, le travail sur la fiabilisation définitive du périmètre concerné étant en cours.

Le décret tertiaire instaure également une obligation de *reporting* sur une plateforme gérée par l'ADEME nommée OPERAT. Selon le décret initial, tous les acteurs assujettis devaient renseigner au plus tard fin septembre 2021 leurs consommations pour l'année 2020 et pour l'année de référence choisie. Le *reporting* est ensuite annuel. Notons qu'en cas de non-respect de l'obligation de *reporting* du décret tertiaire, les obligés risquent une amende pouvant aller jusqu'à 7 500 euros et que leur nom soit ajouté sur un site public pointant les mauvais élèves, sur le principe du « *name and shame* ». La pertinence de la sanction financière (en première approche, une amende de 7 500 euros paraît cependant symbolique) et l'effet que peut avoir le « *name and shame* » pour l'administration publique restent à évaluer (cf. partie 2. IV. C. sur ces questions).

Cependant, le 17 juin 2021, l'obligation de *reporting* dans OPERAT a été décalée d'un an et repoussée au 30 septembre 2022. Si on peut comprendre que la pandémie a compliqué la mise en route de la plateforme OPERAT et l'établissement des données par les acteurs assujettis, il aurait pu être envisagé, pour éviter un coup d'arrêt, de ne pas reporter l'échéance mais de maintenir l'obligation pour l'année 2021 avec, pour cette première année, en lieu et place de la sanction financière prévue, un rappel à leurs obligations pour les acteurs assujettis qui n'auraient pas procédé au *reporting*.

3. Autres réglementations en vigueur

Le décret du 7 avril 2016⁴⁷ relatif à la prise en compte de la performance énergétique dans certains contrats et marchés publics (codifié dans les articles R234-1 à R234-6 du code de l'énergie) dispose que les acheteurs de l'État et de ses établissements publics ne doivent désormais acheter et ne prendre à bail que des bâtiments à haute performance énergétique.

Notons que les obligations porte dans ce cas sur l'efficacité énergétique des usages dits réglementaires refroidissement, chauffage, production d'eau chaude sanitaire, éclairage et auxiliaires (ventilateurs pompes) mais ne concerne pas les usages spécifiques (par exemple l'électricité utilisée pour

47 <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFARTI000032371852>

les équipements numériques). Au contraire, le décret tertiaire vise une réduction de toute la consommation d'énergie ce qui permet d'intégrer dans l'assiette des efforts à accomplir la question de l'augmentation de la consommation d'électricité pour le numérique notamment.

La loi climat et résilience du 22 août 2021 impose, dans son article 39 modifiant l'article L.228-4 du code de l'environnement, à compter du 1er janvier 2030, l'usage des matériaux biosourcés ou bas-carbone dans au moins 25 % des rénovations lourdes et des constructions relevant de la commande publique, selon des modalités à préciser par décret.

4. Actions menées dans les différentes sphères de l'administration publique

L'État et ses opérateurs

La Direction de l'immobilier de l'État (DIE), rattachée à la Direction générale des finances publiques (DGFIP), gère les près de 100 millions de m² du patrimoine immobilier de l'État et définit la stratégie nationale et les grandes orientations en la matière. Ces éléments se traduisent dans schémas directeurs immobiliers. La déclinaison au niveau local de la stratégie immobilière de l'État a lieu à travers des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) sous la responsabilité des préfets de région. Quant aux 500 opérateurs de l'État, ils effectuent des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) tous les 5 ans⁴⁸.

La DIE, qui a fait de la transition énergétique une de ses priorités⁴⁹, et le ministère de la Transition écologique pilotent la feuille de route nationale pour la transition énergétique dans les bâtiments de l'État de février 2018. Il s'agit de mettre à disposition des ministères et des Préfets une boîte à outils en matière de transition énergétique des bâtiments. Ce sont en effet les ministères et les préfets de régions qui disposent de l'essentiel des ressources en matière immobilière et qui sont par exemple chargés d'atteindre les objectifs du décret tertiaire pour les parcs placés sous leur responsabilité.

La démarche de validation interministérielle des projets immobiliers, généralisée en 2018 a intégré, en 2019, des critères environnementaux plus exigeants. Compte tenu des obligations réglementaires en matières de qualité environnementale des prises à bail nouvelles et de constructions neuves sous maîtrise d'ouvrage publique (cf. supra), les critères de performance énergétique et de réduction des émissions de gaz à effet de

48 <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/circ?id=41307>

49 <https://immobilier-État.gouv.fr/les-grands-dossiers/transition-energetique>

serre sur l'ensemble du cycle de vie des bâtiments sont évalués chaque fois que possible à travers le prisme du référentiel « Énergie positive, réduction carbone » (E+C-).

Au-delà des obligations réglementaires évoquées ci-dessus ou pour permettre la réalisation des objectifs affichés, plusieurs actions concernant l'amélioration de la performance énergétique de l'immobilier de l'État sont en cours et ont été reprises dans les engagements du dispositif « Services publics éco-responsables » annoncé par le gouvernement en février 2020 :

- **Suppression du chauffage au fioul** : l'achat de nouvelles chaudières au fioul ou la réalisation de travaux lourds de réparation sur ces chaudières sont interdits. Elles seront supprimées d'ici 2029 (des délais additionnels sont prévus pour les ministères de l'Intérieur et des Armées) ;
- 34 millions d'euros ont été mobilisés (contre 20 millions annoncés initialement) pour la mise en place de **travaux simples de réduction de la consommation d'énergie** (régulation du chauffage, utilisation de lampe à faible consommation), au titre d'un programme d'actions sur les immeubles de l'État. La DIE accompagne le déploiement de mesures relatives à la rénovation énergétique des bâtiments de l'État, par son programme «TIGRE» de financement de travaux immobiliers à gains rapides énergétiques ;
- Un programme de **rénovation des cités administratives**⁵⁰. Au nombre de 56, ces cités administratives, qui regroupent plusieurs services administratifs, forment un parc immobilier vieillissant, constitué d'anciennes casernes ou de bâtiments datant des années 1960-1970, particulièrement énergivores. Le gouvernement a engagé, pour 39 de ces cités, un programme qui consiste à rénover les bâtiments et à mutualiser certains services, notamment par le regroupement d'administrations supplémentaires au sein des cités. Le financement est assuré par une dotation d'un milliard d'euros sur 5 ans, intégrée au « grand plan d'investissement » (GPI). Le programme annonce un objectif de réduction de 2/3 de la consommation d'énergie et de 50 % des émissions de GES. Si la performance visée par site est ambitieuse et concerne des bâtiments très énergivores, cela ne porte que sur une petite partie du parc de l'État. En plus des bénéfices environnementaux, la rénovation de bâtiments publics permet d'offrir un meilleur service aux usagers et de meilleures conditions de travail aux agents et de

⁵⁰ <https://immobilier-État.gouv.fr/les-grands-dossiers/programme-renovation-cites-administratives>

réaliser des économies budgétaires (réduction des surfaces et de la facture énergétique) par unité de surface ;

- L'État s'est engagé à déployer un outil de suivi de consommation des fluides (eau et énergie) pour les bâtiments dont il est propriétaire, suivi dont les données ont vocation à être publiées en open data, en précisant la surface et le type d'énergie utilisée pour le chauffage du bâtiment.
- depuis juillet 2020, une campagne de sensibilisation des agents est menée auprès de l'ensemble de l'administration de l'État, afin de développer les comportements autonomes et responsables.

L'effort engagé et notamment les moyens financiers mobilisés ont été accrus dans le cadre du plan de relance avec une mesure dédiée à la rénovation énergétique des bâtiments publics tertiaires dotée d'une enveloppe de 4 milliards d'euros⁵¹ (qui inclut les financements dédiés aux collectivités, cf. infra), avec un focus sur l'immobilier de l'enseignement supérieur et de la recherche qui fait l'objet d'un appel à projet dédié.

Avec l'objectif affiché de permettre la rénovation thermique de 15 millions de m² (soit 15 % de l'immobilier de l'État), cette politique cible certaines sources d'émissions (les chaudières au fioul), certains axes d'amélioration (isolation thermique) et fait du chiffrage d'économie carbone un critère d'appréciation. Cependant, les modalités d'analyse de l'impact sur les émissions de GES restent floues et ne sont pas mentionnées sur le site de France Relance.

Malgré les délais très courts pour participer aux appels à projets, des dossiers ont été déposés à hauteur de 8 milliards d'euros d'investissement, ce qui montre l'ampleur des besoins. Alors que l'objectif, cohérent avec l'idée de « relance », était d'agir rapidement, on peut douter fortement que les dossiers retenus aient fait l'objet d'une analyse approfondie en matière d'impact carbone et des dossiers très divers ont été retenus⁵².

Par ailleurs, une démarche de valorisation de certaines catégories d'actifs (terrains, parkings,...) par le biais de projets photovoltaïques est actuellement lancée au niveau interministériel, sous le pilotage de la DIE.

⁵¹ https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/plan-de-relance/Renovation-energetique-batiments-publics.pdf

⁵² Cf. la description des projets financés dans la sphère Bercy (qui représente 25% de l'immobilier de l'État.) : https://www.entreprises.gouv.fr/files/files/enjeux/france-relance/plan_d_actions_climat_du_mefr.pdf -- page 89

Concernant le **secteur hospitalier et médico-social**, rappelons que les bâtiments d'un hôpital appartiennent à l'hôpital lui-même et sont gérés par le directeur de l'hôpital. 2,5 milliards d'euros sur 5 ans ont été fléchés sur la rénovation des EHPAD et l'accélération des projets d'habitat inclusif dans le cadre du « Ségur de la santé »⁵³. À noter que les établissements sociaux et médico-sociaux publics des collectivités sont par ailleurs éligibles aux aides accordées aux collectivités (cf. infra).

Les collectivités territoriales

Les collectivités territoriales sont responsables de leur parc immobilier. Elles ont leur propre stratégie immobilière. Il n'y a aujourd'hui aucun plan coordonné relatif à la réduction de l'empreinte énergétique des bâtiments des collectivités ou à la programmation de cette rénovation.

Pour autant l'État et ses opérateurs techniques (ADEME) et financiers (Banques des Territoires) appuient les collectivités pour qu'elles engagent un travail sur leur immobilier et respectent les obligations du décret tertiaire – cf. kit de synthèse réalisé par le gouvernement⁵⁴.

Dans le cadre du plan de relance, des moyens financiers ont été identifiés pour permettre de soutenir les collectivités qui souhaitent investir⁵⁵ : 950 millions d'euros pour le bloc communal (550 millions d'euros) et les départements (300 millions d'euros), 300 millions d'euros pour les régions, notamment pour rénover les lycées et 50 millions d'euros visant à favoriser la transition énergétique des équipements sportifs⁵⁶.

Ils viennent *a priori* s'ajouter à des enveloppes déjà identifiées sur le sujet qui passent par les dispositifs classiques de financement de la Banque des Territoires⁵⁷ et aux enveloppes gérées par les préfets, dans le cadre du « grand plan d'investissement » et de précédents plans de rénovation thermique, à hauteur de 3 milliards d'euros⁵⁸ (2 milliards d'euros de prêts

⁵³ Cf. <https://www.economie.gouv.fr/plan-de-relance/profils/administrations/plan-investissement-secteur-ehpad-habitat-inclusif>

⁵⁴ https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/kit%20%C3%A9lus_synth%C3%A8se.pdf

⁵⁵ Voir https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2021-02/20177-Guides%20maires-LIGHT_2.pdf (page 6 et suivantes).

⁵⁶ <https://www.economie.gouv.fr/plan-de-relance/profils/collectivites/renovation-thermique-modernisation-equipements-sportifs>

⁵⁷ <https://www.banquedesterritoires.fr/renovation-energetique-des-batiments-publics>

⁵⁸

http://www.planbatimentdurable.fr/IMG/pdf/renovation_energetique_des_batiments_des_collectivites_locales_juillet_2020.pdf et <https://www.ecologie.gouv.fr/plan-renovation-energetique-des-batiments>

bonifiés de la Caisse des Dépôts ; 0,5 milliard d'euros investis en fonds propres par la Caisse des Dépôts dans des opérations patrimoniales lourdes ou pour soutenir des modèles économiques innovants ; 0,5 milliard d'euros issus de dotation de soutien à l'investissement local (DSIL).

Ces moyens sont attribués par appels à projet ou via la contractualisation entre l'État et les collectivités (contrat-plan État Région pour les montants alloués au bloc régional). Une instruction aux préfets de novembre 2020 précise les travaux éligibles et les modalités d'octroi de l'enveloppe de 950 millions d'euros dédiée aux départements et aux communes⁵⁹. Comme pour l'appel à projet destiné aux bâtiments de l'État, malgré la présence de critères de sélection relatifs à l'impact sur le changement climatique, on peut douter, au vu de la procédure accélérée mise en place, que l'impact carbone des projets ait pu être évalué sérieusement et ait constitué un critère déterminant de la sélection des projets. La question de la conditionnalité des aides à l'investissement sera d'ailleurs abordée en partie 3. IV. B.

Plusieurs dispositifs d'accompagnement des collectivités ont été mis en place :

- Le programme CEE-ACTEE (action des collectivités territoriales pour l'efficacité énergétique)⁶⁰ date de mars 2019 et est porté par la FNCCR⁶¹. Il est doté de 100 millions d'euros et son objectif est d'aider les collectivités à développer des projets de décarbonation de leurs bâtiments publics (projets d'efficacité ou de remplacement de systèmes énergétiques) dans le cadre des certificats d'économie d'énergie (CEE). Le programme apporte un panel d'outils (aide à la décision, simplification des démarches) et de financements et met à disposition des experts techniques ou financiers. Il incite les collectivités territoriales à définir une stratégie avant d'agir et à se regrouper pour atteindre une taille critique. Ainsi, la mutualisation est un critère de sélection dans le cadre des appels à manifestation d'intérêt (AMI) qui donnent accès au programme, celui-ci visant à permettre à des acteurs qui n'ont pas les compétences suffisantes en interne (souvent pour des questions de taille donc de moyens) d'engager des actions.
- le réseau des conseillers en énergie partagé (CEP) est destiné aux communes de moins de 10 000 habitants. L'ADEME cofinance pendant une durée de trois ans des techniciens et ingénieurs qui conseillent des

⁵⁹ https://www.legifrance.gouv.fr/download/file/pdf/cir_45087/CIRC

⁶⁰ <https://www.programme-cee-actee.fr/programme/programme-actee/>

⁶¹ Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies, une association de collectivités territoriales spécialisées dans les services publics locaux en réseau comme l'énergie, le cycle de l'eau, le numérique ou les déchets.

groupements de petites collectivités (taille inférieure à 10 000 habitants) dans la mise en place d'actions de rénovation énergétique des bâtiments.

D'autres dispositifs permettent aux intercommunalités d'accompagner la rénovation énergétique des bâtiments des communes, notamment par la mise en place de services communs de l'énergie ou de fonds de concours facilitant les investissements.

C. Le numérique

De par la nature de ses missions, le secteur de l'administration publique est un gros utilisateur de ressources numériques pour son fonctionnement interne (de très nombreux agents sont dotés d'un ordinateur professionnel, certains d'un téléphone portable professionnel) et pour les services rendus, dans le cadre de la dématérialisation de nombreuses démarches administratives et du traitement automatisé de certaines d'entre elles. Des dispositifs numériques sont également de plus en plus utilisés pour la gestion des bâtiments ou la supervision des réseaux d'eau potable et d'assainissement. De même, le recours à la téléconsultation médicale pourrait bien se généraliser suite à la pandémie lors de laquelle son usage a cru de façon spectaculaire⁶².

C'est ainsi que la plupart des entités de l'administration publique sont susceptibles d'avoir une empreinte carbone numérique liée aux usages métiers par les agents, aux applicatifs utilisés pour la réalisation des missions (y compris donc des logiciels spécifiques développés pour le traitement de dossier ou pour des démarches administratives dématérialisées) et à l'utilisation d'infrastructures et de flux de données. Il conviendrait aussi de tenir compte de l'empreinte carbone des usagers : si la réalisation d'une démarche administrative de façon dématérialisée par un administré a une empreinte négligeable, l'accumulation pourrait devenir significative en cas d'un recours massif à des démarches en ligne. Il est de même du recours au numérique dans le cadre de l'enseignement scolaire ou supérieur (que ce soit pour le travail personnel, pour les interactions entre enseignants et élèves ou parents, ou dans des cas exceptionnels comme pendant la pandémie de coronavirus).

Dans la suite du rapport, on distinguera souvent, pour avoir une lecture plus fine des dynamiques et des impacts environnementaux de la transformation numérique de l'administration publique, les usages d'outils numériques dans le fonctionnement interne de l'administration publique (ce qu'on pourrait appeler le « back office ») et la

⁶² <https://www.ameli.fr/medecin/actualites/teleconsultation-et-covid-19-croissance-spectaculaire-et-evolution-des-usages>

digitalisation des relations avec les usagers au travers notamment de la dématérialisation des procédures (ce qu'on pourrait appeler le « front office »).

Le développement de l'administration numérique, dans les différentes dimensions évoquées ci-dessus, est très souvent présenté comme une priorité dans l'administration et même comme un « remède miracle » qui permettrait d'une part d'améliorer le service rendu aux usagers et de moderniser les méthodes de travail (et éventuellement de supprimer certaines tâches automatisables) et d'autre part de réduire les émissions de GES. En effet, le télétravail et les visio-conférences évitent certains déplacements des agents publics, la dématérialisation des procédures peut réduire les déplacements des usagers et certains dispositifs numériques permettent de se passer partiellement de l'usage de biens matériels (substitution du papier par des supports numériques pour les démarches administratives ou pour le fonctionnement interne de l'administration).

En témoigne par exemple l'importance accordée à la « transformation numérique » de l'État par le président de la République dans le discours prononcé à la convention des managers de l'État⁶³, ou plus concrètement les objectifs affichés dans le volet « transformation numérique de l'État et des territoires » du Plan de relance⁶⁴, qui vise la poursuite de la dématérialisation des procédures et le recours à l'intelligence artificielle pour le traitement des dossiers (développement de « chatbots » pour l'assistance aux démarches, automatisation des contrôles et de la correspondance administrative, etc.)⁶⁵.

Or, au-delà des précautions à prendre pour ne pas exclure des citoyens à cause de la dématérialisation (cf. encadré n°15), le numérique a une empreinte carbone significative. Loin de l'image d'« immatérialité » qu'on lui prête souvent, l'utilisation de technologies numériques repose sur des équipements et des services énergivores, que ce soit pour la production du « matériel » (ordinateur, smartphone, écrans, infrastructures de réseaux, etc.) et pour son utilisation (énergie mobilisée pour l'utilisation des réseaux et des terminaux et pour le stockage de données – sachant qu'une partie de la chaleur fatale des centres de serveurs peut être récupérée et utilisée). Enfin, la gestion des déchets électroniques (qui ont augmenté de 21 % en 5 ans) est consommatrice d'énergie, tout en constituant une opportunité puisque le recyclage des déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) peut limiter les besoins d'approvisionnement en matières premières.

L'empreinte carbone dépend alors des matériaux (et notamment des métaux rares) et de l'énergie utilisés pour la production du matériel, de leurs lieux de production, des caractéristiques des terminaux et des infrastructures mais aussi des usages (par

⁶³ <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2021/04/08/intervention-du-president-de-la-republique-emmanuel-macron-a-loccasion-de-la-convention-manageriale-de-letat>

⁶⁴ Cf. https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/PlanRelance_annexe-fiche-mesures.pdf page 155

⁶⁵ Voir la description des appels à projets lancés dans le cadre de la mesure du plan de relance : https://france-relance.transformation.gouv.fr/static/20201029_Plan-de-relance-transformation-numerique-de-l-Etat-et-des-Territoires_Livret-des-themes.pdf

exemple usage ou non de la vidéo lors d'une visio-conférence). Pour en savoir plus, les lectrices et lecteurs pourront se référer aux rapports du *Shift Project* « Pour une sobriété numérique »⁶⁶ et « Déployer la sobriété numérique »⁶⁷.

Par ailleurs, au moment d'estimer l'impact de la transformation numérique sur l'empreinte carbone de l'administration publique, il est important de rappeler qu'elle est déjà largement engagée et dans certains pans de l'administration en grande partie réalisée. En effet, bien avant d'être considérée comme potentiellement positive du point de vue des émissions de GES, la dématérialisation des procédures et le recours au numérique ont été considérés comme un facteur de réduction des coûts, une façon de sécuriser, automatiser ou accélérer les procédures, etc.

A partir de la fin des années 1980 et surtout des années 2000, l'amélioration de la performance de la micro-informatique et l'abaissement des coûts ont permis l'explosion de l'usage de l'informatique à la fois pour la gestion et l'efficacité des procédures administratives (possibilité de traiter ou contrôler automatiquement des données, de les réutiliser, etc.) et dans les pratiques quotidiennes des agents publics (développement de l'usage du courriel, etc.).

L'usage des systèmes d'information s'est ainsi depuis les années 2000 en interne, avec par exemple aujourd'hui environ 250 applications dans le périmètre des systèmes d'informations financiers de l'État (SIFE), ou le développement des SI, dits « décisionnels », qui permettent de pilotage de la gestion (par exemple des SI de contrôle de gestion) ou de l'activité (par exemple des SI de suivi des temps passés par les agents sur telle ou telle tâche, qui visent à améliorer l'allocation des ressources).

Cette évolution du « back office » s'est traduite par une évolution du « front office » avec la dématérialisation des procédures et notamment le développement des télé-procédures. En 1998, la création de la carte Vitale représente à la fois l'archétype et le point de basculement vers la dématérialisation des relations entre une administration (services de l'assurance maladie) et ses différents usagers (patients, professionnels de santé, pharmaciens, paramédicaux, etc.). La dématérialisation de l'accès aux services publics s'est poursuivie depuis dans toute l'administration publique (du compte personnel en ligne Ameli pour l'assurance maladie à TelePAC pour la gestion des aides aux agriculteurs en passant par le portail de déclaration des impôts en ligne, le service de paiement des amendes en ligne, les télé-services de l'agence nationale des titres sécurisés, etc.). Le plan Action publique 2018-2022 prévoit que 100 % des démarches administratives soient accessibles en ligne d'ici 2022, y compris par un smartphone.

La combinaison du développement des télé-services et du traitement informatisé des données ont amélioré considérablement dans certains cas les délais de réponse de l'administration : à titre d'exemple, en 2019, le délai de remboursement des soins par

⁶⁶ <https://theshiftproject.org/wp-content/uploads/2018/11/Rapport-final-v8-WEB.pdf>

⁶⁷ *The Shift Project*, Déployer la sobriété numérique, https://theshiftproject.org/wp-content/uploads/2020/10/Deployer-la-sobriete-numerique_Rapport-complet_ShiftProject.pdf

la CPAM de Paris était de 3 jours pour une feuille de soins électronique, contre 18 jours pour une feuille de soins papier.

Notons aussi que l'État poursuit une stratégie d'ouverture des bases de données nationales, au travers de la mission Etalab, chargée de porter cette politique d'open data à travers le portail national « data.gouv.fr ». L'objectif est à la fois la transparence, l'amélioration de l'action publique et la création de valeur (les données partagées trouvent des « réutilisateurs », publics ou privés, qui les intègrent dans de nouveaux services).

Ces évolutions conjointes ont eu un impact important sur la consommation d'énergie liée aux outils numériques, notamment au travers du développement des infrastructures et des équipements (serveurs de données, terminaux) mais aussi des logiciels de traitement des données de plus en plus sophistiqués, nécessitant un temps de conception important et surtout des flux de données massifs, qui se traduisent par une augmentation des besoins en matière de capacité de transport de données. Il en est de même du télétravail ou du développement de l'enseignement à distance (espace numérique de travail des élèves, etc.) qui nécessitent d'augmenter les capacités des infrastructures comme l'a montré la pandémie.

Cette transformation a également eu des répercussions importantes sur l'emploi public avec la disparition progressive des emplois de saisie de dossiers dans les logiciels (puisque une grande partie de cette saisie est désormais réalisée par les usagers, par les professionnels de santé pour l'assurance maladie, par les employeurs pour une partie des impôts, ou automatiquement sur la base des données déjà disponibles) et d'une partie des emplois d'instruction de ces dossiers, les logiciels utilisés assurant de façon automatique une grande partie des contrôles à mener (cohérence des données déclarées entre elles ou avec celles contenues dans d'autres dossiers, etc.).

Les conséquences en matière de consommation d'énergie et d'émissions de GES en général de la transformation numérique décrite ci-dessus suivent aujourd'hui des dynamiques différentes (et évolutives) :

- l'automatisation des tâches et le développement de télé-services qui en résulte ont désormais davantage d'impact pour les usagers (par exemple via la capacité à pré-remplir certains dossiers) que pour le « *back office* » où les gains d'échelle ont souvent été déjà réalisés. Alors que plus de 70 % des 250 principales démarches administratives peuvent être aujourd'hui réalisées en ligne⁶⁸, les évolutions à venir portent essentiellement sur la qualité de ces procédures dématérialisées.
- Les évolutions possibles relèvent surtout de l'amélioration des télé-services (possibilité de suivre l'évolution de son dossier, etc.) et de la simplification des procédures (pré-remplissage des formulaires, etc.) et on peut s'interroger sur le potentiel de réduction des déplacements physiques des usagers et de réduction

⁶⁸ <https://observatoire.numerique.gouv.fr/>

des dispositifs de guichet. Dans de nombreux cas, on semble avoir atteint une certaine forme d'étiage pour ce qui est du nombre de personnes se rendant dans des guichets. Ainsi, certaines DDT ont vu le nombre d'agriculteurs se déplaçant physiquement pour leurs dossiers de demande d'aides européennes dans leurs bureaux se stabiliser depuis quelques années, après une baisse significative les années précédentes (sachant que, par ailleurs, une partie de l'accueil physique précédemment assuré par les services de la DDT s'est reportée sur des organismes privés proposant des services payants d'appui à la télé-déclaration : le déplacement d'un usager vers les services de la DDT est alors remplacé par un déplacement vers ces intermédiaires – cf. également considérations sur l'impact potentiel de la dématérialisation en matière d'émission de GES en partie 5. IV.).

- Notons également que la diminution des déplacements des usagers a déjà entraîné un regroupement important des lieux d'accueil et autres guichets, avec un impact potentiel en matière de surface occupée (même si cela ne s'est pas traduit par une diminution significative de la surface des bâtiments publics dans le même temps) mais aussi une augmentation de la distance à parcourir pour les usagers et donc une augmentation des émissions moyennes liée à un déplacement vers un guichet administratif.
- Le développement des outils numériques collaboratifs (visio-conférences, serveurs de données partagées, etc.) va se poursuivre avec deux effets contradictoires : d'un côté, réduction des émissions liées aux déplacements en réunion ou aux déplacements domicile -travail dans le cas des agents en télétravail (avec certaines nuances possibles, cf. encadré n°14) et de l'autre, augmentation des émissions en raison de la nécessité d'adapter les infrastructures numériques à des flux de données toujours plus importants.
- Enfin, la dématérialisation des procédures administratives et l'usage de plus en plus constant des outils collaboratifs dans le cadre de la scolarité (avec la généralisation de l'espace numérique de travail, sans même parler de l'enseignement à distance pendant la pandémie) incitent chaque foyer à disposer d'un terminal –voir d'un terminal par personne - afin d'être en capacité de réaliser les démarches de la vie courante, même si ce n'est évidemment pas la cause principale de l'achat de smartphone ou d'ordinateurs.
- Tous ces phénomènes entraînent une augmentation des besoins en flux de données continuent à croître de façon importante et rapide.

Autrement dit, la question à se poser aujourd'hui est au moins autant celle de l'impact positif, en matière d'émissions de GES, d'une transformation numérique qui réduit certaines tâches ou les déplacements des agents ou des usagers que celle du risque de voir les émissions de GES liées à la consommation d'énergie pour les usages numériques continuer à augmenter.

Or, les émissions de GES liées au numérique sont passées de 2,9 % des émissions totales en 2013 à 3,5 % fin 2019. La consommation d'énergie liée au numérique augmente au niveau mondial quant à elle au rythme de 6,2 % par an⁶⁹.

De plus, les usages numériques mobilisent des matériaux rares dont l'utilisation est déterminante pour réaliser la transition bas-carbone d'autres secteurs de l'économie. On estime que 80 % de l'empreinte carbone d'un smartphone est lié à sa fabrication, pour une durée moyenne d'utilisation qui se situe autour de 2 ans⁷⁰.

La contribution nette du numérique à la réduction de l'impact environnemental d'une activité est donc largement à démontrer, au cas par cas, en prenant garde aux nombreux effets rebond.

Le schéma ci-dessous, issu des travaux du Shift Project sur le numérique, décrit les principaux postes d'émissions de gaz à effet de serre liés aux usages du numérique.

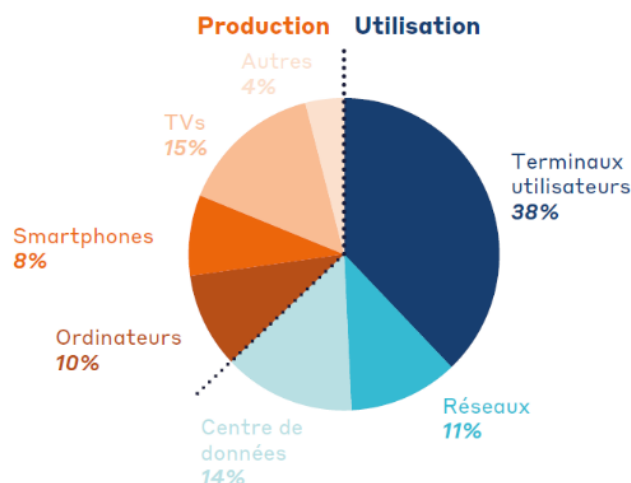


Figure 5 – Distribution des émissions de gaz à effet de serre du numérique par poste pour la production (37 %) et l'utilisation (63 %) dans le monde en 2019⁷¹.

Il est donc indispensable pour chaque organisation d'analyser l'impact environnemental et les émissions de GES de ses usages des outils numériques et des systèmes d'information, en prenant soin de bien distinguer les différents types d'usages.

⁶⁹ *The Shift Project*, Impact environnemental du numérique : tendances à 5 ans et gouvernance de la 5G – Mise à jour des scénarios prospectifs des impacts du numérique mondial et propositions pour le déploiement d'une 5G raisonnée, 2021

⁷⁰ *The Shift Project*, Déployer la sobriété numérique, 2020

⁷¹ *The Shift Project*, Impact environnemental du numérique : tendances à 5 ans et gouvernance de la 5G – Mise à jour des scénarios prospectifs des impacts du numérique mondial et propositions pour le déploiement d'une 5G raisonnée, 2021

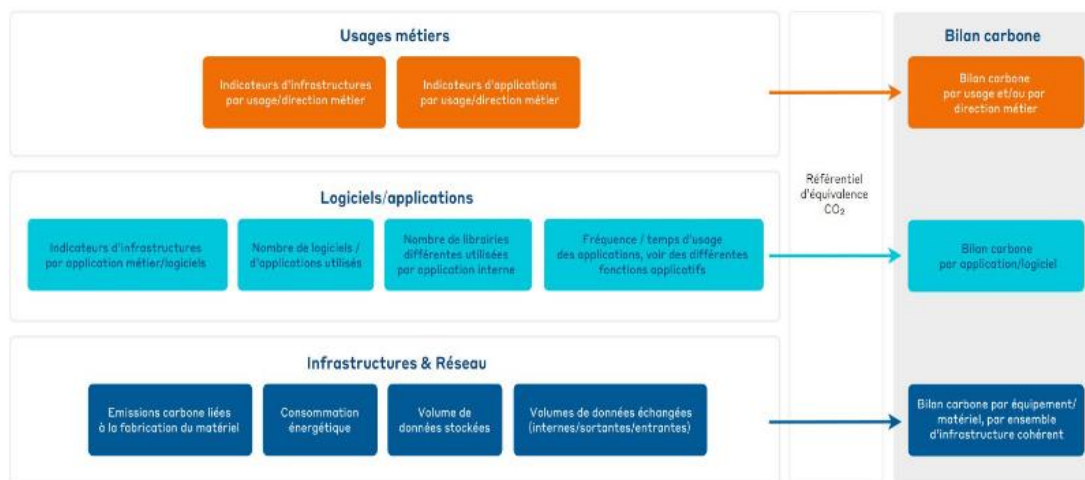


Figure 6 – Mesurer l'impact environnemental du système d'information à différents niveaux⁷².

A ce stade, la prise en compte du sujet dans les administrations publiques en est à ses balbutiements (cf. encadré n°7 ci-dessous).

En effet, la dématérialisation permet de limiter les déplacements des usagers et facilite le déploiement du télétravail dès lors que les agents instructeurs de dossiers peuvent utiliser un logiciel de traitement chez eux et n'ont pas besoin de dossiers « physiques ». Mais elle a aussi un effet en matière de consommation énergétique liée aux outils numériques : pas tant au niveau de la consommation énergétique des terminaux des usagers ou des agents publics en télétravail, mais parce qu'elle engendre des flux de données massifs et peut nécessiter le stockage sécurisé – et avec sauvegarde – d'un nombre très important de données, ce qui peut supposer des infrastructures informatiques lourdes et fortement consommatrices d'énergie.

La dynamique de dématérialisation des procédures en cours rend ainsi d'autant plus indispensables les démarches de réflexion sur l'empreinte carbone des systèmes d'information et la mise en place dans l'administration publique de stratégies de sobriété numérique (cf. 3. I. E.). Pour chaque applicatif d'interface avec les usagers ou de traitement d'une procédure, il est en effet indispensable, avant de se lancer dans le déploiement de nouvelles fonctionnalités, de mettre en balance d'un côté les bénéfices en matière de service rendu aux administrés, de sécurisation / automatisation des procédures et de l'autre les conséquences en matière d'infrastructures informatiques à mobiliser, de consommation d'énergie et d'empreinte carbone et dans tous les cas d'explorer les différentes modalités de mise en œuvre pour identifier les moins énergivores.

La plupart des structures dispose d'un schéma directeur des systèmes d'information (appelé « schéma directeur de la stratégie informatique » dans les organismes de sécurité sociale), qui définit les orientations pluriannuelles relatives à l'architecture

⁷² The Shift Project, production du groupe de travail.

des systèmes d'information, le renouvellement des infrastructures, les projets d'applicatifs, etc. Ces schémas abordent souvent les choix relatifs aux outils numériques ou aux prestataires techniques comme des sujets opérationnels et budgétaires, avec une logique utilitariste. Les critères environnementaux, la gestion des risques et les impacts des technologies ne sont pas ou insuffisamment pris en compte. En conséquence, ces schémas ne comportent pas aujourd'hui d'évaluation de l'empreinte carbone.

La connaissance quantitative de la question est sans doute très restreinte, que ce soit dans la sphère État ou dans la sphère des collectivités. Si certaines collectivités et certaines associations d'élus, telle l'Association des intercommunalités de France (ADCF)⁷³, se sont emparées du sujet, ce dernier reste en dehors du radar pour nombre d'entre elles⁷⁴.

Pour autant, la situation est en train d'évoluer et on peut ainsi citer l'exemple de la ville de Lyon qui a établi en 2021 un bilan carbone de ses équipements et services numériques pour en déduire un plan d'action en la matière⁷⁵.

En l'absence de données chiffrées sur les infrastructures, les équipements ou les flux de données mobilisés en interne ou dans la relation administration / usager, il paraît aujourd'hui impossible d'estimer l'empreinte carbone du secteur et l'impact physique de la « transformation numérique de l'administration » menée depuis de nombreuses années.

Quelques ordres de grandeur peuvent néanmoins être communiqués. Ainsi les organismes de Sécurité sociale considèrent que l'empreinte numérique d'un an de travail de bureau équivaut à 360 kgéqCO₂ par salarié, ce qui est loin d'être négligeable, si on compare par exemple aux émissions moyennes annuelles d'un agent public retenues pour les calculs effectués dans ce rapport, à savoir environ 845 kgéqCO₂/an.

⁷³ Cf. <https://www.interconnectes.com/wp-content/uploads/2021/03/WEB-Manifeste-FINAL.pdf>

⁷⁴ Voir par exemple l'étude sur le sujet de Green IT et Espelia à l'automne 2020 : <https://www.espelia.fr/fr/news/sobriete-numerique-et-collectivites-territoriales--quels-enjeux-decouvrez-l-etude-complete.html>.

⁷⁵ Pour plus d'informations, on conseille au lecteur de contacter la direction des systèmes d'information (DSITN) de la ville de Lyon.

Encadré 7 : Comment l'administration publique aborde aujourd'hui la question de son empreinte environnementale numérique

L'État a annoncé en février 2020, dans le cadre du programme « services publics écoresponsables », le « développement d'une stratégie de réduction de l'empreinte carbone du numérique public, comprenant notamment la sensibilisation des agents aux éco-gestes numériques et l'achat de matériel reconditionné ». Cette stratégie n'a pas encore été formalisée.

La Direction interministérielle du numérique (DINUM) est chargée de piloter cet « engagement ». On notera que le décret d'octobre 2019 fixant les missions de la DINUM⁷⁶ ne comporte pas de mention de la limitation de l'impact environnemental des outils numériques de l'État.

Si le programme TECH.GOUV lancé en 2019 aborde ces questions, la question du « numérique responsable » et si des moyens supplémentaires sont peu à peu mobiliser sur le sujet, il n'apparaît pas vraiment au premier rang des priorités dans les feuilles de route de la structure et de TECH.GOUV⁷⁷.

Pour autant, des actions ont été menées, en lien avec une prise en compte plus affirmée au niveau politique depuis plusieurs mois de la problématique de l'impact environnemental du numérique. Celle-ci s'est traduit par plusieurs rapports élaborés par le Conseil national du numérique et le Haut conseil pour le climat en juillet 2020, par l'ARCEP en décembre 2020, par l'ADEME en janvier 2021 ou sous l'égide du ministère des Solidarités et de la Santé s'agissant de l'e-santé (rapport sur l'impact environnemental du numérique en santé paru en mai 2021⁷⁸). Des mesures sur le sujet ont également été proposées par la Convention citoyenne pour le climat ou ont fait l'objet d'initiatives parlementaires.

Dans ce contexte, la feuille de route « numérique et environnement » publiée le 23 février 2021⁷⁹ ne porte pas exclusivement sur la question du numérique de l'administration publique mais aborde le sujet à plusieurs reprises. La fiche action 11 est dédiée à la question de l'exemplarité de l'État et d'autres

⁷⁶ Voir article 6 - <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000039281619/>

⁷⁷ Voir <https://www.numerique.gouv.fr/publications/tech-gouv-strategie-et-feuille-de-route-2019-2021/>

⁷⁸ https://esante.gouv.fr/sites/default/files/media_entity/documents/rapport_gt6_210517-2.pdf

⁷⁹ Voir <https://www.ecologie.gouv.fr/numerique-et-environnement-feuille-route> et <https://www.ecologie.gouv.fr/feuille-route-numerique-et-environnement> pour les versions résumées, et https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Feuille_de_route_Numerique_Environnement.pdf pour la version longue.

actions concernent directement l'administration publique (et en particulier l'État) :

- « *Mesurer l'empreinte écologique du numérique du ministère de la Transition écologique sur un an, comme démonstrateur ; produire une méthodologie standardisée de calcul de l'empreinte du numérique d'une administration et accompagner sa diffusion et son passage à l'échelle au niveau interministériel et auprès des autres organismes publics* ». Les travaux ont été engagés par le MTE avec l'appui de l'ADEME et la DINUM.
- « *Porter une stratégie de mesure et d'achat responsable de l'État via la diffusion des méthodologies développées avec le ministère de la Transition écologique, et d'un guide de l'achat numérique responsable début 2021. Cette stratégie intégrera notamment l'obligation à compter de 2021 pour les acheteurs publics d'acquérir des produits numériques reconditionnés ou de seconde main. Il s'agira d'atteindre progressivement 20 % des achats de téléphones fixes et portables et 20 % du matériel informatique (ordinateurs fixes et portables, écrans, accessoires, etc.) avec du matériel issu du réemploi ou de la réutilisation.* » Cette action s'est traduite dans les faits au printemps 2021 avec la parution d'un décret de mars 2021 pris en application de l'article 58 de la AGEC et la mise en consultation d'un guide sur l'achat numérique responsable en avril 2021⁸⁰.
- « *Enrichir la méthode MAREVA 2 (méthode interministérielle d'analyse et de remontée de la valeur [au sein de l'impact sur le service rendu et pas uniquement du coût financier] des projets numériques de l'État⁸¹), par un volet méthodologique intégrant des axes d'analyse d'écoconception pour diffuser les bonnes pratiques d'écoconception dans les administrations.* »
- « *Produire et participer à la mise en œuvre de boîte à outils à destination des agents afin qu'ils puissent actionner les leviers pour faire du numérique responsable une réalité* ». En ce sens, l'équipe chargée du numérique responsable au sein du programme TECH.gouv a pour objectif de diffuser des référentiels de bonnes pratiques sur l'achat, mais aussi sur l'écoconception des services numériques, sur les data centers et les clouds, sur les usages, la fin de vie des matériels et

⁸⁰ <https://ecoresponsable.numerique.gouv.fr/posts/guide-achats-numerique-responsable-version-beta/>

⁸¹ https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/files/documents/performance/controle_gestion/documentation/guides/15Guide_methodologique_MAREVA.pdf

la question des déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE), etc.

Par ailleurs, un certain nombre d'actions transversales de la feuille de route seront utiles à l'administration publique pour améliorer le diagnostic de son empreinte numérique, pour plus facilement mettre en œuvre les engagements pris en matière d'achat public ou pour communiquer auprès des agents publics. Parmi ces mesures, on peut citer : améliorer la connaissance de l'empreinte numérique, développer des outils et méthodes de mesures standardisés, publier des indices de réparabilité et de durabilité en application de la loi AGECE (loi anti-gaspillage et pour une économie circulaire) de février 2020, pouvoir collecter des données numériques, sous l'égide de l'ADEME et de l'ARCEP, et les rendre publiques (et éventuellement rendre cette collecte de données obligatoire) ; construire un baromètre environnemental des acteurs du numérique et suivre son évolution ; renforcer l'information des usagers et consommateurs ; former et sensibiliser les citoyens.

On notera cependant les éléments suivants :

- La question des collectivités territoriales n'est abordée qu'incidemment, sans mesure spécifique d'incitation ou d'accompagnement. Cela n'empêche pas les collectivités de mettre en place des stratégies de sobriété numérique, mais le besoin de disposer d'un appui en matière d'ingénierie, souvent évoqué par les collectivités, n'est pas mentionné. La mission confiée au Sénateur Bargeton par le Premier ministre sur les « solutions numériques locales pour la transition écologique », dont le rapport doit être remis à l'automne 2021 pourrait cependant permettre de compléter la feuille de route par des actions concernant les collectivités.
- La question de la sobriété n'est pas (ou presque pas) abordée dans cette feuille de route, qui traite presque exclusivement d'efficacité et non de sobriété (même si l'écoconception est mise en avant) et ne pose pas la question de la pertinence de certains usages au regard de leur empreinte numérique. Comme dans un certain nombre d'autres domaines de la « décarbonation », la question de la « sobriété numérique » semble trop souvent traitée de façon isolée et n'imprègne pas (ou pas encore) l'ensemble des travaux relatifs à l'évolution numérique de l'administration. En témoigne le fait que la prise en compte de l'impact environnemental des projets n'est pas mentionnée dans les critères de sélection des appels à projets de la mesure

« Transformation numérique de l'État et des territoires » du Plan de relance⁸².

- Il convient cependant de noter que la question de la « sobriété numérique » est un des axes de travail retenu à l'issue des États généraux du numérique pour l'éducation⁸³. Le champ lexical utilisé reflète bien la problématique de la sobriété numérique dans son ensemble (« Développer une réflexion sur les impacts écologiques du numérique débouchant sur des usages mieux maîtrisés des divers outils et ressources numériques », « élaborer un guide des « bons usages du numérique dans une perspective de développement durable » à destination des personnels, des parents et des élèves, à l'échelle d'un établissement »). Il en est de même du rapport sur l'impact environnemental du numérique en santé⁸⁴.
- La dépendance de certains secteurs – dont l'administration publique – envers les outils numériques n'est pas traitée, alors que la résilience des systèmes d'information à des situations météorologiques extrêmes ou à des crises sanitaires est un enjeu majeur. On pense à la capacité des serveurs à supporter un passage soudain et massif au télétravail ou à l'enseignement à distance ou à la part de plus en plus importante prise par le numérique dans le secteur de la santé (numérisation des dossiers patients, usage du numérique pour le pilotage des ressources, développement des outils numériques pour l'imagerie ou la biologie, téléconsultation) dans le cadre de plans gouvernementaux volontaristes qui, s'ils abordent la question de la sobriété, n'évoquent que très peu pas cette question de dépendance – résilience.

La « stratégie numérique responsable » annoncée dans la circulaire du Premier ministre de février 2020 devra donc, pour être à la hauteur des enjeux, être beaucoup plus ambitieuse que les actions menées jusqu'à présent ou annoncées dans la feuille de route sur le numérique responsable.

D. L'accueil du public

De nombreuses administrations publiques ont des services de guichet et d'accueil physique du public, même si la dématérialisation des procédures se développe de plus en plus. Il restera d'ailleurs toujours une part d'accueil physique pour certaines

⁸² Cf. https://france-relance.transformation.gouv.fr/static/20201029_Plan-de-relance-transformation-numerique-de-l-Etat-et-des-Territoires_Livret-des-themes.pdf

⁸³ https://etats-generaux-du-numerique.education.gouv.fr/uploads/decidim/attachment/file/517/propositions_egn_2020_Format_si_mple.pdf – Proposition 30 page 11

⁸⁴ https://esante.gouv.fr/sites/default/files/media_entity/documents/rapport_gt6_210517-2.pdf

procédures (même si le dépôt des dossiers de demande de délivrance de titres administratifs – carte grise, permis de conduire, etc. – en ligne et par courrier, se développe) et pour des publics spécifiques (personnes vulnérables n’ayant pas accès à outils numériques, personnes handicapées, résidents de zones blanches, etc.).

Par ailleurs, les émissions de GES liées aux déplacements des élèves ou étudiants se rendant sur les lieux d’étude font partie du bilan carbone des écoles, collèges, lycées et établissements d’enseignement supérieur. Les déplacements scolaires représentent au moins 26 millions de déplacements par jour, 30 % d’entre eux étant réalisés en voiture⁸⁵, ce qui montre l’importance du sujet, si on compare par exemple au nombre de déplacements domicile-travail des agents publics (même si tous les agents publics rentraient chez eux déjeuner le midi, cela représenterait un peu moins de 24 millions de déplacements)⁸⁶.

Enfin, les déplacements des usagers des équipements culturels et sportifs publics ou encore des parcs et espaces verts doivent également être intégrés dans le bilan carbone des gestionnaires de ces lieux. S’agissant des lieux culturels, on renverra les lecteurs intéressés aux travaux du Shift Project sur le secteur de la culture⁸⁷.

Si chaque usager est entièrement libre de choisir comment il se rend à un guichet d’un service public, à un cours à l’université, à la bibliothèque municipale ou sur une plage surveillée de la côte Atlantique, le moyen de transport utilisé peut être significativement influencé par des facteurs à la main de l’entité publique « gestionnaire » : l’existence de parking pour vélos ou voitures est un paramètre important, tout comme la proximité d’arrêt de transport en commun.

Les travaux menés n’ont pas permis d’identifier d’étude exhaustive sur les moyens de transport utilisés par les usagers de l’administration publique, ni de données chiffrées consolidées sur le nombre de visiteurs et de déplacements occasionnés par le recours à un service de l’administration publique : si les données disponibles sur l’observatoire de la dématérialisation des procédures⁸⁸ estiment que 80 % des procédures sont réalisées en ligne, elles ne renseignent pas sur le nombre de visites (certains usagers dans les guichets administratifs pour bénéficier sur place d’un appui à la déclaration en ligne).

Certains services administratifs ont cependant mis en place des décomptes qui montrent l’importance de l’accueil du public, même après dématérialisation des procédures.

⁸⁵ Baromètre Eco CO2 - IFOP, Les parents et les déplacements domicile – établissements scolaires, septembre 2020, <https://www.moby-ecomobilite.fr/sondage-ecomobilite-scolaire/>

⁸⁶ Notons qu’on ne peut pas simplement ajouter ces comptages de déplacements, puisque un certain nombre de déplacement domicile – travail d’agents sont en même temps le déplacement d’un élève vers un établissement scolaire.

⁸⁷ <https://theshiftproject.org/plan-de-transformation-de-leconomie-francaise-focus-sur-la-culture/>

⁸⁸ <https://observatoire.numerique.gouv.fr/>

Les données de la DGFIP⁸⁹ montrent ainsi que le nombre d’usagers reçus dans les services territoriaux des impôts, bien qu’en forte baisse depuis l’accélération de la dématérialisation et du pré-remplissage des déclarations en 2015-2016, reste important et représente encore 29 % des interactions en 2019.

Année	Nombre d’usagers reçus dans les locaux		Appels reçus		Contact par messagerie	
	En millions	En %	En millions	En %	En millions	En %
2014	17,7	52,5 %	8,1	24 %	7,9	23,5 %
2019	12,3	29 %	11	26 %	18,8	45 %

Données issues des rapports d’activité 2016 et 2019 de la DGFIP.

Tableau 3 – Répartition des interactions entre l’administration fiscale et les administrés entre contact physique, contact téléphonique, contact par messagerie.

De même, dans certaines directions départementales des territoires (DDT), même si tous les dossiers PAC sont « déclarés en ligne », 15 % des déclarants continuent à venir dans les locaux de la DDT chaque année pour réaliser leur déclaration – et le chiffre semble stabilisé.

De nombreux bilans carbone d’entités publiques accueillant du public de façon significative (délivrance de titres administratifs, gestion de prestation, etc.) n’incluent pourtant pas à ce jour d’estimation du poste 16 (« transports des visiteurs »). Pourtant, en raisonnant très grossièrement, l’empreinte carbone du déplacement d’un visiteur est de l’ordre de celle d’un déplacement domicile-travail d’un employé de l’entité et peut donc peser significativement sur le bilan carbone de celle-ci, dans les structures ayant de nombreux visiteurs.

Ainsi, pour les préfetures ayant estimé le poste 16 dans leur bilan carbone (cf. base de bilan GES de l’ADEME⁹⁰), ce dernier occupe parfois une part très importante des émissions (33 % pour la préfeture du Finistère, 50 % pour celle du Val d’Oise, pour prendre deux exemples correspondant à des contextes territoriaux très différents), surtout lorsque les émissions liées aux bâtiments sont faibles (ce qui peut être le cas si ce dernier est chauffé à l’électricité par exemple). Le poste 16, lorsqu’il est calculé occupe dans tous les cas une part significative du scope 3 du bilan carbone.

⁸⁹ Rapports d’activité 2019

(https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/dgfip/Rapport/2019/ra2019.pdf) et 2016

(https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/dgfip/Rapport/2016/RA2016_cahierstats_06_07_web.pdf).

⁹⁰ <https://www.bilans-ges.ademe.fr/fr/bilansenligne/bilans/index/siGras/0#page-bilans> et choisir

« Préfeture » dans le nom de l’organisme.

L'absence de dispositifs de mesure du nombre de visiteurs et, davantage encore, du moyen de transport utilisé constitue aujourd'hui une difficulté importante pour évaluer le bilan carbone complet des entités publiques accueillant du public et pour mettre en place les actions adéquates.

Notons enfin que la dématérialisation des démarches administratives, si elle entraîne une réduction des émissions liées aux déplacements, augmente les usages des outils numériques des particuliers et des entreprises, qui n'a pas vocation à apparaître dans le bilan carbone des entités administratives concernées, mais augmente celles des ménages et des entreprises : consommation d'énergie, achat de terminaux numériques, etc.

E. Les achats et la commande publique

1. Des achats très variés

Toute administration publique est amenée à acheter pour l'exercice de ses missions des fournitures, des services ou des travaux⁹¹ très variés – on reprend ici la distinction juridique dans la commande publique entre les achats de « fournitures » (c'est-à-dire de biens manufacturés), de « services » (prestations matérielles et immatérielles : nettoyage, gardiennage, assistance informatique, etc.) et de travaux (construction ou rénovation de bâtiments).

S'agissant des fournitures, toutes les administrations achètent (ou louent) des fournitures de bureau, du matériel informatique et de télécommunication et probablement des véhicules de service.

Dans le même temps, en fonction des missions exercées, elles peuvent acheter des fournitures très spécifiques qui couvrent un large spectre. On peut citer par exemple les fournitures suivantes :

- équipements ou outils de travail : pour les forces de l'ordre, pour les agents chargés de la voirie, pour les agents des collectivités et de certains opérateurs de l'État (ONF, conservatoire du littoral, parcs nationaux, etc.) qui entretiennent des espaces naturels (parcs et jardins, plages) ou des équipements sportifs et de loisirs, etc. ;
- matériel professionnel pour les établissements d'enseignement professionnel ou pour les travaux pratiques dans l'enseignement secondaire ou supérieur ;
- matériel nécessaire aux expérimentations dans les laboratoires de recherche ou les unités expérimentales ;
- matériel médical ou paramédical pour les établissements de santé ou les EHPAD ;

⁹¹ On reprend ici la distinction habituelle dans la commande publique entre les achats de « fournitures » (i.e. des biens manufacturés), de « services » (prestations matérielle et immatérielles) et de travaux (construction, entretien, rénovation).

- aliments pour la restauration collective publique (cantines scolaires, repas dans les hôpitaux ou les EHPAD), matériel pour le ramassage des ordures ménagères, lorsque l'administration compétente assure ces prestations en régie (cf. infra).

S'agissant des travaux, là encore la plupart des administrations sont amenées à acheter des travaux de rénovation et d'entretien des locaux qu'elles occupent quand elles sont propriétaires. Elles peuvent aussi acheter des travaux en lien avec les missions de leur champ de compétences : réseau d'eau ou station d'épuration pour le bloc communal, construction ou entretien des routes pour les collectivités et l'État, construction ou entretien d'établissements scolaires pour les collectivités, construction ou entretien des hôpitaux publics, etc.

S'agissant des services, les situations sont très diverses et la nature des services achetés dépend des compétences mais aussi des choix d'organisation :

- certaines achètent des prestations de nettoyage, d'accueil et de gardiennage ou d'entretiens des espaces vert – ou d'amélioration de la performance énergétique, tandis que dans d'autres, ce sont des agents de l'administration qui se chargent de ces activités ;
- certaines gèrent en interne tout ou partie de leurs systèmes d'informations avec leurs propres salles de serveurs et/ou leurs propres équipes de programmation des applicatifs et/ou une gestion en interne de l'assistance informatique, tandis que d'autres se limitent à la maîtrise d'ouvrage et achètent des prestations pour l'hébergement de leurs données, ou pour la réalisation des logiciels (programmation mais aussi maîtrise d'œuvre) ou encore pour l'assistance utilisateur au quotidien ;
- certaines disposent de services d'études tandis que d'autres ont recours à des prestataires spécialisés. Il en va de même pour le conseil en organisation qui peut être internalisé (certains ministères ont développé des équipes chargés de faire du coaching ou de l'appui à la conduite du changement) tandis que d'autres ont recours à des prestataires spécialisés.

La commande publique inclut également l'ensemble des marchés de concession et de délégation de service public⁹² lorsque la puissance publique confie à un tiers privé la restauration collective scolaire, le ramassage des déchets ou la distribution de l'eau (cf. encadré n°8 sur les prestations matérielles).

2. Des émissions difficiles à établir mais qui occupent une part significative dans le bilan carbone de l'administration publique

Les achats de fournitures ont un bilan carbone qui dépend des matériaux et de l'énergie utilisée pour leur fabrication, des émissions liées à leur acheminement (lesquelles dépendent de la distance à parcourir et du mode de transport utilisé). Les

⁹² <https://www.vie-publique.fr/fiches/20267-que-sont-les-marches-publics-et-les-contrats-de-concession>

émissions liées à l'utilisation de la fourniture en question dépendent par ailleurs des caractéristiques du produit (LED vs ampoule « classique » par exemple).

Dans le cas des marchés de travaux ou de services, ou des gestions concédées, le bilan carbone dépend des fournitures (produits d'entretiens pour un service de nettoyage, produits alimentaires pour un service de restauration collective) et des processus (mode de cuisson des aliments pour une société de restauration collective ; type de véhicule utilisé pour le ramassage des ordures ménagères ; type de moyen de transport utilisés par les personnels) utilisés par le titulaire du marché. Les prestations « immatérielles » (prestation de programmation informatique, prestation de conseil, prestation d'accompagnement dans le domaine social que la puissance publique délègue largement à des associations spécialisées) ont également une empreinte (empreinte du matériel informatique utilisé, modes de déplacements utilisés par les personnels du prestataire, etc.).

On perçoit ici la difficulté qu'il peut y avoir à établir un bilan carbone précis des achats d'une entité, qui supposerait en réalité de disposer d'éléments détaillés sur le bilan carbone de tous ces fournisseurs ou titulaires de marchés. C'est ce qui explique sans doute le fait que trop peu de bilan carbone comportent aujourd'hui une estimation du poste achats (cf. encadré n°3).

Pour autant, certaines administrations publiques ont réussi à estimer les émissions de GES de leurs achats. On constate alors que la part des achats et immobilisations est souvent très importante. Ainsi les achats de biens et de services représentent plus 40 % des émissions de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur (bilan carbone de 2018). Autre exemple : le guide de l'ADEME « L'achat public : une réponse aux enjeux climatiques » met en avant le poids des achats publics dans le bilan carbone de certaines entités. Le bilan carbone de 2012 de la Région Ile-de-France (11 500 agents à l'époque) attribue ainsi 32 % des émissions aux achats ; celui de la direction interdépartementale des routes Centre-Est (service déconcentré de l'État chargé de l'entretien de certaines routes nationales) en 2014 (880 agents à l'époque) attribue 56 % des émissions à ses achats. Dans le bilan carbone réalisé en 2020 par l'INRAE (l'institut national public de recherche en agriculture, alimentation et environnement de renommée internationale agronomique), 18 % des émissions sont liées à la fabrication des matériels scientifiques utilisés (alors que par exemple les déplacements domicile-travail des 10500 ETP représentent 13 % des émissions et les déplacements en avion 9 % des émissions).

Il n'existe pas d'analyse consolidée au niveau nationale de la commande publique sous le prisme des émissions des GES. Il est également difficile d'évaluer, même grossièrement, ces émissions, faute de pouvoir disposer d'une typologie quantitative et exhaustive suffisamment détaillée de la commande publique.

Ainsi, le baromètre de la commande publique piloté par la Banque des Territoires et l'Association des intercommunalités de France⁹³ donne une vue d'ensemble du poids relatif des différents acheteurs (État, régions, départements, bloc communal, etc.) et

⁹³ https://www.adcf.org/files/CP/Barometre-cdc-adcf_resultats_2019.pdf

des principales destinations de l'achat public (c'est-à-dire des missions auxquelles les achats se rapportent) mais avec un niveau de précision insuffisant pour être capable d'en déduire un bilan carbone. Quant à l'observatoire économique de la commande publique (OECB)⁹⁴, s'il s'attache à étudier la commande publique sous l'angle de la responsabilité sociale et environnementale, son enquête annuelle se limite à recenser le nombre de marchés qui contiennent une clause environnementale.

Encadré 8 : Focus sur la fourniture de prestations matérielles par les administrations publiques

De nombreuses administrations publiques fournissent des prestations matérielles aux usagers (souvent appelés « services publics d'intérêt commercial » ou SPIC lorsque les usagers participent au financement de ces prestations) :

- les communes ou groupements de communes sont responsables de la distribution d'eau potable (et du traitement des eaux usées), du ramassage et du traitement des déchets et de l'éclairage public ;
- l'État et les collectivités sont responsables de l'entretien des routes et de la voirie chacun pour le réseau routier qui le concerne ;
- les communes, les conseils départementaux et les conseils régionaux sont chargés de la restauration scolaire respectivement dans les écoles primaires, les collèges et les lycées, tandis que le CROUS propose des repas aux étudiants dans les restaurants universitaires ;
- les établissements de santé et les EHPAD fournissent une prestation dite d'hébergement (qui inclut la restauration, la blanchisserie, etc.) ; etc.

Selon les choix d'organisation, ces prestations peuvent être assurées directement par l'administration elle-même (auquel cas les administrations concernées ont recours à la commande publique pour acheter notamment les fournitures leur permettant de réaliser ces prestations), achetées en tant que prestations (par exemple pour la restauration) ou concédées à des tiers (auquel cas elles passent par le biais d'une délégation de service public, qui fait également l'objet d'une mise en concurrence, etc.). Les émissions de GES liées à la réalisation de ces missions apparaissent à des endroits différents : dans le cas d'une gestion en régie, la consommation d'énergie relève des scopes 1 et 2 alors que dans le cas d'une gestion concédée elle est inscrite dans le poste achats.

Dans ce contexte, certaines collectivités ont choisi, de façon intéressante, de présenter leur bilan carbone non seulement par poste d'émissions, mais

⁹⁴ <https://www.economie.gouv.fr/daj/observatoire-economique-commande-publique>

également par « missions », ce qui a fait ressortir **le poids important de certaines prestations dans le bilan carbone de l'administration publique.**

C'est ainsi que le bilan carbone réalisé en 2012 par le conseil départemental de la Gironde⁹⁵ montre que la gestion des infrastructures pesait à hauteur de plus de 40 % dans le bilan carbone du conseil départemental. De même, le bilan carbone 2018 du conseil régional de Bretagne fait apparaître le fait que les repas représentent un tiers des émissions des lycées⁹⁶.

Cela confirme la nécessité de réaliser des bilans les plus complets possible (cf. encadré n°3) et l'importance à accorder à la commande publique sur ces sujets. Cela étant, la prise en compte des enjeux de **réduction des émissions de GES et de résilience ne doit pas se limiter au fait de poser des exigences sur les fournisseurs des biens utilisés pour assurer ces prestations ou sur les titulaires des marchés de concessions** même s'il convient de s'assurer que les matières premières et intrants utilisés (aliments dans la restauration collective, matériaux de construction des réseaux d'eau ou des routes, lampes pour l'éclairage public, etc.) et les processus mis en œuvre (mode de cuisson des aliments, moyens utilisés pour la supervision de l'éclairage public ou d'un réseau d'eau – tournées d'agents versus capteurs numériques de surveillance, etc.).

Il s'agit aussi de **réfléchir à la meilleure organisation possible de ces missions** pour limiter les émissions et augmenter la résilience. Prenons quelques exemples non exhaustifs :

- s'agissant de l'éclairage public, le principal enjeu réside dans les économies d'énergie, compte tenu des caractéristiques du mix électrique français (avec l'exception notable de l'outre-mer). Si la consommation d'énergie totale de l'éclairage public est fonction des lampes achetées et de la façon dont elles ont été produites et acheminées, elle dépend aussi des choix en matière d'intensité lumineuse, d'éclairage nocturne (faut-il maintenir l'éclairage entre minuit et 4 heures du matin, etc.). En matière de résilience, l'éclairage public fonctionne à plein l'hiver en début de soirée et une consommation mal maîtrisée de cette consommation peut avoir des répercussions sur la capacité à répondre à la demande par des énergies décarbonées pendant ces périodes de pointe ;

⁹⁵ Source ADEME – repris de Conseil Général de la Gironde (2012), Plan Climat Air Energie de la Gironde 2013-2017 (pages 42 à 44)

⁹⁶ https://www.bretagne.bzh/app/uploads/20_DCEEB_SERCLE_01_bilan.pdf

- le bilan carbone d'un service de ramassage des ordures ménagères dépend de la périodicité du ramassage, des choix en matière de centralisation des usines de traitement, etc. ;
- les émissions de GES d'un service de restauration dépendent des choix de menus, de l'organisation retenue pour la fabrication (par exemple une cuisine centrale ou plusieurs cuisines) et la distribution des repas (par exemple le fait que les repas fournis à domicile par une mairie aux personnes âgées ou handicapées soient livrés une fois ou plusieurs fois par semaine).

Ces choix d'organisation, qui relèvent du donneur d'ordre et qui s'imposent ensuite aux concessionnaires ou aux fournisseurs, sont déterminants et renvoient à l'importance d'une approche systémique et coordonnée de la décarbonation.

Sur ces questions, voir aussi les encadrés n°10 sur la restauration collective et n°17 sur la gestion de l'eau et des déchets.

3. La durabilité de la commande publique, une priorité affichée dont la traduction concrète progresse lentement

La question de l'empreinte carbone des achats publics est englobée dans un effort plus global de promotion des achats « responsables » ou « durables », ce qui couvre aussi l'inclusion de clauses sociales, l'attention portée à l'accès aux petites et moyennes entreprises (PME) à la commande publique, etc. Cet effort se concrétise notamment dans un plan national d'action pour les achats publics durables (PNAAD) dont la troisième version – cette fois nommée « Plan national pour des achats durables » – pour la période 2021-2025, a été mise en consultation publique en juin 2021⁹⁷. C'est le Commissariat général au développement durable (CGDD) qui pilote ce plan, sachant que la Direction des achats de l'État (DAE) est engagée dans la déclinaison de ce plan pour l'État et ses opérateurs.

Dans le même temps, une mission parlementaire est en cours sur le sujet des achats durables⁹⁸, ce qui traduit l'intérêt politique pour le sujet.

Les actions portées par le PNAAD actuel et le futur PNAD renvoient aux leviers qu'ont les acheteurs publics. Ces derniers peuvent ainsi intégrer l'impact environnemental à plusieurs étapes de la démarche d'achat : au moment de définir l'objet du marché

⁹⁷ <http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/plan-national-pour-des-achats-durables-2021-2025-a2328.html>

⁹⁸ <https://blog.landot-avocats.net/2021/03/03/un-rapport-pour-une-commande-publique-durable/>

(par exemple acheter une voiture à motorisation électrique plutôt que thermique, ou des ampoules LED), des spécifications techniques attendues (par exemple le papier doit être recyclé, un ordinateur ne doit pas excéder tel poids, etc.) ou des conditions d'exécution (une prestation de ménage qui doit être effectuée avec des produits d'entretien bénéficiant d'un label environnemental, etc.). Il peut aussi être demandé une estimation du bilan carbone de l'offre, etc. Il s'agit donc à la fois d'être capable d'intégrer des critères pertinents dans les marchés, d'être capable de comparer les offres, mais aussi de suivre ensuite l'exécution du marché.

Cela s'est traduit par les la mise en œuvre de diverses mesures :

- obligations imposées aux acheteurs publics sur les caractéristiques de certaines familles d'achats (cf. encadré n°9 ci-dessous). Concrètement, une attention particulière a notamment été apportée jusqu'à présent par l'administration publique aux véhicules de service (cf. supra), au papier et au plastique, ou aux achats destinés à la restauration collective (cf. infra). La question de l'empreinte de l'impact environnemental des usages numériques faisant l'objet d'une attention croissante, des obligations en la matière ont également été introduites récemment. On peut comprendre la focalisation sur ce type de fournitures, dans la mesure où une très grande partie des entités de l'administration publique sont concernées ;
- développement du recours à des clauses environnementales, avec l'objectif, affiché dans le projet de PNAD 2021-2025, que d'ici 2025, 100 % des marchés notifiés au cours de l'année comprennent au moins une considération environnementale. Cet objectif reprend les obligations en la matière introduites par l'article 35 de la loi Climat et résilience d'août 2021 (cf. encadré n°9). Il vient renforcer des obligations de moyens préexistantes mais souvent limitées dans leur effet, même si pour ce qui concerne les achats de l'État, les familles d'achat faisant l'objet de recommandations relatives à la prise en compte des enjeux environnementaux sont nombreuses (au-delà des véhicules et de la restauration qui font l'objet d'obligation législatives, elles concernent l'informatique et les télécommunications, le mobilier et les fournitures de bureau, les prestations événementielles).

Cet objectif paraît très ambitieux dans la mesure où, selon la mesure réalisée par l'OCEP, seuls 15,8 % des marchés de plus de 90 000 euros hors taxes, représentant 18,6 % des achats publics en valeur, comportaient en 2019 une clause environnementale⁹⁹. On notera d'ailleurs la stabilité de ces chiffres par rapport à l'année précédente. Les résultats d'une enquête de l'OCEP, effectuée début 2020 et portant entre autres sur les achats durables¹⁰⁰ montrent ainsi que seule la moitié des acheteurs ayant participé ont mis en place une politique

⁹⁹

https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/marches_publics/oecp/recensement/pt-recensement%20chiffres%202019.pdf

¹⁰⁰

https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/marches_publics/oecp/recensement/OECP-Questionnaire-aux-acheteurs.pdf

d'achat durable au sein de leur structure (alors que des obligations existe en la matière, cf. encadré n°9). 2/3 des répondants déclarent avoir intégré des clauses environnementales ou sociales « au moins une fois » dans un marché.

Par ailleurs et surtout, l'inclusion d'une clause environnementale peut être très vague, peu ambitieuse ou à portée limitée (certains considèrent par exemple qu'il suffit d'exiger qu'un prestataire informatique trie ses déchets pour remplir l'obligation), peut ne porter que sur des engagements du fournisseur ou des éléments difficiles à vérifier dans le cadre de l'exécution du marché, etc. Bref, elle ne garantit en rien que les achats concernés auront un impact limité sur l'environnement (et encore moins une réduction des émissions de GES).

Encadré 9 : Les obligations des acheteurs publics et autorités concédantes en matière d'empreinte environnementale des marchés publics et contrats de concessions

Différentes dispositions législatives et réglementaires s'imposent actuellement à tout ou partie des entités de l'administration publique. Elles ont été renforcées par la loi Climat et résilience du 22 août 2021¹⁰¹.

De façon marquante, la loi Climat et résilience a ainsi complété les articles du titre préliminaire du code de la commande publique, en rajoutant, après l'article L3 qui dispose aujourd'hui que « *les acheteurs et les autorités concédantes respectent le principe d'égalité de traitement des candidats à l'attribution d'un contrat de la commande publique. Ils mettent en œuvre les principes de liberté d'accès et de transparence des procédures, dans les conditions définies dans le présent code. Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics.* », un article L31-1 rédigé ainsi : « *La commande publique participe à l'atteinte des objectifs de développement durable, dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale, dans les conditions définies par le présent code.* ». Le développement durable est donc aujourd'hui clairement un objectif de la commande publique au côté des principes fondamentaux de la commande publique.

Au-delà des considérations sur les objectifs de la commande publique, les dispositions du code de la commande publique susceptibles de permettre une meilleure prise en compte des enjeux de réduction des émissions de GES et de résilience peuvent être distinguées en deux grandes catégories.

¹⁰¹

https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/actualites/Fiche_explicative_loi_Climat.pdf

Une partie d'entre elles relèvent **d'obligations de moyens** :

- Le code de la commande publique prévoyait l'obligation de prendre en compte des objectifs de développement durable au stade de la définition du besoin par l'acheteur ou l'autorité concédante. La loi Climat et résilience complète et concrétise davantage cette obligation : les spécifications techniques des marchés publics et contrats de concession devront intégrer des objectifs de développement durable et les conditions d'exécution devront obligatoirement prendre en compte des considérations relatives à l'environnement.
- L'article 35 de la loi Climat et résilience a par ailleurs introduit l'obligation pour les acheteurs et autorités concédantes de retenir au moins un critère d'attribution prenant en compte les caractéristiques environnementales de l'offre, reprenant ainsi une proposition de la Convention citoyenne pour le climat. La loi n'a pas précisé les caractéristiques environnementales à prendre en compte ni l'importance à accorder à ce critère dans la note attribuée à une offre, contrairement aux recommandations de la Convention citoyenne pour le climat¹⁰².
- Cette disposition ainsi que la précédente, qui entreront en vigueur d'ici 5 ans, marquent une avancée importante. Il convient cependant de souligner le caractère vague de la rédaction et le risque de voir se multiplier des exigences environnementales superficielles.
- Depuis la loi relative à l'économie sociale et solidaire du 31 juillet 2014, les acheteurs publics dont le montant annuel des achats est supérieur à 100 millions d'euros HT ont l'obligation de réaliser un schéma de promotion des achats socialement et écologiquement responsables (SPASER) qui doit inclure, entre autres, « *des éléments à caractère écologique* »¹⁰³. La loi Climat et résilience du 22 août 2021 a renforcé les obligations relative aux SPASER qui devront, à compter du 1^{er} janvier 2023, comporter des indicateurs précis et des cibles à atteindre en matière d'achats. Par ailleurs, les SPASER doivent désormais être rendus publics (notamment sur le site internet des entités assujetties).

¹⁰² <https://propositions.conventioncitoyennepourleclimat.fr/objectif/renforcer-les-clauses-environnementales-dans-les-marches-publics/>

¹⁰³ Cf. articles L. 2111-3, D 2111-3 et R2111-3 du code la commande publique (<https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGISCTA0000037703458/>) et <https://www.economie.gouv.fr/daj/schema-promotion-achats-responsables-2019>

- La proposition de loi (PPL) « Réduire l’empreinte environnementale du numérique » en cours d’examen rajoute la notion de durabilité des produits et de sobriété numérique au SPASER.
- Il ne s’agit cependant que d’une obligation de moyens – non assortie de sanctions – et dont la mise en œuvre ne semble pas faire l’objet d’un suivi particulier. Par ailleurs, elle est limitée aux « gros » acheteurs : en 2019, il y aurait eu environ 25 000 acheteurs publics avec une moyenne d’achat de quelques millions d’euros. Le seuil concerne environ 160 collectivités publiques locales, dont seules quelques unités avaient effectivement mis en place un schéma, selon un rapport de 2018 du CESE¹⁰⁴ (à comparer au nombre d’établissements publics de coopération intercommunale – 1 266 – et de communes – plus de 35 000).
- Le code de l’environnement comporte un article L. 228-4, introduit par la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte et complété en dernier lieu par celle du 10 février 2020 sur l’économie circulaire, qui dispose désormais que : « *La commande publique tient compte notamment de la performance environnementale des produits, en particulier de leur caractère bio-sourcé. Dans le domaine de la construction ou de la rénovation de bâtiments, elle prend en compte les exigences de lutte contre les émissions de GES et de stockage du carbone et veille au recours à des matériaux de réemploi ou issus des ressources renouvelables* ».

Au-delà de ces obligations générales, **quelques familles d’achats font l’objet d’obligations plus précises et chiffrées :**

- La Loi d’Orientation des Mobilités (LOM) de 2019 impose des objectifs chiffrés à l’État sur les émissions des véhicules lors du renouvellement de son parc automobile (cf. supra encadré n°5). Un outil a par ailleurs été mis à disposition des acheteurs publics, dans le cadre du décret de mars 2019, pour évaluer l’empreinte carbone des véhicules ce qui permet d’établir un critère de sélection objectif et transparent pour les soumissions dans le cadre d’un marché public.
- L’une des dispositions phares de la loi EGAlim (loi pour « l’équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous ») de 2018 concernait l’approvisionnement en produits dits « de qualité et durables ». Les obligations en matière ont été renforcées par la loi Climat et résilience.

¹⁰⁴ Rapport du CESE en 2018 sur la commande publique responsable : https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Etudes/2018/2018_06_commande_publicque_responsable.pdf

Ainsi, l'ensemble des restaurants collectifs à charge de personnes morales de droit public (établissements scolaires et universitaires, établissements d'accueil d'enfants de moins de six ans, une partie des établissements de santé, des établissements sociaux et médico-sociaux et des établissements pénitentiaires) doivent proposer, au 1er janvier 2022, au moins 50 % de produits « de qualité et durables »¹⁰⁵. Dans la mesure où cette catégorie comprend les produits sous signes officiels d'identification de la qualité et de l'origine (SIQO) ou les produits issus du commerce équitable, et même si la loi Climat et résilience d'août 2021 a ajouté à la liste des produits entrant dans le décompte les « produits acquis principalement sur la base de leurs performances en matière environnementale et d'approvisionnements directs, le respect de cette obligation n'est pas équivalent à une baisse des émissions de GES et son impact en matière de réduction de ces émissions est difficile à mesurer. En revanche, elle contribue certainement à la résilience d'un territoire au travers de la redynamisation du tissu agricole et commercial local.

- Le décret du 9 mars 2021 relatif à l'obligation d'acquisition par la commande publique de biens issus du réemploi ou de la réutilisation ou intégrant des matières recyclées¹⁰⁶, pris en application des dispositions de l'article 58 de la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire de février 2020 (dite loi AGECE), fixe la liste des produits et, pour chacun d'eux, la part minimale des achats publics qui doit être issue des filières du réemploi, de la réutilisation ou du recyclage. Il couvre une large palette de produits (vêtements, fournitures de bureau, mobilier urbain, etc.). C'est de ce décret qu'est issu l'engagement d'achat de 20 % d'ordinateurs et de téléphones portables reconditionnés ou de seconde main. À noter également que le décret dispose que les informations relatives à la mise en œuvre de ces obligations doivent être transmises à l'observatoire économique de la commande publique.
- Dans son article 39, la loi Climat et résilience impose, à compter du 1er janvier 2030, l'usage des matériaux biosourcés ou bas-carbone dans au moins 25 % des rénovations lourdes et des constructions relevant de la commande publique. Un décret précisera la nature des travaux de rénovation lourde concernés et les seuils au-delà desquels l'obligation est applicable aux acheteurs publics.

¹⁰⁵ Obligation exprimée en montant d'achat hors taxe annuel.

¹⁰⁶ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043231546>

- Le décret du 7 avril 2016¹⁰⁷ relatif à la prise en compte de la performance énergétique dans certains contrats et marchés publics (codifié dans les articles R234-1 à R234-6 du code de l'énergie) dispose que les acheteurs de l'État et de ses établissements publics ne doivent acheter – dès lors que le marché dépasse un certain seuil – que des produits à haute performance énergétique. Ils doivent également imposer à leurs prestataires de ne recourir qu'à des produits à haute performance énergétique pour l'exécution des services résultant des marchés publics dont ils sont titulaires, et de n'acheter ou de ne prendre à bail que des bâtiments à haute performance énergétique. Ces obligations sont cependant soumises à un certain nombre d'exceptions et sont rarement mises en avant s'agissant des efforts faits par l'État en matière de commande publique. On peut dès lors s'interroger sur la portée et la mise en œuvre concrète de cette obligation.
- Notons enfin que la proposition de loi (PPL) « Réduire l'empreinte environnementale du numérique » (dite PPL REEN ou Chaize du nom du sénateur l'ayant déposé) en cours d'examen au Parlement introduit une obligation, pour les acheteurs publics, de privilégier i) à partir de 2022, les biens dont l'indice de réparabilité est supérieur à un certain seuil à fixer par décret et ii) à partir de 2025, les biens dont l'indice de durabilité est supérieur à un certain seuil.

Notons également que la loi « climat et résilience » a introduit la possibilité pour un acheteur public d'écarter un soumissionnaire qui ne respecterait pas les obligations, imposées par le code de commerce¹⁰⁸, de transparence sur les actions menées en termes de prévention des risques sociaux et environnementaux dans le cadre de son activité. Cette évolution et son articulation avec le renforcement des obligations des entreprises en matière de RSE pourraient devenir un levier puissant d'incitation du secteur privé à une meilleure prise en compte des enjeux de lutte contre le changement climatique et de résilience.

Les engagements pris dans le cadre de l'initiative « services publics écoresponsables » (cf. infra) sur l'alimentation et sur le renouvellement des véhicules s'inscrivent dans le cadre des objectifs fixés par la LOM (au moins 50 % des véhicules de service et de fonction acquis par les services de l'État et de ses établissements publics seront électriques ou hybrides rechargeables) ou reprennent mot pour mot la loi EGAlim. Ils incluent

¹⁰⁷ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFARTI000032371852>

¹⁰⁸ Article L225-102-4, applicable aux entreprises de plus de 5000 salariés – https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000035181820/

également des engagements sur les achats de papier et de plastique à usage unique.

- Le troisième axe d'action porte sur la formation et l'outillage technique et méthodologique des acheteurs publics, afin qu'ils adoptent une démarche, dans la rédaction de leurs marchés, puis dans l'analyse des offres et dans le suivi de l'exécution, permettant réellement un impact social positif et un impact environnemental limité des achats.

De nombreux outils ont ainsi été développés par différents acteurs (ADEME, CGDD, Direction des affaires juridiques du Ministère de l'économie, Direction des achats de l'État, associations d'élus, etc.) : guides juridiques et méthodologiques, plateforme RAPIDD¹⁰⁹ permettant d'échanger des exemples de rédaction de marchés et de créer une communauté d'acheteurs publics, etc. On notera que si certains pans de la commande publique sont très bien documentés juridiquement et/ou techniquement (alimentation et restauration collective, revêtement des routes, etc.), les ressources mises à disposition peuvent être limitées dans d'autres champs, comme celui du numérique, même si un premier guide des achats numériques responsables a été diffusé en mai 2021¹¹⁰.

La loi Climat et résilience d'août 2021 marque une ambition importante en la matière : en effet, afin de faciliter la mise en œuvre des dispositions relatives à l'intégration de critères environnementaux dans les spécifications techniques, les conditions d'exécution et les critères d'attribution d'un marché ou d'une concession, l'article 36 de la loi Climat et résilience prévoit la **mise à disposition au plus tard le 1^{er} janvier 2025 des acheteurs publics d'outils opérationnels de définition et d'analyse du coût du cycle de vie des biens pour les principaux segments d'achat**. Ces outils ont vocation à intégrer le coût global lié à l'acquisition, l'utilisation, la maintenance, la fin de vie, etc. Le travail à mener est gigantesque mais devrait assurément permettre une prise en compte tangible des considérations environnementales dans les achats et la commande publics.

Du côté de l'État et des opérateurs (et à l'exception des achats de défense), c'est la Direction des achats de l'État (DAE), placée auprès du ministère chargé du budget, qui est chargée de mettre en œuvre la promotion des achats « responsables », parmi d'autres objectifs qui lui sont assignés (performance économique, soutien aux TPE et PME, innovation, etc.). On notera que la DAE n'a pas compétence sur le secteur de l'hôpital public (ni bien sûr sur les collectivités territoriales).

¹⁰⁹ <https://rapidd.developpement-durable.gouv.fr/>

¹¹⁰ <https://ecoresponsable.numerique.gouv.fr/publications/guide-pratique-achats-numeriques-responsables/>

Outre la diffusion d'information, la sensibilisation et la formation des acheteurs publics de la sphère État, la DAE peut s'appuyer sur des outils potentiellement puissants pour orienter la commande publique. Elle peut ainsi utiliser deux outils qui peuvent permettre, entre autres objectifs, de promouvoir des exigences élevées en matière de performance environnementale et sociale :

- constitution d'un marché mutualisé, porté par la DAE ou délégué à un ministère particulièrement utilisateur des achats concernés. Dans ce cas, les ministères ont obligation de recourir à ce marché mutualisé (sauf dérogation expresse) : c'est le cas pour le secteur automobile, les terminaux informatiques ou les copieurs numériques, le papier ou la formation et les prestations de conseils ;
- définition d'une stratégie interministérielle d'achat qui définit les axes de performance, notamment sociale et environnementale qui doivent être intégrés par les ministères dans leurs marchés, sans obligation de recourir à un marché donné – ce qui permet par exemple d'avoir des fournisseurs ou prestataires PME ou locaux, qui ne seraient pas capables de participer à un marché national¹¹. Cette stratégie interministérielle peut être très détaillée et se traduire par un kit d'achat qui cadre précisément la rédaction des marchés passés par les acheteurs de l'État. Une stratégie interministérielle d'achat précède souvent la constitution d'un marché mutualisé.

L'objectif peut être multiple : faire des économies et gagner en performance économique (pour les marchés mutualisés), volonté de remplir des objectifs de politique publique précis (suppression des imprimantes individuelles par exemple), homogénéité des achats (par exemple en matière numérique avec des visées d'interopérabilité). Dans tous les cas, la dimension « achat responsable » est systématiquement analysée afin d'être intégrée aux marchés concernés. Il s'agit de caractériser des éléments relatifs à l'objet du marché, aux spécifications techniques des fournitures, services ou travaux achetés ou aux conditions d'exécution, qui garantissent objectivement une limitation de l'impact environnemental : critères précis sur les produits d'entretien dans la stratégie interministérielle sur les marchés de ménage (qui impose le recours à des écolabels), critères d'émissions de GES pour les véhicules dans le marché automobile, exigence sur la qualité du papier (qui doit être recyclé ou à défaut faire l'objet d'un écolabel et certifié comme issu de forêts gérées durablement) dans le marché mutualisé relatif au papier, etc.

La DAE exerce également la tutelle¹² de l'Union des groupements d'achats publics (UGAP), centrale d'achat public qui s'adresse à l'État et à ses opérateurs (qui représentent 45 % de son chiffre d'affaires) mais aussi au secteur hospitalier et aux collectivités (lesquels représentent un tiers de son chiffre d'affaires) et qui représente environ 15 % à 20 % de la commande publique de son ressort (c'est-à-dire hors marchés d'armement et BTP). L'État et ses opérateurs ne sont pas obligés (sauf dans

¹¹ Dans ce cas, il peut y avoir des marchés mutualisés au niveau régional pour les services déconcentrés, sous l'aide des plateformes régionales d'achat pilotées par les préfets de région.

¹² Avec le ministère de l'Éducation nationale, pour des raisons historiques.

le cas de marchés mutualisés portés par l'UGAP, cf. infra) mais fortement incités à avoir recours à cet outil en raison de sa praticité (les acheteurs n'ont alors pas besoin de rédiger un marché) et de l'intérêt économique.

Le développement des achats durables fait partie des objectifs fixés à l'UGAP dans son Contrat d'objectif et de performance (COP)¹¹³: elle bénéficie depuis 2013 du label « relations fournisseurs achats responsables » et est engagée dans une démarche de progrès en la matière¹¹⁴. Aujourd'hui 78,7 % des marchés ont une clause environnementale tandis que 59 % des achats « présentent un aspect développement durable ».

L'UGAP est par ailleurs porteur de certains marchés mutualisés de l'État (pour les véhicules, le papier, le mobilier et les fournitures de bureau, etc.). Il peut dans ce cas avoir un catalogue restreint pour les acheteurs de l'État qui passent par son intermédiaire, compte tenu des obligations qui s'imposent à eux ou qui sont fixées par la DAE : c'est ainsi que sur le secteur des citadines, le catalogue de l'UGAP pour les acheteurs de l'État ne comporte plus que des véhicules électriques en vertu de la circulaire du 13 novembre 2020. De même, le catalogue pour le papier ne contient que des références de papier recyclé – et non issu de la déforestation – pour l'État.

L'UGAP et la DAE définissent également ensemble, pour certaines familles de produits, même lorsqu'il ne s'agit pas d'un marché mutualisé imposé aux acheteurs de l'État, des marchés intégrant des critères environnementaux (par exemple sur les prestations de ménage) auxquels tous les acheteurs publics peuvent recourir. L'UGAP peut alors jouer un rôle de promotion d'achats durables ambitieux auprès de l'ensemble des acheteurs publics. Il est d'ailleurs incité par un nombre de plus en plus importants de clients issus des collectivités à donner des garanties sur la durabilité et l'impact environnemental de son catalogue. Un cercle vertueux semble ainsi engagé en la matière avec des acheteurs publics de plus en plus sensibilisés à la question des achats durables et des fournisseurs, comme l'UGAP, qui font de leurs efforts en la matière un critère de différenciation par rapport à la concurrence.

Les collectivités, en vertu du principe de libre administration, sont en effet libres de passer les marchés comme elle le souhaite, dans le respect des obligations législatives et réglementaires déjà évoquées.

Si le PNAD est censé couvrir la sphère des collectivités, il s'agit d'une incitation à la prise en compte des enjeux de durabilité et d'une volonté de mise en commun des ressources. De leur côté, les associations d'élus ou les collectivités d'un même territoire (voir par exemple l'association 3AR en Nouvelle Aquitaine¹¹⁵) mènent également un travail important de formation et de diffusion d'informations ou de guides méthodologiques. Enfin, les collectivités ont également mis en place des centrales d'achat régionales et peuvent par ce biais mener une politique d'achats durables susceptible d'irriguer l'ensemble des collectivités d'un territoire. De même

¹¹³ Voir § III.3.b.ii sur l'usage des COP pour faire de la décarbonation interne une priorité.

¹¹⁴ https://www.ugap.fr/achat-public-responsable/achat-eco-responsable_4519580.html

¹¹⁵ <http://www.achatsresponsables-aquitaine.fr/3ar/presentation>

que l'UGAP mène une politique volontariste en matière de RSE, certaines centrales locales pilotées par les collectivités ont ainsi des objectifs ambitieux en la matière.

Encadré 10 : Les actions en cours concernant la restauration collective publique

L'empreinte carbone d'un repas pris en restauration collective est liée aux émissions nécessaires à la production des denrées agricoles, à celles relatives à la chaîne d'approvisionnement, de transformation et de conservation des aliments et enfin à la préparation des repas. La production agricole recourt à des intrants dont la production et l'utilisation émet des GES (engrais, énergie pour le matériel de production mécanisé ou pour le chauffage d'une serre légumière hors saison, etc.) ou émet directement des GES, dans le cas de l'élevage de ruminants notamment. La chaîne logistique de transformation – conservation – distribution – consommation alimentaire consomme de la matière et de l'énergie (pour construire et faire fonctionner une usine agro-alimentaire, pour la cuisson des aliments consommables, pour le transport des produits de base ou des produits finis, etc.).

L'empreinte carbone d'un repas dépend donc de l'ensemble de ces facteurs et peut donc varier fortement selon le contenu de l'assiette, les modes de production des produits agricoles qui le compose, la longueur de la chaîne d'approvisionnement et la nature de l'énergie utilisée à chacune des étapes de cette chaîne.

Pour prendre des exemples extrêmes, une salade de haricots verts frais achetés en saison (en juin !) auprès d'un maraîcher certifié bio local émettra moins de GES qu'une salade de haricots verts en conserve produite en France, qui émettra moins que des haricots verts surgelés produits dans les serres du bassin méditerranéen ou au Kenya. On pourrait reproduire le raisonnement avec un poulet bio élevé en liberté et acheté localement et un « nugget » surgelé fabriqué à partir de poulet importé élevé en batterie et nourri avec du maïs ou du soja provenant d'une exploitation sud-américaine issue du défrichement de la pampa ou du Cerrado.

Pour donner des ordres de grandeurs, l'ADEME estime ainsi que si l'empreinte carbone moyenne d'un repas est de 2,04 kgéqCO₂, elle va de 0,51 kgéqCO₂ pour un repas végétarien à 6,29 kgéqCO₂ pour un repas classique avec bœuf en passant par 1,35 kgéqCO₂ pour un repas classique avec poulet¹¹⁶.

¹¹⁶ <https://www.bilans-ges.ademe.fr/fr/basecarbone/donnees-consulter/liste-element?recherche=repas> ou pour des données plus précises et détaillées : <https://www.bilans-ges.ademe.fr/fr/accueil/documentation-gene/index/page/Repas>

Périmètre et empreinte carbone de la restauration collective « publique »

L'administration publique est « responsable » d'un nombre très important de repas : ceux distribués dans les cantines scolaires (sous la responsabilité des collectivités territoriales compétentes) et universitaires, dans les hôpitaux, les EHPAD, les centres d'hébergement ou d'accueil public, etc. Les agents publics pilotent également les cantines utilisées par d'autres agents (qui peuvent être des cantines administratives, inter-administratives ou inter-entreprises).

En effet, conformément au principe de la participation du personnel à la gestion des activités sociales, la gestion du restaurant inter-administratif (RIA) est confiée en priorité à une association « loi de 1901 » dite « association de gestion d'un RIA » (AGRIA)¹¹⁷ et les agents publics membres de cette association déterminent les menus, les modalités d'approvisionnement, etc. Les sections régionales interministérielles d'action sociale (SRIAS), à travers la création d'une commission restauration, sont souvent chargées d'en suivre l'évolution et de veiller au développement d'une offre de qualité au niveau régional¹¹⁸.

Dans la suite du document, ces cantines sont intégrées dans le périmètre de l'administration publique, d'autant plus que, financées par de l'argent public (puisque les entités publiques employeuses subventionnent le prix des repas), elles sont soumises au code des marchés publics et aux règles de la commande publique. L'administration coordonnatrice d'un RIA communique au préfet de région toute information concernant le fonctionnement du restaurant, ce qui confirme que l'État considère avoir un droit de regard et un rôle à jouer en la matière.

Les travaux menés par le *Shift Project* ont conduit à estimer que l'administration publique fournissait environ 2 milliards de repas par an, soit deux tiers des repas consommés en restauration collective.

¹¹⁷ « Circulaire du 21/12/2019 relative au fonctionnement des restaurants inter-administratifs »
https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/Action_sociale/documents/Circulaire-RIA-20151221.pdf

¹¹⁸ <https://www.fonction-publique.gouv.fr/sections-regionales-interministerielles-daction-sociale-srias>

Type d'établissements	Nombre de repas servis par an (en millions)	Commentaires
Etablissements scolaires (maternelles au lycée) publics et privés	1 102	<i>Ce chiffrage n'inclut pas le personnel (enseignants, etc.), comptabilisé dans le calcul des déjeuners des agents publics.</i>
Etablissement accueil enfants (crèches, pouponnières, halte-garderie, etc.)	64	
Restauration universitaire	69	<i>On néglige ici les restaurants collectifs de l'enseignement supérieur hors université.</i>
Restaurants administratifs et inter-administratifs – y compris armée	155	
Etablissements de santé	220	
Etablissements médico-sociaux	450	
Etablissements pénitentiaires	55	<i>Ce chiffre n'inclut pas les personnels, décomptés dans le calcul des déjeuners des agents publics.</i>
TOTAL	2 115	

Non pris en compte : déjeuners liés à des activités proposés par les centres d'hébergements, les lieux de vacances des associations sociales du personnel (équivalent des comités d'entreprises), CCAS (centre de loisirs, portage de repas à domicile pour les personnes âgées, etc.).

Calcul effectué par le Shift Project à partir des données Restauco, ANSES, CNAF, CROUS, Ministère de la Justice.

Tableau 4 - Estimation du nombre de repas servis dans les restaurants collectifs relevant du périmètre de l'administration publique

L'ADEME estime que les émissions de GES d'un repas sont de 2,04 kgéqCO₂ en moyenne. soit une empreinte carbone d'environ de 4,31 MtéqCO₂ pour les repas servis dans les restaurants collectifs de l'administration publique. Si cela ne représente que 3 % environ des émissions de l'ensemble de l'alimentation des français sur une année, l'effet d'exemplarité et d'entraînement sur la filière alimentaire qu'une réduction forte de ces émissions pourrait susciter justifie de s'intéresser à la question.

Nota bene : il est difficile de reconstituer la part respective des deux modes de gestion de la restauration collective publique : gestion directe (c'est-à-dire préparation des repas par une entité administrative : cuisines centrales d'une commune, cuisine d'un lycée ou d'un RIA, etc.) ou gestion concédée à une entreprise privée. En réalité, les leviers à mobiliser pour limiter les émissions de GES des repas sont les mêmes, mais les actions détaillées à mener par les services compétents de l'administration sont un peu différentes. En gestion concédée, le levier réside dans les spécifications techniques et les conditions d'exécution du marché unique via lequel la restauration est concédée à une entreprise de restauration collective, ainsi que dans la négociation avec les soumissionnaires et dans le suivi d'exécution du marché. En gestion directe, l'acheteur public mène l'exercice avec une multitude de fournisseurs auxquels il doit imposer des critères, mais peut disposer d'une certaine marge de manœuvre pour modifier de manière plus réactive ses achats.

Dispositions en vigueur pour limiter l'empreinte carbone

Certains leviers de réduction de l'empreinte carbone de la restauration collective ne sont pas propres à l'administration publique. Celle-ci est soumise à un certain nombre d'obligations issues notamment de la loi dite EGAlim (loi du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous)¹¹⁹, obligations que la loi Climat et résilience du 22 août 2021 a renforcé :

- diversification des sources de protéines : cette mesure s'adresse aux restaurants collectifs servant plus de 200 couverts par jour en moyenne. Les gestionnaires des restaurants publics sont tenus depuis la loi EGAlim de présenter à leurs structures dirigeantes un plan pluriannuel de diversification de protéines incluant des alternatives à base de protéines végétales dans les repas qu'ils proposent. L'article 252 de la Climat et résilience pérennise l'expérimentation sur le menu végétarien hebdomadaire et les gestionnaires de tous les restaurants collectifs sont désormais tenus de proposer, au moins une fois par semaine, un menu végétarien. Les restaurants collectifs de l'État et de ses établissements publics sont tenus de proposer une option végétarienne quotidienne à compter du 1^{er} janvier 2023 tandis que les collectivités territoriales volontaires peuvent expérimenter l'option végétarienne quotidienne obligatoire ;
- lutte contre le gaspillage alimentaire : depuis le 21 octobre 2019, les opérateurs de la restauration collective (publique et privée) préparant

¹¹⁹ <https://agriculture.gouv.fr/les-mesures-de-la-loi-egalim-concernant-la-restauration-collective>

plus de 3 000 repas par jour disposent d'un délai d'un an pour proposer une convention de dons à une association habilitée. L'interdiction de rendre impropres à la consommation les excédents alimentaires encore consommables (introduite pour la grande distribution dans la loi de 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire¹²⁰) est étendue à la restauration collective à partir du 1er janvier 2020 (amende de 3 750 euros). Ces mesures renforcent les mesures législatives adoptées en 2015¹²¹ (obligation pour les collectivités de mettre en œuvre une démarche anti-gaspillage dans les restaurants qu'elles gèrent). La loi Climat et résilience d'août 2021 a de son côté prévu la mise en place d'une expérimentation sur les solutions de réservation de repas ;

- approvisionnement en produits « durables et de qualité » : la Loi EGalim dispose que l'ensemble des restaurants collectifs à charge de personnes morales de droit public, ainsi que les services de restauration scolaire et universitaire, ceux des établissements d'accueil des enfants de moins de six ans, une partie des établissements de santé, des établissements sociaux et médico-sociaux et des établissements pénitentiaires doivent proposer, au 1er janvier 2022, au moins 50 % de produits « de qualité et durables », dont au moins 20 % de produits biologiques. La loi Climat et résilience a rajouté un objectif sous-spécifique aux viandes et aux poissons pour lesquels les produits durables et de qualité devront représenter au moins 60 % à partir du 1^{er} janvier 2024 et de 100 % pour la restauration de l'État et de ses établissements publics.
- Cette même loi introduit l'obligation pour les restaurants collectifs d'afficher en permanence dans le restaurant la part des produits durables et de qualité et de produits issus de projets alimentaires territoriaux servis.
- Le décret n° 2019-351 du 23 avril 2019¹²² (qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2022) précise les modalités de mise en œuvre des objectifs d'approvisionnement en denrées alimentaires dites « de qualité et durables ». Il dispose en particulier que les personnes morales de droit public en charge de restaurants collectifs devront, lors de la passation de leurs marchés de fourniture de denrées alimentaires, prendre en compte les externalités environnementales liées aux produits en analysant leur cycle de vie (notamment le coût des émissions de GES). La pondération du critère lié aux externalités environnementales devra être comprise dans une fourchette située entre 10 % et 30 % de la note

¹²⁰ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000032036289?r=xJDFQuEb7P>

¹²¹ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000031044385/>

¹²² <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000038403867/>

totale. Par ailleurs, une offre ne pourra être retenue qu'à condition d'avoir obtenu au moins quatre dixièmes de la note maximale sur ce critère environnemental. Un bilan statistique de la mise en œuvre de ces obligations devra par ailleurs être établi annuellement.

- Cette mesure n'aura pas d'effet automatique sur la réduction des GES. En effet, la catégorie de produits visés comprend des labels fermiers, appellations d'origine et autres signes officiels d'identification de la qualité et de l'origine (SIQO) qui ne garantissent pas *a priori* de moindres émissions. Mais ces obligations peuvent participer d'un objectif de résilience et de redynamisation du tissu agricole et commercial local. L'objectif de la loi EGAlim n'était d'ailleurs que marginalement de réduire l'impact carbone de la restauration collective et visait davantage à soutenir l'agriculture française et à promouvoir une alimentation de qualité.
- La loi Climat et résilience a cependant renforcé l'objectif environnemental de cette disposition en ajoutant dans les catégories de produits entrant dans le décompte les « produits acquis principalement sur la base de leurs performances en matière environnementale et d'approvisionnements directs » et en ramenant au 1^{er} janvier 2027 la date jusqu'à laquelle les produits issus d'exploitations bénéficiant de la certification environnementale de niveau 2 peuvent être décomptés.
- En introduisant une obligation de prendre en compte les conditions de fraîcheur, la saisonnalité et le niveau de transformation des produits dans les marchés publics alimentaires, la loi Climat et résilience a également mis en avant des critères pertinents pour apprécier l'impact carbone des produits alimentaires acquis.
- Selon le bilan de l'initiative « services publics éco-responsables » publié en février 2021, le taux de produits de qualité ou durable achetés pour la restauration collective de l'État serait de 26 %¹²³.

Par ailleurs dans le cadre du plan de relance, 50 millions d'euros (dont 3,75 millions d'euros pour l'outre-mer) ont été débloqués pour les projets des cantines scolaires des petites collectivités souhaitant développer leur approvisionnement en produits sains, durables et locaux¹²⁴. La mesure concerne l'achat d'équipement et de matériel nécessaires à la cuisine, la transformation de produits frais (éplucheuse, robot de préparation, etc.), la lutte contre le gaspillage (armoire frigorifique, dispositif de distribution type

¹²³ Cf. <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/SPE%20-%20Bilan%20de%20lancement.pdf> – page 25. Ce chiffre ne concerne que les 40% de ministères et de régions ayant suivi cette donnée.

¹²⁴ <https://www.asp-public.fr/soutien-de-certaines-cantines-scolaires>

salad bar, etc.) ; des investissements immatériels (logiciels, supports de communication électronique, etc.) ; des prestations intellectuelles (audits, études, formations du personnel de cuisine, etc.).

De même, de nombreux outils sont mis à disposition des gestionnaires. La plateforme Optigede¹²⁵ de l'ADEME comporte un dossier sur la restauration collective qui traite d'alimentation durable. Via son site Localim¹²⁶, le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation et la direction des achats de l'État fournissent une boîte à outils pour accompagner les acheteurs publics de la restauration collective vers un approvisionnement local et de qualité, avec notamment un guide juridique intitulé « Favoriser l'approvisionnement local et de qualité en restauration collective » qui peut être facilement adapté à une restauration bas-carbone et résiliente.

Afin d'accompagner la mise en œuvre de ces mesures, un Conseil national de la restauration collective (CNRC), qui regroupe l'ensemble des acteurs du secteur, a été installé début 2019. Des groupes de travail, composés de membres volontaires, travaillent sur les outils d'accompagnement à la mise en œuvre opérationnelle de la loi EGalim, notamment sur le suivi des objectifs d'approvisionnement en produits durables ou de qualité et sur la qualité nutritionnelle des repas.

Au-delà des dispositions législatives et réglementaires et de l'accompagnement proposé, de nombreux acteurs individuels ont commencé à agir sur le sujet depuis longtemps et les initiatives vertueuses ne manquent pas que ce soit dans la sphère de l'État, dans le secteur hospitalier, dans les EHPAD, au sein des collectivités, ou dans les établissements d'enseignements¹²⁷.

¹²⁵ <https://www.optigede.ademe.fr/alimentation-durable-restauration-collective-cadre-reglementaire>

¹²⁶ <https://agriculture.gouv.fr/localim-la-boite-outils-des-acheteurs-publics-de-restauration-collective>

¹²⁷ « 2 repas végétariens par semaine pour les écoliers de Lille (14 000 repas par jour préparés à la cuisine centrale municipale) », France 3 Hauts-de-France, juillet 2018 (<https://www.youtube.com/watch?v=AdqTw8PJ7pE> 2:20) ; « Tous les jours, une alternative végétale dans mes cantines de la ville de Montereau depuis 2015 (400 repas par jour) »¹²⁷, Public Sénat, février 2018 (<https://www.youtube.com/watch?v=OLJzBrd5Oc> 2:25) ;

III. La résilience, un sujet encore peu pris en compte

Les lecteurs intéressés pour approfondir spécifiquement la question de la résilience pourront utilement consulter les travaux du Shift Projet sur la résilience des territoires¹²⁸, qui élargit la question bien au-delà de la question de la résilience des services publics et sur lequel les passages de ce rapport relatifs à la résilience se sont largement appuyés.

La résilience de l'administration publique peut être définie comme sa capacité à absorber les perturbations et à apprendre des crises pour faire évoluer sa structure et son fonctionnement afin de garantir, sur le long terme, la réalisation de ses missions, en respectant les principes d'égalité et de continuité du service. Ici, nous considérons principalement les perturbations et crises climatiques et énergétiques.

Les aléas associés au changement climatique qui peuvent avoir un impact sur l'administration publique sont nombreux : vagues de chaleur, sécheresses, inondations, submersion marine, érosion, cyclone. Ces aléas ont également un impact sur les ressources naturelles disponibles, sur les flux physiques et sur les marchés internationaux, ce qui peut entraîner des difficultés d'approvisionnement en énergie ou en biens et services indispensables au fonctionnement de l'administration.

A ces aléas s'ajoutent ceux liés à la raréfaction des énergies fossiles et à ses conséquences en matière d'énergie disponible pour l'ensemble de la société. Le fonctionnement de l'administration publique, comme l'ensemble de l'économie et de la société, repose largement sur un modèle énergivore et très dépendant des énergies fossiles, ce qui rend l'administration publique vulnérable aux ruptures ou intermittences d'approvisionnement.

A. La résilience de l'administration au cœur de la résilience de la société

La résilience de l'administration publique aux nouveaux risques climatiques et énergétiques, tout comme aux risques sanitaires ou cyber, présente un enjeu sociétal majeur : il s'agit de pouvoir assurer une continuité de service sur tout le territoire pour 67 millions de Français.

Pour certaines missions (par exemple la santé, la sécurité civile, l'ordre public ou l'approvisionnement en eau potable), toute interruption est théoriquement inenvisageable. Dans d'autres cas, des interruptions ponctuelles sont potentiellement supportables mais posent très rapidement des problèmes majeurs : enseignement ou cantines scolaires, délivrance de titres administratifs (permis de conduire, cartes grises, etc.), entretien des routes, etc. Dans d'autres, une interruption de courte durée

¹²⁸ <https://theshiftproject.org/article/manuel-resilience-elus-et-collectivites/>

est gérable mais pose rapidement des questions cruciales (par exemple les contrôles sanitaires dans les abattoirs ou dans les restaurants).

En cas de crise climatique (ou sanitaire), l'administration publique est par ailleurs doublement concernée : non seulement l'administration doit continuer à fonctionner, mais une partie de ses services est par ailleurs particulièrement sollicitée dans ces circonstances. Ainsi, alors même qu'elle doit assurer plus de services à la population (missions de sécurité civile, prise en charge des victimes, adoption de mesures économiques d'urgence, etc.), elle voit son fonctionnement interne perturbé. Ainsi, au-delà des possibles problèmes d'approvisionnement en énergie ou en matériel qui peuvent compliquer l'exercice des missions ou la coordination de la gestion de crise, il peut y avoir des difficultés d'accès physique des personnels (soignants pour ne citer qu'un seul exemple) à leur poste.

Si on évoque en premier lieu l'importance d'assurer la continuité des services aux usagers, il convient de rappeler que la capacité à les fournir dépend elle-même de la résilience de l'ensemble des fonctions dites « support » qui permettent le fonctionnement au quotidien de l'administration publique. Viennent à l'esprit en premier lieu les infrastructures informatiques sans lesquelles une grande partie des activités est impraticable. Mais l'incapacité qu'aurait à fonctionner un service de paie d'une entité administrative (par exemple en cas d'inondation des bureaux) serait aussi problématique en mettant à terme en difficulté de nombreux agents publics, ce qui ne manquerait pas de rejaillir sur leur capacité à accomplir leurs missions.

B. La limitation des émissions de GES n'est pas synonyme de résilience

En matière de résilience, l'administration publique est, comme tous les autres secteurs, dépendante de ses fournisseurs, en énergie et en électricité notamment.

La décarbonation proposée dans ce rapport conduit à limiter la consommation d'énergie fossiles et d'énergie en générale, mais il reste que les missions de l'administration publique nécessitent de l'énergie.

Par ailleurs, les actions à mettre en œuvre pour limiter l'empreinte carbone des administrations ne conduisent pas automatiquement à limiter l'exposition aux aléas climatiques et énergétiques et peuvent créer de nouvelles vulnérabilités.

Le développement du télétravail, le développement des services publics numériques et la dématérialisation des procédures, s'ils peuvent contribuer à réduire les déplacements et donc les émissions de GES et la dépendance dans les énergies fossiles, rendent l'administration dépendante de l'alimentation électrique et de la capacité à sécuriser les infrastructures numériques associées à ces services (serveurs de stockage des données, etc.).

S'il n'est pas lié au dérèglement climatique, l'incendie début 2021 du site du fournisseur d'hébergement OVH, qui a rendu inaccessibles les sites de nombreuses mairies, a illustré les conséquences concrètes que pourrait avoir une interruption de

l'approvisionnement électrique ou une surchauffe d'un centre de données, qui pourraient survenir lors d'un événement climatique extrême.

Dans un tout autre domaine, les mesures de sobriété ou le recours à des techniques moins carbonées peuvent limiter les quantités d'énergie à mobiliser pour la distribution de l'eau potable ou le ramassage des déchets. Mais les réseaux de distribution d'eau doivent aussi être capables de résister à des épisodes de froid ou de canicules extrêmes. Cela peut supposer l'usage de matériaux ayant une empreinte carbone supérieure à celles nécessaires pour garantir le fonctionnement dans les conditions climatiques actuelles. Ils doivent aussi pouvoir fonctionner même en cas de rupture de l'approvisionnement électrique, ou la mise en place de dispositif de fourniture d'énergie alternatif et potentiellement émetteur de GES (par exemple générateur alimenté avec des énergies fossiles). La prise en compte des aléas climatiques peuvent également nécessiter des travaux complémentaires pour limiter les ruptures d'approvisionnement au travers par exemple de l'interconnexion entre réseaux d'eau.

Il en va de même pour les infrastructures routières : les techniques de revêtement doivent à la fois avoir une empreinte carbone réduite et pouvoir résister à des événements climatiques extrêmes.

Enfin, l'évolution des mobilités doit aussi être analysée à l'aune de l'augmentation des aléas météorologiques. Le recours au vélo notamment en zone urbaine limite la dépendance aux énergies fossiles et présentera un intérêt même lorsque le parc automobile sera largement électrifié puisque la circulation en vélo devrait réduire la taille du parc automobile et donc la consommation d'énergie pour la construction et l'usage de véhicules électriques. Toutefois l'usage du vélo présente certaines vulnérabilités, par exemple pour se rendre sur son lieu de travail en période de canicule, de grand froid et de neige (ou même simplement de fortes précipitations). Dès lors, la capacité à transporter en toute circonstance sur leur lieu de travail les personnels de santé ou les agents chargés de la sécurité publique doit être une priorité lors de la réalisation des plans de mobilité au niveau d'un territoire.

Ceci illustre un point important : les scientifiques s'accordent (cf. rapport du GIEC publié à l'été 2021) pour dire que le dérèglement climatique est déjà suffisamment avancé pour que ses conséquences soient significatives à court terme. Il n'est donc plus question de limiter les émissions de GES pour « pouvoir vivre comme avant » mais de limiter les émissions de GES pour éviter le pire et en même temps de se préparer à vivre dans un monde différent avec des aléas climatiques importants.

Il ne s'agit pas de dire qu'il faut se préparer à une remise en cause profonde et inévitable du service public. Au contraire, il est convenu de souligner un point important pour les auteurs de ce rapport comme pour de nombreux (pour ne pas dire la plupart) des contributeurs, dont la prise en compte a été constamment en arrière-plan : si l'adaptation au dérèglement climatique suppose de réfléchir à de nouvelles organisations et sans doute de renoncer à certains aspects de notre vie actuelle, elle ne doit pas conduire, en ce qui concerne l'administration publique, à remettre en cause les principes du service public que sont la continuité et l'égalité d'accès.

Soulignons d'ailleurs qu'il y a ici un enjeu d'acceptabilité des mesures prises dans le cadre de la lutte contre le dérèglement climatique : la population comprendrait d'ailleurs difficilement qu'une transformation comme la dématérialisation des procédures, souvent présentée comme une façon de lutter contre le changement climatique en limitant les émissions de GES, non seulement mette en cause l'accessibilité de certains citoyens aux services publics (cf. encadré n°15 sur les risques du tout-numérique) mais conduise par ailleurs à des interruptions de service ou à des difficultés ultérieures justement liées aux aléas climatiques ou énergétiques.

C'est tout l'enjeu de la construction de la résilience de l'administration publique : anticiper pour limiter l'impact négatif des aléas sur l'accomplissement des missions et sur le respect des principes qui guident l'action publique. Ne pas agir aujourd'hui, parce que ce serait trop compliqué ou parce qu'une évolution volontariste de l'administration publique mal maîtrisée pourrait avoir des conséquences négatives sur le service public, c'est prendre le risque de subir plus tard des évolutions forcées qui remettront en cause brutalement cet objectif d'universalité.

Décarboner l'administration publique, c'est donc en même temps limiter son empreinte carbone, articuler les évolutions nécessaires avec le maintien (ou le renforcement) des objectifs assignés à la puissance publique, et limiter son exposition aux aléas liés à la problématique climat-énergie.

C. Un sujet encore insuffisamment traité

L'administration publique et tout ce qui la constitue – sa gouvernance, son organisation, son financement, ses pratiques professionnelles – se sont construits dans le temps et bien avant l'apparition de l'urgence climatique. Son héritage principal est celui des deux derniers siècles, qui ont vu une croissance économique et démographique sans précédent, alimentée par un recours massif aux énergies fossiles et aux ressources non-renouvelables¹²⁹. Partant de ce constat, il serait surprenant que l'administration publique soit parfaitement adaptée aujourd'hui aux enjeux du changement climatique, à la contraction forcée de l'approvisionnement matériel de la société et aux profonds changements nécessaires pour y faire face.

En outre (et en lien avec cette façon dont notre société s'est construite depuis 150 ans), la gestion des risques – et notamment des aléas climatiques – est trop souvent traitée sous le prisme de la recherche de solutions techniques et technologiques, ce qui présente plusieurs défauts :

- ces solutions techniques ne concernent souvent qu'un seul aléa alors qu'il convient d'adopter une approche intégrée des aléas énergie-climat et de leurs conséquences de moyen ou long terme (sur la biodiversité par exemple) ;
- elles ne font souvent que repousser ou déplacer le problème (typiquement dans le cas de la protection contre les inondations) ;

¹²⁹ Sur ce sujet, et sur la relation entre l'administration publique et les démocraties occidentales, voir Timothy Mitchel, *Carbon Democracy – Le pouvoir politique à l'ère du pétrole* (La Découverte, 2013).

- elles sont présentées comme des solutions sans prendre en compte la consommation d'énergie (parfois très importante) nécessaire à leur mise en place ;
- elles reposent souvent sur des réglementations et des procédures sectorielles, certes nécessaires mais qui peuvent empêcher une approche plus globale de la résilience.

Il convient aussi d'intégrer dans le panel des réponses l'évolution des organisations et la redéfinition des objectifs prioritaires des missions soumises à ces nouvelles vulnérabilités.

L'enjeu est alors d'avoir une réflexion systémique vis-à-vis de nouveaux risques, dont une partie ne sont pas aujourd'hui bien identifiés ou dont on ne sait pas estimer l'ampleur et les potentielles conséquences en cascade.

Or, la question de la résilience aux conséquences du changement climatique et de la transition énergétique reste encore très largement « en dehors du radar » dans le secteur public (de même qu'il l'est encore très largement dans l'ensemble de la société), même si la notion devient de plus en plus utilisée – parfois en la réduisant à l'idée de gestion des risques.

Il apparaît ainsi que l'approche « résiliente » n'est pas suffisamment au cœur des réflexions sur l'évolution de l'administration publique : le sujet n'est pas évoqué dans les priorités actuelles du gouvernement en matière de transformation de l'action publique.

Même lorsque l'on rentre dans des sujets précis, comme celui du numérique, la question de la dépendance aux outils numériques (et donc aux ressources énergétiques pour les faire fonctionner) d'une administration de plus en plus dématérialisée n'est pas ou très peu abordée. En témoigne la récente feuille de route « numérique et environnement » présentée par le gouvernement en février 2021 (cf. encadré n°7). France Stratégie a produit des documents sur l'évolution de la consommation énergétique du numérique¹³⁰ ou la consommation de matériaux rares pour alimenter les usages numériques¹³¹ et ces études pointent le fait que la croissance actuelle des usages numériques est incompatible avec les contraintes à venir en matière d'approvisionnement énergétique. Cependant elles n'abordent pas la question des dépendances que cela crée et des risques engendrés pour un certain nombre de secteurs économiques ou pour l'administration publique.

Il en résulte que peu de documents (tout au moins publics) approfondis existent aujourd'hui en matière de résilience. On peut cependant noter un intérêt croissant pour ces questions au sein des grandes collectivités comme la Ville de Paris, la région Bretagne ou le conseil départemental de la Gironde. Suite aux récentes élections

¹³⁰ <https://www.strategie.gouv.fr/publications/maitriser-consommation-energetique-numerique-progres-technologique-ny-suffira>

¹³¹ <https://www.strategie.gouv.fr/publications/consommation-de-metiaux-numerique-un-secteur-loin-detre-dematerialise>

municipales ont également été créées dans certaines communes ou intercommunalités des délégations « résilience » : on peut citer l'organisation retenue par la communauté d'agglomération de Carcassonne avec un vice-président délégué aux transitions écologiques, à la résilience et à la reconstruction ou les délégations à la résilience à Nantes Métropole, Bordeaux Métropole, Strasbourg, Grenoble ou dans le Grand Lyon. Restent que la résilience du fonctionnement interne est rarement abordée.

Côté État, c'est sans doute le ministère des Armées qui est le plus avancé en la matière avec la stratégie énergétique de Défense divulguée fin 2020¹³². Ce document très complet aborde la question de la dépendance énergétique, des risques liés au dérèglement climatique et dégage un certain nombre d'actions pour s'adapter à ce nouveau contexte. Il s'agit de faire de la transition énergétique en faire un « atout opérationnel » pour les armées, de réduire la dépendance aux énergies fossiles, bref d'être mieux préparé ou moins dépendant que d'autres.

D. Une culture de la continuité du service à mettre au service de la résilience

Pour autant, l'administration publique n'est pas démunie pour se préparer.

Elle bénéficie d'une culture déjà bien établie de la continuité du service. Ainsi les entretiens avec des personnels relevant d'administrations très diverses lors des travaux menés pour la réalisation de ce rapport ont certes confirmé l'absence de réflexions approfondies et formalisées sur le sujet mais ils ont aussi fait apparaître la capacité à reconnaître immédiatement la pertinence et l'importance du sujet.

Par ailleurs, un certain nombre d'outils, mis en place pour se prémunir de risques en matière de sécurité informatique, de crise sanitaire, d'inondation, de rupture d'approvisionnement alimentaire ou d'incident nucléaire, sont déjà en place : plans de continuité d'activité, organisation de cellules de crise, référents dans les administrations, exercices de simulation, etc. L'exercice SEQUANA de simulation de la Seine qui rassemble l'ensemble des acteurs publics concernés en est un exemple parmi d'autres.

Certains sujets font d'ailleurs l'objet d'une attention spécifique, comme les systèmes d'information, pour lesquels il existe, dans la sphère État, un référentiel général de sécurité (RGS), à valeur réglementaire¹³³. Si cet outil est surtout focalisé aujourd'hui sur la protection des données personnelles et les risques de cyberattaque dont les manifestations et les conséquences ne sont pas les mêmes que celle d'un événement climatique extrême, il définit les exigences des SI de l'État en matière de redondance

¹³² <https://www.defense.gouv.fr/actualites/articles/nouvelle-strategie-energetique-de-defense-consommer-moins-mieux-et-sur>

¹³³¹³³ <https://www.ssi.gouv.fr/administration/reglementation/confiance-numerique/le-referentiel-general-de-securite-rgs/>

(dispositifs de sauvegarde, serveurs de secours, etc.) et a aussi comme finalité de garantir au maximum le maintien en conditions opérationnelles des SI de l'État¹³⁴.

Tous ces éléments forment un socle à partir duquel il est possible de construire à la fois les réflexions prospectives nécessaires et les mesures permettant de renforcer la résilience et l'adaptation de l'administration publique aux effets de la double contrainte énergie-climat.

L'administration a également su apprendre de précédents échecs et prouvé sa capacité à mettre en place des organisations permettant de ne pas les reproduire. Dans le domaine de la santé publique, les leçons tirées de la canicule de 2003 ont conduit à développer de nouvelles procédures¹³⁵ et une nouvelle coopération entre acteurs du système de santé et au-delà (avec la mobilisation des mairies pour identifier les personnes à risque et assurer un suivi en cas de canicule), limitant ainsi l'impact des épisodes caniculaires ultérieurs. Il n'y a donc pas de fatalité mais des mesures à prendre, à tester dans des exercices de simulation, et améliorer et consolider au fil des retours d'expériences.

De la même façon, nul doute que des leçons structurantes seront tirées de la pandémie de Covid-19, sur la continuité des soins, la continuité pédagogique, le passage massif au travail à distance d'un instant à l'autre ou, pour parler de sujets moins médiatisés sur le maintien de certains services critiques comme l'approvisionnement en eau ou le ramassage des déchets. Ainsi, malgré des effectifs réduits en raison du contexte sanitaire et des difficultés d'approvisionnements en matériel d'exploitation, il n'y a eu aucune rupture du service d'eau potable et d'assainissement notamment, ni de problème en matière de qualité de l'eau.

Si la capacité d'organisation et l'efficacité des outils de gestion de crise est à saluer (par exemple dans le domaine de la santé), une partie de la réussite en matière de continuité de nombreux services publics pendant la pandémie Covid-19 est aussi indéniablement due à une forte mobilisation des agents et un tel fonctionnement présente des fragilités importantes, surtout si ce mode dégradé devient récurrent.

Ce qu'il faut retenir s'agissant de la situation actuelle de l'administration publique

De ce d'horizon des principaux postes d'émissions, on peut retenir que malgré le manque de connaissance précise dans un certain nombre de cas, les principaux postes d'émissions de GES et les actions techniques à mener pour les réduire sont bien identifiés.

¹³⁴ C'est le respect de ce référentiel qui a permis de rendre transparente pour les usagers de sites internet de l'État, à quelques exceptions très limités dans le temps près, l'incendie du site d'OVH début 2021.

¹³⁵ <https://solidarites-sante.gouv.fr/sante-et-environnement/risques-climatiques/article/le-plan-national-canicule>

La transition bas-carbone est d'ailleurs déjà engagée comme le prouvent les obligations législatives et réglementaires qui s'imposent à toutes les administrations sur la rénovation des bâtiments tertiaires, la restauration collective ou le renouvellement des véhicules. La loi Climat et résilience est venue donner une impulsion nouvelle en ce qui concerne la commande publique, même si beaucoup de chemin reste à accomplir sur un sujet à la fois très varié et complexe techniquement et juridiquement.

En témoignent aussi l'initiative « Services publics écoresponsables » lancée en février 2020 pour l'État (cf. encadré n°11 ci-dessous) et ses opérateurs, le plan « Bercy vert » du ministère de l'Économie¹³⁶ ou les objectifs ambitieux affichés par de nombreuses collectivités (« zéro carbone », territoire « résilient » ou « durable », etc.).

Pour autant, les actions engagées sont insuffisamment ambitieuses et souffrent de défauts importants :

- les actions restent souvent partielles et peu coordonnées, même si la diversité de l'administration, son éclatement entre de multiples entités plus ou moins autonomes ou les spécificités de la gouvernance des collectivités par exemple ne facilitent pas la mise en place d'une démarche généralisée ;
- les objectifs affichés manquent encore d'ambition et ont parfois tendance à se concentrer sur les sujets faciles et mûrs (comme la réduction du plastique ou le recours à du papier recyclé), alors que certains sujets plus difficiles comme le numérique ;
- La question de la sobriété est généralement passée sous silence, même si les contraintes budgétaires se traduisent par une forme de sobriété sur les achats. De ce fait, l'administration ne joue pas suffisamment le rôle de précurseur et de locomotive qu'on peut attendre d'elle.
- La question de la résilience est encore largement un angle mort au sein de l'administration publique.

Au final, la priorité n'est pas d'identifier des solutions « techniques » nouvelles ou spécifiques à l'administration, mais d'aider les structures à se lancer dans la décarbonation dans sont ensemble et à faire les bons choix. Il s'agit de réaliser un véritable changement de braquet, d'une part dans l'ampleur et l'intensité des actions menées et d'autre part dans le portage et la mise en œuvre. Autrement dit, il faut passer d'efforts qui reposent trop souvent sur l'investissement d'agents convaincus à un mouvement généralisé qui entraîne et accompagne l'ensemble de l'administration.

¹³⁶ Cf. <https://www.economie.gouv.fr/bercy-vert>

Encadré 11 : L'initiative « Services publics écoresponsables » lancée en 2020

Des démarches écoresponsables ont été engagées depuis 2008 par l'État, à l'occasion du Grenelle de l'environnement, puis dans le cadre du plan interministériel « Administration exemplaire » (2015-2020) qui donnait lieu à la publication d'un rapport annuel par ministère.

En février 2020 et sous l'impulsion du Conseil de défense écologique, une circulaire¹³⁷ du Premier ministre initie la démarche « Services publics écoresponsables »¹³⁸. Celle-ci rend obligatoires 20 mesures s'appliquant à tous les services de l'État, ses établissements publics et ses opérateurs. Elles portent sur la mobilité des agents, des achats plus responsables, la réduction de la consommation d'énergie dans les bâtiments publics, la suppression des produits phytopharmaceutiques, le recours à l'économie circulaire et la maîtrise de l'empreinte carbone du numérique. Certaines sont des actions à gains rapides, simples à mettre en œuvre et visant surtout à initier une dynamique, d'autres étaient déjà soumises à des obligations dont la mise en œuvre pourra être accélérée par la démarche, d'autres enfin sont radicalement nouvelles et requièrent l'adoption de lignes directrices adaptées.

Sans surprise, la plupart des mesures proposées recourent les pistes de réduction des émissions de GES identifiées dans ce document, sans pour autant les hiérarchiser ni estimer leur impact sur le bilan carbone de l'ensemble du périmètre concerné par la démarche.

Le dispositif est animé par le Commissariat général au développement durable (CGDD), à qui chaque ministère est tenu d'adresser un bilan annuel de suivi des engagements. Il collabore pour cette mission avec la Direction interministérielle de la transformation publique (DITP), bras armé de l'État sur la transformation de l'action publique. Afin de dresser le bilan de la mise en œuvre du dispositif, il est prévu qu'un comité de suivi se réunisse au moins une fois par an. Sous la présidence du secrétaire général du Gouvernement, il réunit le commissaire général au développement durable (délégué interministériel au développement durable), le délégué interministériel à la transformation publique, le directeur des achats de l'État, le directeur de l'immobilier de l'État, les secrétaires généraux des ministères (c'est-à-dire les responsables des fonctions « support » – budget, RH, système d'information, immobilier, etc. – de chaque ministère), le directeur des services administratifs et financiers des services du Premier ministre (qui

¹³⁷ <https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/44936>

¹³⁸ <https://www.ecologie.gouv.fr/services-publics-ecoresponsables>

pilote les organismes sous l'autorité du Premier ministre) et des préfets de région (en tant que témoins de la mise en œuvre de la démarche dans les services déconcentrés).

Le suivi au quotidien de la mise en œuvre des dispositions prévues par la circulaire de février 2020 est assuré par le correspondant « services publics écoresponsables » de chaque ministère ou service interministériel régional : il est nommé par le secrétaire général du ministère au niveau des administrations centrales, et par le préfet au niveau déconcentré. En pratique, dans chaque ministère, c'est le « haut-fonctionnaire au développement durable »¹³⁹ qui est le plus souvent désigné comme correspondant.

Le CGDD réalise chaque année un bilan de la mise en œuvre des 20 mesures socle avec des données quantitatives. Il est également prévu que ce bilan fasse le point sur la réalisation des bilans carbone et des plans de mobilité. Il est donc un aussi un facteur d'amélioration de la connaissance à la fois en permettant la consolidation des données au niveau de l'État et en incitant les services de l'État à réaliser des bilans carbone.

L'initiative prévoit par ailleurs la constitution d'une « communauté d'agents » engagés pour échanger les bonnes pratiques, trouver des solutions aux enjeux qui se poseront et favoriser l'émergence d'initiatives locales dans tous les services publics. C'est une des particularités de ce dispositif en réseau, qui laisse une forte ouverture aux initiatives locales et incite les ministères à être plus ambitieux de façon volontaire pour aller au-delà des 20 mesures qui forment le socle de la démarche. L'initiative est d'ailleurs pensée comme un ensemble dynamique, dont les mesures pourront être renforcées sur proposition des ministères.

Un premier bilan du programme a été diffusé à l'issue du premier comité de pilotage réuni le 24 février 2021, accompagné ensuite d'un bilan plus complet¹⁴⁰. Il en ressort les éléments suivants :

- les résultats chiffrés mis en avant restent limités : s'agissant de la commande publique, le bilan n'évoque que le papier recyclé, sujet symbolique mais marginal, et l'achat de produits alimentaires. L'engagement de renouveler le parc automobile à 50 % n'a manifestement pas été tenu en 2020 et sa mise en œuvre commencera en 2021. Cela traduit sans doute un déploiement encore insuffisant du programme (sachant que l'irruption de la pandémie au

¹³⁹ <https://www.ecologie.gouv.fr/hauts-fonctionnaires-au-developpement-durable>

¹⁴⁰ <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Bilan%20SPE.pdf> et

https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/bilan_de_lancement_spe_fevrier2021_VF_TS.pdf

moment même de l'annonce du programme n'a sans doute pas aidé à l'appropriation des engagements) mais aussi la difficulté à consolider des données sur le sujet ;

- le programme de travaux « simples et rapides » pour limiter la consommation énergétique des bâtiments a été renforcé (34 millions d'euros de « travaux simples » contre 20 millions d'euros prévus initialement) et la suppression des chaudières à fioul d'ici 2029 a fait l'objet d'une programmation ;
- si le déploiement se structure avec notamment un réseau des correspondants « services publics écoresponsables », la communauté des agents reste balbutiante puisque seulement 400 agents publics (sur les 2,4 millions concernés par la démarche) étaient inscrits mi-2020 sur la plateforme d'échange dédiée au programme. Le nombre a progressé depuis avec 650 agents inscrits.

Si ces premiers résultats peuvent paraître limités, l'effet d'entraînement semble fonctionner avec certains ministères (comme le ministère de l'Intérieur ou Bercy et son plan « Bercy vert ») ou certains préfets très allants et moteurs. Notons également que des entités non intégrées dans le périmètre se sont associées à la démarche de façon volontaire (Cour des comptes, Sénat, palais de l'Élysée,...).

Cependant, l'efficacité et l'impact direct du dispositif pourraient être renforcés sur plusieurs volets :

- les objectifs fixés manquent souvent d'ambition, reprenant des objectifs préexistants ou des obligations législatives et réglementaires ou se limitant à des sujets mûrs et (usage de papier recyclé, prohibition du plastique, etc.). Dans ce contexte, l'État joue insuffisamment son rôle de précurseur ou de locomotive ;
- compte tenu de la gouvernance et en l'absence de dispositifs de « sanction » (cf. partie 3. IV. A. 2. sur les limites des dispositifs de sanction dans l'administration publique), la configuration actuelle est plutôt fondée sur un principe de type « *name and shame* » à travers la remise annuelle d'un rapport public, principe dont l'efficacité est contestable ;
- après la communication initiale du gouvernement en février 2020, le projet ne semble pas avoir été réellement porté politiquement depuis : si un bilan 2020 a été réalisé, la communication gouvernementale interne et externe sur le sujet a été limitée. De même, le programme n'est pas présenté comme une priorité politique de premier rang : il n'est pas évoqué dans le compte-rendu du comité interministériel de

la transformation publique de février 2021¹⁴¹ et le communiqué de presse d'annonce du bilan est minimaliste¹⁴² ;

- la gouvernance déployée paraît fragile. En règle générale, il semble que les hauts-fonctionnaires au développement durable soient bien isolés pour mener le projet et pour mobiliser les structures sur cet objectif (cf. discussion sur le portage de ce type d'initiative et les « haut-fonctionnaires » en partie 3. III. A.). Le bilan publié en 2020 ne cache d'ailleurs pas la nécessité d' « affiner la gouvernance » ;
- si les moyens consacrés à certaines mesures ont été renforcés en 2020 dans le cadre du plan de relance (pour la rénovation thermique des bâtiments, ou pour le verdissement de la flotte de véhicules), ils restent limités – cf. partie 4. sur l'estimation des coûts financiers de la transformation proposée par le Shift Project ;
- en matière de méthodologie, l'initiative manque d'un référentiel de reporting pour définir et mesurer des indicateurs d'avancement et d'impact, parmi lesquels les émissions de GES. Ainsi, un chiffrage des gains carbone espérés devrait être effectué et mis en regard du bilan carbone de l'administration, afin de comprendre les ordres de grandeur en jeu et éventuellement donner lieu à des mesures supplémentaires. Un tel outil permettrait également de communiquer sur l'avancée du projet et pourrait servir de support pour faire de la pédagogie sur les mesures efficaces, les gisements de réduction des émissions, les ordres de grandeur, etc. ;
- le programme ne couvre pas les établissements de santé ou médico-sociaux publics, sans que cette exclusion paraisse s'expliquer par des arguments techniques ou institutionnels : l'explication est peut-être à rechercher dans les difficultés financières rencontrées par le secteur. Le CGDD va cependant engager un travail à l'automne 2021 avec les structures hospitalières ;
- les collectivités ne sont pas concernées par le dispositif et par les engagements listés en raison de la disposition constitutionnelle relative à la libre administration des collectivités – (cf. partie 4. IV. sur les pistes possibles permettant néanmoins de fixer des objectifs aux collectivités). A minima, tous les efforts (notamment politiques) devraient être faits pour que les associations d'élus (Association des Maires de France – AMF, Association des Intercommunalités de France – ADCF, Assemblée des Départements de France – ADF, Régions de

¹⁴¹ Cf. <https://www.modernisation.gouv.fr/salle-de-presse/dossiers-de-presse/dp-citp> et https://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/dp_citp_vdef_1.pdf

¹⁴² <https://www.ecologie.gouv.fr/comite-suivi-services-publics-ecoresponsables>

France) reprennent à leur compte ces engagements et incitent leurs adhérents à s'engager dans la démarche.

Ceci étant, le programme « services publics éco-responsables » constitue un socle intéressant pour construire un programme plus ambitieux de décarbonation, via 1) une deuxième vague d'engagements complétant et renforçant les engagements et les actions permettant de réduire les émissions de GES, 2) des engagements relatifs à la construction de la résilience, 3) une extension de sa portée sur l'ensemble de l'administration publique, en commençant par les hôpitaux publics, avec une réflexion à mener sur la meilleure façon d'embarquer les collectivités dans la démarche.

03

LE CHEMIN PROPOSÉ POUR DÉCARBONER L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Six axes de transformation ont été retenus, avec l'ambition qu'ils permettent à l'administration d'effectuer les transformations nécessaires à sa décarbonation et à sa résilience à long terme, tout en contribuant à la transformation de l'économie française dans son ensemble. Cela devra se faire sans mettre de côté l'objectif, recherché en permanence par l'administration publique, d'améliorer les services publics rendus, en phase avec les attentes exprimées par la population vis-à-vis de l'administration, en particulier celle de l'accessibilité aux services publics sur tout le territoire.

I. Amplifier les actions menées pour décarboner les principales sources d'émissions

Cet axe se décline en différentes actions qui portent sur les grands postes d'émissions de GES du secteur. La première action consiste néanmoins à mieux connaître l'empreinte carbone du secteur et de toutes ses entités.

A. Améliorer la connaissance des émissions au sein du secteur administration publique

- **Réalisation de bilans carbone** au sein de l'ensemble de l'administration publique : A minima, il convient de imposer la réalisation de bilans carbone portant sur l'ensemble des postes d'émission – et non plus sur les seuls scopes 1 et 2.

Les modifications relatives aux obligations de réalisation de bilan des émissions de GES actuellement discutées, qui devraient se traduire par des évolutions réglementaires, vont dans le bon sens, notamment l'obligation de prendre en compte les émissions indirectes significatives, alors que de nombreuses entités assujetties à l'obligation de réalisation d'un bilan carbone se limitaient aux émissions liées à la consommation d'énergie directe. Dans l'attente de cette évolution réglementaire, les administrations de l'État ont été incitées, dans le cadre du suivi du respect des obligations en matière de réalisation de bilans carbone, à anticiper la nouvelle réglementation.

Deux évolutions pourraient également être envisagées :

- Renforcer la fréquence des bilans carbone pour passer à des bilans annuels. Cela suppose pour chaque structure de mettre en place une méthode de recueil des données pertinentes et d'installer ce recueil des données comme un élément de l'activité des structures. Or, le fait même de recueillir les données régulièrement auprès des agents permet de sensibiliser les agents et peut être incitatif à faire évoluer ses pratiques.

- Etendre l'obligation à toutes les entités publiques, quitte à prévoir la possibilité de regrouper les petites entités (en raisonnant au niveau des intercommunalité par exemple). Une option serait d'envisager cette extension du périmètre d'ici quelques années, le temps que la pratique soit installée dans l'ensemble de l'administration et que les méthodes adaptées aux structures publiques puissent être consolidées et donc facilement mises en œuvre par les plus petites structures. Une autre serait de prévoir, au moins dans un premier temps, des versions simplifiées pour les petites entités, permettant de couvrir les principaux postes, même grossièrement.

D'une part, ces bilans pourront être agrégés à différents niveaux, afin de donner une image de la consommation énergétique et de l'empreinte carbone du secteur et de ses grands sous-secteurs, et pour permettre des actions transversales, y compris des obligations réglementaires (par exemple en matière d'achat public), et d'y consacrer les moyens (budgétaires et humains) nécessaires.

D'autre part, chaque entité disposant de son propre bilan sera en mesure d'identifier ses gisements de réduction d'émission et de consommation énergétique et de mettre en place un plan d'action concret. La connaissance d'un point de départ est par ailleurs indispensable à l'utilisation d'outils comme le « budget carbone », qui permet, pour une entité, ou souvent davantage pour un poste d'émission, de se fixer des objectifs de réduction des émissions en partant des émissions actuelles (cf. partie 3. IV. B et encadrés n°21 et n°24 sur les outils que sont le « budget carbone » et le « budget vert »). On peut ainsi tout à fait imaginer qu'une structure mette en place un dispositif de « budget carbone déplacement professionnel » plus ou moins collectif ou individuel, qui permet des arbitrages plus fins et plus intelligents entre des déplacements (un déplacement en avion n'est pas interdit mais se fait alors au détriment de nombreux autres déplacements moins émetteurs, ce qui peut être pertinent du point de vue des missions).

Cet exemple montre d'ailleurs combien il ne s'agit pas pour une entité d'avoir un bilan carbone « tombé du ciel » réalisé par un tiers mais d'en comprendre les tenants et les aboutissants pour prendre les bonnes décisions sur cette base (cf. proposition infra – en partie 3. V. A. – d'identifier pour les entités de l'administration publique un « pilote » interne de la décarbonation).

- **Consolider les données sur les principaux postes d'émissions – parc immobilier de l'administration publique et sa consommation énergétique (cf. infra), flottes de véhicules, et plus largement sur les achats publics (cf. infra également) et les rendre publiques** (avec une exception pour les marchés de défense et de sécurité déjà traités de façon distincte dans le code de la commande publique). En l'absence de ces données consolidées, toute évaluation des priorités d'actions et du coût des mesures à prendre est difficile (cf. infra partie 4), ce qui peut compliquer le lancement de mesures de transformation.

Des dispositifs de collecte de ces données doivent être mis en place pour pouvoir recueillir non seulement les données relatives à l'État mais aussi celles des établissements publics ou des collectivités. La transmission de ces données pourrait être rendue obligatoire, à l'image des obligations introduites dans le décret tertiaire et conditionner l'accès à certains financements (par exemple les aides à l'investissement pour les collectivités, cf. propositions en 3. IV. B.).

Améliorer l'inventaire de l'immobilier public et de ses consommations est indispensable pour calibrer les moyens financiers à mobiliser et fixer les priorités dans l'utilisation de ces moyens : si l'État, critiqué sur le sujet¹⁴³, s'est résolument engagé pour ses services et pour ses opérateurs dans un suivi précis de son parc immobilier et des consommations de fluides de ce dernier (cf. engagement pris dans le cadre du programme « services publics éco-responsables » décrit dans l'encadré n°11), on ne dispose pas de vision consolidée du patrimoine immobilier – et encore moins des consommations – de l'immobilier des collectivités. Selon la Cour des Comptes, seules 30 % des communes disposent d'un inventaire de leur patrimoine immobilier¹⁴⁴.

En 2019, seules 21 % des communes disposaient d'un outil permettant de connaître et de suivre leurs consommations et leurs dépenses énergétiques. Les dispositifs ACTEE et CEP (cf. partie 2. II. B) permettent certes d'agir en la matière, mais la question d'une généralisation de ces pratiques et de l'accompagnement de l'ensemble des collectivités reste posée (cf. partie 3. VI. B. sur l'accompagnement des collectivités).

L'application du décret tertiaire devrait cependant permettre d'avoir une vision plus précise de l'immobilier des collectivités sur le périmètre d'assujettissement, même si le report d'un an des obligations d'information de la plateforme OPERAT n'est pas un bon signal.

La création d'un observatoire de la décarbonation des collectivités (cf. proposition en 3. IV. C.) pourrait permettre par exemple d'étendre l'obligation de reporting annuel à l'ensemble des bâtiments publics (c'est-à-dire aux bâtiments publics non-tertiaires telles que les stations d'épuration, les centres de traitement des déchets ou les usines de potabilisation de l'eau) et à la question de l'éclairage public.

Enfin, l'outil de suivi et de reporting créé par l'État devrait être mis à disposition des collectivités (même si elles peuvent choisir d'avoir recours à d'autres outils sur le marché) et des établissements de santé, l'intérêt étant de pouvoir disposer d'informations comparables.

¹⁴³ Le Conseil de l'Immobilier de l'État, organe consultatif créé en 2006 critiquait dans son avis de février 2018 le manque d'outils de mesures de consommations de fluides et d'évaluation des résultats des actions engagés : voir https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/cie/publications/avis/Cie_2018-04_avis-transition_energetique.pdf.

¹⁴⁴ Les rapports de la Cour des comptes pointent régulièrement les manquements en matière d'inventaire du patrimoine pour les collectivités. Voir par exemple https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-09/20190924-rapport-Finances-publiques-locales-2019-fascicule2_0.pdf

Dans le domaine de la commande publique, **les missions de l'observatoire économique de la commande publique devraient être renforcées** pour permettre une meilleure compréhension de son contenu, de son empreinte carbone, des mesures mises en œuvre par les entités de l'administration publique en la matière, etc. L'amélioration du suivi de l'utilisation des clauses environnementales et sociales fait d'ailleurs partie du projet de PNAD 2021-2025. Il devrait ainsi engager, avec l'appui de l'ADEME au besoin, un travail précis de cartographie de la commande publique sous l'angle de l'empreinte carbone des différents achats. Cela suppose de modifier les missions de l'observatoire, établies par décret¹⁴⁵ pour inclure une mission relative aux « achats responsables » et de renforcer l'observatoire en matière de moyens humains (ce qui serait probablement totalement négligeable au regard des personnels du ministère de l'économie).

Le recensement des achats publics (qui fait partie des missions de l'OECF et dont les modalités sont fixées par arrêté¹⁴⁶), devrait **intégrer une obligation de transmission d'information sur l'utilisation de clauses environnementales par les acteurs publics**. Cette obligation de « reporting » pourrait ensuite être approfondie et détaillée sur certains postes d'achat, en particulier lorsqu'il existe des obligations ou des références techniques en la matière. Le décret relatif aux obligations en matière d'achat de produits issus des filières du recyclage et du réemploi de mars 2021 prévoit ainsi que les pouvoirs et autorités adjudicateurs déclarent, auprès de l'Observatoire économique de la commande publique, la part de leur dépense annuelle consacrée à l'achat de ces produits. Ces dispositions doivent être étendues à d'autres informations sur les achats.

- **Au-delà des données chiffrées, il est important de rassembler des données qualitatives sur un certain nombre de sujets : perception de la situation ou de certaines pistes de transformation par les personnels (ou par les usagers), etc.** Ainsi l'enquête réalisée début 2021 par le collectif de laboratoires de recherche labos|point5¹⁴⁷ rassemble à la fois des données chiffrées instructives sur les déplacements professionnels et personnels des personnels, mais aussi des informations intéressantes sur la perception par les personnels de laboratoires des équipements informatiques, de leurs déplacements, du recours à la visio-conférence, des exigences d'exemplarité (48 % des personnels interrogés pensent que le secteur de la recherche doit aller plus loin en matière de réduction des émissions que ce qui est attendue en moyenne en France), ou le niveau de connaissance sur l'ordre de grandeur des émissions de GES. Ces éléments sont souvent indispensables pour construire des plans d'action pertinents mais aussi réalistes et capables de susciter l'adhésion des personnels, condition indispensable à leur mise en œuvre et à leur réussite. Ils peuvent constituer une étape importante pour un projet de conduite du changement – cf. également sur le sujet la partie 3. V..

¹⁴⁵ Article R2196-2 du code de la commande publique : https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000037729519.

¹⁴⁶ Arrêté du 22 mars 2019 : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000038318714/>

¹⁴⁷ <https://labos|point5.org/les-enquetes/enquete1-resultat>

B. Optimiser la consommation énergétique du parc immobilier public

Comme pour d'autres axes de décarbonation, la première action consiste à **faire du critère « émissions de GES » un critère de décision dans tous les choix relatifs à la gestion de l'immobilier public**, qu'il s'agisse de la gestion quotidienne ou des plans de rénovation ou d'investissements.

Cela veut dire intégrer la performance énergétique et la réduction des émissions de GES dans les **schémas directeurs immobiliers, les plans pluriannuels d'investissements** (et pas seulement pour les plans de rénovation énergétique, mais aussi pour les travaux de modernisation ou de mise en conformité), mais aussi dans le choix entre différentes options de travaux, dans les **marchés publics** et la sélection des offres (cf. aussi partie 3. I. F.).

L'enjeu est alors de **former les gestionnaires immobiliers** à la prise en compte du carbone comme élément incontournable, aux côtés des éléments financiers, de même qu'il convient de former et sensibiliser toute la chaîne hiérarchique à l'importance du sujet (cf. partie 3. VI. A. sur la formation).

C'est seulement sur ces bases que l'ensemble des pistes évoquées ci-dessous pourront réellement se traduire par une réduction des émissions de GES du parc immobilier public.

1. Mettre en œuvre un plan ambitieux de rénovation énergétique du parc tertiaire public

La rénovation énergétique de l'immobilier public est sans doute le chantier le plus délicat à mener parmi les actions de décarbonation de l'administration. Les solutions techniques sont connues et on peut même espérer des progrès en matière de performance et de coût à mesure qu'une filière de rénovation énergétique sera consolidée et en mesure de proposer une offre complète et intégrée, ce qui renforce l'importance d'un grand plan de rénovation de l'immobilier public, qui serait structurant pour la filière en lui donnant des perspectives sur la durée.

La difficulté réside dans l'ampleur du chantier qui nécessite un effort financier massif et soutenu dans le temps pour parvenir à réduire significativement la consommation énergétique des bâtiments publics (cf. 4. I. A. et 4. II. B.) qui aborde la question du coût et du financement de la rénovation du parc immobilier public). Dans la mesure où tout ne pourra pas être fait d'un coup, pour des questions de financement, mais aussi de capacité à faire de la filière¹⁴⁸, c'est aussi un travail majeur d'organisation et de planification, de qualification des solutions qui est nécessaire.

¹⁴⁸ On n'aborde pas ici la question de la capacité du secteur des travaux publics, qui devra dans le même temps répondre à la demande de rénovation énergétique des logements. Ces questions font l'objet de travaux du Shift Project de mise en cohérence entre les différents secteurs traités par le PTEF.

Réussir ce chantier à la hauteur de l'enjeu qu'il représente repose sur certains principes d'actions, à décliner au niveau national comme pour chaque propriétaire de bâtiments tertiaire :

a. Viser des objectifs de réduction de la consommation énergétique... et des émissions de GES

Le décret dit « tertiaire » propose une réduction progressive de la consommation énergétique pour atteindre soit l'objectif de 60 % de réduction de la consommation énergétique en 2050 par rapport une année de référence de la décennie 2010, soit un niveau de consommation de référence (pour les bâtiments tertiaires qui auraient déjà atteint un certain niveau de performance énergétique).

Cet objectif contribue évidemment, en diminuant la consommation énergétique, à réduire les émissions de GES et à faciliter la transition d'un monde où abondaient les énergies fossiles à un monde contraint en matière de ressources énergétiques. Mais il pourrait être complété par un objectif de réduction des émissions de GES, ce qui induirait une réflexion sur le mix énergétique utilisé par les bâtiments, indépendamment de leur niveau de performance énergétique. Autrement dit **les objectifs devraient être fixés à la fois en unité énergétique et en unité carbone.**

Sans attendre que la réglementation intègre des objectifs exprimés en unité de carbone, il convient de faire évoluer le mix énergétique des bâtiments publics et de **supprimer le chauffage au fioul** (l'État a déjà annoncé que les chaudières au fioul des bâtiments relevant de son périmètre seraient supprimées d'ici 2029) et **autant que possible le chauffage au gaz**, avec un objectif que celui-ci ne soit que très résiduel à horizon 2050 (objectif porté par le Shift Project dans le cadre des travaux sur le mix énergétique souhaitable et faisable en 2050). Ces sources d'énergie pour le chauffage ont vocation à être remplacées par des pompes à chaleur ou par du chauffage électrique.

Par ailleurs l'objectif de 60 % (ou le niveau de consommation absolu correspondant inscrit dans le décret tertiaire) ne doit pas être une cible finale. Il semble, si on se réfère par exemple aux travaux menés par la Conférence des présidents d'université (CPU) sur les campus universitaires (cf. infra), que pour un bâtiment tertiaire ayant une consommation moyenne actuellement, un objectif de 75 % de réduction des émissions soit atteignable à terme pour un coût « supportable ».

Il est fondamental de garder à l'esprit ces ordres de grandeur de performance énergétique dès le début de la mise en place de chantiers de rénovation énergétique :

- les travaux de rénovation ne sont pas les mêmes selon qu'on vise à terme une réduction de la consommation supérieure à 60 % voire allant jusqu'à 75 % ou une réduction de seulement 40 % ou 50 %. Si certains investissements ont des durées de vie relativement réduites (15 ans pour un système de chauffage, 10 ans pour l'éclairage), les travaux portant sur l'enveloppe d'un bâtiment (isolation par exemple) ont une durée de vie théorique de l'ordre de 30 ans. Le risque est donc de devoir défaire des rénovations insuffisantes pour atteindre plus tard des niveaux de performance énergétique accrus, voire de limiter le gain maximal

possible en ne prenant pas en compte les interactions entre travaux, ce qui serait à la fois un gaspillage de matière, d'énergie, et de financement ;

- le coût d'une rénovation n'est pas linéaire : gagner les « derniers » 10 % ou 20 % d'économie d'énergie permettant de se rapprocher d'une réduction de 75 % ou 90 % de la consommation de référence suppose un investissement financier bien plus important que celui permettant de réduire de 10 % ou 20 % la consommation énergétique de référence. Ceci ne signifie pas qu'il faille écarter les mesures de court terme qui permettent de réduire rapidement la consommation et de commencer à dégager des moyens financiers pour « lancer la machine », mais plutôt qu'elles doivent être articulées avec la perspective de travaux de rénovation de long terme plus ambitieux et plus coûteux mais tout en recherchant les bons équilibres économiques pour l'organisation qui les portent. Ainsi des « petits travaux » (ou les actions peu coûteuses de réduction de la consommation) restent pertinents dès le débat, dans le cadre par exemple d'une programmation pluriannuelle à l'échelle d'un patrimoine qui priorise et séquence les travaux et les bâtiments concernés ;
- le niveau optimum de performance est à rechercher en considérant le niveau de massification, les temporalités de réalisation et d'exploitation, la capacité et temporalité de renouvellement des composants, etc. Il s'agit de dégager les trajectoires budgétaires soutenables pour la structure qui porte la rénovation et qui correspondent à des trajectoires techniques permettant de répondre aux enjeux de la transition bas-carbone – et de l'évolution des missions.

Il existe alors deux stratégies :

- le « pas à pas » qui permet de favoriser le progrès « en marchant ». Comme l'illustre le concours CUBE¹⁴⁹ mis en place par Institut français pour la performance du bâtiment (IFPEB) depuis 6 ans, favoriser un travail sur les usages permet d'avoir des premiers gains rapides (en moyenne de 12 % mais qui atteignent dans certains cas 40 % !) et de co-construire avec le trio utilisateur-exploitants-propriétaire une feuille de route progressive et un planning prévisionnel des investissements. Le risque principal du « pas à pas » est de maintenir le confort des utilisateurs et de ne pas être compatible avec un éventuel « grand saut » ;
- le « grand saut » c'est-à-dire le plan d'emblée ambitieux de rénovation appliqué successivement aux différents bâtiments. Il faut en effet ne pas se loupier sur la cible finale (le carbone, et quel niveau de performance...). Le grand saut permet de ne plus avoir à revenir sur le bâti ensuite, mais pose des questions de faisabilité technique et financière, et suppose de ne pas se tromper sur la cible finale.

Quelle que soit la stratégie, qui peut varier selon les contextes historiques, techniques et financiers ou les opportunités (besoin de mise en conformité en matière

¹⁴⁹ <https://cube-championnat.org/le-concours/>

d'accessibilité, désamiantage, changement d'exploitant, etc.), elle nécessite un effort de planification et une vision de long terme.

L'État et les collectivités pourraient envisager, si ce n'est immédiatement, d'intégrer dans le plan de rénovation énergétique tous les bâtiments publics de plus de 500 m² et pas seulement de ceux de plus de 1000 m² comme prévu par le décret tertiaire), ce qui permettrait de couvrir quasiment toute la surface de l'immobilier tertiaire public. L'abaissement des seuils du décret tertiaire a été proposé lors de la convention citoyenne pour le climat¹⁵⁰. Mais même sans une modification des obligations législatives et réglementaires, l'administration publique – et notamment l'État s'il le souhaite, pour ses services et ses opérateurs – peut élargir le champ d'application du décret s'agissant de son bâti tertiaire, tout comme elle peut viser des objectifs de réduction plus ambitieux.

b. Se projeter à long terme

Dès lors que certains investissements ont vocation à durer plusieurs dizaines d'années, un travail d'identification des besoins en matière de surface tertiaires (bureaux, équipements sportifs ou culturels, etc.) et d'anticipation des évolutions en matière d'organisation est indispensable pour établir une programmation optimale des travaux. Celle-ci doit en effet tenir compte des principaux gisements de réduction de la consommation identifiés mais aussi du niveau de certitude sur la pérennité de certains bâtiments et de leurs usages.

Dans un certain nombre de cas, il est évidemment illusoire d'anticiper les besoins à 30 ans et par exemple de prédire le besoin en écoles primaires, alors qu'il dépendra de l'évolution du taux de natalité et de l'évolution de la répartition de la population sur le territoire, ou d'évaluer le besoin s'agissant des surfaces de bureau nécessaires pour les services déconcentrés d'un ministère dont les missions et la façon de les exercer peuvent être amenées à évoluer significativement.

C'est ce qui explique sans doute que la stratégie immobilière de l'État pilotée par la Direction de l'immobilier de l'État repose sur des schémas directeurs immobiliers¹⁵¹, nationaux et locaux, élaborés avec un horizon de 5 ans, échéance à laquelle les incertitudes évoquées à l'instant sont plus limitées. Pour autant, il apparaît nécessaire d'essayer de se projeter plus loin, en raisonnant par scénario, en utilisant les méthodologie de la prospective, etc.

Dans un certain nombre de cas, l'incertitude sur les usages et activités que pourrait héberger un bâtiment à moyen ou long terme n'est pas un obstacle. On peut en effet – et c'est déjà une pratique répandue – opérer une distinction entre l'« enveloppe » du bâtiment et les aménagements intérieurs. Pour l'« enveloppe », dont on peut raisonnablement penser que les caractéristiques attendues seront stables sur 30 ans, l'enjeu est de réussir l'isolation. En revanche, les aménagements intérieurs doivent être conçus pour pouvoir s'adapter facilement (c'est-à-dire sans avoir à mener des

¹⁵⁰ <https://propositions.conventioncitoyennepourleclimat.fr/objectif/limiter-de-maniere-significative-la-consommation-denergie-dans-les-lieux-publics-privés-et-les-industries/>

¹⁵¹ <https://immobilier-État.gouv.fr/les-grands-dossiers/schemas-directeurs-immobiliers>

travaux lourds ou à remettre en cause les systèmes de chauffage ou les réseaux électriques et informatiques) à une évolution des activités : développement du besoin en salle de réunion ou de visioconférences, plus ou moins d'accueil du public, etc. Il s'agit là au moins autant d'accroître la performance énergétique que de ne pas avoir à refaire régulièrement des travaux, eux-mêmes consommateurs d'énergie et émetteurs de GES.

c. Valoriser le bâti existant plutôt que la construction de bâtiment neuf

Compte tenu de l'empreinte carbone de la construction de bâtiments neufs, et des contraintes en matière de disponibilité en énergie et en matière auxquelles il faudra faire face à brève échéance, le Shift Project porte un objectif de réduction des nouvelles constructions, qu'il s'agisse de logements ou de bâtiments tertiaires, même si elles ont vocation à être très performantes énergétiquement.

L'administration publique n'a pas forcément vocation à grossir dans les années à venir mais elle a un parc immobilier vieillissant qui pose la question de construction de bâtiments neufs plutôt que d'une rénovation. Par ailleurs, elle dispose de surface importantes et peut donc contribuer à l'intensification des usages de surfaces existantes et donc à la limitation des constructions par d'autres acteurs (cf. 3. I. B. 3.).

Dans ce contexte, la question des bâtiments anciens, nombreux dans le patrimoine immobilier public, doit être étudiée. Certaines règles liées à la protection du patrimoine empêchent ou compliquent la rénovation énergétique (de même qu'elles compliquent les obligations en matière d'accessibilité ou les exigences en matière de confort). Par ailleurs, ce patrimoine ancien est souvent énergivore¹⁵² et les rénovations nécessaires peuvent être importantes et coûteuses.

Pour autant, l'option d'un abandon de l'usage de ces bâtiments au profit de bâtiments neufs ne peut pas être la solution retenue, dès lors que, d'une part, certains devraient être entretenus même s'ils ne sont pas utilisés, et que, d'autre part, la construction de bâtiments neufs est elle-même génératrice d'émissions de GES et doit donc être autant que possible limitée.

La question d'une évolution des règles relatives à la protection du patrimoine historique immobilier doit donc être posée, sachant que plusieurs acteurs du secteur, comme le CREBA¹⁵³, travaillent sur la restauration responsable du bâti ancien, c'est-à-dire la conciliation entre préservation du patrimoine et rénovation énergétique. La Loi ELAN a déjà fait évoluer la réglementation sur le sujet¹⁵⁴, et le décret tertiaire prévoit des dérogations pour ce type de bâtiment. Mais aller plus loin et envisager de pouvoir rénover ces bâtiments anciens implique de définir un mécanisme d'arbitrage entre l'intérêt culturel et la rénovation. On peut par exemple imaginer une obligation pour

¹⁵² Ce n'est cependant pas systématique : le bâtiment parisien des archives nationales, qui date de 1808, est très performant par rapport aux besoins de contrôle de la température, compte tenu de l'inertie thermique liée à l'épaisseur des murs, alors que le site de Pierrefitte-sur-Seine génère des coûts structurels de maintenance de plus en plus élevés.

¹⁵³ <http://www.rehabilitation-bati-ancien.fr/fr/outils>

¹⁵⁴ <https://questions.assemblee-nationale.fr/q15/15-27117QE.htm>

l'ABF, s'il rend un avis négatif, de formuler une contre-proposition qui permettrait d'atteindre un niveau de rénovation énergétique (apprécié par exemple au vu de la réduction de la consommation) équivalent. Ce mécanisme pourrait être si besoin encadré : en matière de coût si on veut éviter que les prescriptions ABF soient tellement coûteuses qu'elles aboutissent à rendre le projet impossible ; ou en matière d'ambition de rénovation si on considère à l'inverse qu'il ne s'agit pas pour autant de créer un droit à rénover autant qu'on le veut un bâtiment.

d. Se doter d'outils de mesure et de simulation pour définir des trajectoires optimales et programmer les travaux

De tels outils sont indispensables pour déterminer la consommation initiale et l'impact théorique des rénovations envisagées. Ils permettent non seulement de se fixer des objectifs, un programme de travaux sur 10 ou 20 ans mais aussi d'identifier les économies budgétaires potentielles et donc la capacité de financement de travaux ultérieurs dégagés par ces économies.

Précisons qu'il n'est pas forcément nécessaire, selon les situations et notamment les caractéristiques du patrimoine, de disposer d'outils lourds reposant sur le *big data* ou l'intelligence artificielle : l'utilisation des facteurs, d'informations techniques et financières de premier niveau permet déjà souvent de mener une réflexion pertinente et structurante¹⁵⁵.

Notons aussi que la capacité à utiliser ces outils dépend de la disponibilité de données sur le patrimoine bâti et sur les consommations, qui sont très insuffisantes. Les obligations en la matière du décret « tertiaire » devraient cependant permettre d'améliorer la situation.

Ces simulations et les trajectoires de rénovation qu'elles dessinent sont des outils d'aide à la décision qui ne doivent pas être figées. Elles doivent pouvoir évoluer dans le temps, en fonction des constats concrets de l'impact des travaux sur les factures énergétiques, de l'évolution de la performance des travaux de rénovation, etc.

Ces outils permettent de séquencer pertinemment les investissements¹⁵⁶ et de mieux gérer et anticiper les phases de travaux elles-mêmes. Il s'agit de répondre à des questions très concrètes (comment assurer l'enseignement pendant des travaux lourds de rénovation d'un établissement scolaire ? Comment continuer à assurer la continuité et l'accessibilité du service pour un service délivrant des documents administratifs, ou la continuité des soins pour un hôpital public ?) de prévoir les phases de réinstallation dans des locaux reconfigurés, déplacés, regroupés différemment. Autant de sujets qui nécessitent un effort de programmation et d'anticipation pour mettre en œuvre les dispositifs d'accompagnement nécessaires : dialogue social en interne, information des usagers concernés, etc.

¹⁵⁵ Voir par exemple l'outil Planiss'Immo porté par Negawatt : <https://www.planissimmo2050.fr/>

¹⁵⁶ Pour éviter par exemple d'acheter une chaudière très puissante alors que des travaux d'isolation sont prévus à court terme (il s'agit d'un cas réel rapporté par un lecteur du rapport intermédiaire).

L'exemple du projet PEEC2030 pour les campus universitaires

Les universités françaises représentent une surface de 18 millions de mètres carrés de bâtiments gérées par une centaine d'opérateurs. Un projet dénommé PEEC 2030 (pour Programme Efficacité Energétique des Campus à 2030) a été lancé en 2016¹⁵⁷ sous l'égide de la conférence des présidents d'université, association qui rassemble les dirigeants exécutifs des universités et établissements d'enseignement supérieur et de recherche. Ce programme repose avant tout sur un outil de simulation de prospective financière qui permet, en intégrant le niveau d'investissement, le retour financier potentiel en matière de réduction des factures énergétiques, et la temporalité (cycle de rénovation et d'exploitation et récurrence de certains travaux), de dessiner des trajectoires optimales de planification de travaux, en fonction des ressources financières, des objectifs de réduction de consommation, etc. L'outil permet aussi d'intégrer l'impact de mesures de sobriété, l'évolution des besoins en surface de bureau, etc. dans l'esprit des travaux menés par France Stratégie sur l'évaluation socio-économique des projets immobiliers de l'enseignement supérieur et de la recherche¹⁵⁸.

En ce sens, la démarche du projet PEEC2030 est complémentaire de la labellisation DD&RS¹⁵⁹ : elle donne un cadre de la mobilisation des investissements en prenant le patrimoine comme levier pour la transition bas-carbone systémique des universités.

Le mérite de PEEC 2030 est aussi de donner la possibilité à chaque université d'établir un programme de rénovation adapté à ses spécificités tout en permettant d'estimer les besoins globaux de financement. Par ailleurs, si ce programme pilote ambitieux correspond d'abord aux besoins de structures importantes comme les campus, il peut permettre de mobiliser le secteur du bâtiment par l'effet massification, de tirer des enseignements techniques et financiers qui seront utiles pour un déploiement à grande échelle et de trouver les conditions de répliquabilité pour des propriétaires de locaux tertiaires plus modestes.

¹⁵⁷ <http://www.cpu.fr/dossier/patrimoine/>

¹⁵⁸ <https://www.strategie.gouv.fr/publications/levaluation-socioeconomique-projets-immobiliers-de-lenseignement-superieur-de-recherche>

¹⁵⁹ <https://www.label-ddrs.org/>

e. Accompagner les structures pour mener correctement ces exercices de planification

Si l'État, les gros opérateurs, les universités et les collectivités qui gèrent un bâti important (conseils régionaux et départementaux, communes de grande taille) ont des équipes chargées du patrimoine immobilier capables de mettre en place la méthodologie et les actions qui viennent d'être décrites puis d'exercer la maîtrise d'ouvrage, l'exercice peut être plus compliqué s'agissant du bloc local, au patrimoine plus modeste. L'absence de stratégie immobilière est d'ailleurs une réalité pour nombre de collectivités, qui n'ont souvent pas de recensement des caractéristiques techniques de leur patrimoine.

La mutualisation des moyens consacrés à ces exercices permet aussi de mener les projections sur les besoins en matière d'immobilier et d'équipements à un niveau territorial, par exemple celui des intercommunalités pour les petites communes, qui semble davantage pertinent. Cette mutualisation permet aussi de construire les effets de massification.

D'après l'ADEME¹⁶⁰, les communes bénéficiant des services d'un conseiller en énergie partagé – cf. 2. II. B. – ont une consommation énergétique inférieure à la moyenne de 20 à 25 %. Ces résultats donnent à croire que ce type de dispositif devrait être généralisé à l'ensemble des communes et intercommunalités, et non limité à celles de moins de 10 000 habitants (quitte à rendre le service payant de façon progressive selon la taille des communes). Il peut aussi servir de base pour appuyer les communes dans la réalisation de l'exercice de planification des travaux de rénovation. C'est aussi l'objectif poursuivi par le programme ACTEE de la FNCCR (cf. encadré n°6). Les intercommunalités sont également de plus en plus nombreuses à mobiliser les outils de droit commun de la mutualisation, notamment en proposant un fonds de concours portant sur la rénovation énergétique ou en mettant en place un service commun de l'énergie au bénéfice des communes.

Notons au passage que s'engager sur la voie de la mutualisation de la programmation immobilière suppose que les élus acceptent de renoncer à une partie de leur pouvoir de décision sur des sujets très sensibles politiquement (implantation des écoles, d'équipements sportifs ou culturels) ou tout au moins de soumettre leur choix à un collectif. Cela suppose une prise de conscience de l'importance du sujet, ce qui renvoie à la question de la sensibilisation des élus aux questions énergie-climat (cf. 3. VI. A.).

f. Mobiliser les moyens financiers suffisants

La question du coût et des modalités de financement est abordée plus en détail dans les § 4. I. A. et 4. II. B.

Signalons néanmoins que les 4 milliards d'euros mobilisés par l'État dans le cadre du plan de relance semblent aujourd'hui insuffisants, même s'ils encouragent le mouvement d'un programme qui doit s'étaler sur 30 ans. En effet, en prenant comme

¹⁶⁰ ADEME. « Dépenses énergétiques des collectivités locales », 2017.

référence le coût de base 1000 €/m² pour réduire les consommations de 75 %, cette enveloppe permet d'assurer la rénovation énergétique de 4 millions de m². Même en intégrant un co-financement des porteurs de projets et en intégrant les possibilités de financement dégagées par les économies budgétaires engendrées par les premières rénovations, cela ne représente que quelques % du parc immobilier tertiaire public français.

g. Se doter d'une instance nationale de concertation et de suivi de la rénovation énergétique des bâtiments publics

Si chaque propriétaire public de bâtiments tertiaires peut mener un exercice de programmation des travaux de rénovation ou établir un plan de financement, etc., on voit bien que l'ampleur du chantier nécessite une instance de suivi. Il ne s'agit pas uniquement de vérifier que les échéances et les objectifs chiffrés pourront être respectés, mais aussi de tirer les leçons des chantiers en cours, de suivre les besoins de financement de façon globale, de mettre en place l'accompagnement nécessaire pour les maîtres d'ouvrage ou pour les opérateurs du secteur, etc.

En effet, des échanges sont indispensables avec le secteur de la construction, dans la mesure où la capacité à mener la rénovation énergétique des bâtiments tertiaires publics dépend de la capacité du secteur de la rénovation thermique et fonctionnelle à déployer des chantiers et du niveau de priorité de la rénovation énergétique du parc tertiaire public par rapport à celle du parc de logements par exemple¹⁶¹.

Certes, de nombreuses instances existantes évoquent déjà la question : comité stratégique de la filière « des industries pour la construction »¹⁶² (qui a fait de la rénovation énergétique un des axes majeurs du contrat de filière¹⁶³ et est une enceinte de discussion sur le sujet sur les aspects techniques et sur la capacité des acteurs industriels à répondre à la demande de travaux de rénovation), comité de l'observatoire de la rénovation énergétique des bâtiments, conseil national de l'immobilier public (CNIP). Un éventuel observatoire de la décarbonation des collectivités, dont la mise en place est proposée dans ce rapport (cf. 3. IV. C.), pourrait également être un lieu d'échange sur le sujet.

Cependant, il convient de disposer d'une instance transversale réunissant tous les acteurs : industriels du bâtiment, exploitants, État et collectivités, financeurs, etc. Il est dès lors important de consolider sur la durée et de doter de moyens suffisants le comité de suivi du plan de rénovation énergétique des bâtiments, lancé en 2017 avec l'objectif d'atteindre la neutralité carbone en 2050. Or ce comité semble aujourd'hui

¹⁶¹ Le PTEF s'attache à réaliser des exercices, dits de « bouclage », qui visent à identifier d'éventuelles contraintes en matière de disponibilité des ressources physiques et énergétiques ou des moyens humains pour le déploiement concomitant des plans de transformation proposés dans les différents secteurs.

¹⁶² <https://www.conseil-national-industrie.gouv.fr/comites-strategiques-de-filiere/industries-pour-la-construction>

¹⁶³ https://www.conseil-national-industrie.gouv.fr/files_cni/files/csf/construction/contrat_de_filiere_indconstr.pdf

avoir une activité très limitée¹⁶⁴. Il s'agit par exemple de pouvoir valoriser utilement les données de la plateforme OPERAT.

Les éléments structurants décrits dans cette partie peuvent sembler complexes et lourds à mettre en œuvre. Ils sont indispensables mais ne doivent pas pour autant freiner l'action.

Il convient en effet de garder en tête deux risques liés à l'importance et à la complexité d'un chantier comme la rénovation du parc immobilier public (risques présents d'ailleurs dans d'autres transformations à mener pour faire face aux problématiques énergie-climat) : celui de rester comme pétrifié face à l'ampleur de la tâche ; celui de ne se lancer que lorsque tout est parfaitement compris / maîtrisé / planifié.

Or, si elles doivent s'articuler avec le chantier de long terme décrit à l'instant, d'autres mesures peuvent dès à présent être mises en œuvre pour réduire les consommations énergétiques et optimiser les usages des bâtiments publics. En outre, le coût de l'inaction se mesure au regard de la dimension du parc qui reste à rénover, sans même parler de l'exemplarité et du rôle moteur que peuvent jouer l'État et les collectivités compte tenu de la taille de leur patrimoine.

2. Généraliser les mesures permettant d'obtenir des premiers gains rapides, et notamment la sobriété

Une amélioration des usages des bâtiments, appuyée par des investissements peu coûteux relevant de la gestion courante d'un parc immobilier, peut permettre de réduire de l'ordre de 20 % la consommation d'énergie d'un bâtiment : c'est cet ordre de grandeur qui est utilisé comme base pour les contrats de performance énergétique (cf. § 2. II. B.).

Sans perdre de vue l'objectif de rénovation approfondie, un certain nombre d'actions simples peuvent être menées à court terme et généralisées. Par exemple :

- une bonne gestion de l'intermittence est un levier majeur de réduction de la consommation : il s'agit de ne chauffer, ventiler, éclairer que lorsque c'est nécessaire. Une partie du gaspillage énergétique provient d'un maintien fréquent de l'éclairage intérieur, du chauffage ou de la climatisation des bâtiments, bien après que leurs occupants ont quitté les lieux (nuit, week-end). Des dispositifs automatiques d'extinction (minuteries) / réduction (thermostats) peuvent résoudre facilement ces questions. Le décret BACS (« Building Automation and Control Systems »), publié le 21 Juillet 2020, a pour objectif d'équiper les bâtiments tertiaires non résidentiels, neufs et existants, de systèmes d'automatisation et de contrôle d'ici le 1er Janvier 2025. Mais il s'agit

¹⁶⁴ Voir le rapport d'information de l'Assemblée Nationale sur le sujet de février 2021 : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion-dvp/115b3871_rapport-information#

souvent essentiellement d'instaurer le dialogue entre utilisateurs et exploitants, bref d'innovations organisationnelles « low tech » et peu coûteuses ;

- une autre piste consiste à responsabiliser (y compris contractuellement) toutes les entreprises prestataires, notamment de ménage, de gardiennage et de restauration, à ce sujet ;
- les discussions avec les agents sur les sources d'inconfort (par exemple les courants d'air) peuvent, après des aménagements mineurs (réagencement des bureaux, déplacements des thermostats, etc.), permettre une meilleure application des températures de consigne, définies par le code de l'énergie et expliquées sur le site du ministère de la Transition écologique¹⁶⁵ mais pas nécessairement respectées aujourd'hui ;

Ceci illustre le fait que la recherche de la performance énergétique ne doit pas elle-même être un facteur de « sur-instrumentation » d'un bâtiment (qui créerait elle-même des émissions de carbone superflues) : il n'est pas nécessaire de mettre des capteurs partout pour engager des actions pertinentes.

De même, si la question d'une modification des températures de consigne (par exemple pour remonter la température à partir de laquelle une climatisation peut être activée) doit faire partie du débat à moyen terme, il convient sans doute de privilégier dans un premier temps les actions évoquées ci-dessus et la concertation locale, qui permettent à la fois de limiter les consommations énergétiques, de respecter les obligations réglementaires en matière de santé au travail et les exigences des agents en matière de confort et de qualité de vie au travail. Cf. par exemple les travaux menés sur l'île de la Réunion¹⁶⁶ sur la température de consigne, les codes vestimentaires, la ventilation, etc. Des changements de comportement de bon sens (ne pas imposer la veste ou la cravate l'été ou a contrario remplacer veste par pull l'hiver) peuvent facilement être mis en œuvre mais suppose un engagement sincère de la hiérarchie (jusqu'au plus haut niveau pour donner l'exemple).

- Le fait de peindre en blanc les façades joue un rôle de régulation de la température pendant les périodes de forte chaleur, limitant le recours à la climatisation ou aux ventilateurs. De même, un entretien pertinent du foncier non bâti et notamment le recours à la végétalisation, contribue à la régulation de la température (cf. encadré n°12).

Pour mener ces actions, même si elles sont peu coûteuses, de nouveaux moyens financiers, au-delà des 40 millions d'euros dégagés en 2020 dans le cadre du programme « services publics éco-responsables » puis du plan de relance), pourraient être dégagés pour permettre de couvrir plus de surface. De même, le programme ACTEE de soutien aux collectivités (cf. encadré n°6) pourrait être renforcé.

¹⁶⁵ <https://www.ecologie.gouv.fr/chauffage-dans-batiments#el>

¹⁶⁶ https://www.leureunion.fr/wp-content/uploads/2020/05/Guide-Utilisateur-TEC-Tec-2020_005.pdf

L'ampleur des gains liés à ces mesures repose largement sur la mobilisation des personnels : il convient dès lors de multiplier les **actions de sensibilisation aux éco-gestes** en diffusant plus largement des informations en la matière, basées par exemple sur la documentation de l'ADEME¹⁶⁷.

La mobilisation des personnels peut également passer par la participation à des concours, comme le concours CUBE organisé par l'IFPEB¹⁶⁸ – cf. encadré n°26.

3. Optimiser les surfaces et leur utilisation

Le Conseil de l'Immobilier de l'État, dans son avis de février 2018¹⁶⁹, regrette que le levier de l'optimisation des surfaces, qui reste un levier d'économie d'énergie majeur pour le secteur tertiaire, soit insuffisamment utilisé. Il déplore que la superficie du parc immobilier occupé par l'État soit en augmentation, que la part des locaux vacants augmente tout comme la superficie par poste de travail, qui est près de 25 % supérieure à la norme fixée. Ces questions renvoient souvent à des problématiques de gestion d'un patrimoine historique ou ancien difficilement reconfigurable, mais aussi à la problématique d'organisation du travail (cf. ci-dessous encadré n°14 sur le déploiement du télétravail).

Il paraît difficile de fixer des objectifs chiffrés en matière de réduction des surfaces, d'autant que pour de simples raisons budgétaires, des efforts importants ont déjà été accomplis dans la sphère État comme dans la sphère des collectivités. Reste que ces efforts doivent se poursuivre, par exemple en matière de **mutualisation des locaux**, y compris entre services de l'État et collectivités.

Ces efforts pourraient passer par l'instauration d'une **approche systématique et méthodique de la question** :

- systématiser le suivi régulier des données concernées, en intégrant aussi la problématique de sous-occupation ;
- établir des grilles d'analyse des différents options en cas de sous-occupation (reconfiguration des locaux pour densifier l'occupation en accueillant d'autres services, déménagement vers des locaux moins grands ou eux-mêmes sous-occupés), en intégrant évidemment le bilan en terme d'émissions de carbone de chaque option ;
- disposer en permanence d'une vision globale et inter-administration des locaux sous-occupés, des petits services « déménageables », etc.

Cela étant, si la réduction des surfaces peut permettre de réduire les émissions de l'administration publique elle-même (et de ses coûts de fonctionnement), elle doit aussi comporter une **réflexion sur la reconversion des locaux non occupés**, qui

¹⁶⁷ <https://www.ademe.fr/eco-responsable-bureau> ou <http://agirpourlatransition.ademe.fr/particuliers/bureau/bons-gestes/economies-eco-gestes-anti-gaspi-bureau-meme-topo-qua-maison>

¹⁶⁸ <https://cube-championnat.org/le-concours/>

¹⁶⁹ https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/cie/publications/avis/Cie_2018-04_avis-transition_energetique.pdf

doivent pouvoir trouver un usage pérenne par ailleurs, pour éviter par exemple d'être « abandonnés » alors qu'on continue à construire des bâtiments par ailleurs.

Dès lors que l'effort de mutualisation et de rationalisation se traduit souvent par un regroupement des administrations sur des sites urbains ou péri-urbains (cf. encadré n°22 sur les impacts possibles de ces réorganisations), des réflexions pourraient être menées pour faire des locaux rendus disponibles des tiers-lieux pour des agents en télétravail, qu'il s'agisse d'agents publics ou privés.

Quel que soit l'usage qui en sera fait, ces locaux devront de toute façon faire l'objet de travaux pour améliorer leur performance énergétique et restent dans l'équation, notamment financière, de la rénovation du parc tertiaire dans son ensemble.

Il est difficile d'évaluer un niveau de réduction des surfaces des bâtiments tertiaires publics par optimisation de leur usage. Il convient également de garder tête que les bureaux, qui est le premier sujet qui vient à l'esprit quand on parle de réduction des surfaces (surtout avec la perspective de développement du télétravail) ne représentent qu'une petite part des surfaces tertiaires publiques (environ 10 %), alors que la surface des établissements d'enseignement représente sans doute de l'ordre de la moitié du parc immobilier public.

La question de l'optimisation des surfaces renvoie donc largement au fait qu'une partie des surfaces n'est utilisée qu'une partie de l'année (ou de chaque journée), notamment s'agissant des locaux d'enseignement (ou des internats).

Des initiatives intéressantes sur **l'utilisation en dehors des heures de travail des surfaces tertiaires publiques ont déjà vu le jour** : restaurants universitaires qui se transforment en espace de coworking, équipements des établissements scolaires mis à disposition de tiers (gymnase, salles mais aussi parkings) – cf. encadré n°25 sur les établissements scolaires, amphithéâtres de l'enseignement supérieur utilisés pour des spectacles, etc.

Ceci confirme par ailleurs la nécessité, évoquée précédemment, de **concevoir**, au moment des travaux de rénovation des bâtiments, qui s'accompagnent souvent de réorganisation de l'agencement des locaux, **des agencements qui puissent ensuite être adaptés à différentes activités et usages.**

Encadré 12 : Mobiliser le foncier public non tertiaire pour la lutte contre le changement climatique

Compte tenu de l'importance des surfaces bâties, et parce que c'est la consommation d'énergie pour les usages quotidiens spécifiques aux bâtiments tertiaires qui représente la principale source potentielle d'émissions de GES, les émissions liées au foncier non bâti ou au bâti non tertiaire sont de second ordre par rapport à celle du foncier public bâti.

Il est néanmoins important de rappeler que le foncier non bâti public peut jouer un rôle dans la décarbonation de l'administration et au-delà :

Limiter les émissions

Une partie du foncier non tertiaire correspond à des infrastructures, à des entrepôts, etc. : si la consommation énergétique liée à l'usage de ce foncier est limitée, les modalités de construction (matière utilisée et conditions d'exécution), d'entretien, de maintenance et de renouvellement déterminent évidemment l'ampleur de leurs émissions.

Même s'il ne s'agit pas de surface « tertiaires », leur bon fonctionnement peut supposer une régulation de la température et donc du chauffage et de la climatisation : c'est le cas par exemple des installations de pompage et traitement des eaux. Or, les bâtiments datent souvent d'une période où l'isolation et les économies d'énergie n'étaient pas des enjeux importants. L'efficacité des dispositifs de régulation de température, dont l'importance ne pourra que croître avec l'augmentation dans les années à venir de l'impact du changement climatique, représente donc un enjeu important à prendre en compte dans les réflexions sur la décarbonation des services de l'eau (cf. encadré n°17).

Il en est de même pour le foncier non bâti (espaces naturels, parcs et espaces verts, etc.) dont les modalités d'entretien sont plus ou moins émettrices de GES.

Si l'engagement pris par l'État dans le cadre du programme « services publics éco-responsables » de limiter l'usage des produits phytopharmaceutiques pour l'entretien des espaces verts, contribue à limiter les émissions de GES liées à la fabrication de ces produits et la perte de carbone des sols provoquée par la destruction du vivant par ces substances, cet engagement paraît bien limité non seulement s'agissant des espaces verts (c'est l'ensemble des modalités de gestion qui doivent qui doit tenir compte des émissions liées à l'usage d'engrais et de biocides, au recours à des outils mécaniques, etc.) mais surtout parce que les espaces concernés ne représentent qu'une faible partie du foncier non bâti de l'État et de ses opérateurs. Celui-ci couvre en effet 4 millions d'ha, dont 1,9 Mha occupés par le parc national de Guyane, 1,7Mha par l'ONF et 208 000 ha par le Conservatoire de l'espace littoral¹⁷⁰ et plus de 200 000 ha pour les terrains militaires, autant d'espaces dont les modalités de gestion sont déterminantes. Ce rapport n'abordera pas la question de la gestion du

¹⁷⁰ <https://www.budget.gouv.fr/documentation/file-download/6946>

massif forestier français, des parcs naturels, sujet à part entière traité par ailleurs dans le cadre des travaux menés sur le secteur « forêt-bois » du PTEF¹⁷¹ et qui relève davantage des politiques publiques mais l'application de ces politiques au foncier non bâti public représente un enjeu important.

Cela passe par la formation des personnels d'entretien en interne ou, lorsque ces missions sont déléguées à des prestataires, par l'intégration de ces objectifs dans les marchés publics.

Optimiser les possibilités de stockage de carbone :

Le foncier public non bâti doit prendre sa part dans le stockage du carbone (rappelons que la stratégie nationale bas carbone prévoit le doublement de la quantité annuelle de GES stockés d'ici 2050).

Au-delà, un certain nombre d'administrations gèrent des terrains non bâtis (parcs urbains, emprises d'équipements sportifs ou d'infrastructures routières, dans les établissements scolaires ou dans les campus, dans les cités administratives), ou restent propriétaires de foncier délaissé (établissements d'enseignement, bases militaires, anciens équipements sportifs ou culturels, etc.).

Si certaines contraintes s'exercent sur une partie de ce foncier (par exemple contraintes liées à la sécurité routière aux abords des infrastructures routières) et peuvent compliquer la marge, la marge manœuvre est importante dans la gestion de ces espaces pour préserver ou restaurer la biodiversité (par exemple les mesures de gestion pro-pollinisateurs des abords d'infrastructures – cf. programme ministériel post-Grenelle « des abeilles et des routes », débouchant entre autres sur un guide IFFSTAR 2017¹⁷²) et dans un objectif de captation du carbone. En effet, le lien entre richesse en matière de biodiversité, préservation des sols et stockage du carbone sont établis dans la littérature scientifique.

L'affectation des sols est évidemment le principal facteur déterminant pour le stockage du carbone : l'artificialisation doit être évitée et la désartificialisation encouragée (en prenant en compte l'impact carbone des travaux et de la gestion des déchets générés). A cette fin, l'ADEME met à disposition un outil simple et gratuit, destiné en premier lieu aux intercommunalités mais qui peut facilement être pris en main par d'autres

¹⁷¹ <https://theshiftproject.org/wp-content/uploads/2021/04/TSP-PTEF-VI-FL-Foret.pdf>

¹⁷² <https://www.ifsttar.fr/ressources-en-ligne/librairie/collections-ifsttar/ouvrages-edites-par-ifsttar/abeilles-sauvages-et-dependances-vertes-routieres/>

acteurs, qui permet d'estimer la quantité de CO₂ stocké dans les sols en fonction de l'affectation de ceux-ci¹⁷³.

Notons aussi que les recherches en la matière sont très dynamiques, avec par exemple des expérimentations pour recréer des mini-forêts urbaines, même s'il est sans doute encore tôt pour en mesurer la pertinence et l'impact.

Lutter contre l'artificialisation et l'imperméabilisation pour limiter les effets du changement climatique

L'aménagement du foncier public peut jouer un rôle important dans l'adaptation au changement climatique. Ainsi, l'ADEME a mis en avant, dans un guide paru en juin 2021, l'importance de la présence d'espaces verts ou de la nature du revêtement des sols dans la régulation de la température en période forte chaleur¹⁷⁴ : un choix pertinent permet de limiter les risques sanitaires et les émissions liées aux dispositifs de climatisation. Il s'agit là d'une mesure de politique publique dont l'impact dépasse la seule administration, mais elle peut se décliner de façon autonome sur un campus, un centre hospitalier universitaire ou une cité administrative.

L'imperméabilisation des sols augmente les risques d'inondation et de ruissellement. Le choix de revêtement adapté est donc de nature à préserver la capacité de fonctionnement d'une administration en cas de fortes précipitations.

De même, la contribution des sols de pleine terre à la gestion des eaux pluviales et de ruissellement allège la charge sur les réseaux d'eaux pluviales (ou d'assainissement en cas de réseau unique) - et limite ainsi les investissements nécessaires, ce qui renforce l'objectif de limitation de l'artificialisation des sols.

C. Décarboner la mobilité des agents publics

S'il existe déjà un certain nombre de mesures de nature à diminuer l'impact carbone des mobilités des agents publics (cf. partie 2. II. A.), que ce soit les déplacements domicile – travail ou les déplacements professionnels, il manque aujourd'hui, pour les structures de l'administration publique, un diagnostic initial sur tous ces déplacements (nombre de kilomètres domicile-travail parcourus à pied, à vélo ou en

¹⁷³ <https://www.territoires-climat.ademe.fr/actualite/loutil-aldo-pour-une-premiere-estimation-de-la-sequestration-carbone-dans-les-sols-et-la-biomasse>

¹⁷⁴ <https://presse.ademe.fr/2021/06/lademe-publie-le-guide-rafraichir-les-ville-des-solutions-variees-19-solutions-pour-lutter-contre-le-rechauffement-urbain.html>

transports en commun, en covoiturage ou en autosolisme ; nombre de km de déplacements professionnels parcourus en train, en covoiturage, en autosolisme, en avion ; identification des alternatives disponibles et des contraintes éventuelles, etc.).

Ce diagnostic – qui peut être mené dans le cadre de l'établissement d'un bilan carbone approfondi ou de la mise en œuvre d'un plan de mobilité – est pourtant indispensable à la fois pour que chaque structure mette en place les mesures qui lui sont les mieux adaptées, et pour disposer d'une vision globale des mesures les plus pertinentes à promouvoir au niveau national. L'encadré ci-dessous propose de recourir à la **généralisation de l'établissement de plans de mobilité pour les entités de l'administration publique et à l'inclusion dans ces plans non seulement des déplacements professionnels mais aussi des déplacements domicile-travail et des déplacements des usagers et des fournisseurs.**

Encadré 13 : Cartographier les mobilités et mettre en place des plans de mobilité

Les plans de mobilité, définis à l'article L1214-2 du code des transports, visent à assurer l'amélioration des mobilités quotidiennes des personnels des entreprises et du secteur public, dès lors qu'un des sites de travail rassemble plus de 50 agents, en incitant ces employeurs, notamment dans le cadre d'un plan de mobilité employeur ou en accompagnement du dialogue social portant sur les sujets mentionnés au 8° de l'article L. 2242-17 du Code du travail, à encourager et faciliter l'usage des transports en commun et le recours au covoiturage, aux autres mobilités partagées et aux mobilités actives ainsi qu'à sensibiliser leurs personnels aux enjeux de l'amélioration de la qualité de l'air. Si un plan de mobilité ne garantit pas la mise en place de mesures pertinentes, il a le mérite de poser les bases d'une discussion étayée sur des éléments factuels.

Il n'existe pas aujourd'hui d'obligation généralisée de cartographier les mobilités des agents ou des usagers ou d'établir des plans de mobilité au sein de l'administration publique.

L'État a engagé dans le cadre de la circulaire du 13 novembre 2020 un travail sur le sujet, avec obligations de réaliser d'ici au 31 décembre 2021 des plans de mobilités pour les administrations centrales, pour les services déconcentrés sous l'autorité du préfet de région, et dans les établissements publics ayant plus de 100 véhicules. Mais cette circulaire ne prévoit pas d'inclure obligatoirement la question des déplacements domicile – travail ou des déplacements des usagers. Elle ne prévoit pas non plus un diagnostic précis de ces déplacements – ni d'ailleurs des déplacements professionnels. Il conviendrait dès lors d'**élargir la portée de la circulaire du 13 novembre 2020 à l'ensemble des déplacements (professionnels, domicile-travail,**

usagers) et d'inclure un diagnostic des déplacements et pas uniquement des moyens de déplacements disponibles.

Les membres de la convention citoyenne pour le climat ont proposé¹⁷⁵ de modifier l'article L2242-17 du Code du travail afin de **rendre obligatoire pour toutes les entités de l'administration publique, indépendamment de leur taille, l'établissement de plans de mobilité** et ainsi de renforcer les dispositions de la loi LOM de décembre 2019 qui n'ont été que très partiellement mises en œuvre concrètement.

Il serait par ailleurs pertinent **d'englober les déplacements et l'accueil des usagers dans ces schémas de mobilité.**

En effet, si la limitation de l'obligation à une taille minimum de structures (effectifs de plus de 50 personnes sur un même site actuellement) s'entend, elle écarte des structures qui peuvent être amenées à multiplier les déplacements professionnels ou à accueillir un nombre significatif d'usagers.

En ce sens des dispositions particulières pourraient être prévues pour les entités de taille réduite avec un encouragement à s'inscrire dans une démarche collective inter-administrations ou entreprises/administrations à l'échelle d'un territoire pertinent, sachant que les entités à effectif important devraient aussi s'inscrire dans ce type de démarches territorialisées. Ceci permettrait d'atteindre des tailles critiques nécessaires à la mise en place de certaines actions (par exemple le covoiturage ou le ramassage par bus en zone de moyenne ou faible densité).

Au-delà de permettre aux entités de l'administration publique de mettre en place des mesures encourageant les mobilités les plus décarbonées possibles, l'établissement de plans de mobilité ou de diagnostics sur les déplacements domicile-travail ou professionnels des agents permet aussi de peser sur les décisions prises par les « autorités organisatrices des mobilités » (AOM), qui doivent, en vertu du code des transports et notamment de la LOM, consulter, via un comité des partenaires, les employeurs et usagers d'un territoire avant toute évolution substantielle de l'offre de mobilité mise en place, de la politique tarifaire, etc.

Il convient de noter qu'une mobilisation pertinente de ces outils suppose un accompagnement des structures (cf. propositions en la matière en partie 3. VI. B.), ce que prévoit d'ailleurs la circulaire du 13 novembre 2020 en mobilisant l'ADEME et le CEREMA en soutien à la réalisation des plans de

¹⁷⁵ <https://propositions.conventioncitoyennepourleclimat.fr/objectif/impliquer-les-entreprises-et-les-administrations-pour-penser-et-mieux-organiser-les-deplacements-de-leurs-salaries-ou-agents/>

mobilité de l'État et des établissements publics, et la mise à disposition ou la mise en commun d'outil permettant de faciliter le diagnostic pour extraire par exemple des logiciels de gestion des frais de mission une analyse des déplacements professionnels ou des informations sur les adresses des agents des éléments sur les déplacements domicile-travail.

Exemple d'initiatives déjà menées en ce sens : certains territoires ont récemment défini des plans de mobilité inter-administrations, comme par exemple dans les services de l'État du territoire de Belfort¹⁷⁶ ou les services de l'État du futur pôle administratif de Viotte¹⁷⁷.

Sur la base des plans de mobilité, un certain nombre de mesures pourraient être déployées. On renverra d'ailleurs les lecteurs et lectrices intéressées au guide des mobilités quotidienne du Shift Project¹⁷⁸ pour des éléments plus précis sur le sujet.

Il s'agit d'**adopter la logique « avoid / shift / improve »** (c'est-à-dire « éviter / changer / améliorer ») que porte le *Shift Project* de façon transversale. Déclinée pour les mobilités, cette approche signifie 1) de réduire les kilomètres parcourus, 2) de viser un report modal pour les kilomètres « restant » vers des modes plus sobres (développer la marche, le vélo, l'usage des transports en commun ou du covoiturage) et 3) d'agir sur la flotte de véhicules.

On distinguera ici les déplacements professionnels des agents publics des déplacements domicile-travail dans la mesure où les leviers à la main de l'administration publique, que ce soit au niveau local ou au niveau national, ne sont pas les mêmes.

1. Déplacements professionnels :

Pour ce qui concerne l'objectif de réduire les kilomètres parcourus :

Le principal outil réside dans le développement des outils de visio-conférences et l'augmentation du recours à ces outils (pour des réunions, formations en ligne, etc.). L'augmentation du nombre d'agents en télétravail devrait par nature accentuer le recours à des visioconférences et conduire à proposer de plus en plus souvent – voire

¹⁷⁶ <https://www.territoire-de-belfort.gouv.fr/Politiques-publiques/Transitions-ecologique-et-energetique/Mobilite/Les-services-de-l-Etat-du-Territoire-de-Belfort-engages-dans-la-realisation-d-un-plan-de-mobilite>

¹⁷⁷ <http://www.doubs.gouv.fr/Publications/Lettre-de-l-Etat-dans-le-Doubs/Lettres-de-l-Etat-dans-le-Doubs-2017-2019/La-Lettre-de-l-Etat-dans-le-Doubs-Numero-35-Septembre-2017/Elaboration-d-un-plan-de-deplacement-dedie-au-futur-pole-administratif-Viotte>

¹⁷⁸ <https://theshiftproject.org/article/guide-mobilite-quotidienne-bas-carbone-rapport-shift/>

systématiquement – une option « assister en visioconférences » réduisant les déplacements.

Cela peut nécessiter l'assouplissement de certaines obligations de présence physique pour certaines instances officielles ou en matière de sécurité des conversations. Le code général des collectivités territoriales pourrait ainsi être modifié pour que les réunions des organes délibérants, des commissions permanentes et des bureaux des conseils régionaux, des conseils départementaux et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité puissent se tenir de plein droit en téléconférence. Une proposition de loi en ce sens a été déposée au Parlement à la suite de la crise sanitaire¹⁷⁹.

Il faudra évidemment encadrer le développement de cet usage du numérique en assurant la sobriété des systèmes d'information utilisés (contrôle du matériel acheté, en quantité et en qualité, des logiciels utilisés, et formation à leur bon usage et maintenance).

Les actions à mener pour utiliser au maximum des modes de déplacement plus sobres sont les suivantes :

- Développer les alternatives à l'usage de véhicules de service :
 - Mettre en place des « vélos de service » (pratique particulièrement adaptée pour les déplacements urbains et déjà mise en œuvre depuis plusieurs années pour le personnel de l'Élysée par exemple). Il convient toutefois d'éviter l'écueil de la « double flotte », c'est-à-dire de se munir de vélos de service sans réduire dans le même temps la flotte de véhicules, au motif que tous les trajets ne peuvent pas être effectués en vélo (en raison des intempéries, de l'impossibilité physiologique pour certains agents, de certaines distances) : cela renvoie à l'importance de réaliser des plans de mobilité approfondis pour identifier les trajets effectués et le profil des agents utilisateurs.
 - Le recours au train pour les déplacements en réunion à courte distance en substitution des véhicules de services doit être davantage encouragé, ce qui suppose une prise en compte des horaires des trains dans la planification des réunions.
- Ouvrir la possibilité de faire du covoiturage pour les déplacements professionnels entre agents publics de structures différentes (pas seulement entre agents de l'État mais aussi avec les agents des collectivités territoriales, voire avec des salariés d'autres structures) : ceci suppose d'ouvrir l'accès du logiciel ODRIVE de l'État aux collectivités (ce qui renvoie à la question de l'interopérabilité des systèmes d'information de l'État et des collectivités). Il convient là aussi de traiter la question de la responsabilité en cas d'accident.
- Renforcer les critères à remplir pour justifier des déplacements en avion :

¹⁷⁹ Cf. PPL déposée en mai 2021 : <http://www.senat.fr/leg/pp120-510.html>

- Remplacer les déplacements en avion sur le territoire national par le train, en reprenant l'engagement de prohiber le recours à l'avion si une liaison ferroviaire de moins de 4 h 30 existe, comme prévu initialement dans le programme « services publics écoresponsables »¹⁸⁰, et proposé par la Convention citoyenne pour le climat.
- Pour éviter que la mesure relative au recours limité à l'avion sur le territoire national ne conduise à isoler les agents publics localisés dans des territoires éloignés mais proche du seuil des 4 h 30¹⁸¹, diverses mesures doivent être envisagées : les organisateurs de réunions nationales ou régionales « physiques » ou les organisateurs de formations « en présentiel » doivent déterminer les horaires de ces réunions en fonction des horaires de train pour faciliter le recours à ce mode de transport (l'heure de début ou de fin d'une réunion est aujourd'hui souvent un motif de recours à l'avion). Ces réunions doivent également être à la fois des réunions physiques et des visioconférences donnant à certains la possibilité d'y participer – et pas seulement d'y assister – à distance. Cela suppose une réflexion poussée sur le contenu et l'organisation des réunions, qui peut par ailleurs être un facteur de rationalisation des réunions, et sur le matériel adapté à mettre en disposition, dans le respect des objectifs de sobriété numérique.
- Lorsque le recours au train n'est pas envisageable, la pertinence des déplacements en avion doit être analysée plus précisément. Par exemple pour les réunions internationales, il ne s'agit évidemment pas de les interdire, mais d'en apprécier la plus-value, de limiter la taille des délégations, privilégier les conférences et séminaires scientifiques internationaux en visio-conférence, etc.
- Un travail spécifique devrait être mené sur la limitation des déplacements entre outre-mer et métropole, avec l'objectif de combiner la limitation du nombre de vols et le maintien d'un lien étroit entre services ultramarins et métropolitains : limitation des délégations, regroupement dans le temps des réunions en métropole pour éviter des déplacements fréquents, etc.
- La mise en place de règles strictes concernant le recours à l'avion pourrait entraîner la non-application de celles-ci si ces règles sont inadaptées à de nombreux cas particuliers. L'établissement, au sein d'une entité, d'un « budget carbone déplacement professionnel » (c'est-à-dire d'une quantité maximum annuelle – ou semestrielle – d'émissions de GES liées à des déplacements professionnels, attribuée à l'entité dans son ensemble, ou à un service, voire à chaque individu – cf. encadré n°21)

¹⁸⁰ Le critère a depuis été revu et rendu moins ambitieux la voie aérienne n'est autorisée que pour les trajets non desservis par la voie ferroviaire en moins de 4 heures ou 6 heures pour les trajets aller-retour.

¹⁸¹ N'oublions pas que de nombreux agents publics (services déconcentrés départementaux, agents des conseils départementaux) exercent leurs missions dans des préfectures ou villes moyennes peu ou pas desservis – en tout cas aujourd'hui – par des liaisons ferroviaires.

ayant vocation à diminuer dans le temps, peut être un outil utile et adapté par exemple pour des laboratoires de recherche. C'est l'outil retenu par le laboratoire d'océanographie et de climatologie LOCEAN qui a instauré un quota carbone personnel incompressible sur les déplacements en avion dégressif dans le temps (baisse de 10 tCO₂eq/personne/an en 2021 à 2,5 tCO₂eq/personne/an en 2026).

- Une approche alternative peut consister à calculer les émissions de carbone pour chaque déplacement selon le mode de transport retenu et à utiliser ces chiffres pour moduler les ressources financières affectées aux personnels, avec l'avantage de corriger les situations dans lesquelles le recours au train présente un surcoût par rapport à l'avion. C'est par exemple une option envisagée par l'Institut de Physique et Chimie des Matériaux de Strasbourg (IPCMS) – voir les initiatives en matière de déplacements professionnels répertoriées par le projet LabosPoint5¹⁸².
- Ceci revient à donner un prix au carbone émis par les déplacements professionnels, méthode utilisée par l'ADEME pour limiter les émissions des déplacements professionnels de ses agents.
- Certains déplacements en voiture sont inévitables car inhérents aux missions (maintien de l'ordre, sécurité civile, contrôle sur place du respect d'obligations sanitaires et environnementales, etc.). Il convient donc de travailler également sur les usages de ces véhicules, en attendant le renouvellement de la flotte permettant de décarboner celle-ci :
 - Les actions de sensibilisation à l'éco-conduite¹⁸³ qui permet un gain de 10 à 15 % de consommation de carburant doivent être généralisées.
 - Le recours à des véhicules hybrides suppose une réflexion sur l'organisation de la gestion des véhicules et sur leur usage (l'effet en termes d'émissions de GES est ainsi négatif pour des longs trajets sur autoroutes) et un accompagnement des agents. Il s'agit de bien ancrer dans les comportements la nécessité de recharger les batteries, faute de quoi (le risque étant accentué pour des véhicules mutualisés) ces véhicules rouleront principalement en mode thermique, avec une consommation importante d'énergie carbonée, alors même qu'à modèle comparable, ces véhicules ont une empreinte carbone à la construction supérieure aux véhicules thermiques (en raison de leur poids et des émissions liées à la fabrication de la batterie).

Enfin, s'agissant des **actions à mener sur la flotte de véhicules du parc automobile public** :

¹⁸² <https://labospoint5.org/les-initiatives>

¹⁸³ Cf. par exemple <https://www.securite-routiere.gouv.fr/chacun-son-mode-de-deplacement/dangers-de-la-route-en-voiture/mieux-conduire-en-voiture/eco>

Les recommandations ci-dessous sont basées sur les travaux menés sur l'industrie automobile dans le cadre du PTEF, que le lecteur est invité à consulter pour obtenir des éléments plus détaillés¹⁸⁴.

- Les obligations imposées à l'État et aux collectivités au moment du renouvellement des véhicules de service et de fonction doivent être renforcées :
 - L'objectif doit être, pour l'État comme pour les collectivités, de ne plus acquérir (i.e. acheter ou louer sur une longue durée) que des véhicules légers et utilitaires légers « à très faibles émissions » donc à motorisation électrique. Cet objectif doit remplacer celui fixé aujourd'hui à savoir acquérir seulement pour partie (50 % pour l'État et 30 % pour les collectivités) des véhicules « à faibles émissions » (donc électrique ou hybride rechargeable), ce qui permet à des structures n'utilisant que des citadines standard de continuer à acheter des véhicules à motorisation thermique. Si des exceptions peuvent être envisagées en lien avec les missions exercées, elles doivent rester exceptionnelles, encadrées précisément et surtout transitoires c'est-à-dire révisées régulièrement pour tenir compte de l'évolution de l'offre.
 - Le critère relatif aux émissions doit s'accompagner d'un critère relatif à la consommation énergétique : il s'agit non seulement de consommer une énergie émettant le moins de GES possible, mais aussi de limiter l'énergie consommée. Cette mesure prend par exemple un sens particulier pour l'administration publique d'outre-mer car elle permet de limiter plus fortement la consommation d'énergie, alors que les régions ultramarines ont un mix électrique très carboné et fragilisé par le fait qu'elles ne peuvent compter sur des interconnexions avec d'autres pays alentours. Cet exemple illustre le fait que le « tout électrique » n'est pas une solution magique applicable à tous les territoires.
 - Le rapport du Shift Project sur l'industrie automobile établi dans le cadre du PTEF préconise ainsi de compléter la réglementation européenne sur les émissions de GES des véhicules par une contrainte sur la consommation énergétique exprimée en kWh aux 100 km, afin de contraindre également les véhicules électriques¹⁸⁵.
 - Enfin, et dans la même logique que le point précédent, des critères relatifs au poids des véhicules et aux équipements incorporés doivent également être posés. Ils contribuent d'une part à la limitation de la consommation énergétique au kilomètre parcouru, mais aussi à la réduction des émissions à la construction des véhicules. En effet, si celles-ci sont aujourd'hui environ 6 fois moins importantes que les émissions liées à l'usage, elles deviendront le principal facteur d'émission de GES de la flotte automobile lorsque celle-ci sera entièrement électrique. L'objectif

¹⁸⁴ Cf. <https://theshiftproject.org/plan-de-transformation-de-leconomie-francaise-lindustrie-automobile/>

¹⁸⁵ Le travail sur le seuil pertinent à fixer est en cours au moment de la finalisation de ce rapport.

de réduire de 300 kg – hors masse de la batterie – la masse des véhicules particuliers (ce qui représente environ 20 % de la masse moyenne actuelle des véhicules à motorisation thermique) et de 10 % celle des utilitaires légers est ainsi préconisé par le Shift Project.

- Les marchés publics relatifs aux véhicules devront ainsi intégrer des critères aux émissions de carbone à la fabrication. Il s'agit notamment d'éviter l'acquisition de véhicules et batterie fabriqués dans des pays au mix énergétique très carboné. Les travaux du secteur automobile du Shift Project estiment ainsi que les émissions de fabrication des batteries en France seraient de 2,3 teqCo2 contre environ 6 teqCo2 pour la fabrication d'une batterie en moyenne sur le marché international – à comparer avec les émissions moyennes de fabrication actuellement d'un véhicule à motorisation thermique, estimées à 6 teqCo2.
- L'administration publique pourrait être un précurseur et s'astreindre à n'acheter que des véhicules de petite taille et dotés d'équipements réduits au minimum, y compris pour les ministres, préfets, directeurs généraux, etc. qui ont aujourd'hui la possibilité d'avoir recours à des véhicules plus gros et mieux équipés¹⁸⁶. Au-delà de l'impact carbone de cette mesure (les véhicules des « VIP » ne représentent qu'une très faible part de la flotte), il s'agit d'une mesure d'exemplarité pour sortir de la logique selon laquelle la taille d'un véhicule reflète le statut ou constitue un signe extérieur du pouvoir.
- La période de renouvellement, qui serait actuellement de 7 ans en moyenne pour le parc automobile public, pourrait être allongée et passée à 10 ans. Les durées de vie des véhicules électriques s'allongent progressivement et compte tenu de l'importance des émissions de fabrication, il est pertinent d'investir dans la maintenance pour prolonger la durée de vie des véhicules. des émissions. On notera à ce propos que compte tenu du niveau significatif des émissions à la construction, il n'est pas recommandé, sauf dans le cas de véhicules roulant beaucoup, d'accélérer le renouvellement du parc de véhicules thermiques, mais plutôt de travailler sur les usages des véhicules thermiques ou hybrides restant (cf. point précédent).
- Une analyse précise des besoins doit permettre de limiter la puissance des batteries et des bornes installées : il n'est pas nécessaire de disposer d'une autonomie importante pour une flotte de véhicules qui se déplacent sur un territoire prédéfini qui peut être limité ; ni d'installer des bornes de recharge ultra-rapides pour des véhicules dont on sait par avance qu'ils ont vocation à passer au moins 12h chaque nuit dans les parkings de sites administratifs. En revanche, il apparaîtra important que

¹⁸⁶ Cf. plafonds budgétaires pour l'achat de véhicules différenciés suivant les fonctions de l'utilisateur principal, dans la note méthodologique d'application de la circulaire du 13 novembre 2020 : https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/dae/doc/Methodo_plan_mobilites_doctrine_gestion_parcs_autos.pdf

les sites accueillant régulièrement des réunions soient équipés de bornes de recharge afin que les visiteurs puissent sans crainte utiliser des véhicules électriques pour s'y rendre.

- Au-delà des efforts financiers engagés dans le cadre du plan de relance pour le « verdissement » des véhicules opérationnels de la police, des douanes et de la gendarmerie au moment de leur remplacement (cf. 2. II. A.), des obligations relatives aux véhicules spécialisés, opérationnels et d'intérêt général dédiés à des missions spécifiques (entretien des routes, ramassage des ordures ménagères, véhicules de transport des forces de l'ordre, etc.), similaires dans leur principe à celle portant sur les véhicules de service « normaux » concernés par la palette d'obligations évoqué ci-dessus, doivent être progressivement imposées, au fur et à mesure qu'une offre en la matière se développera, sachant qu'il existe déjà une offre pour de véhicules utilitaires légers. On notera que le catalogue de l'UGAP propose déjà une offre de véhicules à émissions réduites pour certains véhicules spécialisés (mais pas pour les véhicules de police municipale par exemple)¹⁸⁷. Il convient aussi de garder en tête la possibilité pour les véhicules spécifiques (par exemple aménagés avec mini-laboratoires) dont le coût de remplacement est élevé d'envisager un « retrofit », c'est-à-dire le remplacement du moteur thermique par un moteur et une batterie électrique, qui permet d'éviter les émissions à la fabrication.

Cela passe par un travail de caractérisation des différents usages de ces véhicules et des contraintes éventuelles quant au recours à des motorisations électriques : existence d'une offre, contraintes liées aux limites en matière d'autonomie éventuellement incompatible avec les missions. On imagine par exemple que certains véhicules d'intervention dans le cadre de la sécurité civile doivent pouvoir fonctionner même en cas de rupture de l'approvisionnement électrique – ce qui suppose de pouvoir les faire tourner grâce à une autre source d'énergie. Les missions régaliennes auxquelles contribuent les véhicules des forces de l'ordre, de la sécurité civile ou de la défense sont difficilement aménageables pour faciliter le recours à des motorisations différentes (l'objectif d'intervention rapide et efficace étant prioritaire) mais cela n'exclut pas a priori la possibilité de recourir pour certaines de ces missions à une motorisation électrique. Par ailleurs, la dépendance dans l'approvisionnement en carburants fossiles fait aussi courir un risque sur la capacité à mener ces missions régaliennes opérationnelles, ce qui renvoie à la complexité de la construction de la résilience pour certaines missions spécifiques (cf. réflexions menées par le ministère des Armées dans le cadre de ses travaux sur la résilience¹⁸⁸ et considérations sur la résilience an partie 3. II.).

¹⁸⁷ Voir https://www.ugap.fr/catalogue-marche-public/chassis-poids-lourds-a-faibles-emissions-de-co2_6_101489.html, https://www.ugap.fr/catalogue-marche-public/vehicules-a-faibles-emissions-de-co2_6_101506.html et https://www.ugap.fr/catalogue-marche-public/police-signalisation_6_25938.html

¹⁸⁸ <https://www.defense.gouv.fr/content/download/593616/10047752/DP-GT-energie.pdf>

- Il conviendra enfin de mutualiser davantage les flottes de véhicules entre structures, ce qui suppose de résoudre quelques obstacles juridiques¹⁸⁹. Cela peut passer par la désignation d'une structure porteuse de la charge financière avec système d'« abonnement » pour les autres utilisateurs pour participer financièrement, dans le cas de mutualisation État-collectivité ou État-opérateurs. Ce type de système a par ailleurs la vertu, si le coût est lié d'une manière ou d'une autre à la fréquence d'usage des véhicules, d'encourager la sobriété.

2. Déplacements domicile-travail :

Les employeurs n'ont pas de levier contraignant à leur main pour influencer le mode de transport utilisé par les agents pour se rendre sur leur lieu de travail, ni sur les caractéristiques des véhicules utilisés¹⁹⁰. Il existe cependant des leviers pour limiter le nombre de kilomètres parcourus ou pour inciter à l'usage de modes de transport sobres.

S'agissant de la limitation des kilomètres parcourus, le principal levier est le déploiement volontariste du télétravail, quand c'est possible (cf. encadré n°14 *infra*).

En ce qui concerne l'incitation au recours à des modes de déplacement sobres, il s'agit de :

- **adapter les infrastructures et les locaux aux mobilités actives en concertation avec les autres acteurs du territoire** : installation d'espaces de stationnement sécurisés en quantité suffisante pour les vélos, réflexion sur l'accessibilité en vélo ou pied des sites administratifs, notamment en zone péri-urbaine, etc. ;
- assurer la qualité de la desserte en transports en commun (accès, confort et fréquence) reliant les bureaux aux quartiers résidentiels.
- développer le recours au covoiturage de manière complémentaire aux transports en commun (en mettant donc l'accent sur cet outil dans les zones peu denses ou sous-équipées en transport en commun, et sur les horaires où les transports en commun ne fonctionnent pas) ;
- déployer des bornes de recharge électrique ;

¹⁸⁹ Des expérimentations en la matière ont déjà été effectuées au sein des cités administratives entre services déconcentrés relevant de ministères différents, non sans poser des difficultés en lien avec les enjeux de conduite de changement, mais aussi en raison de la segmentation des budgets de fonctionnement liée à la Loi Organique des Lois de Finances (LOLF). La question d'un élargissement à différents « employeurs » relevant de gouvernance distincte (par exemple mutualisation d'une flotte entre préfecture et conseil départemental) peut poser des difficultés accrues.

¹⁹⁰ Sur ce dernier, les pouvoirs publics peuvent introduire des obligations sur les véhicules commercialisables ou utilisables, mais dans le cadre de leur rôle de régulateur et pas d'employeur.

- réduire les places de parking pour les voitures dans les zones urbaines¹⁹¹. A titre d'exemple, pour limiter l'utilisation de la voiture, le conseil départemental de la Gironde ne permet pas l'accès au stationnement dans ses locaux pour les habitants de la métropole de Bordeaux, considérant que la desserte en transports en commun est satisfaisante, et facture l'accès pour les salariés résidant hors métropole, au prix de l'abonnement mensuel aux transports urbains. L'objectif est d'inciter à stationner sur les parcs relais situés en périphérie et à utiliser les transports en commun ; proposer des incitations aux mobilités actives et partagées : communiquer autour du forfait « mobilités durables »¹⁹² et évaluer, par exemple au moyen d'une mission de l'inspection générale de l'administration, la pertinence d'une augmentation du montant de 200 euros retenu à ce stade pour les agents publics, puisque la loi prévoit qu'il puisse atteindre 400 euros. Dans un premier temps, **la possibilité de cumuler bénéfice du forfait mobilités durables et prise en charge de 50% du coût des abonnements aux transports publics devrait être ouverte, pour inciter à la multi-modalité.**

Autres exemples de mesures mises en place par le conseil départemental de la Gironde : ateliers de réparation vélo à l'occasion de la semaine de la mobilité en septembre, sessions de formation au déplacement en sécurité à vélo, accompagnement au domicile des collégiens avec un cycliste aguerri en début d'année, mise en place de rencontre du covoiturage tous les 6 mois.

On notera que l'accroissement du recours au télétravail ou de l'utilisation des dispositifs de visioconférences n'est pas sans impact sur les émissions de gaz à effet serre, élément qu'il convient de garder en tête au moment où ces mesures sont déployées : effets rebond du télétravail (cf. encadré n°14 ci-dessous), augmentation des usages numériques (et donc de l'empreinte carbone numérique et de la dépendance dans ces outils qui pose des questions de résilience – cf. encadré n°19). Cela ne fait que renforcer la recommandation d'avoir une approche globale de la question des émissions de GES et de la résilience et de ne pas traiter les sujets « en silo » de façon cloisonnée.

Encadré 14 : Télétravail et réduction des émissions de GES

Le cadre réglementaire du télétravail dans la fonction publique

Le décret n° 2016-151 du 11 février 2016¹⁹³ modifie les conditions d'exercice du télétravail dans la fonction publique.

Le télétravail repose sur le volontariat, c'est-à-dire qu'il doit être demandé par l'agent et ne peut pas lui être imposé par son employeur. L'employeur

peut quant à lui accepter ou non la demande. La décision relève, selon les cas, du chef de service, de l'autorité territoriale ou bien de l'autorité investie du pouvoir de nomination pour la fonction publique hospitalière. Le cas échéant, le refus doit être motivé et précédé d'un entretien.

Selon la rédaction en vigueur pré-pandémie, la durée de présence sur site de l'agent en télétravail ne peut être inférieure à deux jours par semaine sur une base hebdomadaire et à huit jours par mois sur une base mensuelle (sauf dérogation pour les agents dont l'état de santé le justifie ou lorsqu'une situation exceptionnelle perturbe l'accès au service ou le travail sur site).

Le cadre réglementaire a été actualisé au travers de la loi de la transformation de la fonction publique du 9 août 2019 donnant un cadre juridique au recours ponctuel. Cette actualisation semble avoir tiré les enseignements du bilan de 2018.

Le télétravail dans l'administration publique

Au sein de l'administration publique comme dans le secteur privé, les modalités de déploiement du télétravail reposent aujourd'hui largement sur le degré de volontarisme (ou au contraire de scepticisme) des directeurs de structures et sur la capacité à trouver un accord dans le cadre du dialogue social. Ainsi, au niveau des organismes de sécurité sociale, le protocole relatif au travail à distance conclu en 2014 a connu un déploiement tardif du télétravail dans certains organismes, où il était réservé initialement aux situations relevant d'une justification médicale (maladie, handicap nécessitant une adaptation du poste de travail).

La dernière enquête disponible en la matière est une enquête de 2017¹⁹⁴ : à l'époque, 3 % des agents de la fonction publique déclaraient pratiquer le télétravail régulièrement, soit un taux identique au secteur privé. Quant au télétravail occasionnel, qui n'était pas prévu par le cadre réglementaire avant 2019, il était alors pratiqué par 3,9 % des agents de la fonction publique. Le télétravail aurait néanmoins progressé depuis 2017 et concernerait aujourd'hui plus de 6 % des agents.

¹⁹¹ Voir par exemples les actions menées en la matière dans certains établissements scolaires. Cf. encadré n°25.

¹⁹² Cf. <https://www.fonction-publique.gouv.fr/forfait-mobilites-durables-de-200-euros-par-an-pour-trajets-domicile-travail-des-agents>

¹⁹³ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000032036983/>

¹⁹⁴ <https://www.fonction-publique.gouv.fr/resultats-generaux-issus-de-lenquete-sumer-de-2017>

Le rapport de la DGAFP sur le déploiement du télétravail établi en 2018¹⁹⁵ apporte de nombreuses informations sur le sujet, mais l'approche individuelle et collective du télétravail a sans aucun doute été bouleversée par la période de confinement imposée par la pandémie de Covid-19.

Une expérimentation à grande échelle pendant la pandémie de Covid-19, qui montre la nécessité de prendre des précautions avant tout déploiement significatif du télétravail

La mise en place de façon précipitée et forcée du télétravail pendant le confinement lié à la pandémie de Covid-19 a montré à la fois le potentiel et les limites du télétravail, et pas seulement au sein de l'administration publique.

L'importance de pouvoir disposer d'outils collaboratifs opérationnels, le besoin d'accompagnement de certains agents pour les aider à affronter certains obstacles (sentiment d'isolement, difficulté accrue à séparer les sphères professionnelle et personnelle), la nécessité d'adapter les méthodes de management et les risques en matière de cohésion de la communauté de travail sont désormais bien présents dans les esprits.

Cette « expérimentation » forcée à grande échelle sera profitable pour mieux organiser un déploiement plus massif et pérenne du télétravail. Il sera cependant indispensable de garder à l'esprit que certaines solutions mises en place dans l'urgence pendant le recours temporaire et imprévu au télétravail lié au confinement (par exemple l'usage de matériel personnel) ne seront plus adaptées ni satisfaisantes lorsqu'il s'agira d'un mode de travail pérenne.

Certains agents publics seront davantage demandeurs après avoir goûté aux avantages du télétravail (le nombre de demandes semble avoir augmenté et certaines entités ou supérieurs hiérarchiques initialement rétifs ont sans doute abandonné certaines de leurs préventions). Mais cette période a aussi montré, même si les conditions étaient très particulières (pas de préparation, télétravail à mener de front avec la garde d'enfants pour certains), les limites d'un passage au « tout télétravail pour tous », au moins à court terme.

Compte tenu de ces éléments, l'accord-cadre sur le télétravail signé le 13 juillet 2021 par l'ensemble des organisations syndicales des trois versants de

¹⁹⁵ https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/politiques_emploi_public/bilan-teletravail.pdf

la fonction publique¹⁹⁶ n'est pas revenu sur les règles de présence minimale de deux jours sur site (sauf période exceptionnelle comme la pandémie) compte tenu du risque d'isolement et des risques psycho-sociaux que cela représente. Une exception a cependant été introduite, sous réserve de l'accord des employeurs, pour les proches aidants et les femmes enceintes.

Cet accord réaffirme par ailleurs le droit à la déconnexion et émet des recommandations en matière de formation, de management et d'organisation du travail et enfin de santé au travail. Enfin, il accord la possibilité de travailler distance depuis un tiers-lieu et crée une indemnisation forfaitaire de 2,5 euros par jour de télétravail dans la limite de 220 euros annuels pour la fonction publique hospitalière et la fonction publique de l'État – ce dernier point s'est traduit par un décret et un arrêté publiés le 28 août 2021¹⁹⁷.

L'impact du télétravail en matière de réduction des émissions de GES doit être pris globalement

En première approche, le télétravail a un impact significatif sur les émissions liées aux déplacements domicile – travail, puisqu'on estime que les émissions évitées sont de 271 kg eqCO₂ par an pour un agent pratiquant un jour de télétravail par semaine (on raisonnera dans la suite en partant du principe que le télétravail n'est mis en œuvre que par journée complète). Notons que ce chiffre paraît élevé au regard de l'estimation faite dans ce rapport des émissions annuelles domicile –travail d'un agent public : dans la suite de cet encadré, on raisonnera (comme le fait l'ADEME dans son étude en pourcentage).

Cela étant, il est indispensable de prendre en compte un certain nombre d'effets rebond et de conséquences induites par le télétravail qui dépassent la seule question des transports. On désigne par effet rebond le fait que des économies d'énergie ou de ressources initialement prévues par une évolution technologique ou organisationnelle sont partiellement ou complètement compensées à la suite d'une adaptation du comportement de la société. Une étude de l'ADEME de septembre 2020¹⁹⁸ explore largement ce sujet.

Il en ressort les principales conclusions suivantes :

¹⁹⁶ <https://www.fonction-publique.gouv.fr/signature-a-lunanimite-premier-accord-sur-teletravail-dans-la-fonction-publique>

¹⁹⁷ <https://www.fonction-publique.gouv.fr/teletravail-0>

¹⁹⁸ Voir <https://www.ademe.fr/caracterisation-effets-rebond-induits-teletravail> et notamment la synthèse détaillant les différents effets – rebond et leur estimation en moyenne, ainsi que l'infographie illustrant clairement la variabilité des effets suivant les profils des personnes concernées.

- Certains effets induits sont consubstantiels au fait de télétravailler, notamment le transfert de consommation d'énergie du lieu de travail vers le domicile (qui n'amoindrit que de 7 % la baisse des émissions liées au transport), sachant que dans le même temps, si le télétravail est suffisamment répandu dans une structure, il a un effet sur les consommations d'énergie, d'eau, etc. sur le lieu de travail (estimé à 2 % de réduction supplémentaire, même si certaines structures n'ont pas constaté de réduction des consommations pendant le confinement et cherchent des explications à ce phénomène).

L'impact de l'aménagement du domicile en lieu de travail n'a pas pu être quantifiée par l'ADEME à ce stade, mais devra faire l'objet d'études dans la mesure où l'augmentation du recours au télétravail a toutes les chances de déboucher sur un financement plus systématique par l'employeur de matériel informatique ou d'un fauteuil ergonomique, sans pour autant nécessairement supprimer les mêmes équipements – notamment les fauteuils ou les terminaux informatiques – sur le lieu de travail (cf. point sur la réorganisation de lieux de travail). Même en cas d'absence de financement de l'employeur, on peut imaginer qu'une partie des télétravailleurs investisse dans du matériel de bureau pour leur domicile pour rendre plus confortable le télétravail.

L'effet « visioconférence » est considéré comme limité, même pour les personnels qui passent la moitié de leur journée de travail en réunion, donc en visioconférence quand ils sont en télétravail : on estime ainsi que la diminution des émissions est réduite de 4 %.

Ces effets sont donc en réalité assez marginaux par rapport à l'effet « transport ».

- Une partie significative des effets rebonds dépend directement du profil et du comportement des personnes concernées, sans beaucoup de leviers pour l'employeur : certains « télétravailleurs » ne suppriment pas la totalité du trajet domicile-travail (par exemple les parents qui déposent les enfants à l'école sur le parcours), le temps de trajet libéré peut être utilisé pour de nouvelles activités entraînant de nouveaux déplacements, etc. Ces deux effets peuvent amoindrir de 25 % la réduction des émissions. D'autres effets non quantifiables à ce jour peuvent jouer (relocalisation du domicile à une distance plus éloignée du lieu de travail puisque la longueur des déplacements domicile-travail devient un critère moins prioritaire pour les télétravailleurs très réguliers, accroissant les distances de transport pour les autres déplacements, réallocation des coûts liés au transport à d'autres dépenses émettrices de carbone, etc.). L'infographie de l'ADEME prenant quelques cas types montrant que le passage au télétravail a des effets quantitatifs très variables et peut même augmenter le bilan

carbone d'un télétravailleur, par exemple lorsque cette personne se rend habituellement à son travail à vélo. Les effets « négatifs » peuvent néanmoins être amoindris si les mobilités quotidiennes se décarbonent en parallèle du déploiement du télétravail.

- En revanche, les décisions de réorganisations des locaux qui peuvent être envisagées et mises en place par une entité dont une partie significative des agents sont en télétravail ont un impact très significatif, notamment si la structure met en place un système de « flex office » dans lequel les agents n'ont pas un bureau attribué : la surface de bureaux nécessaire est alors potentiellement significativement réduite et les émissions de GES « immobilières » également. L'étude de l'ADEME estime alors que la réduction des émissions de GES par jour de télétravail hebdomadaire peut quasiment être doublée pour les structures cherchant à minimiser leur surface de bureaux (par exemple en répartissant au maximum les présences dans la semaine). Sans aller jusqu'au « flex office », le déploiement du télétravail ouvre des perspectives en matière d'optimisation des surfaces de bureaux et, s'il ne conduit pas nécessairement à une réduction importante des surfaces occupées, il peut avoir pour conséquence de limiter les constructions nouvelles de bureaux.

On notera également que la réduction des surfaces de bureau nécessaire peut conduire à favoriser le regroupement de plusieurs administrations sur un même site, qui peut avoir un effet-rebond sur les déplacements des agents ayant changé de site, par exemple si la distance à parcourir augmente ou si le nouveau lieu de travail est moins accessible en transport en commun.

Enfin, la mise en place de « tiers-lieux » (locaux mis à disposition des « télétravailleurs » et maillant le territoire pour permettre à des salariés de télétravailler en dehors de leur domicile lorsque celui-ci n'est pas adapté au télétravail, tout en limitant leurs déplacements) permet d'augmenter sans doute le nombre de télétravailleurs, mais leur utilisation par les télétravailleurs diminue l'impact du télétravail sur la réduction des distances de déplacement. Si la pratique se généraliserait, la réduction moyenne d'émissions liées au déplacement domicile-travail estimée par l'ADEME devrait être revue à la baisse.

Enfin, au-delà des effets rebond, le développement du télétravail peut créer des obstacles à la mise en place d'autres mesures de décarbonation concernant d'autres secteurs que l'administration publique : le développement du télétravail répond ainsi à des aspirations d'installation en milieu rural ou péri-urbain qui peuvent être contradictoires avec la volonté de densifier l'habitat notamment pour limiter les déplacements.

Il est ainsi intéressant de garder en tête que le déploiement du télétravail peut avoir des effets rebond ou compliquer la transition décarbonée d'autres secteurs, au contraire par exemple de la réduction des déplacements professionnels, autre gisement significatif de diminution des émissions.

Peut-on fixer un objectif de déploiement du télétravail ?

Compte tenu des éléments ci-dessus et de la diversité des missions des entités, il ne paraît pas pertinent d'annoncer un objectif chiffré unique de télétravail dans l'administration publique (ou même dans certains pans de celle-ci).

Le télétravail n'est ainsi pas massivement envisageable pour les établissements de santé ou les EHPAD (alors que la surface occupée par les bâtiments correspondant à ces activités représenterait près de 20 % de la surface occupée par l'administration publique), ni pour certains laboratoires de recherches, pour les établissements pénitentiaires, les casernes militaires, les services techniques des collectivités, etc. Il n'est pas non plus souhaitable, au regard de l'expérience du Covid-19, de faire de l'enseignement à distance la modalité normale d'enseignement.

Si l'idée d'un doublement de la réduction des émissions en cas de mise en place du « *flex office* » peut paraître séduisante pour les « emplois de bureau », il convient de ne pas surestimer la possibilité de déployer massivement le télétravail et le « *flex office* » à court terme dans l'administration publique.

Selon les locaux utilisés (par exemple dans des bâtiments historiques), des réorganisations physiques, des relocalisations ou des diminutions de surface ne sont pas toujours envisageables.

Au-delà des possibles obstacles culturels, il reste qu'une partie significative du temps de travail d'agents administratifs consiste à participer à des réunions. Dès lors cela pose des problèmes d'articulation pratique avec le « *flex office* ». Le premier réflexe est en effet d'organiser certaines réunions lorsque les agents sont présents physiquement (meilleure fluidité en théorie, renforcement de la cohésion, prétexte aux échanges périphériques dont le manque s'est fait sentir pendant le confinement lié à la pandémie de Covid-19, etc.) : c'est ce qui conduit de nombreuses structures administratives à interdire le télétravail un ou deux jours déterminés de la semaine, afin de garantir la possibilité de réunions présentiels avec tous les agents. Cette approche est potentiellement contradictoire avec l'idée d'une optimisation des surfaces via le « *flex office* ». De même, le « *flex office* » est difficilement compatible avec des missions traitant de dossiers confidentiels (situation personnelle des agents, échange entre professeurs et élèves, etc.), une

activité quotidienne où les échanges téléphoniques sont nombreux, ou si l'agent présent passe sa journée en visioconférence.

Il est tout à fait possible que ces inconvénients trouvent des réponses dans une évolution des pratiques professionnelles, grâce à des outils collaboratifs adaptés, où à des innovations organisationnelles telles que celles qui se développent dans l'ensemble des secteurs serviciels, y compris dans l'administration publique. Pour autant, à ce stade, une approche volontariste mais graduelle semble à privilégier.

Chaque structure a en réalité un potentiel de déploiement du télétravail différent, un potentiel de réorganisation des bureaux différent et donc un impact potentiel en matière de réduction de GES différent.

Il semblerait préférable à ce stade d'encourager chaque entité à se pencher sérieusement sur la question, afin d'identifier les postes « télétravaillables », les conditions spécifiques dans lesquelles les agents concernés pourraient exercer leur mission sans accroc et donc d'identifier un potentiel de déploiement du télétravail. Cette approche permet aussi de travailler sur l'objectif de résilience (cf. 3. II.) et de s'adapter rapidement en fonction des souhaits des agents (lesquels peuvent évoluer dans le temps) et de l'évolution des missions (la dématérialisation des procédures, le recours à des logiciels de gestion sécurisés peut augmenter le nombre d'emplois « télétravaillables »), des outils collaboratifs disponibles, etc. Comme pour de nombreux sujets, le déploiement pertinent du télétravail suppose de pouvoir disposer d'outils méthodologiques, de retours d'expérience d'autres entités, etc. – cf. proposition de constitution d'un centre de ressources (partie 3. VI. B.).

Quelques expériences en cours :

- *Le déménagement des locaux du conseil régional d'Île-de-France début 2018 s'est accompagné d'un déploiement massif du télétravail¹⁹⁹ et la mise en place d'une organisation de type « flex office ». Le télétravail reste limité à deux jours par semaine mais il concerne 63 % des agents, dont 59 % télétravaillent deux jours par semaine. À noter que le conseil régional promeut également l'utilisation de « tiers lieux » pour les agents qui ne souhaitent pas télétravailler depuis leur domicile – ce qui peut atténuer une partie de la réduction des*

¹⁹⁹ Voir par exemple <https://www.iledefrance.fr/le-teletravail-la-region-ile-de-france> et <https://cursus.edu/articles/42437/comment-le-conseil-regional-ile-de-france-se-transforme-en-organisation-apprenante-a-partir-de-ses-espaces>

émissions liées au transport, mais aussi augmenter la population prête à s'inscrire dans une logique de télétravail.

- *La préfecture de la Région Île-de-France a également développé un espace de co-working dédié aux agents publics²⁰⁰.*

D. Réduire les émissions liées à l'accueil des usagers

Les propositions suivantes reprennent la logique « *avoid / shift / improve* » particulièrement adaptée à la question des émissions liées à l'accueil des usagers. Il s'agit en premier lieu de limiter ses déplacements, au travers de la dématérialisation des procédures. Puis, lorsque ces déplacements sont inévitables, de réduire les distances parcourus en mettant en place des dispositifs d'accueil de proximité ; et enfin d'essayer de faire en sorte que les déplacements effectués soient décarbonés en favorisant le recours aux transports en commun.

- La **poursuite des efforts de dématérialisation des procédures et de simplification de ces procédures dématérialisées** devrait continuer à réduire le besoin d'interactions entre les usagers et l'administration, et donc les déplacements des usagers dans des guichets de l'administration publique. Alors que le plupart des procédures de masse sont aujourd'hui dématérialisées, l'enjeu, pour limiter le nombre de déplacements, réside sans doute désormais davantage dans la simplification des procédures, le développement des services en ligne (par exemple ne pas se limiter à la télé-déclaration mais ouvrir la possibilité d'éditer des documents en ligne, de suivre l'évolution de son dossier en ligne, etc.) et l'amélioration de l'ergonomie des sites et de leur lisibilité (utilisation des procédés type « Facile à lire et à comprendre » ou FALC²⁰¹).
- Le développement de l'interopérabilité entre les différentes administrations (État, opérateurs, organismes de sécurité sociale et collectivités territoriales) – évoqué dans les considérations relatives à la sobriété numérique – ainsi que l'approfondissement du programme « Dites-le nous en une fois » devraient être favorables à la simplification des procédures du point de vue de l'utilisateur et donc à la limitation des déplacements (et des interactions numériques). L'article 50 du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dit « 4D »)²⁰², en cours d'examen au parlement, prévoit d'ailleurs d' « accélérer

²⁰⁰ <https://profilpublic.fr/etap-le-1er-espace-de-coworking-entierement-dedie-aux-agent-publics/>

²⁰¹ <https://www.unapei.org/wp-content/uploads/2018/11/L%e2%80%99information-pour-tous-Re%cc%80gles-europe%cc%81ennes-pour-une-information-facile-a%cc%80-lire-et-a%cc%80-comprendre.pdf>

²⁰² <http://www.senat.fr/leg/exposes-des-motifs/pjl20-588-expose.html>

l'échange de données entre administrations au profit de l'utilisateur » en instaurant une règle du partage par défaut, qui serait un progrès notable.

- Notons que la dématérialisation des procédures peut permettre de réduire les émissions liées aux déplacements des usagers mais crée des émissions liées à l'utilisation d'équipements numériques pour réaliser ces mêmes procédures (à la fois du côté de l'administration et du côté des usagers), ce qui renforce l'importance du déploiement de la sobriété numérique dans l'administration (cf. § 3.1.E. notamment).
- Si une part importante des déplacements physiques vers les structures hospitalières a été et sera maintenu, il existe un potentiel de réduction via le développement de la télémédecine et de la téléconsultation. Cette dernière a connu un essor exponentiel durant la crise sanitaire (19 millions de téléconsultations en 2020). A moyen terme, une nouvelle organisation territoriale des soins et l'e-santé pourraient modifier profondément l'articulation traditionnelle entre l'hôpital, le cabinet du médecin et le domicile et concourir à limiter les déplacements et les distances parcourues.

Encadré 15 : Point d'attention – maîtriser la dématérialisation des procédures et ses conséquences pour ne pas laisser des usagers au bord de la route

Au-delà de leur impact positif possible sur les émissions de GES (sous certaines conditions qu'on vient de s'efforcer de décrire), la digitalisation de l'administration et la dématérialisation des procédures sont considérées, par l'administration elle-même mais aussi par les usagers comme des vecteurs de simplification des relations entre l'administration et les usagers.

En effet, la possibilité de procéder à des démarches (ou de suivre l'avancement de ces démarches) en ligne permet, grâce à un accès à toute heure et en tout lieu aux services publics à partir d'un terminal connecté, de s'extraire des horaires d'ouverture des guichets.

Par ailleurs, l'automatisation de certaines procédures peut être un facteur de simplification des démarches (c'est le cas par exemple du principe « dites-le nous une fois » qui vise à ce que l'administration, disposant d'informations stockées dans des bases de données, ne demande pas plusieurs fois la même pièce justificative et puisse même pré-remplir certains formulaires, comme dans le cas des déclarations d'impôts en ligne) à condition bien sûr qu'elle ne conduise pas à un transfert de la complexité de gestion d'un dossier vers les usagers.

Pour autant, cette évolution, qui s'accompagne souvent par une réorganisation des dispositifs de guichet et une fermeture des lieux d'accueil des usagers, comporte des risques notamment de « fracture numérique administrative », d'éviction de certains usagers et de non-recours à leurs droits par certains administrés²⁰³.

La question se pose également pour l'accès aux soins avec de plus en plus de relations dématérialisées entre les patients et les professionnels de santé (cela va de la prise de rendez-vous au transfert des résultats d'examens en passant par la téléconsultation).

Enfin, le recours systématique à une relation dématérialisée entre l'administration et les citoyens fait courir le risque d'une incapacité à intégrer la complexité des situations individuelles. Aussi sophistiqué qu'un logiciel puisse être, il sera toujours confronté à des cas non prévus. L'idée selon laquelle on trouvera des solutions techniques pour pouvoir traiter automatiquement tous les cas, elle est sans doute illusoire et en tout cas dangereuse. L'automatisation croissante de nombreuses procédures rend souvent l'intervention humaine tout simplement technique impossible (ou très difficile). Il s'agit même parfois de l'empêcher : s'agissant par exemple des aides agricoles PAC, l'un des objectifs sous-jacents de l'automatisation de l'instruction est d'éviter toute appréciation humaine des dossiers, dans le but affiché d'éviter les fraudes ou d'assurer l'égalité de traitement. Or, l'un des objectifs de l'administration doit rester d'apporter une réponse adaptée à tous les citoyens.

Dans un tout autre registre, jamais une procédure de consultation sur internet ne pourra avoir le même apport au débat démocratique que des réunions publiques physiques, des comités de négociations, etc.

Dit autrement, privilégier le numérique comme mode relation entre l'administration et les usagers **suppose qu'au moins trois conditions soient réunies : que les infrastructures numériques le permettent, que tous les usagers en maîtrisent les usages et qu'il reste possible d'avoir des relations « non digitalisées » quand le besoin s'en fait sentir.**

La troisième condition est fragilisée par la suppression de nombreux guichets même si des dispositifs alternatifs se multiplient (cf. infra et encadré n°22) et par la tentation du recours systématique aux outils numériques ou digitaux.

²⁰³ On pourrait citer également les risques liés aux questions de sécurité informatique et de protection des données.

Quant aux deux premières conditions, elles ne sont pas remplies : la couverture en réseaux fixes et mobiles reste insuffisante dans certains territoires et tous les administrés ne sont pas en capacité d'utiliser les technologies digitales, faute de disposer de l'équipement requis ou des compétences nécessaires.

Les raisons sont multiples et de différente nature : techniques et géographiques (zones blanches ou grises dans lesquelles, faute d'une couverture internet de qualité, il n'est pas possible de réaliser une démarche en ligne du fait des temps de chargement ou des interruptions de connexion), économiques (revenus limités ou précarité rendant difficile l'accès à un ordinateur ou à un smartphone, sachant le remplissage de formulaires sur un smartphone peut être compliqué, ou à un abonnement internet), sociales et culturelles (difficultés d'utilisation des outils numériques), physiologiques (handicap visuel, grand-âge) ou psychologiques (handicap psychique, difficultés cognitives). Ainsi, ce sont plus de 10 millions de français qui seraient en situation d'« illectronisme »²⁰⁴.

Les publics en difficulté avec le numérique sont hétérogènes mais trois catégories de population sont particulièrement représentées : les personnes âgées (43 % des personnes de plus de 70 ans n'avaient pas de connexion internet en 2017²⁰⁵), les personnes peu ou pas diplômées (le taux de connexion à internet varie de 54 % pour les personnes non-diplômées à 94 % pour les personnes diplômées de l'enseignement supérieur²⁰⁶) et les personnes ayant un faible revenu (40 % d'entre elles ne disposent pas d'une connexion internet).

Les obstacles rencontrés face aux technologies numériques tendent souvent à se cumuler et sont d'autant plus problématiques qu'ils concernent des usagers qui ont besoin du service public sans doute davantage que la moyenne et auxquels de nombreuses politiques publiques s'adressent.

Ces questions ne sont pas nouvelles et elles sont largement intégrées dans les doctrines de dématérialisation des procédures de l'administration

²⁰⁴ Les chiffres varient selon les études. L'illectronisme concernerait par exemple 17% des français selon l'INSEE (soit 11 millions de personnes (cf. <https://www.vie-publique.fr/en-bref/271657-fracture-numerique-lillectronisme-touche-17-de-la-population>). Selon les porteurs de la PPL REEN, il concernerait 13 à 14 millions de français (<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl20-367.html>)

²⁰⁵ Chiffres CREDOC 2017 Baromètre numérique, p.7 : <https://www.credoc.fr/download/pdf/Rapp/R337.pdf>

²⁰⁶ Rapport d'information fait au Sénat au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication sur la formation à l'heure du numérique, 27 juin 2018, p.122

publique²⁰⁷ au sein de l'État et de nombreuses collectivités, comme en témoigne l'observatoire de la qualité des démarches en ligne²⁰⁸ qui recense les 250 démarches les plus utilisées et les passe au crible d'une grille d'analyse sur leur accessibilité, leur rapidité, la satisfaction des usagers, etc. Le souci d'accessibilité (au sens large du terme) est également bien présent dans le programme TECH.GOUV²⁰⁹ ou dans les appels à projet sur la transformation numérique de l'État et des territoires lancés dans le cadre du plan de relance²¹⁰.

Dans un rapport de 2019 intitulé « Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics », le Défenseur des droits a alerté sur l'insuffisance de la prise en compte de cette question. Cette préoccupation est partagée par de nombreux acteurs, comme en témoigne par exemple le débat consacré à ce sujet par le site institutionnel « vie-publique.fr »²¹¹ ou l'importance accordée par de nombreux contributeurs à ce rapport au fait que le projet « décarboner l'administration publique » aborde cette question.

Dans son rapport, le Défenseur des droits a ainsi rappelé que la dématérialisation des services publics doit respecter certains principes fondateurs :

- la continuité, à savoir la nécessité de répondre aux besoins d'intérêt général sans interruption ;
- l'égalité devant le service public, qui implique que les personnes se trouvant dans une situation identique à l'égard du service public soient régies par les mêmes règles ;
- l'adaptabilité ou mutabilité, qui vise, par l'adaptation du service public, à garantir un accès « normal » de l'utilisateur au service public.

²⁰⁷ Voir par exemple l'article de vie publique sur le sujet : <https://www.vie-publique.fr/eclairage/18930-dematerialisation-quelle-politique-pour-les-exclus-du-numerique>

²⁰⁸ <https://observatoire.numerique.gouv.fr/>

²⁰⁹ Voir par exemple la description de la dématérialisation des procédures présentée par le programme « Tech Gouv » de la Direction Interministérielle du Numérique de l'État : « *Le numérique doit permettre aux usagers d'accéder aux services publics y compris lorsqu'ils sont physiquement éloignés. Réduire la fracture territoriale, c'est développer la dématérialisation et en améliorer la qualité, et donc la qualité des services en termes de disponibilité, de gain de temps et d'accessibilité. C'est aussi s'assurer qu'aucun usager et aucun agent public n'est laissé au bord du chemin numérique.* ». Cf ;

<https://www.numerique.gouv.fr/publications/tech-gouv-strategie-et-feuille-de-route-2019-2021/>

²¹⁰ Cf. https://www.transformation.gouv.fr/files/presse/2021_01_22_Dossier-de-presse_France-Relance-WEB_0.pdf ou https://france-relance.transformation.gouv.fr/static/20201029_Plan-de-relance-transformation-numerique-de-l-Etat-et-des-Territoires_Livret-des-themes.pdf

²¹¹ <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl20-367.html>

Sur ce dernier point, le défenseur des droits précise notamment que « l'autorité administrative ne saurait adapter le service public avec pour conséquence que soit compromis cet accès » et considère que l'objectif d'égal accès aux services publics pour tous ne sera pas atteint « *si l'ambition collective portée dans ce processus [de transformation numérique] se résume à pallier la disparition des services publics sur certains territoires et à privilégier une approche budgétaire et comptable* »²¹².

C'est dans cet esprit qu'il paraissait indispensable aux membres du projet « administration publique » que ce rapport, qui propose une évolution profonde de l'administration publique compte tenu de la nécessité de mener une transition énergétique bas carbone dans tous les pans de la société française, comporte également des recommandations sur les conditions à remplir pour que la digitalisation de l'administration soit, tout simplement, acceptable.

Trois axes d'actions peuvent être dégagés :

1. Maintenir des dispositifs d'accueil physique ou d'accompagnement téléphonique et les adapter aux publics susceptibles d'y avoir recours

Rappelons que, malgré la mise en place de services en ligne dès le début des années 2000 par les services des impôts, et l'incitation à recourir à la messagerie électronique, l'accueil physique et téléphonique représentait encore près de 60 % des contacts entre les services des impôts et les usagers en 2019²¹³.

Des dispositifs d'accompagnement des administrés qui se retrouvent en difficulté lorsqu'ils ont à accomplir des procédures dématérialisées doivent être maintenus et renforcés, que cette difficulté soit de nature matérielle, physiologique ou psychologique. De même, il convient de conserver des points d'accueil physique, qui permettront aux personnes ne disposant pas des outils ou des compétences nécessaires un accès effectif aux services publics.

Dans la pratique, si ces principes ne font pas débat au sein de l'administration publique, des progrès restent à faire : la Cour des Comptes pointait ainsi, dans son rapport de juin 2018 sur la transformation de la Direction générale des finances publiques et de son réseau déconcentré, la dégradation du service rendu au public, la nécessité d'un travail sur

²¹² <https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/rapport-demat-num-21.12.18.pdf>

²¹³ Voir https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/dgfip/Rapport/2019/ra2019.pdf - page 44.

l'articulation entre l'affirmation du canal numérique comme « le mode de relation de droit commun » et la nécessité d'accompagner « impérativement » ce changement d'actions en direction des publics les plus fragiles, la Cour des Comptes pointant dans le même temps les défauts actuels des dispositifs d'accueil téléphonique²¹⁴.

De manière générale, la nécessité d'une évolution de la formation et des qualifications des personnels chargés de l'accueil physique ou téléphonique des usagers doit être mieux intégrée : un agent d'accueil se trouve désormais essentiellement en interaction avec des usagers ayant des profils particuliers, des dossiers complexes, etc., alors que jusqu'à récemment une majorité des interactions concernait des dossiers banals. Le sujet sera abordé à nouveau dans la partie 3. VI. A. relative à la formation.

2. Renforcer les programmes d'inclusion numérique et la lutte contre l'« illectronisme »

Dans un contexte de dématérialisation déjà très avancée et qui répond, on l'a dit, à des objectifs d'efficacité de l'administration et aux attentes d'une partie des usagers, l'objectif doit aussi être de rendre les services en ligne accessibles à l'ensemble des Français en tenant compte de toutes les difficultés que la dématérialisation peut poser pour des publics très variés.

L'enjeu est donc de lutter contre la fracture numérique sans remettre en cause le déploiement de la dématérialisation.

L'Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT) développe un programme « **Société numérique** » pour « [favoriser] la montée en compétences des 13 millions de Français éloignés des usages du numérique » et « [outiller] les collectivités territoriales pour leurs stratégies d'usages et services numériques »²¹⁵.

Sous l'effet de la crise sanitaire qui rend crucial l'accès aux services en ligne, le Plan de relance de l'État prévoit une stratégie nationale de lutte contre la fracture numérique, financée à hauteur de 250 millions d'euros mobilisés pour « agir aux côtés des collectivités territoriales en faveur de l'appropriation du numérique par tous »²¹⁶. Cette stratégie s'articule autour des axes suivants :

- outiller et former les proches aidants de personnes âgées ou handicapées, dans le prolongement de l'expérimentation « Aidants

²¹⁴ Voir <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2018-06/20180620-synthese-DGFip-10-ans-apres-fusion.pdf> – page 8 et 16 et recommandations 5 et 6 page 19.

²¹⁵ <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/numerique-98>

²¹⁶ Voir https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2021-02/20177-Guides%20maires-LIGHT_2.pdf – page 23

connect » qui permet aux aidants de réaliser les démarches en ligne pour la personne aidée via un accès sécurisé ;

- financer et mettre à disposition des formations au numériques dans des lieux tiers, là encore en complément de la création de 2 millions de « Pass Numériques », c'est-à-dire de chèques formation pour les personnes en situation d'« illectronisme » ;
- soutenir les initiatives des collectivités territoriales, qui sont le bon échelon de mise en œuvre d'actions cohérentes, coordonnées et adaptées aux besoins des habitants.

Dans le cadre du plan de relance, le recrutement de 4000 conseillers numériques France Services permettra de proposer des ateliers d'initiation au numérique, accompagné de la conception et du déploiement de kits d'inclusion numérique, mis à disposition dans les bibliothèques, les centres sociaux, les mairies, les tiers-lieux, les associations caritatives, etc. La moitié de ces conseillers avait déjà été recrutée fin septembre 2021²¹⁷.

Cette stratégie nationale doit permettre de financer et d'amplifier les actions dédiées à l'inclusion numérique comme le soutien de 170 tiers-lieux, appelés « Fabriques de territoire » (Pimm's, « Maisons France Service » – cf. encadré n°22, accueil au sein d'associations agréées) qui permettent à des personnes mal à l'aise à avec les procédures numériques et/ou ne possédant pas de terminal numérique d'accéder à des terminaux avec un accompagnement individualisé. La généralisation du déploiement de « médiateurs numériques » - qui doivent être formés pour être de véritables ambassadeurs du « numérique responsable » - est indispensable.

La proposition de loi relative à la lutte contre l'« illectronisme » et à l'inclusion numérique votée au Sénat le 14 avril 2021²¹⁸ met l'accent sur ces questions. Elle constitue une initiative intéressante visant à structurer le déploiement de tiers lieux labellisés et à renforcer l'offre de médiation numérique. Elle promeut une logique de « services publics 100 % accessibles » qui devrait se substituer à la logique « services publics 100 % dématérialisés » actuellement en vigueur. Elle est enfin un support utile pour imposer des engagements en matière de services numériques permettant de concilier les logiques d'accessibilité et de durabilité des services numériques.

Par ailleurs, le recours à des démarches en ligne est d'autant plus facile pour les usagers atteints d'« illectronisme » que ces démarches sont faciles à effectuer. Des moyens ont été mobilisés dans le cadre du plan de relance

²¹⁷ Voir le dossier de presse du comité interministériel aux ruralités du 24 septembre 2021 :

https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2021-09/DP_CIR_CroniquesRurales_vdef.pdf

²¹⁸ <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl20-367.html>

pour l'amélioration de la qualité de la dématérialisation de certains services numériques et leur modernisation, avec notamment pour enjeu la mise en accessibilité pour les personnes handicapées (déficients visuels, personnes ayant des troubles du neuro-développement qui s'accommodent mal de l'exposition à des sites inadaptées à leur handicap). Le travail sur la clarté des instructions contenues dans les services numériques (via le bannissement du jargon administratif au travers du recours à des méthodes comme FALC) doit être poursuivi.

3. Des dispositifs ciblés de lutte contre le non-recours numérique

Il s'agit notamment de mettre en place des dispositifs de détection des publics fragiles ou susceptibles d'être réfractaires aux démarches administratives et/ou aux outils numériques, voire, en utilisant des applicatifs qui permettent, au travers de croisement de données, d'identifier les usagers qui ne demandent pas l'octroi de certains droits. Ils pourraient alors être contactés systématiquement et orientés vers une offre de médiation numérique, avec un accompagnement spécialisé par un travailleur social si nécessaire. Là encore, ce type d'action doit s'inscrire dans un effort plus global de garantie de l'accès aux services publics (cf. encadré n°22).

Le développement de l'automatisation des procédures pourrait aussi conduire à envisager l'octroi automatique de certaines aides, même si ce sujet fait habituellement débat.

Toutes ces propositions supposent par ailleurs de renforcer les enquêtes de satisfaction auprès des usagers des services publics, afin d'évaluer l'impact des modifications envisagées ou déjà en cours. La réalisation des enquêtes de satisfaction sur les procédures dématérialisées et l'évolution de la relation entre l'administration et les usagers est elle-même un défi, dans la mesure où aujourd'hui les enquêtes de satisfaction ont de plus en plus recours... à la voie dématérialisée. Il existe alors un biais de sélection puisque sont exclus les publics non utilisateurs des vecteurs numériques et par défaut non satisfaits. Des enquêtes menées par l'Assurance Maladie mettent en évidence une persistance de la fracture numérique pour une partie du public malgré les efforts menés : elles doivent être approfondies.

Enfin, il convient de garder en tête que la fracture numérique ne touche pas seulement les usagers : elle peut aussi concerner certains agents publics eux-mêmes, peu à l'aise avec les outils numériques et qui perdent leurs repères avec la transformation numérique de l'administration et la digitalisation d'un certain nombre d'activités administratives (qui peut concerner des aspects très simples du quotidien, comme par exemple les logiciels de gestion des demandes de congés, le développement des parapheurs électroniques, etc.). L'accompagnement de ces agents pour acquérir les compétences nécessaires à la transformation numérique de

leur métier ou pour réussir une reconversion professionnelle (par exemple lorsque l'automatisation aboutit à la suppression de certains postes techniques ou administratifs) est un enjeu important. Cf. également partie 3. VI. A. sur la formation des agents.

Cela étant, le retour à des solutions numériques n'est pas adapté pour un certain nombre de déplacements des usagers, par exemple des élèves. S'ils ont été suspendus pendant la crise sanitaire au profit de l'enseignement à distance, l'expérience a montré que les cours en présentiel étaient nécessaires à la poursuite d'une scolarité efficace, l'interaction physique et l'attention conjointe entre élèves et enseignants étant des facteurs clefs de l'apprentissage, en particulier pour les plus jeunes.

Il en est de même des déplacements vers les équipements culturels ou sportifs, qui sont difficilement substituables par des outils numériques : les activités proposées sur ces sites requièrent a priori un déplacement physique compte tenu de l'expérience physique et sensorielle qui est recherchée, même si les périodes de confinement ont permis d'expérimenter de manière plus ou moins satisfaisante des palliatifs numériques (visites virtuelles de musées, séances de sports en visio-conférence, retransmission d'évènements culturels, etc.).

- **Continuer à déployer les maisons de service au public, bus itinérants, etc. pour mailler le territoire d'accueil de premier niveau.** En ce sens, l'engagement réaffirmé lors du comité interministériel aux ruralités du 24 septembre 2021²¹⁹ de proposer un espace d'accueil et d'information accessible en moins de 30 minutes par tout citoyen va dans le bon sens. Il convient alors de **faire en sorte que l'offre de service proposée dans ces espaces soit la plus complète possible** (en matière d'information comme d'appui à la réalisation de démarches en ligne) et permette d'éviter des déplacements ultérieurs. Cf. également encadré n°25.
- **Repenser l'accès aux lieux accueillant du public** (guichets, mais aussi établissements d'enseignement, établissements de santé ou médico-sociaux, musées nationaux, installations sportives, parcs et espaces verts, etc.) :
 - en **facilitant le recours aux transports en commun** : installation d'arrêt de bus ou de tram à proximité immédiate des locaux et adaptation des horaires à un calendrier qui ne soit pas calqué uniquement sur celui des

²¹⁹ https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2021-09/DP_CIR_CroniquesRurales_vdef.pdf

vacances scolaires (notamment pour les établissements de santé, qui ne connaissent pas de saisonnalité dans leur fréquentation).

Cela peut concerner également les trajets internes à des sites gérés l'administration : il s'agit d'éviter aussi que les usagers utilisent leur véhicule personnel pour se déplacer d'un point à l'autre, par exemple sur des campus ou des parcs²²⁰.

Il pourrait ainsi être décidée que, **dans les zones urbaines et périurbaines, aucune réorganisation ou implantation nouvelle d'une administration accueillant du public** (avec un seuil de fréquentation à fixer) **ne puisse aboutir à accueillir du public dans un lieu non desservi par des transports en commun.**

- en **encourageant le recours aux mobilités individuelles actives** (parkings à vélo en nombre suffisant et sécurisés, suppression des parkings dédiés aux voitures puisque le levier du stationnement est un levier puissant²²¹) **et/ou à faibles émission** (installation de bornes de recharge électrique dont le déploiement ne doit pas être pensé comme concernant uniquement la flotte de véhicules professionnels ou des agents publics, mais aussi pour les mettre à disposition des usagers) ;
- **en encourageant le recours au covoiturage** : places réservées sur les parkings, développement de logiciel de covoiturage en lien avec la prise de rendez-vous dans des guichets ou pour les visites de musées ou de parcs publics, information sur les dispositifs de covoiturage ordinaires sur les pages internet consacrées aux modalités d'accueil et de visite, etc.

Le bon calibrage de ces actions et des outils mobilisés suppose d'avoir une connaissance plus précise des usagers et de leurs modes de déplacement, mais aussi de leurs attentes vis-à-vis des lieux visités (qu'il s'agisse de guichets, de lieux de loisirs, etc.). Il convient alors **de mettre en place** (ou d'améliorer quand ces outils existent déjà) **des outils de mesure quantitative mais aussi qualitative** par exemple via des enquêtes de satisfaction des citoyens par rapport à l'accessibilité aux services via des mobilités décarbonées.

E. Commencer à déployer la sobriété numérique sans attendre

Si la sobriété numérique doit devenir un enjeu pour toutes les organisations, la dynamique de dématérialisation des procédures administratives et le recours accru au télétravail et aux outils numériques collaboratifs (visioconférence) ne font

²²⁰ Ce serait par exemple le cas sur le site d'Orsay de l'université Paris – Saclay, compte tenu de la mauvaise organisation des dessertes internes.

²²¹ Cf. le « guide pour une mobilité bas carbone » réalisé par le Shift Project début 2020 (https://theshiftproject.org/wp-content/uploads/2020/03/2020-02-27_Guide-pour-une-mobilit%C3%A9-quotidienne-bas-carbone-FINALE-avec-synth%C3%A8se.pdf) : page 75.

qu'accentuer la nécessité d'un travail approfondi sur le sujet au sein de l'administration publique.

La dynamique de dématérialisation des procédures en cours rend ainsi d'autant plus indispensable les démarches de réflexion sur l'empreinte carbone des systèmes d'information et la mise en place dans l'administration publique de stratégies de sobriété numérique.

L'objectif est de pouvoir articuler une démarche de sobriété numérique avec les contraintes inhérentes aux systèmes numériques de l'administration publique. Qu'il s'agisse de contraintes de performance et d'efficacité de la dépense publique, de contraintes de sécurité, de continuité de service, d'égalité d'accès, de mutabilité, celles-ci doivent pouvoir trouver leur place et être négociée dans le cadre d'un système numérique sobre et durable.

En effet, le Shift Project estime que l'augmentation de la consommation d'énergie au niveau mondial pourrait passer de plus de 6 % par an actuellement à zéro²²² en adoptant un certain nombre de mesures. Celles-ci ne se limitent pas à l'amélioration de la performance énergétique des matériels et services. Elles concernent aussi un travail sur la demande et l'usage des outils numériques :

- allonger la durée de vie des équipements. Selon les estimations du *Shift Project*, allonger de 3 à 5 ans la durée de vie des ordinateurs portables professionnels diminue les émissions annuelles du parc de terminaux de 37 % ;
- limiter le nombre de *smartphones* en permettant l'usage d'un même téléphone pour les usages professionnels et personnels, privilégier les plateformes de documents partagés aux envois de documents par mail – cf. rapport de 2018 du *Shift Project*²²³ ;
- multiplier les sensibilisations et les formations à la sobriété numérique et à la prise de conscience de l'impact du numérique sur le climat et l'émission de GES.

Il s'agit donc de déployer la sobriété numérique dans toutes ses dimensions, comme le résume le schéma ci-dessous, issu du rapport « Déployer la sobriété numérique » du Shift Project.

²²² The Shift Project, Impact environnemental du numérique : tendances à 5 ans et gouvernance de la 5G, 2021

²²³ <https://theshiftproject.org/wp-content/uploads/2018/11/Rapport-final-v8-WEB.pdf>



Figure 7 – Principes de gouvernance d'un système d'information durable

À ce jour, peu d'organisations ont pris en compte un périmètre holistique du système d'information intégrant entre autres les services sous-traités, l'impact de la fabrication du matériel des infrastructures numériques, la performance du mix électrique des lieux de fabrication et d'opération, la formation et la gestion des compétences du numérique durable, ou encore les choix d'architecture et de développement logiciel. Sans ce point de vue global, le choix des solutions et les arbitrages sur les usages se font avec des angles morts qui peuvent cacher des impacts très significatifs, de nature à changer les décisions.

1. Décliner à chaque niveau une stratégie de sobriété numérique

La stratégie « de réduction de l'empreinte carbone du numérique public » annoncée par l'État en février 2020 doit être précisée et aller au-delà d'un recensement des mesures engagées ou les plus faciles à mettre en œuvre, ce qu'est à ce stade le volet interne de la feuille de route « numérique et environnement ». La stratégie attendue doit aborder non seulement la question de l'efficacité mais aussi de la sobriété (baisse de la fréquence de renouvellement du matériel, évaluation du recours au numérique pour certaines missions, etc.). Enfin, elle doit être portée au niveau interministériel et faire partie des objectifs prioritaires de l'évolution de l'action publique, d'autant plus que la transformation numérique de l'État est affichée comme une priorité majeure²²⁴.

Cette stratégie de sobriété numérique de l'État devra être déclinée à tous les niveaux, c'est-à-dire dans les ministères, les services déconcentrés, les établissements publics, etc. Par exemple, une charte des usages n'a de sens et ne peut être pertinente

²²⁴ Voir par exemple le discours du Président de la République lors de la convention des managers de l'État le 8 avril 2021 : <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2021/04/08/intervention-du-president-de-la-republique-emmanuel-macron-a-loccasion-de-la-convention-manageriale-de-letat>

et appliquée que si elle est adaptée à chaque entité et discutée au sein des instances locales du dialogue social.

L'obligation d'inclure un volet « sobriété numérique » dans les schémas directeurs des systèmes d'information que sont tenus d'établir et de mettre à jour régulièrement les services et opérateurs de l'État devrait ainsi être instaurée, de même que ces schémas directeurs doivent mesurer l'impact environnemental (et notamment les émissions de GES) des choix techniques effectués et une comparaison avec les options alternatives.

La même démarche doit être entreprise au sein des collectivités territoriales : de la même façon que les collectivités d'une certaine taille sont tenues de mettre en place un « schéma de promotion des achats responsables », ces collectivités devraient être tenues, via une disposition législative, de mettre en place une stratégie de sobriété numérique (ce qui est différent puisque, on l'a dit, la sobriété numérique dépasse la seule question de la commande publique).

La proposition de loi REEN en cours d'examen au Parlement vise à introduire une nouvelle disposition pour les collectivités de plus de 50 000 habitants, soutenue par le Shift Project : le rapport annuel de développement durable doit être complété par une présentation de la stratégie numérique responsable, en prolongement des obligations de reporting prévues par la loi Grenelle II²²⁵. Il s'agit d'une disposition incitative intéressante pour engager la démarche, même si elle reste peu contraignante en terme de résultat d'autant que son application n'est pas prévue avant 2024.

Si des collectivités de taille importante se sont déjà largement engagées sur le sujet, à l'image de la Région Bretagne qui a défini un plan d'action « numérique responsable » et a obtenu une labélisation en la matière²²⁶, il apparaît indispensable d'accompagner techniquement et méthodologiquement de nombreuses entités qui peuvent être parfois pétrifiées par un sujet complexe et souvent mal maîtrisé par les décideurs. Ces questions ne doivent pourtant pas être le pré carré des « directions informatiques » alors qu'elles concernent l'ensemble des fonctions support (ressources humaines, achat, etc.) et influencent directement l'exercice quotidien des missions. Sur le sujet, voir la partie 3. VI. B. sur le besoin d'outiller et d'accompagner les structures sur de nombreuses actions de décarbonation et les pistes en la matière).

2. Changer l'approche méthodologique des projets numériques

La première action à mener est systémique : il s'agit **de passer d'un numérique parfois instinctif (voire compulsif) à une approche méthodologique qui analyse les opportunités et évalue les risques et qui pilote sur ces bases les choix**

²²⁵ Article 255 de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

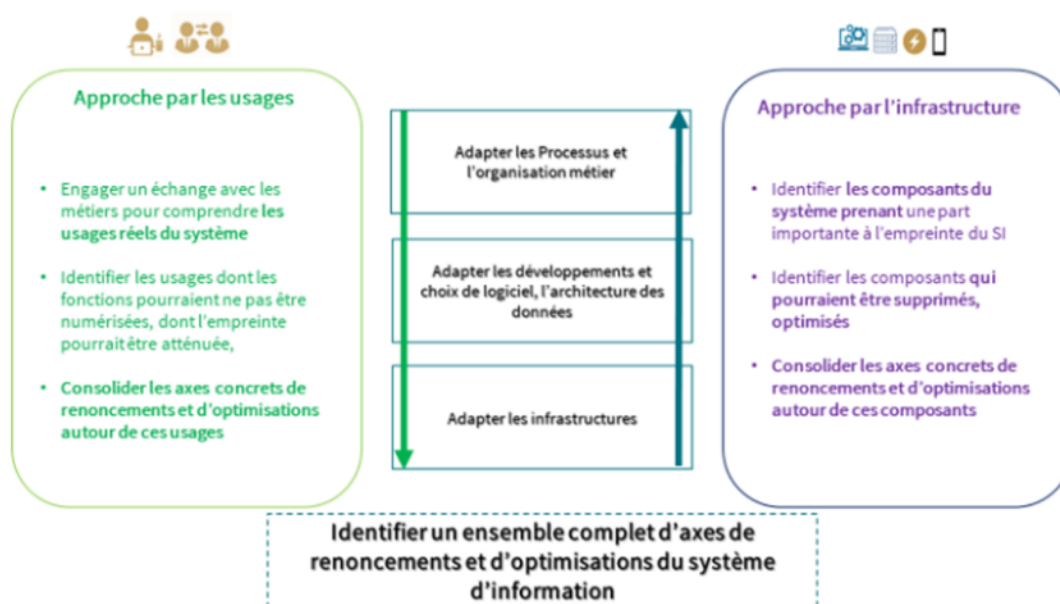
²²⁶ Voir https://www.bretagne.bzh/app/uploads/PlanActions_label_Numerique_responsable_-_avril_2021.pdf

technologiques et, les déploiements d'infrastructures et d'usages associés afin de préserver les apports essentiels du numérique.

Les éléments méthodologiques décrits dans le rapport d'octobre 2020 du Shift Project sur le déploiement de la sobriété numérique²²⁷ s'appliquent sans difficulté au secteur de l'administration publique nonobstant la spécificité liée la commande publique. Sont ainsi parfaitement déclinables dans l'administration publique les recommandations relatives à l'organisation à mettre en place pour conduire une stratégie de sobriété numérique, au diagnostic des émissions actuelles, à l'analyse des besoins et des pistes d'actions d'optimisation et de sobriété, aux critères de décision à appliquer à une évolution du SI pour tenir compte de l'impact environnemental.

Il en est de même des considérations du rapport sur la nécessité d'avoir une approche globale des SI et des applications utilisées par une structure, sur les conditions de réussite et de mise en place de « chartes des usages », etc.

Enfin, la nécessité de conjuguer les approches des SI par les usages (par les agents pour leur travail quotidien, par les usagers dans le cas d'applicatifs liés à la dématérialisation de certaines procédures) et par des infrastructures, correspond aux enjeux de la sobriété numérique pour de nombreuses entités de l'administration publique.



Source : rapport du Shift Project – Déployer la sobriété numérique.

Figure 8 – Une double approche de la sobriété numérique : par les usages et par l'infrastructure.

Pour chaque applicatif d'interface avec les usagers ou de traitement d'une procédure, pour chaque évolution des outils collaboratifs utilisés quotidiennement par les agents

²²⁷ Voir <https://theshiftproject.org/article/deployer-la-sobriete-numerique-rapport-shift/>

publics, il devient indispensable, avant de se lancer dans le déploiement de nouvelles fonctionnalités, de mettre en balance :

- d'un côté les bénéfices en matière de service rendu aux administrés, de sécurisation / automatisation des procédures, d'efficacité du travail des agents,
- de l'autre les conséquences en matière d'infrastructures informatiques à mobiliser, de consommation d'énergie et d'empreinte carbone.

Il s'agit également d'explorer les différentes modalités de mise en œuvre de toute évolution pour identifier les moins énergivores.

L'État dispose déjà d'outils méthodologiques d'analyse des projets informatiques (méthode MAREVA²²⁸) qui peuvent intégrer la dimension de la sobriété numérique dans les paramètres examinés au moment de l'analyse de la « valeur » d'un projet SI.

Il convient cependant que l'annonce du 23 février 2021, dans le cadre de la feuille de route « numérique et environnement », selon laquelle la méthode MAREVA sera « enrichie par un volet méthodologique intégrant des axes d'analyse d'écoconception pour diffuser les bonnes pratiques d'écoconception dans les administrations » ne se limite pas à la question de l'écoconception. Les travaux engagés actuellement sur la méthode MAREVA vont dans ce sens puisqu'ils ne se limitent pas à l'écoconception, mais intègrent la question de la gestion des équipements nécessaires à la réalisation du projet envisagé ou la question des clauses environnementales à appliquer aux prestataires. Il s'agirait aussi d'intégrer la notion de résilience au changement climatique et à la raréfaction des énergies fossiles aux risques à analyser.

Intégrer la sobriété numérique à la méthode MAREVA, c'est être capable de renoncer à un projet SI ou à l'amélioration d'un applicatif existant au regard de ses conséquences en matière d'empreinte environnementale, de la même façon qu'on peut renoncer aujourd'hui à un projet au regard du bénéfice limité en matière de service rendu, etc.

Les collectivités doivent se doter d'outils du même type que MAREVA, ce qui suppose là encore un accompagnement important en la matière pour nombre d'entre elles.

Précisons enfin qu'il ne s'agit pas de prendre toutes les décisions en matière d'évolution des SI sous le seul angle de la sobriété énergétique mais d'intégrer ce paramètre dans les critères de décision. On pourra d'ailleurs distinguer les nouveaux projets informatiques et SI, où la question doit être intégrée très en amont, et les SI existants et leurs évolutions. En effet, la question de l'évolution de SI existants pour les rendre plus sobres est plus complexe dans la mesure où l'enjeu de migration entre le système d'information préexistant et un système d'information « sobre », présente

²²⁸ https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/files/documents/performance/contrôle_gestion/documentation/guides/15Guide_methodologique_MAREVA.pdf

dans toutes les organisations, prend une dimension particulière dans l'administration publique compte tenu de l'exigence forte de continuité de service²²⁹.

3. Commencer à déployer la sobriété numérique sans attendre

La finalisation puis la déclinaison concrète de ces démarches structurantes nécessiteront un certain temps avant d'être opérationnelles partout. Certaines actions, recommandables quelle que soit la stratégie de sobriété numérique finalement adoptée par les entités, doivent d'ores et déjà être mises en place :

- **Les efforts en matière de commande publique dans le domaine numérique, qu'ils concernent le matériel informatique ou les prestations de services informatiques, doivent être accentués** : en utilisant davantage les critères relatifs à l'empreinte carbone et à la performance énergétique des matériels, des exigences en matière d'écoconception, de durée de vie et de non-obsolescence des produits, en ayant recours à des labels (par exemple le label « numérique responsable »²³⁰), etc.

L'obligation d'achat de matériel issu du réemploi ou de la réutilisation ou intégrant des matières recyclées, imposée par le décret du 9 mars 2021, n'aborde qu'une partie de la problématique de l'empreinte carbone de la commande publique en matière de numérique.

Ceci suppose de mettre à disposition des acheteurs publics des référentiels sur l'empreinte énergie / carbone des matériels. L'établissement d'une véritable base de données publique en la matière, annoncée dans la feuille de route « numérique et environnement » du 23 février 2021, doit être une priorité – pour améliorer la sobriété numérique du secteur public comme du secteur privé ou associatif.

Le guide diffusé en avril 2021 par la DINUM est une première étape importante.

Constitué à ce stade essentiellement de préconisations générales et méthodologiques pour que les acheteurs s'approprient le sujet, il devra être complété de référentiels techniques plus précis concernant le matériel ou les services numériques afin que les donneurs d'ordre puissent réellement évaluer et comparer les offres.

Ces référentiels techniques sont aujourd'hui peu nombreux. On peut citer un « référentiel environnemental du numérique » établi par le Shift Project dans son rapport de 2018, le référentiel MATINFO du groupement d'achat de plusieurs universités²³¹ ou les outils mis à disposition pour le groupement de service Ecoinfo

²²⁹ On ne peut ainsi pas décommissionner un SI sans avoir la certitude que les fonctionnalités du SI qui prend sa place sont effectivement opérationnelles.

²³⁰ <https://label-nr.fr/>

²³¹ <https://www.matinfo-esr.fr/ecoinfo>

qui met à disposition le service Ecodiag qui permet de faire le bilan carbone d'un SI²³² et les données sur lesquelles le service s'appuie²³³.

Compte tenu de l'évolution très rapide de l'offre et des questions méthodologiques que pose l'estimation des émissions de GES dans ce secteur (comme dans d'autres..), il est indispensable de compléter ces référentiels en associant les acteurs du secteur. Certains commencent à mettre à disposition des données, mais un travail de normalisation et d'audit des méthodes est nécessaire.

L'analyse des offres disponibles peut aussi passer par l'utilisation d'outils techniques en cours de consolidation comme les indices de réparabilité (qui existent déjà sur les ordinateurs et les téléphones portables) et de durabilité au sens de la fiabilité et de la robustesse. En ce sens, les obligations de transparence sur l'impact environnemental de biens de consommation, inscrites dans l'article 2 de la loi Climat et Résilience d'août 2021, constituent, dans le domaine numérique comme dans d'autres, des outils particulièrement utiles pour les acheteurs publics.

La question devra se poser aussi du bon calibrage des objectifs fixés, entre des objectifs de moyens (par exemple en imposant l'intégration des clauses « carbone » dans les appels d'offres) et des objectifs de résultats (par exemple en imposant un pourcentage minimum de matériel présentant certaines caractéristiques dans les achats). Cette dernière option est celle qui a été retenue pour le matériel issu du réemploi ou de la réutilisation ou intégrant des matières recyclées. Ce n'est pas sans poser des difficultés pratiques puisque l'offre de matériel issue du réemploi et de la réutilisation est aujourd'hui insuffisante en France et qu'on peut s'interroger sur le bénéfice en matière environnementale de l'importation de matériel répondant aux critères fixés par le décret. Par ailleurs, certains acteurs ont développé une approche différente de la durabilité de leurs matériels informatiques en privilégiant l'achat de matériel neuf mais avec une longue durée de vie, des redéploiements en interne, etc.

Sur ce sujet, voir aussi les propositions en matière de commande publique (cf. 3. I. F.) et s'agissant de l'accompagnement des structures (cf. 3. VI. B.).

- **Renforcer les obligations en matière d'écoconception** en veillant évidemment à garantir l'accessibilité numérique. Plusieurs mesures proposées récemment par la Convention citoyenne pour le climat, et reprises dans la proposition de loi REEN en cours de discussion au Parlement, pourraient être mises en œuvre :
 - Incitation et à terme obligation (sanctionnée par l'ARCEP) d'écoconception des services numériques ;
 - intégration des critères d'écoconception des sites internet dans les caractéristiques des formulaires CERFA numériques, en compléments

²³² <https://ecodiag.osug.fr/>

²³³ <https://ecoinfo.cnrs.fr/wp-content/uploads/2019/12/ecodiag-v19.12.html>

critères d'ergonomie, avec un avis de conformité obligatoire de la DINUM pour les projets de plus 5 millions d'euros ;

- appel à manifestation d'intérêt pour identifier les solutions exemplaires d'écoconception, afin de donner des références techniques utilisables par les acteurs au moment de concevoir leurs services numériques, qu'ils le fassent eux-mêmes ou aient recours à la commande publique (auquel cas ces références techniques peuvent être intégrées dans les conditions d'exécution du marché, etc.).

- **Mettre en œuvre dès à présent des efforts et des règles en matière d'usages sobres:**

- S'agissant du renouvellement des équipements, le Shift Project recommande dans l'immédiat une période de renouvellement d'au moins 5 ans pour les ordinateurs (du côté de l'État, la période serait aujourd'hui de l'ordre de 4 ans) et de 3,5 ans pour les smartphones. Notons que le marché MATINFO des établissements d'enseignement supérieur et de recherche applique ces recommandations et que certains établissements envisagent de passer à 7 ans pour les ordinateurs, avec idéalement une garantie de 5 ans extensible à 7 ans dans les marchés, et 5 ans pour les smartphones. Soulignons aussi que le rallongement de la durée de vie de matériels doit entraîner une réflexion sur l'évolution des SI utilisés par les agents : en effet, l'évolution régulière et l'« amélioration » des fonctionnalités ne doit pas conduire les agents (ou les usagers) à changer leur terminal, à l'image des nouvelles versions d'applis non supportées par des anciens « smartphones » ou d'anciens systèmes d'exploitation, etc. A plus long terme, les durées des garanties fournisseurs et les périodes de renouvellement devront être augmentées davantage.
- Les efforts en matière d'écoconception des sites intranet et internet doivent être généralisés. Les travaux du Service d'information du gouvernement (SIG) sur l'homogénéisation et l'accessibilité des sites internet de l'État, qui ont permis de définir un « design system » de référence plus sobre que l'existant, avec notamment une limitation des vidéos, sont une base de départ à approfondir.

Notons d'ailleurs que les notions d'accessibilité et de sobriété convergent : dans un rapport de février 2020²³⁴ intitulé « Accessibilité numérique, entre nécessité et opportunité », le Conseil National du Numérique présente l'accessibilité dans ses différentes dimensions comme un pilier du numérique responsable car les méthodes et règles fournies par le référentiel général d'accessibilité sont de nature à favoriser la mise en place de sites internet plus sobres, aux fonctionnalités plus simples et moins consommatrices en énergie.

²³⁴ https://cnnumerique.fr/publication_rapport_accessibilite_numerique

- Afin de limiter les besoins en matière de stockage de données, les règles en matière de conservation numérique et d'archivage des données administratives doivent faire l'objet de réflexions (durée de conservation, modalités, etc.).
- La mutualisation des outils numériques au sein de l'administration publique est un facteur de réduction de l'empreinte liée à la conception de ces produits et des émissions à l'usage si ces outils sont conçus comme tels. Cette mutualisation est aussi facteur d'efficacité dans la mesure où elle harmonise ce qu'on appelle l' « expérience utilisateur » (que celui-ci soit un agent public utilisant un SI pour exercer ses missions ou un usager).

Des efforts en la matière sont à signaler du côté de l'État et de ses opérateurs : travaux de la DINUM dans la sphère État visant à créer des outils interministériels (design des sites internet, messagerie instantanée Tchapp, etc.), choix de certains ministères d'avoir le même SI pour la gestion des ressources humaines, mutualisation de data centers, création d'un réseau interministériel d'infrastructures de communication (RIE), proposition de la CNAV de mise à la disposition des autres organismes de sécurité sociale de ses infrastructures, etc. ; Des progrès importants restent cependant à accomplir.

Dans la sphère des collectivités territoriales, les efforts en matière de mutualisation sont aujourd'hui limités, en lien avec l'autonomie dont dispose les collectivités quant à l'organisation de leur fonctionnement.

Dans une logique similaire à celle qui a prévalu pour la conception d'un « design system » de l'État, les briques fonctionnelles des SI devraient elles aussi pouvoir être capitalisées au sein de « bibliothèques » et facilement réutilisables.

S'agissant des outils numériques collaboratifs (messagerie, système de visio-conférence, transferts de fichiers, etc.) on notera que la problématique est particulièrement complexe dans la mesure où ils sont utilisés en interne mais pas pour communiquer avec d'autres administrations ou avec des usagers (individus ou entreprises). La question de l'interopérabilité peut donc être un frein : même s'il arrivait à mettre en place des outils uniques pour l'ensemble de la sphère État, l'État ne pourrait pas imposer leur usage aux collectivités eu égard aux compétences des collectivités. Or les échanges entre les deux sphères sont permanents. Peut-on imaginer d'utiliser deux systèmes en parallèle, à la fois sur le plan pratique et sur le plan de la sobriété énergétique ? Des questions du même ordre se posent dans le secteur sanitaire ou médico-social où les interactions entre le secteur public et le secteur privé lucratif ou associatif sont nombreuses (la question de l'interopérabilité est ainsi

un enjeu identifié dans les missions de la récente Agence du numérique en santé²³⁵).

- **Communiquer en interne de façon volontariste** pour renforcer la prise de conscience des agents sur l'impact de certains « éco-gestes » individuels simples (sur l'usage de vidéos par exemple, le nettoyage systématique des boîtes mails, le recours limités aux transferts de fichiers lourds ou aux mailing lists inappropriées, etc.) en relayant les informations existantes de l'ADEME et les outils de communication annoncés dans la feuille de route de février 2021. Si les questions relatives à l'empreinte environnementale des usages numériques prennent de plus en plus de visibilité, il est néanmoins important de diffuser des informations concrètes sur l'impact de telle ou telle pratique, les gestes faciles économisant l'énergie, etc.

Le déploiement de ces usages sobres ne se fera cependant sans doute pas sur la seule base de la diffusion de documentation : il convient dès lors de mettre en œuvre d'autres outils de mobilisation de la communauté de travail (cf. 3. V. C.), comme l'identification d'ambassadeurs en interne, la mise en place de concours ou de défis, ou la participation à des événements internationaux comme le Cyber World Clean Up Day²³⁶, dont l'objectif est au moins autant de réduire les volumes de données stockés que de sensibiliser une communauté de travail sur ces enjeux.

Sur ces bases, les premiers jalons de « chartes des usages numériques » définies par chaque entité de l'administration publique pourraient être rapidement posés. De telles chartes doivent impérativement être élaborées par l'ensemble de la communauté de travail et discutées dans les instances de dialogue social pour augmenter les chances que les agents se les approprient et les mettent en œuvre. Elles doivent surtout s'inscrire dans la stratégie globale de sobriété numérique de chaque entité (et pour certaines entités des structures plus importantes dont elles font partie – la charte d'un service déconcentré de l'État doit ainsi être compatible avec celle de la préfecture et celle des ministères dont elles assurent les missions). Elles ne peuvent précéder la stratégie numérique de l'entité puisqu'elles doivent être cohérentes avec les choix techniques effectués et les contraintes en matière d'infrastructures, de maintien en conditions opérationnelles, de protection des données personnelles et confidentielles, etc. Pour autant, engager la discussion rapidement permet une meilleure co-construction et une meilleure appropriation à terme du sujet, ainsi qu'une meilleure prise en compte des besoins des utilisateurs dans la construction de SI sobres.

Les outils de communication interne pourraient d'ailleurs être repris dans la communication externe et dans la correspondance administrative (courriers ou courriels aux usagers) pour relayer des messages simples en la matière aux

²³⁵ <https://esante.gouv.fr/interoperabilite/ci-sis/enjeux>

²³⁶ <https://cyberworldcleanupday.fr/wp-content/uploads/2021/04/CyberWCUD2021-Restitution-min.pdf>

citoyens et usagers (individuels et entreprises) de l'administration, à l'image des signatures de courriels incitant à ne pas imprimer ces derniers.

Le déploiement de la sobriété numérique est donc un travail qui revêt des aspects multiples et qui se situe à des pas de temps différents (construction d'une stratégie SI sobre, mise en place de mesures concrètes rapides sur le terrain, communication et information des personnels et usagers portant ses fruits peu à peu, etc.). De même certaines mesures supposent des actions au niveau national ou de la filière numérique alors d'autres sont directement à la main de chaque structure. Face à un chantier qui peut effrayer des structures qui n'ont jamais vraiment traité la question, on a tenté, dans l'encadré n°16 ci-dessous, de lister les mesures opérationnelles qui peuvent être mises en place par l'équipe de direction d'une entité administrative, quelle qu'elle soit.

Encadré 16 : Exemple de recommandations au management d'une entité administrative pour décarboner les pratiques numériques

Les recommandations suivantes se veulent le plus opérationnelles possibles et « à la main » des managers des entités administratives. Cette liste n'a pas vocation à être exhaustive mais constitue une ébauche ce qui pourrait devenir un *vademecum* fourni aux équipes de direction dans l'administration publique. Elles sont présentées sans ordre de priorité particulier mais ont vocation à se compléter et à s'alimenter mutuellement :

- Faire durer les équipements numériques autant que possible : mettre à jour en versions et en composants, faire réparer, acheter des matériels modulaires, acheter avec des durées de garantie longues, purger les mémoires de stockage des applications qui ne servent plus et des données obsolètes (lutte contre l'infobésité).
- Organiser pour tous agents des formations à l'utilisation sobre des équipements : consommation de ressources de stockage, consommation électrique et, naturellement, entretien du matériel.
- Attribuer au management des terminaux standards, limités à leurs besoins opérationnels.
- Réduire la taille des grands écrans, substituer aux écrans d'information grand public des affiches ou des tableaux matériels.
- Planifier une évolution pluriannuelle de réduction des besoins en matériels numériques, à partir des usages et à partir des parcs de matériels.
- S'entraîner à faire le bilan carbone des activités de tous les équipements numériques utilisés dans les procédures du service (par l'administration, les fournisseurs, l'usager, etc.). En deuxième étape,

identifier le numérique mis en œuvre par les sous-traitants pour gérer les données de l'administration, et intégrer son empreinte dans le bilan carbone (« scope 3 » de la terminologie ADEME).

- Inclure des clauses de limitation d'empreinte carbone dans les achats de matériels et de logiciels, dont les services logiciels exécutés chez un fournisseur, définir les limites aux capacités des équipements par des cas d'usage explicites et chiffrés.
- Être critique envers la baisse des prix des équipements unitaires en regard de la croissance de leur nombre qu'elle induit, surtout si elle pousse à racheter fréquemment une nouvelle génération de produits alors que les équipements actuels fonctionnent encore (risque d'« effet rebond »).
- Effectuer des retours d'expérience et des enquêtes de satisfaction auprès des usagers et des agents pour évaluer l'intérêt des procédures numérisées en regard de leur empreinte carbone.
- Ne pas installer de surcouche numérique (supervision, optimisation) à une procédure administrative ou à un dispositif technique si on peut estimer (ce qui suppose préalablement que soit mise en place une méthodologie robuste d'évaluation des impacts) que la surcouche ajoute une empreinte carbone plus grande que celle qu'elle pourrait faire économiser.

F. Réduire l'empreinte carbone de la commande publique et des prestations matérielles

1. Renforcer la prise en compte de l'empreinte carbone dans les achats publics

Rappelons au préalable que la commande publique ne concerne pas que l'achat de fournitures, mais aussi l'achat de services (nettoyage, gardiennage, services informatiques) ou de travaux (rénovation des bâtiments) et la concession par le biais de délégation de service public de certaines missions (restauration scolaire, gestion de l'eau, mais aussi action sociale²³⁷).

Notons par exemple que dans le cadre de l'effort massif de rénovation des bâtiments publics proposés dans ce rapport, il s'agira d'apporter une attention particulière non seulement aux spécifications techniques des travaux attendus (c'est l'objet même de

²³⁷ L'action sociale est souvent délégué par la puissance publique à des associations spécialisées : c'est par exemple le cas de l'accompagnement à l'emploi des personnes handicapées, confié aux Cap'Emploi.

la rénovation des bâtiments que d'avoir des bâtiments performants du point de vue énergétique) mais aussi aux conditions d'exécution des travaux (processus techniques, origine et caractéristique de production et de *sourcing* des matériaux, mobilités utilisées par les entreprises du BTP, etc.) – la loi Climat et résilience impose d'ailleurs des obligations en matière d'utilisation des matériaux biosourcés ou bas carbone dans les rénovations lourdes et construction relevant de la commande publique (cf. encadré n°6).

Différentes actions doivent donc être menées simultanément pour permettre de gérer la diversité de la commande publique.

a. Ouvrir le débat sur la notion d'offre « économiquement la plus avantageuse »

La loi Climat et résilience du 22 août 2021 a clairement inscrit la prise en compte des objectifs du développement durable aux côtés des principes fondamentaux de la commande publique (égalité de traitement, transparence, efficacité, bonne utilisation des deniers publics).

Pour autant, l'objectif reste toujours de « *choisir l'offre économiquement la plus avantageuse* ». Cela n'exclut pas a priori d'accorder une certaine importance à la question des émissions de GES en passant par l'intermédiaire du coût des externalités environnementales (on peut en effet démontrer un gain économique de court, moyen ou long terme au choix d'une offre décarbonée).

Et si le ministère de la Transition écologique²³⁸, indiquait, en réponse à une question écrite parlementaire, qu'« *au titre des aspects environnementaux qui peuvent être retenus parmi les critères évalués, un acheteur public est parfaitement autorisé à exiger, dans son règlement de consultation, la production, par les candidats, du bilan carbone de leurs offres. Il peut même aller au-delà et intégrer, dans son coût global, ceux des externalités environnementales des offres présentées* », il reconnaissait aussi que cette « *approche, dite du « coût du cycle de vie », est cependant d'une mise en œuvre complexe* ».

Certes l'article 36 de la loi Climat et résilience prévoit d'outiller d'ici 2025 les acheteurs publics pour leur permettre de procéder à ces analyses. Mais ne faut-il pas « remonter d'un cran » et s'interroger sur la notion d'économiquement la plus avantageuse, qui renvoie à une époque où la double contrainte carbone-énergie n'était pas encore un paramètre déterminant pour l'avenir de nos sociétés ?

Plutôt que d'avoir recours à des méthodes indirectes pour contourner une notion qui n'est peut-être plus adaptée à l'urgence climatique, il est sans doute temps d'ouvrir le débat au niveau communautaire sur cette notion en s'appuyant sur le fait que la lutte contre le changement climatique fait désormais partie des priorités politiques de l'Union Européenne – de la même façon qu'il est sans doute indispensable de s'interroger sur l'approche actuelle des questions budgétaires (cf. § 4. III. D.).

²³⁸ <http://questions.assemblee-nationale.fr/q15/15-19968QE.htm>

Ce débat pourrait aussi porter sur l'interdiction d'imposer explicitement un critère d'approvisionnement local (pour l'alimentation dans les restaurants scolaires, pour l'achat de véhicules ou pour des marchés de travaux ou de service) dans la mesure où l'Union Européenne est considérée comme un marché unique dans lequel toute « préférence nationale » est bannie. Or le critère de la proximité, s'il n'est pas un critère absolu de moindre émission carbone une fois l'empreinte globale calculée (imaginons par exemple que les émissions supplémentaires engendrées par le recours à un fournisseur plus éloigné soit compensée par un mode de transport plus décarboné que celui utilisé par un fournisseur local, ou qu'un produit local consomme à la production davantage de carbone qu'un autre, selon l'énergie utilisée par exemple) peut aussi être un facteur de résilience, alors que les événements météorologiques extrêmes ou les difficultés d'approvisionnement énergétique risquent de compliquer à l'avenir le fret longue distance. Il serait dès lors utile d'engager la discussion au niveau communautaire sur la question du critère de proximité dans les marchés publics, ce qui permettrait de sortir d'une forme d'hypocrisie (puisque là encore, on multiplie les guides donnant des clés pour définir des critères indirects permettant de privilégier les offres locales) et d'avoir un débat politique sur les entorses acceptables au principe du marché unique pour lutter contre le dérèglement climatique - sujet qui dépasse évidemment la seule question de l'approvisionnement local d'une entité publique.

b. Des critères « carbone » pertinents et vérifiables doivent être systématiquement intégrés dans les cahiers des charges et dans les grilles d'analyse des offres.

La loi Climat et résilience a introduit l'obligation d'intégrer des considérations environnementales dans les spécifications d'un appel d'offre, dans les critères d'exécution et dans les critères d'attribution (cf. encadré n°9).

Ces obligations restent insuffisantes pour enclencher une dynamique forte en la matière et surtout pour garantir une limitation effective des émissions de GES liées à la commande publique : il n'y a pas de caractérisation de la « durabilité » ni de la pertinence d'une clause environnementale ; même lorsqu'une clause environnementale est pertinente, sa prise en compte au moment du choix de l'offre peut être marginale.

La mise à disposition des acheteurs d'outils opérationnels de définition et d'analyse du coût de cycle de vie des biens pour les principaux segments d'achats, au plus tard le 1er janvier 2025 a été inscrite dans la loi Climat et résilience. Elle constituera un outil utile pour les acheteurs, comme l'est déjà peut-être le décret de février 2011 relatif à la prise en compte des incidences énergétiques et environnementales des véhicules à moteur dans les procédures de commande publique et à l'arrêté de mars 2019 qui l'accompagne²³⁹ traduisent en valeur monétaire les incidences énergétiques et environnementales liées à l'utilisation d'un véhicule, donnent des références en matière de kilométrage et de teneur énergétique des carburants, etc., qui permettent

²³⁹ <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000023950609/> et <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000038318601/>

de faire une comparaison « économique » intégrant l'impact environnemental des véhicules.

Pour autant, il conviendrait donc de mettre en place un certain nombre de dispositions complémentaires :

- **Les membres de la Convention citoyenne pour le climat ont proposé²⁴⁰ que le critère « environnemental » (que la loi « climat et résilience » propose de rendre obligatoire) pèse pour au moins 20 % de la note attribuée à une offre.** Il s'agit d'éviter que la « prise en compte » d'un critère environnemental reste à l'état de principe. Cette proposition devrait être intégrée dans le code de la commande publique et ses textes d'application, quitte à discuter du niveau de pondération. Rien ne s'oppose juridiquement à une telle mesure puisque les dispositions adoptées sur la restauration collective sont extrêmement précises : la pondération du critère lié aux externalités environnementales dans l'analyse des offres doit correspondre à au moins 10 % et au plus 30 % de la note totale et une offre ne peut être retenue qu'à condition d'avoir obtenu au moins quatre dixièmes de la note maximale sur ce critère environnemental.
- L'impact concret d'une obligation de prise en compte d'un critère environnemental au moment de l'attribution du marché dépend de la capacité à **fixer un critère environnemental pertinent, réellement « contraignant » et vérifiable.**

En effet, il ne faut pas limiter à imposer l'affectation d'un poids significatif à des critères environnementaux, si ce qui est noté ne représente pas un véritable bénéfice du point de vue environnemental : pondérer à 20 % une exigence que tous les soumissionnaires remplissent sans difficulté n'apporte rien. C'est donc au moins autant le contenu des exigences environnementales incluses dans un appel d'offres que le fait de leur accorder une certaine importance qui produira des effets concrets.

Pour cela, plusieurs outils de nature réglementaire ou normative doivent être mobilisés :

- Inciter fortement les acheteurs publics à recourir à l'utilisation de labels dans leurs spécifications techniques, ce que le code de la commande publique prévoit déjà dans ses articles R2111-12 à R2111-17. Cela a l'intérêt de renforcer la transparence sur les critères de sélection, d'encourager les fournisseurs à rentrer dans des démarches de labellisation qui ont un impact sur l'ensemble de leur offre, d'inciter des clients privés à recourir à ces labels, ce qui peut déclencher un cercle vertueux et aboutir finalement à la transformation du label en réglementation contraignante.

C'est un outil déjà mis en œuvre par la Direction des achats de l'État (DAE) dans les marchés mutualisés auxquels les acheteurs de l'État sont tenus

²⁴⁰ <https://propositions.conventioncitoyennepourleclimat.fr/objectif/renforcer-les-clauses-environnementales-dans-les-marches-publics/>

de recourir, ou dans les stratégies interministérielles qui encadrent la façon dont les acheteurs publics de l'État rédigent leur marché (cf. § 2. II. E.). Les centrales d'achats publics devraient être incitées par leurs tutelles (État, collectivités) à utiliser cet outil dans leurs marchés.

Il convient toutefois d'éviter la multiplication de labels « coquilles vides ». Au-delà des écolabels européens, des labels AFNOR pourraient être développés et l'ADEME pourrait analyser régulièrement les différents labels existants et la réalité de leur ambition, à l'image du travail déjà mené sur les labels relatifs aux produits de grande consommation²⁴¹, lequel pourrait être élargi au domaine du « B to B », aux services et aux travaux.

- Développer le recours aux indices de réparabilité ou de durabilité, en cours de mise en place notamment sur les fournitures numériques. S'agissant du numérique, les exigences de durabilité pourraient être étendues aux logiciels, et non aux seuls matériels informatiques. La démarche de construction de ces indices pourrait être menée sur d'autres catégories d'achats publics (alimentation, matériel spécialisé destinés aux établissements de santé ou utilisé pour la gestion des déchets, l'entretien des routes ou des parcs et jardins, etc.). Cela faciliterait la tâche des acheteurs (et des soumissionnaires) et rendrait les exigences environnementales et l'analyse des offres transparentes. Si les indices peuvent être simplificateurs, ils sont aussi plus lisibles et comparables que des labellisations (un même label peut être attribué à des produits ayant des caractéristiques potentiellement différents, deux labels portant sur un même produit peuvent avoir des cahiers des charges différents sans qu'on puisse identifier quel label est le « meilleur » du point de vue « carbone » ou environnemental par exemple).
- L'objectif à terme pourrait être de constituer un indice de « score carbone » pour de nombreux produits (voire services et travaux), à l'image du nutriscore mis en place sur les produits alimentaires, avec les inconvénients que comporte le fait de résumer une question très complexe en un seul indicateur. Par ailleurs, les moyens humains qu'il faudrait mobiliser pour un tel chantier (pour le recueil, l'expertise et l'actualisation des données) peuvent être un obstacle. Notons qu'un tel outil aurait évidemment vocation à être utilisable par le grand public et pas seulement par les acheteurs publics.

Certains acheteurs publics commencent d'ailleurs à demandeur dans leur cahier des charges que les soumissionnaires fournissent un bilan carbone des fournitures, services ou travaux proposés. Si cette solution paraît à terme vertueuse, notamment dans un contexte où la réalisation de bilan carbone complet serait rendue obligatoire, elle présente à

²⁴¹ <https://agirpourlatransition.ademe.fr/particuliers/labels-environnementaux>

l'heure actuelle des inconvénients soulignés par certaines parties prenantes.

Si la méthodologie permettant de réaliser un bilan carbone est stabilisée, le résultat dépend d'un certain nombre de choix (définition du périmètre par exemple) et des données disponibles (dans le cadre d'un marché de service ou d'une concession, le soumissionnaire devrait lui-même exiger le bilan carbone de ses fournisseurs), qui font que les estimations sont plus ou moins grossières. Dès lors, la comparaison des émissions de GES de différentes offres peut être à la fois biaisée et contestable car fragile juridiquement.

Surtout, alors que les bilans carbone restent aujourd'hui peu répandus et surtout présents dans de structures publics ou privés de taille importante (cf. figure n°2), une telle mesure présente un risque fort d'éviction des PME et TPE des marchés publics, ce qui serait contradictoire avec un des objectifs de la politique d'achat de l'administration publique, qu'il ne s'agit évidemment pas d'abandonner, mais de concilier avec l'objectif de réduction de l'empreinte environnementale.

Le risque d'une exigence en matière de bilan carbone trop ambitieuse (ou trop précoce par rapport à la généralisation de ces bilans) est également de limiter la concurrence et par suite de renchérir le coût de la commande publique ou de renforcer la dépendance dans un nombre limité de fournisseurs, ce qui n'est pas sans risques à divers titres (par exemple dans le secteur du matériel et des services informatiques – cf. encadré n°19 sur la dépendance aux outils numériques).

- Travailler avec les fournisseurs sur les critères pertinents (cf. aussi ii.). Dans le domaine des travaux routiers, les différents acteurs, maîtres d'ouvrage, maîtres d'œuvre, entreprises de travaux publics ont mis au point en 2009, à l'issue du Grenelle de l'environnement, une Convention d'engagement volontaire (CEV) qui vise à réduire l'impact environnemental des travaux routiers. Un outil commun, le logiciel SEVE mis au point par la profession permet la comparaison des offres des candidats, et des variantes proposées dans les réponses aux appels d'offres, sur quatre indicateurs: consommation de matériaux nobles, consommation d'énergie, émissions de CO2 et tonnes kilomètres.

- **Les obligations de moyens ne se traduiront par des résultats concrets que si ces acheteurs publics sont formés techniquement et juridiquement**, et outillés pour tirer parti au maximum de ces dispositions. Cela passe par la mise à disposition d'outils juridiques (exemples et modèles de clauses environnementales que les acheteurs pourront facilement adapter à leurs besoins) et par la construction de référentiels techniques sur les facteurs d'émissions de différents types de matériels, travaux ou services permettant d'asseoir les choix sur des critères techniques solides (cf. infra propositions relatives à la constitution de centres de ressources – partie 3. VI. B. 1.).

Mais il s'agit aussi (surtout ?) de **former les acheteurs à la démarche des achats durables**, c'est-à-dire à analyser le projet d'achat sous l'angle de l'impact

environnemental, de la résilience, en se posant les bonnes questions (et s'appuyant sur les commanditaires pour préciser les besoins au regard des enjeux climat – énergie), en intégrant les questions relatives à l'exécution du marché ou à la fin de vie des fournitures, etc. Il ne s'agit pas en effet d'inclure de façon « automatisée » ou « à la chaîne » une clause environnementale ou un critère carbone, mais d'identifier les principaux enjeux et risques et de choisir les clauses les plus pertinentes : pour reprendre l'expression utilisée par un spécialiste de ces sujets, « ce qui compte quand on parle d'achats durables, c'est d'abord la posture ». Cf. partie 3. VI. A. sur la formation.

On notera dans ce contexte que les centrales d'achat sont un levier puissant pour orienter la commande publique vers des achats décarbonés. Elles représentent une part importante de la commande publique et elles ont, souvent davantage que de nombreux acheteurs publics de petites structures (on considère qu'il y a environ 130 000 pouvoirs adjudicateurs en France), la capacité technique et juridique à établir des cahiers des charges pertinents leur permettant de proposer un catalogue décarboné. Dès lors, elles peuvent attirer des acheteurs publics qui souhaitent décarboner leurs achats mais manquent de compétences en la matière, de même que la décarbonation de leur catalogue aura un effet bénéfique pour les achats effectués par des entités qui ont d'abord recours aux centrales pour des raisons de coût et de praticité. En ce sens, **tant l'État et la DAE s'agissant de l'UGAP que les collectivités qui exercent la tutelle sur les centrales d'achat territoriales doivent continuer à pousser ces centrales à décarboner leur catalogue de façon proactive.**

c. Les obligations précises ou chiffrées imposées aux acheteurs publics doivent être renforcées et élargies à de nouvelles catégories de produits :

- Il convient de **renforcer les obligations portant sur les acquisitions de véhicules du parc automobile public**, non seulement en termes d'émissions à l'usage, mais aussi d'émissions à la construction (via un critère de taille par exemple) : cf. partie 3. I. C.
- **Les obligations actuelles en matière d'alimentation dans les cantines pourraient être précisées**, dès lors qu'elles ne garantissent pas forcément une diminution de l'empreinte carbone. Une option pourrait être d'affiner la liste des catégories de produits susceptibles d'être décomptées, avec le risque de ne plus respecter l'objectif initial de la loi EGAlim qui visait autant le l'approvisionnement en produits de qualité qu'un objectif de durabilité. Une autre option serait, à l'image du seuil de 20 % de produits bio, qui pourrait d'ailleurs être rehaussé progressivement, d'introduire une obligation concomitante relative à la part des produits bas-carbone dans l'approvisionnement, ce qui supposerait d'établir une méthodologie d'analyse de ce critère. Notons qu'une façon plus efficace sans doute d'avancer sur le sujet serait de fixer un plafond d'émissions de GES par repas à respecter sur l'année, avec l'avantage de laisser la main au gestionnaire pour jouer sur les menus et l'approvisionnement en fonction du contexte territorial notamment (cf. proposition infra).

- A l'image des dispositions prévues par la PPL « Réduire l'empreinte environnementale du numérique » (en cours d'examen) qui prévoit une obligation, pour les acheteurs publics, de privilégier pour les achats numériques i) à partir de 2022, les biens dont l'indice de réparabilité est supérieur à un certain seuil à fixer par décret et ii) à partir de 2025, les biens dont l'indice de durabilité est supérieur à un certain seuil, des contraintes pourraient être posées sur les indices de durabilité et de réparabilité des achats publics dans différents domaines, au fur et à mesure de la consolidation de ces indices : mobilier et matériel de bureau, de laboratoire, matériel médical, etc.
- Le recours à des labels pourrait être rendu obligatoire pour certains achats publics, par exemple dans le cadre des marchés interministériels (cf. 2. II. E.). Par exemple, s'agissant du matériel numérique, le recours à des appareils porteurs de logos environnementaux – TCO, EPEAT, label Ange bleu,...- ou équivalents, pourrait être imposé, dans le respect des dispositions du code de la commande publique.

Ce dernier point illustre le fait que **le bon équilibre entre obligations de moyens (recours à des clauses) et objectifs chiffrés doit être un point de vigilance dans la déclinaison de ces obligations**. La fixation d'un objectif chiffré n'entraîne pas automatiquement et immédiatement la disponibilité d'une offre correspondante. Ainsi, de nombreuses administrations considèrent que l'obligation de recourir désormais à 20 % de terminaux informatiques « issus du réemploi ou de la réutilisation ou intégrant des matières recyclées ou reconditionnées » est impossible à respecter faute de fournisseurs capable de garantir des volumes en la matière, ou de justifier du respect des conditions à remplir pour émarger à la définition du réemploi, de la réutilisation, etc. (cf. infra).

2. Contribuer à l'émergence d'une offre décarbonée

Les objectifs chiffrés et les obligations de moyens ne se traduiront par une réduction effectivement des émissions que s'il existe un écosystème de fournisseurs capables d'une part de fournir des biens, des services ou des travaux décarbonés, d'autre part de justifier de façon incontestable des caractéristiques « carbone » de leurs offres.

A défaut, les risques sont multiples : les procédures peuvent être infructueuses, ce qui peut conduire à rabaisser les exigences ; les acheteurs publics peuvent être incapables de vérifier les assertions des fournisseurs sur leur bilan carbone, ce qui réduirait la prise en compte de critères « carbone » dans la commande publique à un pur affichage. Le risque est également de disposer d'un nombre très limités de fournisseurs capables de répondre aux exigences techniques imposées avec les inconvénients suivants : risque d'éviction des TPE et PME, risque d'avoir un pouvoir de négociation réduit sur les prix voire sur les caractéristiques des produits.

Il s'agit donc d'accompagner cette phase de transition vers des achats très largement décarbonés. Cette transition doit être aussi rapide que possible mais elle doit également être l'occasion d'entraîner toute l'économie – et pas seulement quelques

fournisseurs avisés ou mieux outillés – sur le chemin du comptage des émissions de carbone et de leur réduction, bref sur la voie de la décarbonation. Cf. également à ce propos la partie 5. VI.

Si l'administration publique est prescriptrice, elle doit aussi jouer un rôle d'accompagnement des fournisseurs.

Cela doit passer par une discussion avec les filières qui représentent une part importante de la commande publique et/ou pour lesquelles la commande publique représente un chiffre d'affaires significatif (construction et BTP, informatique, gestion de l'eau et des déchets, automobile, etc.). Le plan climat du ministère de l'Economie, des finances et de la relance présenté le 29 avril 2021 met en avant ce travail avec les filières pour « identifier les considérations environnementales et sociales pertinentes » et pour « renforcer la compétitivité environnementale de l'offre France » dans les secteurs de la construction, de l'automobile et de l'habillement professionnel²⁴². Les comités stratégiques de filière au niveau national peuvent également être une enceinte pertinente pour aborder ces questions et permettre d'élaborer des critères environnementaux adaptés, sans pour autant réviser les ambitions à la baisse.

C'est ainsi qu'en 2009 a été signée entre les organisations professionnelles du domaine de la Route (FNTP, SPTF, Routes de France), le ministère de l'Environnement, les sociétés d'Ingénierie (SYNTEC - INGENIERIE) et l'Assemblée des départements de France (ADF) une Convention d'engagement volontaire des acteurs de conception, réalisation et maintenance des infrastructures routières, voirie et espace public urbain, fixant des objectifs en matière d'impact social et environnemental des travaux. Cette convention a pu ensuite être déclinée localement dans près de 60 départements. Ces déclinaisons locales, discutée avec les acteurs publics et privés, ont permis de définir des objectifs chiffrés et des indicateurs de suivi, parmi lesquels les consommations d'énergie, les taux de recyclage, les gains d'émission des centrales d'enrobage. Par exemple une convention liant le conseil départemental et les instances régionales des acteurs engagés dans la convention nationale a été signée en 2010. Fin 2018, la convention, qui intègre des clauses sociales et associe Bordeaux Métropole depuis un avenant signé en 2013, a été actualisée²⁴³ pour fixer de nouveaux objectifs chiffrés en lien avec la Stratégie nationale bas carbone, et pour pouvoir mesurer et suivre efficacement la mise en œuvre des engagements.

Cela peut se faire aussi plus directement entre acheteurs et fournisseurs : depuis la directive européenne sur les marchés publics de 2014, les pouvoirs adjudicateurs (i.e. les entités qui passent des marchés publics) sont autorisés à entrer en contact avec les potentiels fournisseurs, préalablement à la rédaction d'un marché, pour présenter ce dernier (objet du marchés, exigences en matière de conditions d'exécution, grille

²⁴² Cf. https://www.entreprises.gouv.fr/files/files/enjeux/france-relance/plan_d_actions_climat_du_mefr.pdf - page 53 et 54.

²⁴³ Cf.

https://webdelibcitoyens.gironde.fr/webdelibcitoyens/files/unzip//seance_231644/388_d1544629853273.pdf

et méthode d'analyse, etc.). Cette pratique, appelée « *sourcing* », est désormais explicitement autorisée par le Code de la commande publique²⁴⁴, ce qui devrait développer son utilisation encore trop limitée aujourd'hui. Cette possibilité doit être utilisée par les pouvoirs adjudicateurs, non pas pour présélectionner un fournisseur (ce qui est évidemment illégal) mais pour s'assurer que les fournisseurs seront en situation de détailler dans leur offre les éléments permettant au pouvoir adjudicateur de remplir son objectif avec le maximum de garanties possibles.

Ce dialogue avec les fournisseurs fait d'ailleurs partie des engagements de la labellisation « relations fournisseurs achats responsables ». Le plan climat du ministère de l'Économie, des finances et de la relance précise qu'une stratégie de labellisation « relations fournisseurs achats responsables » de l'ensemble des ministères sera mise en place en 2021 « avant extension à d'autres acheteurs publics »²⁴⁵. Il convient en effet de généraliser la labellisation : les ministères de tutelles pourraient également, dans le cadre des Conventions d'objectifs et de performance (COP, cf. 3. III. B. 2.), demander aux établissements publics de s'engager sur la voie de la labellisation ; les collectivités devraient être incitées à s'engager dans cette labellisation et à demander à leurs centrales d'achat à en faire de même (à l'image de l'UGAP qui est labellisée depuis 2013).

Les différentes mesures proposées aux points i. et ii. supposent un travail technique important sur de nombreuses familles d'achat public. Il convient dès lors de prioriser en se concentrant sur celles pour lesquelles d'une part les enjeux en matière d'émissions de GES sont importants, d'autre part, le bilan carbone de l'offre est suffisamment variable pour que l'inclusion d'exigences techniques précises ait un effet significatif sur les émissions. Notons que cela suppose d'avoir une vision plus précise de la commande publique sous l'angle des émissions de GES, qui manque aujourd'hui comme souligné à plusieurs reprises dans ce rapport.

3. Déployer la sobriété dans les achats publics

Au-delà de promouvoir un achat public décarboné, des efforts de sobriété doivent être menés en matière de « consommation » de l'administration publique. La sobriété permet en effet de limiter la consommation d'énergie pour la réalisation ou l'usage des fournitures ou services. La sobriété a également le mérite de compenser une partie du surcoût qui peut découler de l'inclusion de clauses environnementales dans les marchés publics (cf. partie 4 consacrée au coût et au financement de la décarbonation).

Cela passe par la définition du « juste besoin » et par une maîtrise de la consommation. Si la sobriété est d'abord une posture générale à adopter, on peut lister ici quelques sujets ou principes à retenir pour la mettre en œuvre :

²⁴⁴ Article R2111-1 : « Afin de préparer la passation d'un marché, l'acheteur peut effectuer des consultations ou réaliser des études de marché, solliciter des avis ou informer les opérateurs économiques de son projet et de ses exigences. »

²⁴⁵ Cf. aussi <https://www.economie.gouv.fr/label-achats-responsables-remise-rapport-evaluation#>

- Vient immédiatement à l'esprit l'exemple des véhicules utilisés par les ministres, préfets, présidents de collectivités régionales, hauts-fonctionnaires à Paris ou en services déconcentrés, etc. : si les efforts sur le type de motorisation annoncés dans le cadre du dispositif services publics éco-responsables sont les bienvenus, les grosses berlines des décideurs doivent être remplacées par des véhicules de plus petite taille et moins consommateurs.
- C'est l'impact symbolique qui est ici important, davantage que l'impact quantitatif (puisque cela concerne quelques centaines, tout au plus, de véhicules). Il s'agit de changer les mentalités sur les attributs et les signes extérieurs du pouvoir (le recours à des voyages en hélicoptères ou jets pour « gagner du temps » rentrerait dans la même catégorie). Et l'administration publique peut facilement être une locomotive et montrer la voie en la matière.

Dans le même esprit, il convient également de poursuivre les efforts en matière de limitation des véhicules de fonction au profit des véhicules de service mutualisés.

- Autre sujet parlant et qui a l'intérêt d'ouvrir des discussions plus larges et de remettre en cause des pratiques solidement établies, celui des téléphones portables (voir des ordinateurs portables) : le principe d'un téléphonique unique utilisé à la fois pour un usage privé et professionnel pourrait être généralisé pour les agents ayant besoin d'un téléphone portable pour l'exercice de leur fonction. Certaines structures financent déjà les forfaits téléphone et internet personnel des agents plutôt que d'acheter un terminal professionnel aux agents.

Ce type de mesure pose la question des exigences en matière de sécurité informatique. L'unicité du terminal suppose de garantir une performance des outils professionnels et une facilité d'utilisation identiques à celles dont disposent les agents publics dans leur vie personnelle, ce que certaines exigences de sécurité informatique compliquent (cf. débats autour de l'utilisabilité de la messagerie interministérielle Tchapp). Il y a là une opportunité pour repenser ces exigences en mettant en balance les différents aspects de la question, dans l'esprit des recommandations méthodologiques évoquées précédemment sur le déploiement de la sobriété numérique (cf. 3. I. E.).

Elle doit par ailleurs s'articuler avec la nécessaire séparation entre les sphères privée et professionnelle. L'usage de téléphone à deux cartes SIM peut être une solution. Mais la mise en œuvre effective du droit à la déconnexion en est une autre : dès lors que les engagements pris de ne pas envoyer de message ou de ne pas contacter des collaborateurs après une certaine heure seraient effectivement respectés, la question ne se poserait plus. Il y a donc là, sur la base des questionnements relatifs à la multiplication des terminaux informatiques, l'opportunité de mener un travail, dans le cadre du dialogue social et en associant toute la communauté de travail, sur la traduction concrète du droit à la déconnexion – que pose également le développement du télétravail.

- De façon plus générale, les achats collectifs et mutualisés et le recours à des prêts entre entités devraient être encouragés (en ciblant notamment les fournitures à forte empreinte carbone). La mutualisation ou le prêt paraissent

ainsi particulièrement pertinents pour les flottes automobiles, le matériel d'entretien, mais aussi pour le matériel de reprographie par exemple.

- Le travail sur la fin de vie doit également s'accroître. Le recours à des échanges et les dons doivent être encouragés, à l'image du dispositif mis en place par la Direction nationale des interventions domaniales, qui a créé et anime une plateforme interministérielle permettant l'échange de matériels ou de mobiliers entre services ou leur don à des acteurs de l'économie sociale et solidaire²⁴⁶. Le don aux acteurs de l'ESS de la filière du reconditionnement et du réemploi a le mérite d'initier une logique d'économie circulaire et de répondre aux objectifs sociaux de la politique d'achats responsables.

Il convient par ailleurs de ne pas réinvestir les économies potentiellement suscitées par la mutualisation dans des fournitures plus performantes ou plus puissantes (et donc consommatrices de matière et d'énergie). L'objectif doit rester que le bien mutualisé soit « le même que celui qu'on aurait eu tout seul », dès lors qu'il répondait aux besoins. L'exemple des centres de calculs des laboratoires de recherche illustre cette problématique : la mutualisation de ces centres a surtout conduit à acheter davantage de machines, souvent plus puissantes, avec un impact sur la qualité de la recherche qui reste à démontrer.

Cette mutualisation peut concerner également des services immatériels : on peut penser ici aux applicatifs informatiques. Des efforts en la matière ont déjà été engagés dans la sphère État (création d'une identité visuelle unique pour les sites internet de l'État, ce qui limite le budget et l'énergie consacrée par chacun à la réalisation de son site ; logiciel interministériel de gestion des ressources humaines). Ils pourraient sans aucun doute être démultipliés.

4. Mieux organiser la fourniture de prestations matérielles

On l'a dit (cf. encadré n°8), l'empreinte carbone des prestations matérielles fournies par les administrations publiques dépend non seulement de l'attention portée à la commande publique utilisée dans ce cadre (que ce soit pour l'acquisition de biens nécessaires à la réalisation de la prestation quand celle-ci est effectuée en régie, ou pour la rédaction du marché de délégation de service public quand cette prestation est concédée) mais aussi, encore plus peut-être que pour le reste de la commande publique, des choix d'organisation .

Si on ne décrit pas ici dans le détail les mesures qui peuvent être adoptées, on proposera néanmoins quelques recommandations sur des secteurs importants :

- Au-delà des aspects relatifs à l'approvisionnement en denrées alimentaires locales et issues de mode de production durables et économes en émissions de GES, **plusieurs mesures doivent être déployées dans la restauration collective publique** (cf. également travaux du projet « agriculture et alimentation » du PTEF sur le sujet) :

²⁴⁶ Cf. page 84 du plan action climat de Bercy : https://www.entreprises.gouv.fr/files/files/enjeux/france-relance/plan_d_actions_climat_du_mefr.pdf

- La **recomposition des menus** (substitution partielle des protéines animales par des protéines végétales, recours à des produits de saison) a un impact déterminant sur les émissions d'un repas. L'obligation de proposer des options végétariennes, issue de la loi EGAlim et renforcée par la loi Climat et résilience vont dans ce sens. Les travaux en cours du Shift Project²⁴⁷ estiment que les émissions pourraient être réduites de 40 % environ d'ici 2050 par une recomposition de l'alimentation maintenant l'équilibre nutritionnelle de celle-ci. Cet effet sera progressif car il dépend de la disponibilité d'une offre compatible avec cette recomposition des menus, laquelle ne pourra évoluer d'un claquement de doigt.
- La mise en place de mesure de **lutte contre le gaspillage** contribue également à réduire les émissions de GES d'un repas, à hauteur d'environ 10 % selon les experts.

Un « plafond carbone » (pour utiliser un terme peut être moins ambigu que « budget carbone » - cf. encadré n°21) **moyen par repas, à respecter sur une période donnée pourrait être établi pour les repas distribués par un restaurant collectif public.** Ce plafond serait **revu à la baisse régulièrement.** Charge alors au gestionnaire, en fonction du contexte local, de composer ses menus et de d'établir ses critères d'approvisionnement pour respecter ce plafond.

Selon les travaux en cours sur l'agriculture et l'alimentation, une réduction de 50 % de l'empreinte carbone de l'alimentation des français est possible via la recomposition de menus et la lutte contre le gaspillage. L'évolution des modes de production agricoles pourrait permettre d'aller plus loin. La suite de ces travaux devrait permettre de proposer un objectif cible en 2050 et d'éventuelles étapes intermédiaires pour une réduction de l'empreinte moyenne des repas.

Un tel plafond pourrait être inscrit dans la loi mais il peut également être mis en place volontairement directement par les gestionnaires de restaurants ou par les associations d'usagers pour les restaurants administratifs, mais aussi par les collectivités pour les restaurants des EHPAD ou des établissements scolaires de leur ressort.

Un tel dispositif suppose évidemment d'avoir une grille de référence permettant de calculer l'empreinte carbone d'un repas en fonction des aliments consommés, de leur mode de production et de transformation et de leur provenance. La mise à disposition d'outils simples et fiables est indispensable dans ce secteur, dans la mesure où de nombreux « petits » acheteurs publics.

²⁴⁷ <https://theshiftproject.org/plan-de-transformation-de-leconomie-francaise-agriculture-et-alimentation/>

- Ces actions supposent un accompagnement des gestionnaires des restaurants collectifs – et des personnels lorsque la prestation est assurée en régie :
 - **Accompagner les gestionnaires par des outils de calcul de l’empreinte carbone d’une assiette** (et au passage pour ne pas s’égarer dans les différentes couches d’obligations qui se superposent peu à peu). La documentation en la matière est déjà riche, par exemple sur le site de l’ADEME (voir par exemple la base « agribalyse »²⁴⁸ qui détaille les émissions au cours du cycle de vie de différents produits alimentaires et a pour ambition de fournir des indicateurs carbone et environnementaux pour les différentes denrées alimentaires en tenant compte de ces facteurs de production), et de plus en plus importante, mais encore souvent éparpillée. L’outil en ligne « ma cantine »²⁴⁹, qui vise aider les gestionnaires à diagnostiquer leur restaurant par rapport aux mesures issues des lois EGALim et Climat et résilience en cours d’expérimentation sera peut-être l’occasion de rassembler un maximum d’information sur un même unique.
 - **Former les gestionnaires, cuisiniers et personnel aux enjeux d’une alimentation durable et décarbonée** (recours à des produits de saison et peu transformés, à des méthodes de préparation économes en énergie, etc.), à la lutte contre le gaspillage alimentaire, etc. L’article 253 de la loi Climat et résilience qui prévoit l’intégration obligatoire de modules sur les bénéfices pour la santé et l’environnement de la diversification des sources de protéines dans les formations initiales et continues de cuisine va ainsi dans le bon sens, tout comme l’article 252 de cette même loi qui mentionne la formation parmi les moyens que les restaurants doivent mettre en œuvre pour respecter les objectifs en matière d’approvisionnement alimentaire. Cf. partie 3. VI. A. relative aux recommandations en matière de formation et de sensibilisation des agents.
- Au-delà de l’obligation d’affichage de la part de produits durables et de qualité servis introduite par la loi Climat et résilience, **l’information dans les restaurants sur l’empreinte carbone des différents aliments et ordres de grandeur associés doit être rendue obligatoire** : cela permet de faire de l’éducation à l’alimentation, mais aussi de pousser les usagers à peser sur les décisions en la matière et d’enclencher ainsi un cercle vertueux. Les usagers disposent en effet souvent de leviers via leurs représentants dans les associations gestionnaires des RIA ou les représentants des élèves et des étudiants, ou des parents, dans les

²⁴⁸ <https://agribalyse.ademe.fr/>

²⁴⁹ <https://ma-cantine.beta.gouv.fr/accueil>

instances des établissements d'enseignement. S'agissant des établissements d'enseignement, ces informations pourraient facilement être incorporées dans les dispositifs d'information des parents sur les menus des cantines et l'origine des produits²⁵⁰ ;

- Le périmètre d'application des mesures législatives actuelles (cf. encadré n°10 sur la restauration collective) pourrait inclure à terme (c'est-à-dire lorsque les restaurants de taille importante auront mis en application les obligations et permis d'identifier les leviers et écueils) une partie voire la totalité des restaurants collectifs servant moins de 200 couverts en moyenne.

Notons que les mesures évoquées ci-dessus, si elles peuvent prendre du temps, par exemple s'agissant de la formation, sont directement à la main des gestionnaires de restaurants collectifs publics et/ou de l'administration. A l'inverse, même si l'administration publique souhaite renforcer les critères sur les modes de production ou l'origine de l'approvisionnement des restaurants collectifs, la capacité à concrétiser cette volonté sera largement dépendante du développement de l'offre (par exemple en produits biologiques) et de l'évolution des modes de production.

- S'agissant de **l'éclairage public**, les actions à mener sont connues et relèvent bien à la fois de l'organisation du service et des moyens de le rendre. Ainsi l'extinction nocturne, plutôt destinée aux petites communes où les enjeux sécuritaires sont perçus comme moindres, a un impact majeur : une coupure de minuit à 6 h permet d'économiser 50 % de l'énergie sinon consommée. De même, le recours à des appareils équipés en LED permettrait d'économiser 50 à 80 % d'énergie avec des systèmes de gradation de puissance et de détection de présence. Autant de recommandations qui peuvent être mises en œuvre directement par les communes gérant ce service en régie ou dans les clauses des marchés de délégation de services publics. Des efforts importants doivent être menés en la matière, comme en témoigne un rapport récent de la Cour des comptes sur le sujet²⁵¹. La question de l'accompagnement des communes, par exemple par des syndicats d'énergie, est dès lors cruciale (cf. aussi partie 3. VI. B.). La capacité à mettre en place facilement des actions adaptées sur l'éclairage public dépend également des choix d'investissements passés, sachant que la durée de vie d'une installation est de 30 à 40 ans.
- S'agissant de la **gestion de l'eau et des déchets**, il est indispensable d'intégrer les enjeux énergie – climat dans les documents de planification (schémas directeurs). En effet, une fois les choix relatifs à l'organisation de la distribution ou du traitement des eaux effectués, la marge de manœuvre pour limiter les émissions de GES est contrainte : voir encadré ci-dessous.

²⁵⁰ Voir par exemple l'appi OccitaMiam du Conseil régional Occitanie : <https://www.tarn.educagri.fr/fonlabour/occitamiam/>

²⁵¹ <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/55052>

Encadré 17 : Mieux intégrer la contrainte « carbone » dans le service public de l'eau

S'agissant de la gestion de l'eau, il convient de distinguer les émissions de carbone liées à l'exploitation du service et celles liées aux investissements. Pour autant, les deux sujets sont étroitement imbriqués dans la mesure où **les émissions liées au fonctionnement dépendent des investissements passés et notamment des choix en matière d'organisation des réseaux de distribution, de collecte et de traitement.**

Les émissions liées à l'exploitation proviennent de l'énergie utilisée pour le pompage et la distribution et pour le fonctionnement des stations de traitement (potabilisation, traitement des eaux usées) et pour le travail de supervision au quotidien de ces infrastructures. Les investissements concernent les stations de production d'eau potable, d'épuration, les ouvrages du réseau (stations de pompage, réservoirs et châteaux d'eau) et le renouvellement des canalisations²⁵². Un renouvellement régulier des canalisations suscite des émissions liées aux travaux mais limite les fuites dans la distribution (et donc la consommation d'énergie afférente) et la consommation d'énergie et de réactifs de traitement. Sur une échelle de temps plus longue, les choix d'organisation du réseau (traitement des eaux dans une seule grosse station ou dans plusieurs petites stations, l'implantation de celle-ci plus ou moins loin des zones urbanisées, les procédés de traitement retenus), qui sont faits pour 30 à 50 ans, influencent la nature des activités quotidiennes et donc les marges de manœuvre en matière de consommation d'énergie.

Ainsi, les bonnes pratiques dans la gestion quotidienne d'un réseau d'eau par l'exploitant du réseau sont contraintes par les choix structurants de long terme ainsi que les contraintes liées à l'aménagement du territoire (ainsi la lutte contre l'étalement urbain est sans doute un levier important pour limiter les émissions de GES des services de l'eau, qu'il s'agisse des émissions liées à l'exploitation ou aux investissements). Les marges en matière de fonctionnement quotidien sont limitées s'agissant d'une activité d'exploitation constituée essentiellement de charges de fonctionnement (salaires, déplacements, etc.), même s'il est par exemple envisageable de recourir à des systèmes de supervision à distance pour limiter les déplacements, mais l'ampleur du réseau à surveiller ne relève pas du choix de l'exploitant. On estime ainsi généralement que 80 à 95 % des coûts sont fixes.

²⁵² Voir https://www.bilans-ges.ademe.fr/documentation/UPLOAD_DOC_FR/index.htm?eau_de_reseau.htm

Le meilleur levier est donc d'**intégrer la question des émissions de carbone au moment des choix structurants sur le long terme**. Or, dans le domaine de l'eau, on dispose d'un levier majeur au travers des schémas directeurs (« schéma d'alimentation en eau potable », « schéma d'assainissement collectif ») que doivent impérativement adopter les autorités dites « organisatrices » (les intercommunalités en matière de distribution et assainissement de l'eau, sachant qu'elles peuvent confier cette compétence à des syndicats mixtes et se faire aider par des bureaux d'étude, etc.) et dont le contenu et les modalités de réalisation sont déterminés, dans des termes qui restent généraux, dans le code général des collectivités territoriales²⁵³. Ils peuvent se décliner en programmes pluriannuels d'investissement.

Il est ainsi prévu que les schémas directeurs en matière d'eau potable et d'assainissement s'appuient sur un état des lieux et des projections quant à l'évolution de la population, du territoire, de la pollution, de l'environnement réglementaire, etc. Ils doivent également comparer les solutions techniques susceptibles d'être mobilisées. Le tout avec des objectifs en matière de sécurité sanitaire, de qualité de l'eau, de réduction des fuites, de continuité de service et de coût.

Ce levier est d'autant plus puissant que la réalisation de ces schémas est une condition d'éligibilité pour certaines subventions aux investissements octroyées par les Agences de l'eau ou les conseils départementaux.

L'obligation de réaliser des schémas directeurs (et des plans d'action par exemple sur les fuites) permet donc non seulement de se livrer à un exercice de planification de moyen ou long terme indispensable mais également de fixer des objectifs techniques de performance.

Ils peuvent s'articuler avec des leviers financiers, et dès lors inciter les acteurs à améliorer leur performance dans différents domaines couverts par ces schémas. Ainsi, les Agences de l'eau conditionnent les aides au fait que les services d'eau et d'assainissement renseignent, dans une plateforme nationale de recueil des données (SISPEA), des indicateurs (taux de fuite, connaissance des réseaux, taux de conformité, etc.) et prévoient la possibilité de majorer les redevances en cas de taux de fuite excessif ou d'absence de plans d'actions pour réduire les fuites²⁵⁴.

²⁵³ Articles L2224-7 et suivants :

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070633/LEGISCTA000006180989/

²⁵⁴ Voir par exemple la présentation du dispositif de pénalisation pour fuites par l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse : https://www.eaurmc.fr/jcms/vmr_45480/fr/gestion-perenne-des-reseaux-d-eau-potable-et-lutte-contre-les-fuites. On peut noter que les revenus d'un exploitant sont liés au volume

Autant d'outils et de leviers qui pourraient être déclinés sur la réduction des émissions de GES. Par exemple, le principe des primes pour performance épuratoire distribuées par les Agences de l'eau pourrait être repris sur des enjeux de décarbonation. Cela passe par l'intégration d'un critère GES dans les indicateurs à remplir dans la plateforme SISPEA, avec des objectifs qui seraient étroitement liés au schéma directeur pour tenir compte des spécificités des services.

Alors que de nombreux territoires ne sont pas encore couverts par un schéma directeur ou couverts par un schéma obsolète, le transfert des compétences aux intercommunalités, en cours, est une opportunité qui doit être saisie pour généraliser cet outil, d'autant que ce transfert a permis de lancer des études sur les infrastructures existantes (beaucoup de communes ne connaissent pas précisément leur patrimoine en la matière) ainsi que des études financières pour préparer l'harmonisation tarifaire, autant d'éléments structurants pour réaliser un schéma directeur.

Il apparaît dès lors indispensable **d'imposer la prise en compte des problématiques de décarbonation dans le champ des schémas directeurs d'assainissement et d'eau potable.**

A chacune des phases de réalisation des schémas directeurs²⁵⁵, la réglementation devrait prévoir une prise en compte de la question des émissions de GES, qui deviendrait alors une obligation et un critère déterminant pour le financement des investissements ou le calcul des redevances. Ainsi, un bilan carbone de l'organisation mise en œuvre pour la gestion de l'eau serait obligatoire, de même que la comparaison de l'impact carbone des différents choix techniques envisagés et la fixation d'objectifs de réduction des émissions.

Cette évolution permettrait par ailleurs de mettre en cohérence les différents outils de planification territoriale, puisque l'intégration d'une dimension « carbone » dans les schémas directeurs traitant d'eau et de déchets permettrait à ces derniers de mieux s'articuler par exemple avec les plans climat air énergie territoriaux (PCAET), les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) ou les plans locaux d'urbanisme (PLU). Il s'agit par exemple

d'eau mesuré au compteur des abonnées, ce qui peut inciter à la imiter les fuites dans le réseau. En revanche, ce n'est pas incitatif pour faire baisser la consommation, ce qui est un vrai levier de réduction des émissions.

²⁵⁵ Cf. par exemple la description des phases de réalisation du schéma eau potable par la préfecture de l'Hérault : <https://www.herault.gouv.fr/Politiques-publiques/Environnement-risques-naturels-et-technologiques/Eau/Ressources-en-eau-Prelevements/Le-schema-directeur-d-alimentation-en-eau-potable/Contenu-du-schema-directeur-d-alimentation-en-eau-potable>

d'intégrer l'impact de l'étalement urbain sur les réseaux de distribution et d'assainissement des eaux.

On constate souvent en effet aujourd'hui un cloisonnement entre la gestion des services comme l'eau ou les déchets et les outils visant la transition bas carbone comme le PCAET ou dédié aux problématiques d'aménagement comme le PLU, sujets d'ailleurs souvent portés au sein des collectivités par des services différents (services techniques pour les premiers, direction « développement durable » pour le PCAET, direction « urbanisme » pour les PLU).

Cette mise en cohérence porte des enjeux concrets : l'enjeu d'adaptation et de résilience qui est une partie importante des PCAET est crucial pour les services de distribution et de traitement des eaux qui peuvent difficilement subir des arrêts de longue durée. La question de la gestion des eaux pluviales, qui prend de l'importance avec la multiplication des phénomènes climatiques extrêmes et des inondations, est imbriquée à celle de l'assainissement. Enfin, la récupération ou production d'énergie dans les dispositifs de traitement des eaux (via la récupération de chaleur, la méthanisation des boues de station d'épuration, le turbinage en cas de débits et de dénivelés importants, etc.) doit être intégrée dans les réflexions sur l'approvisionnement énergétique d'un territoire²⁵⁶.

Entrer dans la problématique de la décarbonation de la gestion de l'eau par le biais de schémas directeurs aiderait également à remédier à la dilution des responsabilités qui apparaît aujourd'hui sur le sujet. Les autorités organisatrices renvoient souvent la responsabilité des efforts à accomplir aux exploitants, tandis que ces derniers mettent en avant l'impact des choix réalisés par ces mêmes autorités organisatrices ou le fait que les volumes d'eau à pomper et distribuer ou de déchets à collecter et traiter ne dépendent pas d'eux.

Ce travail sur le schéma directeur permettrait ainsi :

- **d'intégrer la problématique « carbone » dans les critères de décisions sur les choix d'organisation et sur les investissements qui en découlent.** Cela suppose un travail sur ces critères et sur les unités de mesure. Utiliser les émissions par m³ consommé est difficile à articuler avec le fait que les services de l'eau ont vocation à encourager la diminution des consommations. Utiliser les émissions par euro facturé

²⁵⁶ Il est en de même de la destination des boues de station d'épuration, qui peuvent trouver des usages différents (production d'énergie, épandage agricole) et dont le transport représente des émissions de GES qui peuvent être significatives : cette question doit être discutée dans le cadre d'une approche territoriale en lien avec les acteurs concernés (agriculteurs, citoyens, etc.).

peut artificiellement faire apparaître une amélioration de l'indicateur en cas de hausse des prix (laquelle peut traduire une volonté d'investissement pour décarboner). Utiliser les émissions totales n'encourage pas non plus les investissements. Etc. ;

- **d'inclure des critères « carbone » dans les marchés publics de travaux** qu'il s'agisse des travaux de renouvellement ou pour les nouveaux investissements : critères sur le choix des matériaux, les techniques constructives, etc. Ces critères pourraient d'ailleurs favoriser les entreprises locales. Dans le cas de travaux nécessitant de passer par un marché de conception-réalisation, qui permettent de combiner critères techniques, sanitaires et environnementaux²⁵⁷, pour la construction d'usines de traitement, il serait pertinent d'introduire, dans le jugement des offres, des critères les offres pourraient être jugées sur la base de critères visant à limiter les émissions sur l'ensemble du cycle de vie de l'installation, pour éviter des variantes technologiquement attractives (par exemple avec de bonnes performances de traitement) mais énergivores.
- **de calibrer les efforts à fournir en matière de réduction des émissions des GES au niveau de l'exploitation.** Les objectifs chiffrés auraient vocation à être fixés en interne pour les fonctionnements en régie, ou dans les clauses des marchés de concession pour les gestions concédées²⁵⁸. Dans le cas d'une gestion concédée, cela passerait par des objectifs chiffrés auxquels devraient se conformer les pétitionnaires ou par la prise en compte des objectifs de réduction des émissions affichées dans les soumissions au moment de l'attribution de la concession. Des pénalités / bonus / malus en fonction des résultats pourraient être prévus ;

Comme dans d'autres domaines de la commande publique, la fixation d'objectifs chiffrés ambitieux *ex ante* dans les appels d'offre n'est peut-être pas la meilleure option. La fixation d'un niveau de performance minimum en matière d'émissions de GES et l'attribution, dans la notation des offres, d'un poids important aux objectifs annoncés en la matière au-delà de cette performance minimum pourrait également être une méthode efficace

²⁵⁷

https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/marches_publics/conseil_acheteurs/fiches-techniques/preparation-procedure/procedure-conception-realisation.pdf

²⁵⁸ Là encore, cela suppose un travail technique pour le calibrage des objectifs chiffrés et le suivi dans le temps, en cas de changement de mode de gestion sur une partie du périmètre (les émissions liées aux fonctions support changeant alors). Il peut aussi y avoir mixité des modes de gestion au sein d'une intercommunalité.

incitant les pétitionnaires à proposer des offres ambitieuses en la matière, en mobilisant les compétences techniques du secteur.

Le respect des objectifs fixés aux titulaires des marchés – ou annoncés par ces derniers – pourrait également être pris en compte au moment des remises en concurrence pour l’octroi de délégation de service public.

Cela étant, la mise en place concrète de ces évolutions suppose, comme dans de nombreux autres domaines de la commande publique, de pouvoir disposer de référentiels techniques pertinents, qui sont aujourd’hui peu nombreux. Certes, des associations d’élus et de professionnels du secteur (tel AMORCE²⁵⁹ et ASTEE²⁶⁰, ce dernier en partenariat avec l’ADEME) ont depuis une dizaine d’années publié puis mis à jour des guides techniques. Ces derniers permettent surtout aux collectivités intéressées de mieux aborder la question et de réaliser des diagnostics de l’impact « carbone » de leur fonctionnement, mais sont encore imparfaits quant aux propositions techniques concrètes pour améliorer la situation et quant à la façon d’avoir une approche de long terme de la problématique. Il y a donc sans doute un travail important de consolidation de « boîtes à outils » utiles pour les autorités organisatrices comme pour les opérateurs du secteur, en matière de procédés techniques mais surtout en matière de clauses type pour tous les volets de la commande publique. A cela s’ajoute un enjeu de formation des personnels aux enjeux énergie-climat, dans toute la diversité des métiers qui interviennent dans l’exploitation d’un service de l’eau.

En revanche, même si les responsabilités sont très fragmentées (il existait environ 30 000 services publics d’eau et d’assainissement en France avant le transfert de la compétence aux intercommunalités, qui a conduit à regrouper la gestion, sans immédiatement lisser les différences liées à l’histoire des services préexistants), les efforts en matière de décarbonation de la gestion de l’eau peuvent bénéficier de l’existence d’un écosystème solide, constitué d’acteurs historiques du secteur privé (ingénieries et entreprises de travaux), de syndicaux départementaux, etc., en matière d’assistance conseil (ingénierie publique technique, financière et juridique), de maîtrise d’ouvrage ou d’assistance maîtrise d’ouvrage, auprès des collectivités.

De même, l’expérience technique historique des régies et des exploitants auxquels la gestion est concédée, qui sont en nombre réduit et bien

²⁵⁹²⁵⁹ <https://amorcerce.asso.fr/publications/services-publics-d-eau-et-d-assainissement-et-changement-climatique-les-leviers-d-attenuation-eat03a>

²⁶⁰ <https://www.astee.org/publications/guide-methodologique-des-emissions-de-gaz-a-effet-de-serre-des-services-de-leau-et-de-l-assainissement/>

structurés, est un atout pour pouvoir intégrer et mettre en œuvre les évolutions nécessaires.

Ainsi, le terreau est propice à une meilleure prise en compte des enjeux climat-énergie dans la gestion de l'eau. Si aujourd'hui l'accompagnement à la réalisation de schémas directeurs en matière d'eau et d'assainissement ou à la passation de marchés publics intègre très peu la transition énergétique de ces activités, certains acteurs du secteur des bureaux d'étude s'intéressent à la façon dont ils pourraient les intégrer dans leur offre de service. Une dynamique positive alimentée tant par les exigences renforcées des autorités organisatrices (suite à une évolution de la réglementation combinée à une volonté politique des élus plus affirmée sur ces questions) que par une meilleure prise en compte des problématiques « carbone » par les bureaux d'étude qui les accompagnent (en formant mieux les personnels, en créant des référentiels techniques, etc.) pourrait sans doute porter ses fruits concrètement et rapidement, même si l'inertie du système est importante (les choix réalisés ces 20 dernières années et leurs conséquences ne pourront pas être inversés d'un claquement de doigt). Un soutien financier complémentaire des agences de l'eau ou de l'ADEME pour financer le surcoût lié à un renforcement des schémas de planification pourrait être envisagé afin d'impulser le processus.

Au-delà de cette planification, d'autres mesures peuvent être déployées pour décarboner les services d'eau et d'assainissement :

- Des incitations financières différenciées pourraient être mises en place pour encourager le recours à des solutions moins technologiques et fondées sur des processus naturels pour le traitement des eaux usées ;
- Communiquer l'impact GES des services d'eau au côté des autres indicateurs généralement partagés (qualité de l'eau, prix de l'eau, etc.) sur internet et dans le rapport sur le prix et la qualité du service public (RPQS, obligation annuelle) ; en cas de délégation de service, l'intégrer également dans le rapport d'activité du délégataire (obligation annuelle également).

Le même type d'approche que celle décrite ici pour la gestion de l'eau pourrait s'appliquer à la gestion des déchets, qui relève également de la compétence du bloc communal, dans la mesure où les choix en matière d'organisation de la collecte et de traitement contraignent les marges de manœuvre quotidienne. Là encore, il conviendrait d'inclure la problématique énergie-climat dans les obligations en matière de planification. Elle serait ensuite déclinée dans la gestion et l'exploitation et dans l'ensemble de la commande publique concernée.

On notera bien sûr que les effets de ces propositions ne se feront pas sentir à court terme, mais au fur et à mesure de la réalisation de nouveaux schémas directeurs et de leur mise en œuvre au travers notamment des investissements. Reste que la démarche doit être engagée rapidement pour porter ses fruits dans des délais compatibles avec les objectifs de réduction des émissions de GES d'ici 2050 – et n'empêche pas, au quotidien, les gestionnaires de rechercher des pistes techniques ou organisationnelles pour limiter les émissions de GES.

II. Construire la résilience de l'administration publique

L'administration publique doit pouvoir continuer à assurer ses missions essentielles en situation de crise (cf. partie 2. III.). Il s'agit dès lors de rendre l'organisation moins vulnérable aux chocs liés au changement climatique et à la raréfaction progressive des ressources énergétiques fossiles en réduisant sa dépendance à l'approvisionnement en énergies fossiles, en se préparant à faire face à des événements météorologiques extrêmes, etc.

Si la culture de la gestion des risques est bien présente dans l'administration publique, force est de constater que la prise en compte des conséquences de la double contrainte climat-énergie est encore largement balbutiante et manifestement à un niveau bien moins avancé que ne peut l'être par exemple la nécessité de réduire les émissions de GES.

Par ailleurs, la capacité de résilience d'une administration publique et les moyens de l'améliorer sont étroitement liés à la fois à la nature de ces missions (garantir la délivrance de documents administratifs est totalement différent de maintenir la distribution d'eau) et au contexte dans lequel celles-ci s'exercent (les conséquences du changement climatique ne sont pas les mêmes dans les Alpes que sur le littoral vendéen).

Pour ces deux raisons, ce rapport présentera surtout des pistes de travail et des principes d'action plus qu'une liste de recommandations précises, à mettre en œuvre de façon systématique au niveau national ou au niveau d'une entité, ou pour garantir la résilience de telle ou telle mission.

A. Anticiper pour mieux se préparer

1. Identifier les risques, les dépendances et les enjeux de résilience

- **Développer des exercices de prospective sur l'évolution du climat ou de la consommation énergétique en incluant les enjeux de résilience qui en résultent, en intégrant systématiquement les conséquences des scénarios étudiés sur le fonctionnement de l'administration et des services publics** (il convient en effet de ne pas oublier qu'une partie des missions est effectuée par le secteur privé au travers de délégations de service public ou de simples prestations). Les travaux en la matière pourraient être coordonnés par le Commissariat au Plan ou France Stratégie, en lien avec le Haut conseil pour le climat, avec le souci d'associer les acteurs de terrain pour éviter une approche trop théorique.

Au plan national, le plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC) pourrait proposer une vision d'ensemble de la stratégie d'adaptation de l'administration publique en identifiant les conséquences du changement climatique sur les principes de fonctionnement des services publics et les enjeux associés. Cette analyse constituerait un cadre de référence structurant et évolutif qui pourrait être complété par une approche plus sectorielle via des plans climat réalisés par chaque ministère (cf. 3. III. B. 2.).

- La **réalisation de bilans carbone complets** au niveau de chaque structure, mais aussi au niveau consolidé (d'un ministère, d'un territoire, etc.) , permet, outre la mise en place d'action pour limiter l'empreinte carbone, d'identifier les dépendances et les fragilités, via la comptabilité carbone, la dépendance dans le carbone, qui constitue un problème dans un monde qui d'une part doit limiter son recours aux énergies fossiles pour limiter l'impact sur le climat et où d'autre part ces mêmes énergies fossiles vont se raréfier inexorablement.

De même, **l'analyse de la commande publique**, au niveau d'une structure, ou au niveau consolidé, sous l'angle de son empreinte carbone, si celle-ci intègre bien l'empreinte carbone des fournisseurs (et pas seulement des produits ou services achetés), et des caractéristiques des fournisseurs (par exemple la localisation qui détermine l'exposition aux aléas climatiques) ou des délégataires de service public permet également d'identifier les vulnérabilités liées aux enjeux énergie – climat.

- Pour consolider cette analyse des dépendances et des vulnérabilités, il convient de **faire du contrôle interne un véritable outil d'anticipation des vulnérabilités et des fragilités**, alors qu'il est trop souvent vécu comme une procédure formelle. Le « contrôle interne » est un ensemble de procédures qui vise à une meilleure maîtrise des activités d'une structure, à l'efficacité de son action et à l'utilisation efficiente de ses ressources. Il repose sur la prise en compte de manière appropriée des risques dits « significatifs », qu'ils soient opérationnels, financiers ou de conformité (c'est-à-dire le respect des règles qui s'imposent pour l'exercice d'une activité). Ces risques sont identifiés au travers d'une

cartographie qui caractérise leur gravité et conduit à l'établissement de « plans de maîtrise des risques », c'est-à-dire de plans d'actions (souvent appelées « actions correctrices ») visant à limiter ces risques ou leurs effets. Cet outil, initialement déployé sur les procédures budgétaires et comptables de l'administration publique, a depuis quelques années été étendu, dans la sphère État (services de l'État et opérateurs) à l'ensemble des activités d'une structure²⁶¹.

Si la méthodologie est correctement mise en œuvre, elle a le mérite de pousser l'ensemble d'une communauté de travail à s'interroger sur les fragilités de son fonctionnement²⁶². Les services de l'État sont soumis à l'obligation de réalisation du contrôle interne²⁶³. Cette obligation pourrait être étendue. Dans le cadre par exemple d'une circulaire, **instruction pourrait être donnée à tous les ministères de réviser la cartographie des risques à l'aune des risques liés au changement climatique et à la raréfaction des énergies fossiles**, et de procéder au même exercice au sein des opérateurs de l'État (pour lequel le contrôle interne au sens large – c'est-à-dire pas seulement le contrôle budgétaire et comptable, qui, lui, est obligatoire²⁶⁴ – n'est semble-t-il pas une obligation).

Enfin, si le contrôle interne est un outil d'aide à la décision pertinent pour traiter les questions de résilience, il n'est pas suffisant en lui-même. De même que la mise en place d'actions de réduction d'émissions de GES ne peut pas advenir par la simple nomination d'une « mission RSE » ou une « mission décarbonation », l'inscription des sujets « climat-énergie » dans les objectifs de l'équipe « contrôle interne » n'améliorera pas en elle-même la résilience.

Il faut évidemment y consacrer des moyens humains suffisants (sans doute plus importants que ceux mobilisés aujourd'hui, sans que l'impact sur le niveau de l'emploi public soit significatif), mais il faut surtout que l'exercice du contrôle interne soit réellement « sponsorisé » au niveau des instances de direction des structures, c'est-à-dire présenté et endossé comme un véritable outil d'amélioration constante des procédures et de prise en compte de l'évolution du monde dans lequel l'administration publique évolue.

Cela passe aussi, au moins au sein de la sphère État, par un changement de mentalité sur la question des « risques » puisqu'aujourd'hui l'attention est portée principalement – pour ne pas dire exclusivement – sur les risques budgétaires et comptables, au détriment des risques « métiers » (comme le pointe

²⁶¹ Voir <https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/performance-gestion-publiques/contrôle-interne>

²⁶² Cela suppose d'avoir une approche sincère de l'exercice comme un outil d'amélioration en continu de son organisation. Trop souvent, l'objectif est de minimiser l'importance des risques, ou de les considérer comme « externes » donc non maîtrisables, pour ne pas avoir à s'engager dans des travaux lourds de révision des procédures.

²⁶³ Décret du 28 juin 2011 – <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000024278160/>

²⁶⁴ Article 215 du décret de novembre 2012 sur la gestion budgétaire et comptable publique, dit décret GBCP : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000026597003/>

régulièrement la Cour des Comptes²⁶⁵). Ce constat renvoie à la nécessité de sensibiliser davantage les décideurs et l'ensemble des agents (cf. 3. VI. A.).

2. S'inscrire dans une approche territoriale

Cette approche territoriale est nécessaire pour deux raisons :

- Le dérèglement climatique a des effets différents selon les territoires. Certains sont plus exposés que d'autres aux événements extrêmes pour des raisons géophysiques (montagne, littoral). Les caractéristiques démographiques (population âgée ou précaire, zone à forte densité de population) jouent sur le niveau de vulnérabilité et sur l'ampleur des conséquences d'un événement météorologique extrême ou d'une rupture d'approvisionnement énergétique. Etc.

Si les travaux de modélisation sur l'impact du dérèglement climatique recèlent de nombreuses incertitudes, ils sont de plus en plus précis et ils permettent d'identifier les caractéristiques des territoires les plus exposés aux conséquences du changement climatique. Cet élément doit être intégré dans les modalités de répartition des moyens humains et financiers affectés à certaines missions des services déconcentrés de l'État et des collectivités, qui elles-mêmes doivent intégrer ce critère dans l'organisation de leur maillage territorial. Il s'agit de renforcer la présence publique dans les territoires qui peuvent en avoir besoin, et aussi de faire en sorte que la mise en œuvre d'action d'urgence ne soit pas entravée par la difficulté – en raison même des éléments ayant créé la situation de crise ou d'urgence – à transférer des effectifs en renfort.

En ce sens, une attention particulière doit être accordée aux territoires ultramarins compte tenu à la fois de l'exposition déjà importantes aux événements climatiques, de l'isolement, des vulnérabilités techniques (approvisionnement énergétique complexe) ou économiques. Ces considérations sont déjà intégrées par le ministère des Armées qui disposent en permanence d'unités pré-positionnées et pré-équipées dans les territoires ultramarins COM pour offrir des capacités de réactions à l'État en cas de besoin, notamment en cas de catastrophes naturelles ;

- les risques « climat-énergie » auxquels il s'agit de se préparer auront des conséquences qui ne se cantonneront pas à l'exercice des missions d'une entité de l'administration publique (à l'inverse par exemple d'un cyber-attaque ciblée sur une administration en particulier). Une tempête, une canicule, une rupture d'approvisionnement énergétique toucheront tout le tissu économique et social d'un territoire. La résilience globale d'un territoire affectera d'ailleurs fortement la résilience de l'administration elle-même.

Dès lors, **la préparation et la réponse devront être collectives et construites par tous les acteurs d'un territoire**. C'est l'objet du projet sur la résilience des territoires²⁶⁶ mené

²⁶⁵ Voir par exemple le rapport sur la tutelle des opérateurs, qui traite du sujet en page 113 et suivantes.
<https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2021-01/20210127-132-6-relations-État-opérateurs.pdf>

²⁶⁶ <https://theshiftproject.org/article/manuel-resilience-elus-et-collectivites/>

par le *Shift Project* dans lequel les enjeux et les conditions de réussite de cette approche territoriale sont détaillés.

3. Intégrer la dimension énergie-climat de façon systématique dans les plans de continuité des activités

Depuis la pandémie de grippe aviaire de 2009²⁶⁷, les services de l'État et les opérateurs ont l'obligation de mettre en place des Plans de continuité de l'activité (PCA), sous l'égide des Haut-fonctionnaires à la défense et à la sécurité (HFDS) de chaque ministère, coordonnés par le Secrétariat général à la défense et à la sécurité nationale (SGDSN).

Lancés pour faire face à une crise sanitaire, les PCA ont permis de mettre en place des actions structurantes qui permettent de faire face à d'autres événements exceptionnels : identifier la liste des postes indispensables au maintien de l'activité ou du service en mode de fonctionnement dégradé et identifier les agents aptes à les occuper ; préparer une organisation pour maintenir l'activité ou le service en sécurité, quel que soit le niveau d'absentéisme ; déterminer les différentes dispositions d'aménagement du temps de travail envisageables pour remédier aux éventuelles perturbations liées à l'absentéisme ; établir les modalités d'accueil et d'accessibilité à l'établissement, compte tenu des limitations possibles des transports ainsi que les modalités de restauration collective.

L'existence de PCA n'est pas une obligation pour les collectivités (même si à l'époque de leur création, le gouvernement avait fortement incité celles-ci à se doter de ce type de dispositifs). Pour autant, certaines d'entre elles disposent évidemment de plans de continuité de service construits selon la même logique. Les leviers mobilisables pour **amener l'ensemble des collectivités à entrer dans cette logique**, compte tenu du principe constitutionnel de libre administration des collectivités, ainsi que les efforts en matière d'appui aux collectivités, compte tenu des compétences à mobiliser pour élaborer des stratégies de résilience, seront évoqués dans la partie 3. IV. notamment.

Il s'agit dès lors d'**intégrer les caractéristiques et les spécificités des risques énergie-climat (difficultés d'approvisionnement énergétique, impact sur les mobilités d'événements climatiques exceptionnels) dans la construction de ces plans de continuité.**

De même, le référentiel général de sécurité qui s'impose aux systèmes d'information des autorités administratives pour garantir la protection des données et limiter les risques de cyber-attaque et d'interruption du service, doit incorporer les risques climat / énergie.

D'autres outils de gestion des risques déjà en place sur des thématiques spécifiques pourraient facilement intégrer la dimension énergie-climat ou renforcer sa prise en compte. Ainsi, depuis la dernière directive européenne sur l'eau, les services d'eau potable ont l'obligation de réaliser des plans de gestion de la sécurité sanitaire des

²⁶⁷ https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/textes_de_reference/2009/C_20090826_0002.pdf

eaux (PGSSE) qui décrivent les points de vulnérabilité du système d'approvisionnement en eau potable (qualité, stockage, disponibilité de la ressource, transport...). Intégrer les enjeux énergie-climat dans cette démarche ne peut que contribuer à renforcer la résilience des services d'eau.

4. S'exercer et se préparer

Il s'agit aussi de développer les exercices de simulation de crise « climatique » pour vérifier l'efficacité des plans de continuité de service et en tirer les conclusions en matière de procédures, d'organisation mais aussi de pratiques professionnelles et donc de formation.

Il s'agit aussi désormais d'inclure des risques combinatoires comme un incident sur le réseau électrique voire un *black-out* (lié à une canicule ou une crue, par exemple), et les incidences sur les autres réseaux (chaud, froid, eau, etc.) Cette question des effets « cascade » ou « dominos » est encore peu intégrée aux exercices de simulation, qui sont souvent ciblés sur un seul risque majeur, alors même que les conséquences des événements climatiques extrêmes peuvent être multiples²⁶⁸.

L'enjeu de la préparation est majeur, comme on a pu le constater pendant la pandémie de Covid-19. D'une part, le premier confinement a créé des difficultés qui ont pu être résolues et qui ont permis de mieux gérer les confinements suivants, notamment le passage au télétravail. D'autre part, malgré cette expérience du premier confinement, des accroc ont à nouveau été rencontrés lors des confinements suivants, par exemple lors des premiers jours du passage à l'enseignement à distance (cf. encadré n°18 infra).

Les démarches d'amélioration continue et les gouvernances ad hoc de gestion de crise et de RETEX ne doivent pas seulement être mise en place en période de crise ou post-crise : elles doivent vivre en période « calme », de façon plus espacée évidemment que pendant ou juste après une crise, car elles permettent un suivi des mesures proposées par les Retex, d'identifier éventuellement de nouvelles vulnérabilités – en lien avec les démarches de contrôle interne évoquées précédemment – et de développer une culture de la résilience. Il est aussi indispensable d'y associer toutes les parties prenantes (population, acteurs économiques) pour construire la résilience au niveau d'un territoire, comme évoqué précédemment.

Cela étant, la formation, l'anticipation (identification des vulnérabilités, création de plans de continuité et de dispositif de crise) ne règlent pas tous les problèmes, d'autant plus que les risques auxquels le dérèglement climatique nous expose restent incertains, dans leur nature et dans leur ampleur. C'est donc aussi une culture de la résilience et de l'adaptation qui doit se développer, au travers de la formation,

²⁶⁸ Il suffit de penser au tsunami de Fukushima ou à la vague de froid au Texas début 2021 (rupture de l'approvisionnement énergétique entraînant l'absence de chauffage, des coupures d'eau, etc.).

d'exercices et de tests, de retours d'expérience ou de démarche réflexive sur les procédures, mais aussi d'une évolution des pratiques professionnelles.

Lors d'un atelier collaboratif consacré à la résilience²⁶⁹, les participants ont mis en avant l'importance du développement non seulement de la culture du risque, mais aussi d'une capacité d'adaptation, et insisté sur l'importance des gouvernances et méthodes de travail qui favorisent :

- l'intelligence collective ;
- la transversalité, qui permet par exemple d'utiliser les compétences multiples de gestion de crise ;
- l'agilité, pour mobiliser des agents sur des missions qui ne sont pas forcément les leurs initialement, ce qui est d'autant plus simple si l'organisation insiste sur la transversalité ;
- la responsabilisation des agents et les prises d'initiatives.

Pendant la pandémie, les organisations ayant déjà cette culture professionnelle ont démontré leur meilleure capacité à mettre en place des solutions *ad hoc*.

C'est bien la combinaison entre anticipation et préparation d'une part, et développement d'une capacité d'adaptation à des situations inédites et imprévues d'autre part, qui doit être recherchée et qui est la clé d'une administration publique résiliente. L'objectif est simple : autant que possible, choisir et gérer les contraintes plutôt que de les subir.

Encadré 18 : Etre en capacité de passer rapidement et sans heurts à l'enseignement à distance

Alors que les événements climatiques extrêmes vont se multiplier, l'accès à des salles de classe physiques pourrait être régulièrement compliqué par des inondations, des chutes de neige massives, des canicules, etc. S'il était acceptable de fermer les écoles ponctuellement lorsque ces événements étaient exceptionnels, il convient désormais d'anticiper le fait que ces événements pourraient être fréquents et répétés, un arrêt de l'enseignement étant alors inenvisageable.

Il ne s'agit pas de promouvoir le passage à un enseignement « distanciel » permanent, mais d'être préparé, en cas d'événement météorologique extrême, à basculer rapidement et sans heurts pour poursuivre l'enseignement dans de bonnes conditions pour tous les élèves.

²⁶⁹ <https://theshiftproject.org/wp-content/uploads/2021/05/Compte-rendu-Atelier-4.pdf>

En ce sens, suite à la pandémie de Covid-19, la circulaire de rentrée 2021²⁷⁰ du ministère de l'Éducation nationale fait de la continuité pédagogique un sujet majeur en prévoyant que « *Toutes les écoles et tous les établissements [mettent] en place un plan de continuité pédagogique sur la base des plans déjà publiés au niveau national²⁷¹, pour assurer la continuité des apprentissages dans l'hypothèse où la circulation particulièrement active du virus ou toute autre situation obligerait à prendre des mesures ciblées (fermeture ponctuelle ou réduction de la jauge des élèves accueillis). Ce plan devra comporter un volet organisationnel, un volet pédagogique et un volet numérique.* ».

Il convient en effet de :

- **Mettre à disposition des établissements d'enseignement (primaire, secondaire et supérieur) les outils numériques et le matériel nécessaire** à l'enseignement à distance. Rappelons que l'équipement des établissements scolaires, et donc les infrastructures numériques et le matériel mis à disposition des élèves comme des enseignants est de la compétence des collectivités territoriales. Une bonne coopération entre l'Éducation nationale et les collectivités est dès lors indispensable pour définir les besoins en matière numérique en lien avec les objectifs et les méthodes pédagogiques (cf. encadré n°25 traitant de la gouvernance spécifique des établissements scolaires).

Consolider la capacité d'enseigner à distance tout en mettant en œuvre la sobriété numérique est par ailleurs un défi important, les exigences pouvant être contradictoires : faut-il équiper tous les enseignants et les élèves, au risque d'accroître les émissions de GES liées à la construction de terminaux et alors que nombre d'enseignants et d'élèves ont déjà des équipements personnels ? Si on se repose sur le matériel personnel, comment s'assurer qu'il supporte l'usage des outils numériques requis ou que les conditions de sécurité numérique sont remplies ? Comment traiter la question des élèves non équipés de terminal ou d'un accès internet (abonnement ou Wi-fi) ? Si des solutions existent et sont mises en œuvre (chèque-équipement pour les ménages à bas revenus, achats par les collectivités, circuit de prêts de terminaux), elles doivent intégrer la dimension de la sobriété numérique, sans pour autant stigmatiser les enfants concernés.

- **Identifier les élèves qui pourraient être mis en difficulté par le passage à l'enseignement à distance**, soit parce qu'il ne dispose pas de l'équipement nécessaire, soit parce que ce mode d'apprentissage

²⁷⁰ <https://www.education.gouv.fr/bo/21/Hebdo25/MENE2119494C.htm>

²⁷¹ <https://eduscol.education.fr/2227/plan-de-continuite-pedagogique>

ne leur convient pas. De même la dématérialisation des procédures présente des risques vis-à-vis des usagers les plus vulnérables, l'enseignement à distance peut laisser au bord de la route un certain nombre d'élèves. S'il n'y a pas de solution miracle (pas plus qu'il n'y en a pour les décrocheurs par exemple), une attention particulière doit être portée à ces élèves. Cela suppose de les avoir repérés en amont et d'imaginer, en lien avec l'équipe pédagogique et les services sociaux ou médico-sociaux compétents et évidemment en concertation avec l'élève et ses proches, des solutions adaptées et souvent individualisées (mise à disposition ponctuelle de matériel, identification de lieu de proximité où un terminal peut être utilisé, ou d'un enseignant référent, etc.). C'est ainsi que pendant la pandémie, certains élèves ont fait l'objet d'un accompagnement spécifique et d'un soutien individualisé, parfois en « présentiel » dans le respect des gestes barrière et en accord avec les parties.

- **Adapter le matériel pédagogique à ce nouveau type d'enseignement, et à une alternance entre « présentiel » et « distanciel ».** Cela suppose de former – en formation initiale et en formation continue, compte tenu de l'irruption récente du sujet – les ingénieurs pédagogiques à la conception de matériel pédagogique adapté à ces nouveaux modes de diffusion et d'enseignement.
- **Former les enseignants** à faire classe en visioconférence et à accompagner les élèves à distance. Aujourd'hui, la formation initiale aux outils numériques ne porte que sur les usages en classe et non l'enseignement à distance. Il était évidemment compliqué de former massivement les enseignants entre les confinements successifs : mais alors qu'il est acquis que ces situations pourraient se reproduire, il conviendra de prévoir ce type de formation dans le cursus de formation initiale et continue sans attendre d'être au pied du mur pour improviser des méthodes pédagogiques à distance. Il ne s'agit pas de dire que les enseignants ne sont pas aujourd'hui capables d'enseigner à distance – au contraire, la pandémie a montré leur capacité d'adaptation et d'innovation et leur implication personnelle pour assurer la continuité pédagogique ; mais de ne pas se reposer uniquement sur les initiatives personnelles et la motivation individuelle.
- **Préparer les parents et employeurs locaux :** dès lors que les premiers pourraient être forcés de rester au domicile potentiellement tous au même moment sur un territoire, les seconds doivent s'organiser pour s'adapter s'ils doivent faire temporairement sans une part importante de leurs employés. Certains employeurs pourraient alors revoir leur organisation et/ou soutenir les pouvoirs publics locaux dans

l'adaptation des établissements d'enseignement (afin de réduire le risque) ou la fourniture de solutions alternatives rapides.

Tous ces éléments font partie des enjeux identifiés en novembre 2020 lors des États Généraux du Numérique pour l'Éducation²⁷² qui ont débouché sur plusieurs propositions en lien avec les éléments présentés ci-dessus : « renforcer la formation initiale et continue (culture numérique et compétences numériques professionnelles) ; « garantir un égal accès au numérique pour tous et lutter contre la fracture numérique » avec les actions « mettre en place un dispositif pour détecter et prévenir la fracture numérique et l'illectronisme », « fournir une aide ciblée à l'équipement numérique des élèves », « fournir une aide à l'équipement de tous les professeurs » et « garantir un socle numérique minimal pour les écoles et les établissements ». A cette fin, l'État a d'ailleurs mobilisé, dans le cadre de la mesure « transformation numérique de l'État et des territoires » du plan France Relance, une enveloppe de 131 millions d'euros pour la « continuité pédagogique dans l'éducation » dont une partie (105 millions d'euros) est consacrée à soutenir la généralisation du numérique éducatif pour l'ensemble des écoles élémentaires et primaires qui n'ont pas atteint un socle numérique de base²⁷³.

Si la dynamique vers la construction de la résilience de l'enseignement scolaire semble enclenchée, les confinements successifs ont montré qu'un travail important devait encore être mené pour traduire concrètement ces intentions sur tout le territoire.

B. Limiter les dépendances fragilisantes

Sans attendre les conclusions précises des travaux de prospective ou de cartographie des risques et leur déclinaison par mission ou territoire, il est clair que la limitation de certaines dépendances est de nature à consolider la capacité de résilience de l'administration publique. Notons que toutes les dépendances ne sont pas problématiques, puisqu'on insiste au contraire sur la nécessité d'une approche territoriale et coopérative de la résilience : résilience n'est donc pas synonyme

²⁷² <https://www.education.gouv.fr/les-états-generaux-du-numerique-pour-l-education-304117> et https://états-generaux-du-numerique.education.gouv.fr/uploads/decidim/attachment/file/517/propositions_egn_2020_Format_si_mple.pdf

²⁷³ Cf. https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/PlanRelance_annexe-fiche-mesures.pdf - page 156 - et <https://www.education.gouv.fr/plan-de-relance-continuite-pedagogique-appel-projets-pour-un-socle-numerique-dans-les-ecoles-308341>

d'autonomie (cf. également infra considérations sur les écueils à éviter). Un certain nombre de préconisations peuvent ainsi déjà être formulées :

1. Travailler sur la dépendance croissante dans les outils numériques

- **S'assurer que les outils numériques utilisés au quotidien et les applicatifs utilisés dans le cadre des relations avec les usagers peuvent supporter un accroissement massif et imprévu de leur utilisation** (par exemple si le télétravail est imposé par un événement climatique ou une nouvelle pandémie).

Cet exemple illustre la nécessité de raisonner simultanément « résilience » et « limitation des émissions de GES » et d'avoir une approche systémique des problématiques énergie-climat : pour permettre une activité accrue, il convient non pas de sur-dimensionner les infrastructures informatiques (ce qui pèserait sur le bilan carbone des infrastructures, sans même parler des aspects financiers), mais plutôt de s'interroger sur les besoins et les usages essentiels et indispensables à maintenir en temps de crise.

En effet, les réseaux (« tuyaux » dans lesquels transitent les flux de données) pèsent davantage que les flux de données dans le bilan carbone des systèmes d'information. Limiter les flux de données n'a donc de sens que si cela permet de limiter la taille de ces « tuyaux ». Autrement dit, avoir des infrastructures capables de transporter des flux très importants de données pour être en mesure d'absorber les pics de flux de données tout en s'efforçant de n'utiliser au quotidien qu'une partie de cette capacité n'est pas une option optimale du point de vue du bilan carbone d'un système d'information. Il peut alors être pertinent de raisonner différemment et de chercher à limiter l'ampleur de pics de flux de données pour réduire la taille des infrastructures et garantir le maintien en conditions opérationnelles des SI sans que cette garantie soit trop coûteuse en émissions de GES.

- Cela peut passer par **l'instauration de « chartes d'usage du numérique » ou de limitations automatiques de certains usages ou de certaines fonctionnalités, différenciées selon les contextes**. Par exemple, en période de télétravail imposé ponctuellement, certains usages (le mode vidéo des outils de visioconférences, l'envoi de pièces jointes volumineuses) seraient limités voire prohibés. Lors du premier confinement lié à la pandémie de Covid-19, certains organismes de recherche et certaines universités ont mis en place plusieurs outils de visioconférences, avec des usages spécifiques : les uns pour les "petites réunions" et les autres pour les cours.

On peut aussi imaginer de limiter certains services numériques informatiques au public en cas de risque de surcharge des infrastructures informatiques ou d'inadéquation entre les besoins en énergie et l'approvisionnement disponible.

Certes, cela conduit à assumer de mettre en place, en cas de crise, des conditions de travail ou un service dégradé : mais vaut-il mieux « tenter sa chance » en faisant comme si de rien n'était, au risque d'un plantage durable et

généralisé, ou se préparer et anticiper pour que les usages restreints soient ceux qui pèsent le moins sur la continuité des missions et sur les usagers ?

Encadré 19 : Focus sur la question de la dépendance numérique de l'administration publique

Pour maintenir en conditions opérationnelles des outils numériques utilisés quotidiennement par l'administration publique ou mis à disposition des usagers, il pourrait sembler logique que l'administration publique maîtrise, de l'infrastructure à l'interface usager (qu'il soit un agent public ou un citoyen), la totalité des infrastructures et des outils. Elle disposerait ainsi directement des leviers d'action nécessaires pour sécuriser l'usage du numérique.

La question dépasse d'ailleurs celle des risques énergie-climat : il suffit de penser aux enjeux de protection des données lorsque les serveurs sont hébergés par des tiers ou lorsque les outils de communication (visioconférence, messagerie instantanée) utilisés sont des outils « du marché » ; ou aux questions de « souveraineté » lorsque la bonne réalisation de missions de politiques publiques stratégiques sont dépendantes du bon fonctionnement de systèmes d'exploitation gérés par des acteurs privés internationaux.

Cette approche peut remettre en cause, dans nombre de cas et notamment pour la sphère État, la tendance à externaliser, dans un objectif affiché d'efficacité²⁷⁴, de nombreux pans des systèmes d'information : hébergement des données, mais aussi construction de logiciels et d'applicatifs métiers, voire maintenance et assistance informatique quotidienne. On notera que cette externalisation peut être une obligation pour des petites entités publiques qui ont des SI limités et n'ont pas les ressources pour disposer d'une direction informatique étoffée.

Une solution consiste à imposer aux prestataires, dans le cadre des marchés publics, des conditions d'exécution strictes en matière non seulement de protection des données (ce que fait le RGS) mais aussi de résilience des infrastructures, et d'exiger des engagements de service sur l'assistance à la maintenance, pour faire face aux cas d'événements climatiques extrêmes (par exemple, avoir des équipes de maintenance et d'appui suffisamment proches, etc.).

²⁷⁴ On notera que les organismes de sécurité sociale ont fait un choix opposé et ont très peu recours à des prestataires extérieurs de services informatiques.

Cela étant, la responsabilité d'organisation de la résilience est alors renvoyée à ces acteurs. De plus, dans un marché de la prestation informatique caractérisé par la prédominance de quelques très gros acteurs, la capacité d'un donneur d'ordre à imposer ses conditions aux fournisseurs est réduite et le pouvoir de négociation des administrations publiques (même regroupées derrière l'État ou dans des GIP de collectivités et même pour de grandes collectivités) reste incertain.

Par ailleurs, ces négociations directes avec les grands opérateurs du secteur numérique peuvent déboucher sur une concurrence entre État et collectivités, ou entre gouvernements de différents pays, qui n'est pas sans rappeler certaines questions qui se sont posées pendant la pandémie (sur la fourniture de masques, de tests, de vaccins, etc.) et dont on a bien vu qu'elles ne pouvaient se résoudre pour le bénéfice de tous que par la coopération internationale. Des réflexions sont d'ailleurs en cours sur l'ouverture de discussions multilatérales incluant de grands acteurs du secteur privé (dont les géants du numérique) sur ce qui est attendu d'eux dans la lutte contre le changement climatique et pour créer les conditions d'une résilience qui n'accroîtrait pas les inégalités.

Dans ce contexte, on peut alors se demander si une ré-internalisation de ces missions, quitte à les mutualiser au niveau d'un territoire, n'offrirait pas davantage de garanties.

Cela étant, si cette logique de ré-internalisation peut sembler séduisante, elle se heurte à des questions pratiques :

- cela supposerait de reconstruire une compétence informatique (maîtrise d'œuvre, programmation) au sein des administrations publiques, qui a parfois largement disparu même si la problématique du besoin de compétences en la matière et du manque d'attractivité du secteur public est aujourd'hui bien identifiée du côté de l'État par exemple ;
- jusqu'où cette ré-internalisation irait-elle ? Faut-il par exemple aller jusqu'à fabriquer ses propres serveurs ou ses propres ordinateurs ?!?
- Si toute ou partie de l'administration publique développe ses propres outils informatiques du quotidien (messagerie, visioconférence, etc.), dans quelle mesure peut-elle les rendre interopérables avec ceux utilisés par les interlocuteurs extérieurs (particuliers, entreprises, acteurs privés ou associatifs du système de santé ou de l'écosystème

médico-social²⁷⁵, etc.) et ceux utilisés par d'autres administrations, condition indispensable à l'accomplissement des missions ? Cette interopérabilité n'est-elle pas de nature à remettre en cause par exemple une partie des dispositifs de sécurité mis en place ?

Si toutes ces questions sont loin d'être résolues, les préoccupations relatives à la dépendance dans des ressources et services extérieurs sont de fait, de mieux en mieux, prises en compte et incorporées dans les arbitrages en matière de système d'information.

L'État a déjà intégré cette approche pour ses réseaux de communication. Pour faire face à des risques pouvant compromettre le fonctionnement de l'État, des infrastructures spécifiques ont été mises en place. C'est le cas du Réseau interministériel de l'État (RIE), qui consiste en la mutualisation des réseaux des ministères afin de garantir la continuité de l'action gouvernementale en cas de dysfonctionnement grave d'Internet. Un nombre croissant de ministères font partie du RIE.

L'annonce en mai 2021 d'une « stratégie nationale pour le *cloud* »²⁷⁶, qui vise à établir un cadre sécurisé pour l'utilisation des « *clouds* » proposés par les géants internationaux du secteur numérique, marque aussi un tournant important. Le label « Cloud de confiance » repose sur un référentiel d'exigences créé par l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information (ANSSI), le SecNumCloud²⁷⁷.

De même, le recours à des logiciels libres, à la fois moins coûteux et souvent plus sobres dans la mesure où ils suscitent moins de renouvellement « forcé » du matériel pour « supporter » les nouvelles versions, est de plus en plus préconisé pour les outils numériques et collaboratifs du quotidien mis à disposition des agents²⁷⁸.

L'intégration des enjeux énergie-climat ajoute une dimension supplémentaire à celle de la sécurité informatique et de la « souveraineté » : il ne s'agit plus seulement de maîtriser au maximum ses propres SI, mais aussi de limiter leur exposition aux risques d'événements extrêmes.

En réalité, ces questionnements peuvent conduire à remettre en question profondément la façon dont de nombreux systèmes d'information publics

²⁷⁵ La question de l'interopérabilité est ainsi un enjeu identifié dans les missions de la récente Agence du Numérique en Santé : <https://esante.gouv.fr/interoperabilite/ci-sis/enjeux>

²⁷⁶ <https://www.numerique.gouv.fr/espace-presse/le-gouvernement-annonce-sa-strategie-nationale-pour-le-cloud/>

²⁷⁷ https://www.ssi.gouv.fr/uploads/2014/12/secnumcloud_referentiel_v3.1_anssi.pdf

²⁷⁸ Cf. par exemple l'initiative « Territoire numérique libre » :

sont construits aujourd’hui et la façon dont on conçoit leur évolution dans le cadre de la sobriété numérique.

Ainsi, si le regroupement et la mutualisation des serveurs de données ou la création d’un « *cloud* d’État », en cours, sont sans doute vertueux en matière d’émissions de GES (à condition que les usages en soient maîtrisés et que la puissance de ces nouveaux outils ne contribue pas à susciter des flux de données supplémentaires) et contribuent à donner aux pouvoirs publics un meilleur contrôle des mécanismes de sécurité informatique et de redondance, ils constituent un facteur de fragilité dès lors qu’un dysfonctionnement bloquerait l’ensemble des SI qui dépendent de ces outils mutualisés.

De même, si des outils de communication internes autonomes étaient développés dans les administrations, faut-il, pour garantir la capacité à communiquer avec l’extérieur, s’engager dans la coexistence de deux gammes d’outils (une pour les échanges internes, une pour les échanges avec l’extérieur), ce qui paraît à la fois problématique sur le plan pratique et en matière de sobriété énergétique ?

Autant d’interrogations qui ne sont pas nouvelles, puisque le ministère des Armées ou de l’Intérieur se les sont déjà posées à propos de risques autres que climatiques, mais qui prennent une autre dimension dès lors qu’on s’interroge sur l’ensemble de l’administration publique. D’autant que l’émergence très progressive à partir des années 1990 d’une gouvernance interministérielle des systèmes d’information, exercée depuis 2019 par la DINUM atteste de la difficulté d’une coordination interministérielle des projets numériques de l’État²⁷⁹.

Ce rapport ne prétend pas répondre à toutes ces questions complexes et proposer des solutions clés en main. En revanche, il paraissait indispensable de souligner l’importance de ces problématiques, très structurantes sur le long terme, qui supposent des arbitrages délicats entre des options très différentes, sans qu’on dispose d’un véritable recul ou de références contrefactuelles.

2. Relocaliser et diversifier les approvisionnements

Relocaliser une partie des circuits d’approvisionnement en denrées alimentaires et en fournitures et biens de consommation, tout en veillant à maintenir une diversité

²⁷⁹ Cf. par exemple le rapport de la Cour des Comptes sur les projets numériques de l’État, dont on notera au passage qu’il n’aborde pas la question de l’empreinte carbone des projets numériques, ni celle de la résilience vis-à-vis des risques liées au changement climatique ou à la raréfaction des énergies fossiles.

des circuits d’approvisionnement pour limiter la dépendance envers un fournisseur ou une aire géographique d’approvisionnement.

Ces considérations doivent s’articuler avec les critères de limitation d’empreinte carbone de la commande publique, dans la mesure où les deux sujets ne se recoupent pas nécessairement (une fourniture locale peut avoir une empreinte carbone plus importante qu’un bien importé, les émissions du transport pouvant être compensées par celles du mode de production, les économies d’échelle, etc.). Intégrer dans la commande publique des critères relatifs à la continuité de l’approvisionnement, au service après-vente, à la disponibilité de l’assistance, etc. peut permettre d’équilibrer les deux angles d’approches.

La nécessité d’intégrer la résilience des circuits d’approvisionnement dans le choix des fournisseurs ne fait d’ailleurs que conforter la proposition d’ouvrir le débat sur la notion d’offre « économiquement la plus avantageuse » qui structure les règles actuelles de la commande publique (cf. 3. I. F. 1.).

3. S’organiser pour gérer les aléas de l’approvisionnement électrique

Si le recours à l’énergie électrique est un facteur à la fois de limitation des émissions de GES et de réduction de la vulnérabilité à la raréfaction des énergies fossiles et aux fluctuations des cours de ces énergies, la contrepartie en est l’augmentation de la vulnérabilité face au risque de rupture d’approvisionnement en électricité (arrêt de barrage hydroélectrique en cas de sécheresse, arrêt de centrale nucléaire, comme à Golfech en juillet 2019, pour éviter de contribuer à l’élévation de la température de la Garonne, etc.) et aux risques que font peser les aléas climatiques sur les réseaux de transmission et de distribution d’électricité (cf. publication récente de Carbone4 sur le sujet²⁸⁰).

Même si la filière de fourniture d’électricité mène des travaux pour augmenter sa propre résilience, le risque d’interruption ou d’approvisionnement intermittent, au moins ponctuellement, est bien réel. Les réponses ne sont pas simples et dépendent largement des missions et des contextes.

La question de la motorisation des véhicules de secours illustre la problématique, avec des solutions à trouver pour faire face aux tensions sur l’approvisionnement en carburant et aux risques qui pèsent également sur l’approvisionnement électrique (avec des ruptures d’approvisionnement potentiellement concomitantes comme au Texas début 2021).

Quelques exemples peuvent néanmoins être cités :

²⁸⁰ https://www.carbone4.com/article-reseaux-electriques-resilience-climatique?mc_cid=87e49bd788&mc_eid=bb900a74db

- certaines administrations envisagent d'alimenter leur site internet de façon autonome via des panneaux photovoltaïques, quitte à assumer le fait que certains sites internet ne fonctionnent pas la nuit ;
- des dispositifs de réutilisation de l'énergie en circuit fermé doivent se généraliser. Cela concerne par exemple les salles de serveurs informatiques, mais aussi le traitement des eaux. En effet, la production d'énergie est possible au travers de la récupération de chaleur sur les équipements de traitement des eaux usées, de la méthanisation des boues, du turbinage (une micro-turbine peut éviter de raccorder certains équipements de comptage au réseau électrique public) ou d'installation de panneaux photovoltaïques sur les usines de traitement des eaux. Ces dispositifs ne sont sans doute pas suffisamment mûrs ou performants aujourd'hui pour considérer qu'ils peuvent totalement se substituer à un approvisionnement énergétique externe. Mais ils peuvent contribuer à limiter les tensions en matière d'approvisionnement (en plus de limiter les émissions de GES). Cela étant, la mise en place d'un circuit d'approvisionnement alternatif (générateurs alimentés par des énergies fossiles), ne peut pas être écartée a priori, au moins dans un premier temps, même si elle conduit à augmenter l'empreinte carbone.

On vient de le voir, la question de la résilience est particulièrement complexe et délicate à traiter. En s'intéressant aux quelques pistes esquissées ici, on se rend compte également que deux écueils majeurs doivent être évités, abordés dans le détail par le projet « stratégie de résilience des territoires » mené par le *Shift Project*, qui insiste particulièrement dessus (cf. cahier n°3 du rapport²⁸¹) : l'approche du « chacun pour soi » (qui correspond à l'approche individuelle des « survivalistes ») et l'approche « autoritaire ».

Si la sécurisation de l'approvisionnement en énergie, en biens matériels, en alimentation, etc. est un facteur crucial de la résilience, et si la relocalisation de cet approvisionnement en est une clé importante, il ne s'agit pas de s'enfermer sur son territoire au détriment des autres. Ce serait tout simplement une solution perdant / perdant, ne serait-ce que parce qu'aucun territoire ne possède tout ce qui est nécessaire pour assurer sa résilience. Par ailleurs, gérer une crise « chez soi » en augmentant les tensions ailleurs ne fait qu'augmenter les risques de déstabilisation de toute nature. Si l'échelle pertinente de la construction de la résilience dépend des sujets à traiter (cela peut être à l'échelle d'un bâtiment, d'un quartier, d'une commune, d'une intercommunalité, d'un bassin versant, etc.), l'isolationnisme n'est pas la solution. Enfin, tout repli sur soi, quel qu'en soit le niveau, est contradictoire avec la nécessité absolue d'adopter une approche collective et multilatérale pour la lutte contre le changement climatique et la construction d'une société résiliente.

Sur un autre plan, se préparer à faire face à des chocs suppose pour l'administration d'établir des priorités entre ses missions et éventuellement d'envisager d'autres

²⁸¹ https://theshiftproject.org/wp-content/uploads/2021/09/Shift_Resilience_Tome3_A-IMPRIMER.pdf

modalités d'exercice. Cette hiérarchisation ne sera acceptable, tant pour les agents publics que pour les citoyens, que si elle est réalisée de façon transparente, fait l'objet de débats démocratiques sur les différentes options possibles et est expliquée à toutes les parties prenantes. Certes, cela prend du temps alors même qu'il y a urgence, mais cette approche démocratique est indispensable.

III. Faire de la décarbonation interne une priorité déclinée à tous les niveaux

A. Une priorité qui doit être portée politiquement...

La transformation ou la « modernisation » de l'action publique est une ambition politique affichée par les gouvernements qui se succèdent et par les élus des collectivités territoriales. La décarbonation doit faire partie des priorités explicites de cette transformation.

S'agissant de l'État, il est frappant de constater que la décarbonation n'était pas abordée dans le programme « Action Publique 2022 » lancé par le gouvernement après les élections de 2017 (cf. encadré n°20 infra).

Encadré 20 : Action publique 2022 : un programme de transformation de l'action publique qui n'intègre pas la nécessité d'une transformation bas-carbone et résiliente

Action publique 2022²⁸² (ou AP2022) est un programme qui vise à « réinventer le modèle de conduite des politiques publiques ». Lancé en octobre 2017 par le gouvernement, le programme poursuivait trois objectifs concrets : assurer un meilleur service public pour les usagers, améliorer les conditions d'exercice du métier des agents publics et baisser la dépense publique pour les contribuables.

Dans le cadre de ce programme, cinq chantiers jugés prioritaires sont conduits de façon interministérielle : simplification et amélioration de la qualité des services, rénovation du cadre des ressources

²⁸² <https://www.economie.gouv.fr/dgccrf/action-publique-2022-pour-transformation-service-public> et <https://www.modernisation.gouv.fr/action-publique-2022/comprendre/action-publique-2022-un-programme-pour-accelerer-la-transformation-du-service-public>

humaines, transformation numérique, modernisation de la gestion budgétaire et comptable et organisation territoriale des services publics.

Parmi ces objectifs et chantiers, la « décarbonation » (ou même une partie de la problématique, comme la prise en compte du risque climatique et la question de l'exemplarité en matière d'empreinte environnementale) brillent par leur absence. Les évolutions successives du programme AP2022 rendent difficile la réintégration à ce stade du sujet « décarbonation ».

C'est une occasion manquée, d'autant que 1) le portage politique initial était fort, 2) l'inclusion d'un volet participatif avec un appel à contribution des agents publics, même s'il a été mis en œuvre de façon discutable et contestée, constituait une piste intéressante sur le plan méthodologique pour initier des projets (l'idée a d'ailleurs été déclinée sous une autre forme dans le projet « services publics éco-responsables » – cf. supra), 3) l'outil que constituait le Fonds de Transformation de l'Action Publique (ou FTAP²⁸³), attribuant après appels à projets des financements à des actions de transformation correspondant aux objectifs d'AP2022, aurait sans doute pu se décliner assez facilement sur un volet « décarbonation » ciblé sur quelques enjeux de décarbonation précis.

Certes, l'existence d'une circulaire signée par le Premier ministre montre une impulsion politique sur le sujet. Le dispositif « services publics éco-responsables » (SPE) a d'ailleurs été intégré dans le programme « service public + » qui cadre désormais la démarche d'amélioration continue des services publics définie par le gouvernement²⁸⁴ et « être éco-responsable »²⁸⁵ a finalement été inclus dans les 9 engagements qui constituent la nouvelle « charte Marianne »²⁸⁶. De même, SPE est – ce qui est normal s'agissant d'un dispositif créé par une circulaire du Premier ministre – mentionné dans le guide « en action : guide du préfet et des services déconcentrés » qui constitue une sorte de feuille de route de la modernisation du fonctionnement d'administration territoriale de l'État²⁸⁷. Il semble que désormais cette initiative est bien considérée comme un volet un part entière de la modernisation de l'État.

Il n'en demeure pas moins que **le sujet ne fait pas l'objet, au niveau de l'État et du gouvernement, d'une communication « politique » interne et externe active.** On

²⁸³ <http://www.modernisation.gouv.fr/action-publique-2022/comprendre/700-millions-deuros-pour-transformer-laction-publique>

²⁸⁴ <https://www.modernisation.gouv.fr/nos-actions/services-publics/services-publics-les-services-publics-sengagent-avec-une-demarche-damelioration-continue>

²⁸⁵ <https://www.plus.transformation.gouv.fr/agent/engagements#9>

²⁸⁶ <https://kitmarianne.modernisation.gouv.fr/marianne/>

²⁸⁷ https://www.modernisation.gouv.fr/files/2021-09/guide_prefet_A4_210721_fiches_enlignedef_1409.pdf

peut s'étonner par exemple de voir que le comité interministériel de la transformation publique (CITP) de février 2021 n'ait pas abordé le sujet²⁸⁸, alors même qu'en parallèle se développait l'action « services publics éco-responsables » et qu'un premier bilan venait d'être établi²⁸⁹. Le sujet n'était pas non plus à l'ordre du jour du CITP de juillet 2021²⁹⁰.

Il ne s'agit pas ici de mésestimer d'autres priorités d'évolution du fonctionnement de l'administration telles que l'amélioration du service rendu aux usagers (sur lequel ce rapport insiste par exemple dans l'encadré n°15), l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, la prise en compte du handicap ou la qualité de vie au travail, ni d'indiquer que celles-ci doivent s'effacer devant les enjeux climat-énergie.

Au contraire, l'objectif doit être de mener de front ces différentes priorités, dans l'esprit des objectifs du développement durable des Nations Unies qui visent précisément à concilier lutte contre le changement climatique, lutte contre les inégalités, accès à l'éducation, etc. Comme on le verra plus en détail dans la description de l'administration post-transformation, mener à bien simultanément les différents chantiers n'est pas un vœu pieu : une dématérialisation bien conduite et accompagnée est une opportunité d'améliorer le service aux usagers, la sobriété est un levier d'efficacité et de maîtrise de la dépense publique et, plus généralement, contribuer à la lutte contre le changement climatique est une opportunité de donner du sens à l'action publique et d'améliorer l'image de l'administration, en interne comme en externe.

Il reste qu'alors que les priorités données à un service (en matière de politique publique comme de fonctionnement) sont nombreuses et ont tendance à « sédimenter »²⁹¹, **l'attention collective accordée à une priorité est souvent corrélée à l'intensité du portage politique.**

Si affirmer, au niveau du gouvernement ou des exécutifs des collectivités territoriales, que la décarbonation interne est un enjeu prioritaire est indispensable pour déclencher une dynamique vertueuse, la communication ne suffit évidemment pas à elle seule et doit se traduire dans les organisations et dans les objectifs assignés à tous les acteurs de l'administration publique.

²⁸⁸ Même si certaines actions engagées, par exemple en matière d'amélioration de l'accueil téléphonique des usagers, faciliteront la mise en place de la décarbonation (en l'occurrence la dématérialisation des procédures).

²⁸⁹ Que cela traduise une difficulté à articuler des actions portées par différentes sphères ministérielles, une rivalité en matière de prérogatives de pilotage ou un désintérêt politique pour le projet « services publics éco-responsables » lancé un an plutôt, c'est en tout cas problématique.

²⁹⁰ <https://www.modernisation.gouv.fr/files/2021-07/DP%206e%20CITP%20Maquett%C3%A9%20DEF.pdf>

²⁹¹ Pour reprendre le terme utilisé par le Président de la République lors de son discours devant la convention des managers de l'État : <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2021/04/08/intervention-du-president-de-la-republique-emmanuel-macron-a-l'occasion-de-la-convention-manageriale-de-letat>

B. ... et déclinée à tous les niveaux

« Au travers de ses missions, ma structure est pleinement impliquée dans l'émergence d'une ville « bas carbone ». C'est un enjeu stratégique, dans le cœur de métier, qui donne sens aux efforts des collaborateurs et qui concentre la capacité de travail. Dans ce contexte, la décarbonation du fonctionnement quotidien, qu'est-ce que c'est ? La cerise sur le gâteau, le « petit plus » que l'on peut viser une fois que tous les autres objectifs sont atteints ? La feuille de route qui m'est donnée par mes tutelles ne me permet pas de croire le contraire. »

Un directeur d'établissement public

Mettre en place un plan de décarbonation au niveau national ou dans une structure, ce n'est pas construire un projet « à part » confié à une équipe « développement durable » isolée, c'est une **priorité collective qui doit mobiliser tous ceux qui détiennent des leviers** : services financiers, ressources humaines, direction informatique, services logistiques, ensemble des managers, etc.

Et c'est un objectif qui doit être assigné à toutes les entités de l'administration publique et qui doit se traduire par des indicateurs relatifs aux principaux postes, adaptés en fonction du contexte et des structures. Fixer des objectifs précis et chiffrés, après discussion avec les entités concernées, permet d'avoir un suivi précis de l'évolution de la situation, mais aussi d'engager la discussion sur les moyens humains et financiers à mobiliser, ce qui peut limiter le risque de voir un objectif non atteint pour la simple raison que les conditions permettant de remplir cet objectif n'étaient pas réunies.

1. Une priorité qui doit être transversale et collective

La décarbonation du fonctionnement interne doit faire partie des missions des entités chargées au niveau national de l'évolution de l'administration de manière transversale, et plus seulement un objectif attribué uniquement aux organismes spécialisés dans la transition bas-carbone (le CGDD, ADEME, mission « développement durable » d'une collectivité, etc.).

Il ne s'agit pas que d'une question d'affichage : le CGDD, pilote du programme « services publics écoresponsables » n'est pas rattaché au Premier ministre et n'a donc pas de « pouvoir » sur les autres ministères pour les obliger à décliner les différents engagements, même s'il peut évidemment s'appuyer sur une circulaire signée par le Premier ministre. Par ailleurs, si le CGDD est l'organisme compétent en matière de développement durable, la déclinaison concrète de nombreux engagements dépend de directions d'administration centrale impliquées dans le fonctionnement quotidien de l'État et des opérateurs (Direction des achats de l'État, Direction interministérielle du numérique, Direction de l'immobilier de l'État, etc.) ou compétentes sur certains aspects de la décarbonation (DGITM dont l'expertise est précieuse sur les plans de mobilité, etc.).

Si des réorganisations peuvent être envisagées, il n'y a pas de solution miracle : certes, le CGDD pourrait être rattaché au Premier Ministre, mais cela ne changerait rien au fait que la mise en œuvre reposerait sur la mobilisation de tout l'écosystème

compétent sur l'organisation et le fonctionnement de l'État. De même, la DITP a un positionnement institutionnel qui lui donne plus d'autorité sur les ministères, mais elle n'a pas les compétences techniques nécessaires ou la facilité à les mobiliser que peut avoir le CGDD de par son expérience sur les sujets et son positionnement au sein du ministère de Transition écologique.

La bonne approche consiste plutôt à faire de la décarbonation un objectif explicite de toutes les structures qui jouent un rôle dans le fonctionnement et l'organisation de l'État et de ses opérateurs.

Or aujourd'hui ni le décret d'attribution du ministère de la Transformation et de la Fonction publiques²⁹², qui définit ses objectifs, ni celui de ses bras armés que sont la DITP²⁹³ ou la DINUM²⁹⁴, ni encore le décret d'attribution de la DGAFP ne comportent une mention de l'objectif de contribution à la lutte contre le changement climatique, de réduction de l'empreinte carbone ou de l'enjeu de la résilience.

Cela ne veut pas dire que ces acteurs ne participent pas au dispositif « services publics écoresponsables » : au contraire, comme on l'a vu tout au long du document, ils sont de plus en plus directement impliqués.

Néanmoins, une **modification des décrets d'attributions de ces directions** (mais aussi par exemple de la Direction générale des collectivités locales), qui ont vocation à être cœur de la mise en place d'une administration exemplaire et durable, **pour y inscrire un objectif de décarbonation**, serait non seulement un signal clair de l'importance prise par le sujet mais aussi un élément contribuant à garantir une forme de mobilisation générale sur le sujet.

Cela contribuerait également à renforcer la cohérence interministérielle des actions menées et garantirait que la communication en matière de décarbonation se traduise dans les faits, ce qui n'est pas toujours le cas. Citons deux exemples :

- alors que d'un côté, le dispositif « services publics écoresponsables » annonce une stratégie sur la sobriété numérique de l'État, les financements mobilisés dans le cadre du plan de relance pour le développement de l'administration numérique n'intègrent pas l'impact carbone ou la maîtrise de la consommation d'énergie dans les critères d'analyse des dossiers de demande de financement – et ce alors que la contribution à la transition énergétique bas-carbone est un des objectifs affichés du plan de relance ;
- de même, l'État annonce d'un côté son ambition de réduire d'un milliard d'euros le budget consacré aux achats de l'État à très court terme, et de l'autre son ambition de promouvoir les achats durables. Si avoir une politique d'achats décarbonés ne se traduit pas nécessairement par un surcoût de ces achats, surtout si on raisonne en coût global et dans une perspective pluriannuelle, on peut en revanche douter de la compatibilité d'un objectif ambitieux de réduction

²⁹² <https://www.transformation.gouv.fr/le-ministere/missions>

²⁹³ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042121510/>

²⁹⁴ <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000039281619/>

de la dépense qui soit compatible avec une approche qui ne fait pas du coût immédiat le seul critère de décision sur les achats.

Le principe selon lequel la décarbonation doit être un objectif collectif et transversal s'applique également au niveau de chaque structure, qu'elles relèvent de l'État ou des collectivités. Ce doit être **un objectif assigné aux fonctions support directement impliquées mais aussi à tous les services, afin de favoriser la transversalité et de garantir une approche collective** et cohérente du sujet. Par ailleurs, les fonctions métiers peuvent avoir une expertise technique mobilisable pour la mise en œuvre concrète d'un plan de décarbonation (analyse d'offre par les acheteurs publics, etc.), qui doit être mise à profit. Il s'agira alors de mettre en place une organisation adaptée pour coordonner toutes ces actions.

2. Plan climat, LOLF, COP : des outils pour mobiliser toute la sphère État :

Dès lors que le gouvernement décidera de faire de la décarbonation une priorité, celle-ci devra être portée par tous les ministères et se décliner dans toutes les entités, en utilisant différents leviers.

a. Un plan climat intégrant décarbonation et résilience internes dans chaque ministère

A l'occasion du Conseil de défense écologique du 27 novembre 2020, le Premier ministre a signé des lettres de mission climat ministérielles adressées à quatre ministères (ministère de la Transition écologique, ministère de l'Agriculture et de l'alimentation, ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et ministère de l'Economie, des finances et de la relance), en leur demandant d'établir un plan climat ministériel²⁹⁵.

Le fait de limiter, même si ce n'est peut-être que dans un premier temps, la demande à ces quatre ministères, qui jouent un rôle évidemment important majeur dans les politiques publiques de transition bas-carbone, montre que la contribution de la décarbonation interne de l'administration à la lutte contre le changement climatique et l'exemplarité sont d'abord perçus comme des enjeux secondaires : dans le cas contraire, les ministères à effectifs importants auraient également été concernés. On notera au passage que le Premier ministre n'a pas demandé de plan climat au ministère de l'Éducation nationale, de la jeunesse et des sports, ou au ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche, alors que les enjeux de formation sont absolument déterminants pour la lutte contre le changement climatique (cf. encadré n°25 sur les établissements scolaires).

Trois plans ont été rendus publics au moment de la finalisation de ce rapport. Seul le ministère chargé de la Cohésion des territoires n'a pas au moment de la finalisation

²⁹⁵ https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2020.11.27_bp_fichemedia_hcc_vfinale%20DN.pdf

de son rapport diffusé son plan, qui serait en cours de validation²⁹⁶. D'autres ministères prépareraient également des plans climat. L'exemplarité est diversement présente dans les plans climat publics à l'heure de la finalisation de ce rapport :

- La décarbonation interne et l'exemplarité font l'objet de plusieurs pages du plan climat du ministère de la Transition écologique diffusé le 26 avril 2021 au sein du volet « éducation, sensibilisation et appropriation des enjeux et des solutions par les citoyens ». Le ministère reprend évidemment à son compte les engagements du dispositif « services publics écoresponsables » dont il est l'animateur et le coordinateur via le CGDD. Il annonce également vouloir actualiser son bilan carbone et ses plans de mobilités (pour aller plus loin dans ce domaine que les engagements pris dans SPE, sans être plus précis à ce stade) et calculer l'empreinte carbone du numérique public. On peut y voir la volonté d'être une locomotive au sein de l'administration de l'Etat, notamment sur les questions de mesure des émissions de carbone. Sur ce point, le MTE, qui pilote la réalisation des bilans annuels du SPE, n'a pu que constater les lacunes en matière de connaissance des émissions dans la sphère publique. Le ministère de l'Economie, des finances et de la relance fait de l'exemplarité de Bercy et des établissements publics dont il assure la tutelle un des 9 objectifs du plan climat diffusé le 29 avril 2021²⁹⁷, dans le prolongement du plan « Bercy vert » lancé en janvier 2020²⁹⁸. Si la mise en avant de l'exemplarité est un signal important, notons que, s'agissant du contenu, il s'agit avant tout de mettre en œuvre la circulaire de février 2020 relative aux services publics écoresponsables²⁹⁹, dont certaines limites ont été exposées précédemment (cf. encadré n°11). On notera cependant qu'au travers du plan « Bercy vert », les ministères financiers se sont dotés d'un cadre et d'une gouvernance qui permet de donner plus de cohérence aux différentes mesures du dispositif « services publics écoresponsables » et d'assurer une mobilisation des agents.
- Le plan climat du ministère de l'agriculture et de l'alimentation publié fin juin 2021 comporte un axe relatif à l'exemplarité mais ne reprend pas explicitement à son compte le dispositif « services publics écoresponsables » ni l'intégralité des engagements de ce dernier³⁰⁰. Des documents plus récents du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, et notamment la communication relatif au PLF 2021³⁰¹ mentionnent de façon volontariste l'engagement dans une démarche

²⁹⁶ On notera au passage que la transition écologique n'était pas début octobre 2021 mentionnée dans les priorités d'action sur la page d'accueil du ministère bien que le sujet soit mentionné dans le décret d'attribution du ministère.

²⁹⁷ https://www.entreprises.gouv.fr/files/files/enjeux/france-relance/plan_d_actions_climat_du_mefr.pdf

²⁹⁸ <https://www.economie.gouv.fr/bercy-vert>

²⁹⁹ Cf. https://www.entreprises.gouv.fr/files/files/enjeux/france-relance/plan_d_actions_climat_du_mefr.pdf - page 66.

³⁰⁰

<https://agriculture.gouv.fr/telecharger/126805?token=5ac6703d1ce331880aa2477c86fd5a4935b7c115be5a3253a7a8a86535719adc> - On notera que le document fait référence à la feuille de route « administration exemplaire » et non au dispositif « services publics éco-responsables » qui lui a succédé depuis février 2020.

³⁰¹ <https://agriculture.gouv.fr/dossier-de-presse-le-projet-de-budget-2022-du-ministere-de-lagriculture-et-de-lalimentation> - page 11.

d'éco-responsabilité. On y verra donc le signe d'une appropriation progressive de la démarche « services publics écoresponsables » de février 2020 et d'une organisation pour suivre le dispositif qui s'est mise en place récemment. On notera également que la question de l'exemplarité des établissements d'enseignement agricole, en articulation avec la rénovation des formations pour mieux intégrer les enjeux de la transition écologique, se limite dans ce plan aux seules exploitations agricoles de ces établissements, sans que soit mentionné l'ensemble de la vie quotidienne des établissements (cf. encadré n°25).

Si Bercy, notamment via ses travaux sur le budget vert, a la capacité d'entraîner dans son sillage un certain nombre de ministères, il convient de **lancer une mobilisation générale en demandant à tous les ministères d'établir un plan climat qui, outre les actions relatives aux politiques publiques relevant de la compétence du ministère, comporterait obligatoirement un volet relatif à la décarbonation interne et à l'exemplarité, ainsi qu'un volet relatif à la résilience du fonctionnement interne.**

Ces plans seraient soumis pour avis au Haut Conseil pour le Climat, qui pourrait se prononcer sur le niveau d'ambition et l'adéquation avec les objectifs et orientations de la stratégie nationale bas carbone.

Afin de matérialiser cet objectif autrement que dans des « feuilles de route », des lettres de missions ou des plans d'action, **les ministres devraient présenter chaque année devant le Parlement un bilan de la décarbonation de leurs services** – cf. considérations sur l'usage de la transparence comme levier de transformation dans la partie 3. IV.

b. Mobiliser les outils de la LOLF pour les services de l'État

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) prévoit, pour résumer de façon très schématique, pour chaque programme budgétaire, dont ceux qui portent les budgets de fonctionnement des services centraux et déconcentrés de l'État, la fixation, chaque année, d'indicateurs de performance. Ces indicateurs sont transcrits dans des « projets annuels de performance » (ou PAP), eux-mêmes inscrits dans les lois de finances et évalués en fin d'exécution budgétaire dans des « rapports annuels de performances » (ou RAP).

Des indicateurs communs à tous les programmes budgétaires « support » (c'est-à-dire ceux qui portent les crédits relatifs au fonctionnement des différents services) ont déjà été mis en place (sur l'immobilier, les projets informatiques). **Suivant cette même logique, des objectifs et des indicateurs « carbone » devraient être fixés pour tous les programmes budgétaires « support »,** par exemple en matière de commande publique (100 % d'appels d'offre avec une clause environnementale, par exemple –cf. 3. I. F. sur les objectifs possibles en matière de commande publique).

Le ministère du Budget envisage ainsi de remplacer un certain nombre d'indicateurs support par des indicateurs « développement durable » à compter du projet de loi de finances 2022³⁰².

L'intérêt de cet outil est qu'il permettrait de comparer les progrès réalisés par les différents ministères et, comme le prévoit la LOLF, de faire un rapport annuel sur la mise en œuvre de ces objectifs par l'ensemble des ministères (document qu'on appelle un « jaune budgétaire »).

Des objectifs de réduction des émissions de GES ou d'exemplarité peuvent en outre figurer dans de nombreux projets stratégiques d'administration centrale et de services déconcentrés. Ces documents non contraignants et sans formalisation prédéfinie constituent surtout des leviers de pilotage et de management puisque le respect ou le non-respect des ambitions affichées n'entraînent aucune conséquence tangible.

c. S'appuyer sur les contrats d'objectifs pour les opérateurs et assimilés

De leur côté, les établissements publics se dotent également, toujours comme outil managérial et à des fins de pilotage, d'un projet d'établissement qui mentionne souvent la question de la responsabilité sociale et environnementale, dont la mise en œuvre peut se traduire par des objectifs de réduction des émissions de GES. C'est par exemple le cas de l'INRAE³⁰³.

Le projet d'établissement ou le plan stratégique d'un opérateur de l'État se décline souvent (quand il ne se confond pas tout simplement avec lui) dans un « contrat » entre l'établissement et son ou ses ministères de tutelle, intitulé le plus souvent « contrat d'objectif et de performance » ou COP. Ce dernier fixe des orientations relatives aux missions de l'établissement et des objectifs en matière de gestion, lesquels se traduisent théoriquement par la définition d'indicateurs. Il s'agit donc d'un levier mobilisable par l'État pour engager la décarbonation de ses opérateurs. La circulaire de février 2020 relative au dispositif « services publics écoresponsables » indique d'ailleurs que ce dernier doit être intégré dans les COP des établissements publics et opérateurs de l'État.

Pour augmenter les chances de réussite de la décarbonation au sein des opérateurs de l'État, il convient non seulement de renforcer les engagements pris dans le cadre du dispositif « services publics écoresponsables » (dont on a expliqué qu'ils étaient souvent insuffisants) mais aussi **d'utiliser à plein l'outil que constituent les COP des opérateurs de l'État :**

- La Cour des comptes a pointé dans un rapport publié début 2021 le fait que moins de la moitié des établissements publics hors enseignement supérieur n'avaient pas de contrats d'objectifs, malgré les instructions sur la tutelle inscrites dans les circulaires de mars 2010 signées du Premier Ministre de mars

³⁰² <https://www.budget.gouv.fr/documentation/file-download/11197>

³⁰³ <https://www.inrae.fr/sites/default/files/pdf/INRAE2030-FR.pdf> page 43.

2010 et juin 2015³⁰⁴. La Cour des Comptes recommande à juste titre la généralisation des contrats d'objectifs permettant de renforcer l'exercice de la tutelle métier comme de la tutelle budgétaire. Notons que les établissements d'enseignement supérieur disposent d'un régime spécifique avec un contrat pluriannuel d'établissement, qui, pour reprendre les termes de la Cour des Comptes, « représentent davantage une programmation de leurs propres objectifs et activités plutôt qu'une stratégie commune établie avec le ministère compétent » : cette spécificité n'empêcherait cependant pas d'inscrire un objectif de décarbonation du fonctionnement dans ces documents.

Notons par ailleurs que la Cour des Comptes n'évoque pas dans son rapport la question de la décarbonation des opérateurs comme un enjeu majeur pour sécuriser l'exercice de leur mission, passant ainsi à côté de la question de la résilience : on reviendra plus loin dans le document sur cette question.

- La circulaire de mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'État doit être actualisée non seulement pour faire référence aux engagements du programme « services publics écoresponsables » mais aussi pour faire de la réduction de l'empreinte carbone des opérateurs et de la mise en œuvre d'actions de résilience un objectif général fixé à tous les opérateurs. La circulaire de mars 2010 évoque la mise en œuvre des politiques en faveur de la diversité et de l'égalité femme-homme ou la prise en compte de l'enjeu des travailleurs handicapés et la circulaire de juin 2015, qui réaffirme l'importance de la tutelle, mentionne l'exemplarité en matière de train de vie. Mais aucune des deux n'évoque la question de l'impact environnemental. Dès lors que la question de la transition bas-carbone est au cœur des politiques publiques, il convient qu'elle trouve sa place, au même titre que par exemple la maîtrise de la dépense publique, dans l'exercice de la tutelle des opérateurs.

Par ailleurs, la prise en compte des questions de résilience est par nature une mesure de bonne gestion qui s'inscrit dans l'objectif « prudentiel » de la tutelle budgétaire mentionnée dans la circulaire de mars 2010. La France soutient les travaux, menés par la « task force on climate-related financial disclosure »³⁰⁵, qui proposent que les entreprises privées et organismes publics soient transparents sur les risques que fait porter à leurs activités le changement climatique et la raréfaction des énergies fossiles, sur les mesures adoptées pour y faire face. Il convient d'avoir la même approche dans l'exercice de la tutelle des opérateurs. La mise en œuvre du contrôle interne et la réalisation de cartographie des risques, de plans de maîtrise des risques et d'actions correctrices au sein des opérateurs devraient ainsi être imposées (cf. également partie 3. II. A. 1. sur le sujet).

³⁰⁴ Cf.

https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/dae/doc/Circulaire_n%C2%B0_5454_SG_26_mars_2010.pdf et <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/circ?id=39751>

³⁰⁵ <https://www.fsb-tcfd.org/>

- Cet objectif général doit se décliner en objectifs plus précis (par exemple en matière de commande publique ou de décarbonation de l’immobilier) au travers d’un ou plusieurs indicateurs ciblés à intégrer dans la liste des indicateurs retenus pour réaliser l’évaluation et le bilan d’un COP.

Il convient pour cela d’actualiser le guide méthodologique sur la réalisation des COP³⁰⁶ qui ne mentionne pas l’impact environnemental dans les exemples d’indicateurs pour les fonctions « support ». Ainsi, les objectifs de réduction de la consommation énergétique des bâtiments prévus par le décret tertiaire (cf. partie 2. II. B) doivent être inscrits dans les COP.

On s’étonnera par exemple de constater que le COP 2020-2023 de l’ADEME³⁰⁷ mentionne la question de l’exemplarité en matière d’empreinte écologique et évoque le programme « services publics éco-responsables » mais ne prévoit aucun indicateur explicitement dédié à ce sujet. Si l’indicateur sur la maîtrise des frais de fonctionnement fait référence aux réductions des émissions de GES et au recours à l’économie de la fonctionnalité, on pourrait imaginer que le sujet soit davantage mis en avant, avec par exemple un indicateur relatif aux achats de l’agence.

- La fixation d’un objectif général de décarbonation permet ensuite de décliner pour chaque opérateur les priorités en matière de décarbonation en tenant compte de ses spécificités, de la nature de ses activités et donc de son bilan-carbone. En effet, il convient d’adapter les objectifs et les indicateurs à chaque entité. Les objectifs fixés dans le programme « services publics éco-responsables » ont le mérite de s’appliquer à toutes les entités de la sphère État mais pour certaines d’entre elles, les mesures passent à côté d’une partie majeure de leurs émissions (par exemple les centres de recherche).

Si les organismes de sécurité sociale et leur réseau ont des statuts particuliers (ce ne sont pas des opérateurs de l’État mais des organismes de droit privé, avec une gestion paritaire, dotés d’une mission de service public, à l’exception des organismes nationaux, telle la CNAM, qui sont des établissements publics), le fonctionnement de la relation avec l’État est proche de celui des opérateurs. Le pilotage de la performance de gestion des organismes de sécurité sociale repose sur une relation contractuelle entre l’État et les caisses nationales : les caisses nationales signent des conventions d’objectifs et de gestion (COG), qui définissent une trajectoire sur 5 ans et fixent les objectifs et les moyens alloués. Les caisses nationales déclinent ensuite ces conventions dans leur réseau territorial (la CNAM avec les CPAM, la CNAF avec les CAF) via des conventions pluriannuelles de gestion (CPG). Les COG et CPG pourraient constituer des outils de pilotage de la décarbonation de ces organismes, à travers des objectifs et des indicateurs de moyen (mesurer l’empreinte carbone du système d’information, réaliser des actions de formation et de sensibilisation) et de résultat (réduire chaque année l’empreinte carbone des achats publics, du système

³⁰⁶ https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/files/documents/gestion_publique/operateurs/OPE_Guide_COP_05052014.pdf

³⁰⁷ https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/cop_2020-2023-011192.pdf

d'information, etc.). La maturité de ces outils utilisés depuis 25 ans au sein des organismes de sécurité sociale devrait faciliter la consolidation des données au niveau national à partir de leur production au niveau local. Actuellement, un accompagnement des organismes sur la mise en œuvre de la transition énergétique est réalisé par l'union des caisses nationales de sécurité sociales (UCANSS) qui aura d'autant plus de légitimité à maintenir cet engagement si une obligation est imposée via les COG et les CPG.

Enfin, les établissements de santé ou médico-sociaux publics signent également des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) avec l'agence régionale de santé (ARS) qui assure leur tutelle³⁰⁸. Ces contrats fixent des objectifs en matière de prise en charge et d'accompagnement des publics cibles, d'efficacité, etc., et déterminent les financements publics octroyés pour assurer ces missions et remplir ces objectifs. Ils pourraient donc parfaitement être le support d'objectifs à atteindre en matière de décarbonation, négociés entre les établissements et les ARS, sur la base d'instructions données aux ARS sur les actions prioritaires à mener, etc. Ce n'est pas le cas aujourd'hui.

Pour les organismes de sécurité sociale comme pour les établissements de santé et médico-sociaux, le projet de loi de finances de la sécurité sociale, qui détermine chaque année l'évolution des financements, leur affectation et les orientations à respecter pour leur utilisation, serait le vecteur adapté pour lancer une dynamique ambitieuse en la matière.

Cela étant, pour les indicateurs fixés par le projet de loi de finances (PLF) à un ministère comme pour ceux inscrits dans le COP d'un établissement public, les conséquences d'un non-respect des objectifs sont en pratique limitées (même si elles peuvent avoir un impact sur la rémunération des agents occupant les postes de direction, lorsque ces objectifs sont inscrits comme critères d'attribution de la part variable de leur rémunération dans leur lettre de mission). La plupart du temps l'objectif non rempli est reconduit pour le PLF suivant ou dans le COP suivant³⁰⁹.

Par ailleurs, **il convient de déterminer des indicateurs pertinents et mesurables**. Or les objectifs de résultats chiffrés précis sont complexes à établir, tandis que les objectifs de moyens ne garantissent pas une transformation concrète. Ainsi, inclure une clause environnementale dans un marché public ne garantit pas la réduction de l'empreinte carbone des achats. Si ces limites ne sont pas propres à la question de la décarbonation, l'outil que constitue le « budget carbone » peut permettre de gérer ces questions intelligemment.

³⁰⁸ <https://www.ars.sante.fr/les-contrats-pluriannuels-dobjectifs-et-de-moyens-1>

³⁰⁹ La circulaire sur la tutelle des opérateurs de 2010 précise que le non-respect des indicateurs du COP peut avoir une incidence sur la part variable de la rémunération du dirigeant de l'opérateur et des membres de la direction. On essaie dans ce document de trouver d'autres leviers que la généralisation ou l'application forcée de ce type d'outils.

Encadré 21 : Le « budget carbone » (ou « plafond carbone ») comme indicateur et outil de gestion

La description des axes de décarbonation dans ce document a permis d'identifier un certain nombre d'actions de diverses natures. Pour certaines, les indicateurs sont simples : renouvellement des véhicules, réduction de la consommation énergétique, etc.

Pour d'autres, les leviers sont davantage organisationnels (décarbonation des déplacements professionnels) ou à décliner d'un point de vue méthodologique (décarbonation de la commande publique). Dans ce contexte, plutôt que de fixer des objectifs déclinés pour chaque poste d'émission (réduction des voyages en avion, réduction des km effectués, réduction de l'empreinte de tel ou tel poste d'achat), l'établissement d'un « budget carbone » pour certains postes d'émissions plus ou moins agglomérés paraît une méthodologie pertinente et adaptable au contexte de chaque entité. On notera que l'expression « plafond carbone » permettrait d'éviter la confusion avec des outils « budgétaires » (comme le « budget vert », cf. infra).

Le principe de cet outil renvoie à la réalité physique du changement climatique : compte tenu de la forte relation qui lie le taux de concentration de GES dans l'atmosphère et l'élévation de la température moyenne, la fixation, dans l'Accord de Paris sur le climat d'un objectif de limitation de l'élévation de la température moyenne (en-deçà de 2°C) se traduit par la définition, sur la base des travaux du GIEC, d'une quantité maximum de CO₂ que l'on peut encore émettre au niveau mondial pour maximiser les chances de rester sous la barre des 2°C. C'est ce qu'on appelle le « budget carbone » mondial. Il n'a pas été réparti entre États : le principe de l'Accord de Paris est que chaque partie à l'accord détermine ses objectifs et sa trajectoire, lesquels cumulés doivent « rentrer » dans le budget carbone mondial. Il est cependant possible, à chaque niveau (État, secteur économique, sous-secteur, poste d'émission), d'utiliser la même logique et de fixer un objectif d'émission à terme et une trajectoire de réduction des émissions actuelles pour atteindre cet objectif, exprimé en éqCO₂.

On peut ainsi imaginer qu'une entité, après avoir établi un point de départ sur ses déplacements professionnels, fixe un « plafond carbone déplacement » par agent, ou par service, celui-ci ayant vocation à se réduire au cours de temps : cela permet de responsabiliser les agents publics tout en les forçant à prioriser et à faire des choix, sans rentrer dans des approches de micro-management ou de « grille d'analyse des demandes déplacements », etc.

Le même type d'outil peut se décliner pour la commande publique, le cas échéant en identifiant des sous-ensembles, etc. On peut aussi sans difficulté *a priori* imaginer de fixer un budget carbone pour les repas distribués par une cantine, comme alternative à l'obligation d'avoir une part fixée d'alimentation « durable et de qualité », qui ne garantit pas une réduction des émissions de GES.

Il convient évidemment de creuser davantage les modalités d'application de ce type d'outil, pour éviter les effets pervers « classiques », et notamment la tentation de « dépenser » à tout prix son budget « carbone » pour éviter que toute réduction allant au-delà des objectifs fixés ne soit « empochée » et prise comme référence pour la période suivante. On peut cependant espérer que ces effets seront limités, compte tenu de l'importance grandissante accordée par les agents à la question de la décarbonation.

On notera que l'utilisation d'un « budget carbone » pour gérer certains gisements de réduction des émissions comme les déplacements professionnels ou les achats peut être utilisé dans l'ensemble de l'administration publique (indépendamment de l'existence d'indicateurs de performance, de COP, etc.), à tous les niveaux, et en réalité par l'ensemble des secteurs serviciels. L'outil a déjà été mis en place dans des structures publiques (cf. par exemple le laboratoire LOCEAN qui a mis en place un plafond carbone individuel pour les déplacements professionnels).

3. Une priorité pour les agents eux-mêmes

La contribution à la décarbonation doit être inscrite explicitement dans les objectifs individuels des agents, quel que soit le niveau hiérarchique des agents. Cela permet de diffuser à tous les niveaux l'importance du sujet, mais aussi l'idée selon laquelle chacun a un rôle à jouer, au quotidien, en matière de réduction des émissions de GES, de résilience, d'exemplarité ou de sensibilisation (des collègues ou des usagers).

En attendant de revisiter l'ensemble des référentiels de compétences rapidement et peut-être que la lutte contre le changement climatique soit inscrite dans les statuts de la fonction publique, ce qui ne serait qu'une déclinaison de l'intégration de l'objectif de lutte contre le changement climatique dans la constitution, faire de la contribution de chaque agent à la décarbonation comme un objectif socle du poste occupé et le valoriser en l'inscrivant dans les outils d'évaluation des agents, serait un signal important pour embarquer l'ensemble des collaborateurs dans la démarche et valoriser toutes les actions concrètes, depuis les éco-gestes jusqu'aux projets d'envergure nationale – selon la fonction occupée au sein de l'organisation.

Pour les équipes de direction et les managers des structures et notamment les agents qui disposent d'une lettre de mission, **des objectifs de décarbonation doivent**

être intégrés dans les critères d'évaluation, qui déterminent à la fois la part variable de la rémunération des managers et leurs perspectives de carrière.

Il ne s'agit évidemment pas de dire que l'inscription de la contribution à la décarbonation interne dans les objectifs professionnels annuels est le seul, ou le meilleur outil, pour mobiliser l'ensemble d'une communauté de travail. Au contraire, les échanges menés pour préparer ce rapport ont mis en avant d'autres leviers susceptibles de mobiliser l'ensemble des agents (cf. infra partie 3. V. C.).

C. ... pour mettre l'impact carbone et la résilience au cœur de toutes les décisions

Toutes les décisions relatives au fonctionnement quotidien d'une structure et à l'organisation mise en place pour conduire ses missions doivent désormais être analysées au prisme de leur impact carbone et des enjeux de résilience. Il ne s'agit pas d'en faire le seul critère de décision, mais de s'assurer que les conséquences de ces décisions en matière d'émissions de GES ou de résilience à des événements climatiques extrêmes ou à des chocs dans l'approvisionnement énergétique ont bien été identifiées.

Comme cela a été décrit dans les recommandations en matière de mesures « techniques » de décarbonation, cela concerne évidemment les politiques d'achat, les choix en matière de système d'information ou d'organisation de la distribution de l'eau ou des déchets, etc.

Mais il s'agit aussi d'**intégrer systématiquement la dimension « impact sur les émissions de GES » et « résilience » dans les arbitrages sur les projets de réorganisation de l'implantation des services** (de l'État, de ses opérateurs ou des collectivités) au niveau national et surtout dans les territoires.

Jusqu'à présent, les scénarios de mise en œuvre de ces évolutions n'ont jamais tenu compte des conséquences en matière d'émission de GES. Pourtant, la localisation d'un site administratif est déterminante en matière d'émissions liées aux déplacements des agents et des usagers. De même, la prise en compte des enjeux de résilience et de continuité du service en cas d'événement climatique extrême ou de difficultés d'approvisionnement énergétique peut conduire à adapter le maillage territorial aux vulnérabilités d'un territoire.

Il ne s'agit pas de remettre en cause les décisions passées qui répondent à des objectifs légitimes : évolutions des compétences et des missions (en cas de transfert de compétence lié à une évolution de la décentralisation par exemple), décisions politiques (création de « grandes régions » lors de la réforme territoriale de 2015 entraînant une réorganisation des services de l'État en région et des collectivités régionales concernées), maîtrise de la dépense publique (mutualisation des sites, etc.), adaptation à des évolutions démographiques ou économiques d'un territoire (augmentation ou vieillissement de la population, développement ou arrêt d'une activité économique, etc.).

Ces impératifs ne sont par ailleurs pas nécessairement contradictoires avec celui de la réduction des émissions ou de la résilience : le souci de limiter l'impact financier des évolutions peut entraîner le choix de scénarios économes en consommation d'énergie.

De même, la volonté d'éviter des conséquences fortes sur le tissu économique de certains territoires a conduit à prendre certaines décisions organisationnelles importantes après la réforme de « fusion » des régions : le maintien de sites – et même du « siège » – pour les services déconcentrés de l'État et le maintien d'antennes des services du conseil régional dans les anciennes capitales de région (avec parfois l'organisation de sessions délibératives dans plusieurs sites, ce qui démultiplie les locaux nécessaires pour un usage très ponctuel). Or la prise en compte de la résilience au changement climatique peut plaider pour le maintien d'organisations multi-sites pour assurer une continuité de service de proximité, une capacité d'intervention rapide et territorialisée en cas de crise ou pour limiter la dépendance dans l'alimentation énergétique d'un site unique, etc.

Reste que ces questions n'ont pas été intégrées à la réflexion au moment de la prise de décision, ni ex-post. Ainsi, le rapport de la Cour des Comptes sur les finances publiques locales de septembre 2019³¹⁰, qui aborde longuement la question des impacts de la réforme territoriale et notamment des choix de réorganisation, n'évoque pas la question de l'empreinte carbone des options prises par les différentes régions ni celle de la résilience plus ou moins importante offerte par ces choix d'organisation – cf. 3. IV. C. discussion sur le rôle que pourrait jouer la Cour des Comptes dans la décarbonation de l'administration publique).

De même, aucune évaluation mêlant les conséquences environnementales (et notamment la question des émissions de GES) et l'impact en matière d'accessibilité des services, n'a été réalisée sur les différentes modalités d'organisation des maisons France Service ou des projets de guichets uniques mobiles. Il ne s'agit pas de remettre en cause ces organisations au motif que les émissions induites sont importantes, d'autant qu'il faudrait les mettre en rapport avec les émissions évitées des déplacements des usagers (cf. recommandation de travailler davantage sur le poste « transport des visiteurs » du bilan carbone – cf. encadré n°3). Il convient simplement de mesurer le bilan carbone des différents dispositifs de guichets possibles et de les comparer entre eux, et ainsi de pouvoir arbitrer en connaissance de cause entre différentes options. Cette démarche peut conduire à élargir le spectre des services de l'État (et de ses opérateurs) ou des collectivités locales concernés par ce genre de dispositifs, de renforcer la mutualisation des moyens (locaux, personnels) consacrés à ces dispositifs, etc. Il serait dans ce contexte utile de diligenter une mission (par exemple une mission conjointe de l'Inspection générale de l'administration et du Conseil général de l'environnement et du développement durable) pour objectiver la question de l'empreinte carbone et de l'impact sur les usagers des dispositifs de maisons France Service et des guichets mutualisés itinérants.

³¹⁰ https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-09/20190924-rapport-Finances-publiques-locales-2019-fascicule2_0.pdf

De manière plus générale, il s'agit d'**intégrer l'impact en matière d'émissions de GES dans les processus de décision sur les réorganisations**. Dans l'esprit du bilan carbone, il convient alors de ne pas se limiter à la seule question de la consommation d'énergie mais d'évaluer l'impact de ces réorganisations sur les déplacements domicile-travail et professionnels des agents et sur les déplacements des usagers.

Il ne s'agit pas non plus de dire que l'impact carbone doit être le seul critère de décision : les questions budgétaires, mais aussi les enjeux de continuité de service et de maillage territorial doivent évidemment être pris en compte.

De même que la dématérialisation totale des démarches administratives présente des risques même si elle réduit les déplacements des usagers (cf. encadré n°15), le regroupement des sites, s'il permet de réduire les consommations énergétiques, de mutualiser davantage et peut-être de réduire les déplacements professionnels, n'est pas une solution miracle et doit être maîtrisé.

Encadré 22 : Point d'attention – Maîtriser la dynamique de regroupement des sites pour en limiter les impacts sur les usagers et les territoires

Plusieurs actions de décarbonation proposées dans ce rapport ont un impact sur l'organisation de l'implantation des services de l'État et entretiennent la dynamique de regroupement des sites des administrations publiques, le plus souvent dans des pôles urbains ou péri-urbains.

Ce regroupement est engagé depuis de nombreuses années en lien avec des objectifs d'économie, de mutualisation des moyens (rationalisation du parc immobilier) et des compétences, d'efficacité.

Sans en être la cause première, la transformation numérique des administrations et notamment des relations avec les usagers, a permis cette évolution, justifiant par exemple la suppression de nombreux guichets et sites d'accueil des usagers : à titre d'exemple, les caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) sont passées d'une organisation basée sur des petites unités de traitement réparties dans tout le territoire à une ou deux unités, voire trois pour les départements les plus étendus.

Le déploiement du télétravail (cf. encadré n°14) est de même un des facteurs accélérateurs de cette tendance. La possibilité de recourir au télétravail peut faciliter l'adhésion des agents à un regroupement de sites qui augmente la distance domicile-travail. Le déploiement du télétravail peut aussi avoir pour conséquence immédiate de limiter la présence des agents sur les sites administratifs, et donc de limiter les interactions physiques entre administrés (citoyens ou entreprises) et agents publics, amplifiant en retour le besoin de dématérialisation des procédures et des services ou de recours à

l'accompagnement téléphonique ou numérique (« chatbot », etc.) des usagers, lequel lui-même conduit à limiter les dispositifs d'accueil, ce qui permet d'envisager d'augmenter la part de télétravail, et ainsi de suite.

Si le regroupement des sites paraît une option souhaitable que ce soit en matière d'efficacité ou de réduction des émissions, il convient néanmoins d'en envisager tous les impacts, sous plusieurs angles.

1. Les risques d' « effet rebond » en matière d'émissions de GES

Sans reprendre les considérations abordées dans la description des différentes sources d'émission de GES de l'administration publique ou à propos de la résilience, il convient de préciser que le gain potentiel, en matière d'émissions de GES, d'un regroupement de sites est influencé par différents facteurs et peut être significativement amputé si ce regroupement implique de nouvelles constructions (de bâtiments, de parkings, etc.), si le site de regroupement est difficilement accessible en transport en commun ou si les contraintes posées sur le recours au télétravail conduisent finalement à une augmentation des distances domicile – travail des agents concernés. Autant d'éléments qui caractérisent souvent les projets de réorganisation de services administratifs ou d'établissements de santé, en zone péri-urbaine par exemple. De même, le recours accru aux outils numériques doit être maîtrisée : il s'agit par exemple, compte tenu des émissions de GES liées aux flux de données vidéos, d'éviter que toute interaction entre agents ou avec les usagers se fasse par visioconférence, quand une partie d'entre elles se déroulaient précédemment sans difficulté par téléphone.

Une fois de plus, il s'agit de suivre une préconisation transversale de ce rapport qui est d'intégrer la dimension « émission de GES » dans toutes les décisions structurantes concernant l'évolution de l'administration publique.

2. Déployer une stratégie de proximité territoriale et renforcer l'accompagnement individualisé

Tout comme la dématérialisation des procédures (cf. encadré n°15), le regroupement des sites présente un risque d'éviction d'usagers des services publics en qui se retrouvent éloignés des sites restant après regroupement.

Dans ce contexte, de même qu'ont été formulées des préconisations relatives au risque de fracture numérique, les participants au projet « administration publique » ont considéré indispensable d'insister sur la nécessité de mettre en place une véritable stratégie de proximité territoriale des services publics intégrant la dynamique de dématérialisation des procédures et de développement du télétravail.

Cette stratégie doit s'appuyer sur les principes suivants :

- **maintenir un accès physique minimum sur tout le territoire** aux services publics et aux soins ce qui suppose la mise en place de dispositifs spécifiques compte tenu du regroupement des sites déjà largement engagé.

Le déploiement Maisons ou Espaces « France Services » (précédemment nommées « Maisons de services au public » ou MSAP), qui accompagnent les usagers dans leur démarche de la vie courante (prestations sociales, accès à l'emploi, aux transports, à l'énergie ou encore accompagnement à l'entrepreneuriat...)³¹¹ sur tout le territoire depuis plusieurs années est une réponse intéressante qui paraît adaptée à la problématique, s'agissant des démarches administratives. C'est ainsi que le réseau des CAF et des CPAM s'appuie largement sur des partenariats avec les « Maisons France Services » (et les mairies ou CCAS) pour compléter ses propres agences et points d'accueil – à titre d'exemple la politique d'accueil de la CPAM des Ardennes s'appuyait dès 2018 sur 7 agences propres et 19 « Maisons France Services ».

Selon les chiffres actualisés diffusés lors du comité interministériel aux ruralités (CIR) du 24 septembre 2021³¹², on compte aujourd'hui 1 494 espaces « France Services » sur l'ensemble du territoire. Ces espaces permettent aujourd'hui l'accès aux services de 9 opérateurs partenaires : CNAM, CNAF, CNAV, MSA, Agirc-Arrco, finances publics, les ministères de l'intérieur et de la justice, Pôle Emploi, La Poste.

L'objectif affiché par le gouvernement est que chaque canton dispose d'une « Maison France services », sous une forme ou sous une autre, d'ici 2022³¹³. Cet objectif a été exprimé lors du dernier comité interministériel aux ruralités sous la forme d'une promesse de présence d'une maison « France services » situé « à moins de 30 minutes » du domicile de tout citoyen d'ici 2022.

Dans le même temps, le gouvernement a annoncé lors du CIR du 24 septembre la création de 30 nouveaux bus « France Services »³¹⁴ qui s'ajouteront aux 80 bus déjà en place.

³¹¹ Voir par exemple <https://cohesion-territoires.gouv.fr/maisons-de-services-au-public>

³¹² https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2021/09/dossier_de_presse_-_3eme_comite_interministeriel_aux_ruralites.pdf

³¹³ <https://www.gouvernement.fr/2-000-maisons-france-service-d-ici-a-2022>

³¹⁴ <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/deploiement-de-30-nouveaux-bus-france-services-le-service-public-au-plus-proche-des-habitants>

L'Agence Nationale pour la Cohésion des Territoires accompagne ce déploiement au travers du programme « France Services »³¹⁵ d'accompagnement et de labellisation des espaces « France Services » ou le développement de guichets uniques (y compris itinérants³¹⁶) visant à **« permettre à chaque citoyen, quel que soit l'endroit où il vit, en ville ou à la campagne, d'accéder aux services publics et d'être accueilli dans un lieu unique, par des personnes formées et disponibles, pour effectuer ses démarches du quotidien ».**

Dans le même esprit, l'expérimentation de la constitution de Maisons de santé pluridisciplinaires (MSP) vise à lutter contre les déserts médicaux et à garantir une offre de soin intégrée et accessible sur un territoire.

Le maillage du territoire par les « Maisons France Services », de MSP ou de tiers lieux labellisés repose cependant encore trop sur la bonne volonté ou les moyens disponibles des acteurs locaux. Il conviendrait dès lors de mieux cadrer les dispositifs en harmonisant sur l'ensemble du territoire l'offre de service intégrée dans ces dispositifs en déterminant l'implantation en fonction de critères objectifs intégrant des critères de fragilité de la population sur le territoire (par exemple les publics dont les ressources sont constituées à plus de 50 % de transferts sociaux) en s'appuyant sur des outils d'aide à la décision (observatoire des fragilités développé par les organismes de sécurité sociale³¹⁷, système d'information géographique), en imposant des critères d'accessibilité (desserte par les transports en commun, etc.).

Enfin, la création de ce type de dispositif suppose une réflexion en matière d'organisation et de formation des agents y exerçant : il s'agit par exemple de s'assurer que les agents présents soient capables de proposer un niveau d'information minimum sur de nombreux dispositifs, ce qui suppose une certaine polyvalence. Le dispositif perd en effet de son intérêt (sur le plan environnemental mais aussi de l'accompagnement des usagers) si l'organisation conduit certains usagers à se déplacer parce que les différents services hébergés par une Maison France Services ne sont pas présents les mêmes jours et n'assurent pas un accueil de premier niveau polyvalent sur toutes leurs pages d'ouverture³¹⁸.

³¹⁵ <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/france-services-36>

³¹⁶ <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/dans-lavesnois-un-camion-france-services-parcourt-le-territoire-334>

³¹⁷ http://www2.observatoiredesfragilites.fr/sites/_I2G/prod/app/www/index.php?cont=ctl_home

³¹⁸ Précisons que des situations de ce type ont été signalées lors d'échange avec des acteurs de terrain dans le cadre des travaux conduisant à ce rapport.

La question de l'organisation de ces lieux d'accueil de proximité (comme d'ailleurs celle des sites regroupant plusieurs administrations) et de la coordination entre les différents services est donc primordiale, comme en témoigne les imperfections du dispositif des Maisons de l'emploi qui avaient été mises en place au début des années 2010 pour rassembler tous les acteurs des politiques de l'emploi dans un lieu unique.

Afin de mener ces réflexions, le schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASAP), prévu par l'article 98 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe), et sa comitologie, qui réunit les services de l'État et les collectivités, paraissent être des outils adaptés, dès lors que la problématique carbone est intégrée dans les paramètres pris en compte.

- améliorer la capacité à fournir un accompagnement personnalisé adapté pour les publics fragiles et vulnérables.

Au-delà de l'accueil physique évoqué ci-dessus, il s'agit d'offrir une palette d'accompagnements adaptés aux usagers qui rencontrent le plus de difficultés face à la nouvelle relation administration – usager, qui sont déjà les plus vulnérables et donc ceux qui ont justement le plus besoin de recourir aux services publics (personnes handicapées, personnes âgées, personnes en situation de grande précarité économique).

La mise en place, pour compléter un accueil physique à la capacité désormais réduite, de dispositifs téléphoniques ou d'assistance en ligne présente des opportunités intéressantes. Ainsi, l'Assurance maladie a développé pendant la crise sanitaire la possibilité de réaliser des entretiens en visio-conférence, avec l'accord des personnes concernées, sous l'égide du service social de l'Assurance maladie et dans un cadre permettant de garantir la confidentialité des échanges. Cette expérimentation sera pérennisée car elle répond à une attente des différentes parties prenantes (en évitant des déplacements aux usagers et en permettant aux agents des CPAM d'effectuer ces réunions en télétravail).

Cependant, cela ne peut pas être la seule réponse à ces problématiques. Il s'agit en effet de prendre en compte le fait que si le nombre d'interactions physiques ou téléphoniques a diminué nettement, celles qui subsistent concernent le plus souvent des publics spécifiques ou des dossiers complexes, qui supposent un savoir-faire particulier.

L'existence de situations complexes n'est pas le fruit de la dématérialisation des démarches ou de la réorganisation des services publics. Cependant, ces situations complexes, qui résultent souvent d'un cumul de fragilités sociales, économiques, en matière de santé, peuvent être exacerbées par ces évolutions de l'administration, qui contribuent à une forme d'« invisibilité

sociale » de certains publics, laquelle peut accentuer leur isolement et leur exclusion.

Il n'appartient pas à ce rapport du *Shift Project* d'aborder la question de l'amélioration de l'accompagnement des personnes vulnérables mais de souligner les risques mais aussi les opportunités que portent l'évolution de l'administration publique en la matière. Le regroupement des administrations ou les dispositifs du type « Maisons France Services » qui implique une forme de polyvalence de la « première ligne » déployée pour accompagner les personnes, peuvent permettre de gommer en partie la logique de « séquençage » des dispositifs, de décroiser et favoriser le fonctionnement en réseau et d'adopter une approche par parcours des personnes qui permet de mieux répondre aux situations complexes. Par ailleurs, les outils numériques fournissent des perspectives intéressantes et sans précédent pour repérer les publics vulnérables, pour aller vers les personnes et pour interagir de manière rapide entre institutions.

La stratégie nationale d'orientation de l'action publique annexée à la loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (dite ESSOC) affirme déjà que "l'administration doit assurer, notamment aux personnes vulnérables ou n'utilisant pas l'outil numérique, des possibilités de communication et de médiation adaptées à leurs besoins et à leur situation". La même loi interdisait les numéros facturés pour les services publics. Le comité interministériel de la transformation publique de février 2021 a réaffirmé ces engagements, comme celui de proposer sur tous les sites internet un numéro de téléphone, et fixé l'objectif de 85 % d'appels décrochés³¹⁹. Reste à mettre en œuvre concrètement ces actions, notamment par un travail de formation et de reconfiguration des missions d'accueil, d'accompagnement et de médiation, que l'interaction soit physique, téléphonique ou numérique (cf. partie 3. VI. A. sur la formation).

3. L'impact économique sur les zones les moins denses en population

Le regroupement des entités publiques sur des sites uniques a des conséquences importantes en matière d'aménagement du territoire, dans des zones où l'administration publique représente une part importante de l'emploi direct et est donc déterminante pour l'emploi total.

Là encore, le sujet n'est pas nouveau : la fermeture de sites militaires pour adapter le maillage à la réduction du personnel militaire (et à la réalité des risques de conflits), la création de grandes régions pour des considérations d'efficacité mais aussi par volonté d'atteindre des tailles critiques

³¹⁹ Voir https://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/dp_citp_vdef_1.pdf - page 27

pertinentes pour des projets de développement économique, ont posé les mêmes questions.

Ce rapport propose que l'impact sur les émissions de GES et les enjeux de résilience soient systématiquement évalués et intégrés dans le processus de décision relatif à des réorganisations de service liées à des évolutions de mission ou à des contraintes budgétaires. Il convient symétriquement que les réorganisations liées à des objectifs de décarbonation et de limitation de l'empreinte carbone de l'administration publique analysent les conséquences en matière d'aménagement du territoire. Il s'agit de prendre des décisions en toute connaissance de cause, en choisissant des modalités de mise en œuvre adaptées et en déployant des mesures d'accompagnement visant à limiter les inconvénients sur l'un ou l'autre des aspects. Si on peut supposer qu'on peinera souvent à trouver la solution optimale à tout point de vue, il est primordial que les arbitrages s'appuient sur une analyse complète des enjeux.

Enfin, on notera que les différentes considérations abordées dans cet encadré s'articulent avec deux enjeux cruciaux de la décarbonation de l'administration publique, étroitement liés sur ces questions : d'un côté l'acceptabilité, pour l'ensemble de la population, des évolutions proposées et de leurs conséquences, de l'autre la capacité à améliorer la résilience de l'administration.

En effet, un usager contrarié par certains aspects de la transformation de l'administration (relation plus impersonnelle avec une administration distante, proximité des services publics seulement « ponctuelle », etc.) comprendrait mal que l'administration post-transformation soit fortement exposée aux risques liés au changement climatique (notamment les événements climatiques extrêmes) avec des possibilités d'interruption du service, etc. – et ce même si cette exposition aurait peut-être été encore plus forte sans la transformation. Ainsi, la capacité de résilience des dispositifs itinérants devrait par exemple faire l'objet d'études et de travaux dédiés.

En effet, si les principes de continuité et d'égalité devant les services publics sont posés dans la constitution, ce sont aussi des préoccupations majeures partagées par l'ensemble de la population française. Leur remise en cause, même si elle vise à répondre à des impératifs aussi forts que la lutte contre le changement climatique, serait de nature à fragiliser la cohésion nationale. Dit autrement, la décarbonation de l'administration publique ne sera soutenable et acceptable que si elle est inclusive.

Afin d'intégrer au mieux les enjeux climat-énergie dans les décisions de réorganisation des services, plusieurs outils pourraient être mobilisés.

L'obligation de fournir un comparatif du bilan carbone avant/après pourrait être instituée avant toute décision de réorganisation des services, à l'image de l'obligation de fournir des études d'impact environnemental dans les projets de lois, ou des analyses relatives à l'impact sur l'administration territoriale de l'État » (les « tests ATE ») et en matière de « simplification » exigés pour les textes réglementaires. Si le processus peut paraître lourd, il pourrait aussi être allégé pour les réorganisations de faible ampleur. Bien que les dispositifs du même ordre ne soient en réalité pas toujours pris en compte au moment des arbitrages politiques, l'obligation de mener une telle étude aurait le mérite de mettre la mesure des émissions de GES et la question de la résilience dans le radar de nombreuses structures. Cela pourrait passer par une évolution des textes réglementaires qui régissent les réorganisations de service³²⁰.

Pour les projets futurs de réorganisation de l'État (bilan et éventuellement évolution de l'organisation multi-sites des services déconcentrés régionaux par exemple), l'ADEME pourrait être mobilisée pour évaluer l'impact carbone de différents scénarii. Des missions conjointes entre l'Inspection générale de l'administration (IGA) et le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD, corps d'inspection du ministère compétent sur les politiques environnementales), avec l'appui de l'ADEME pourraient également être diligentées.

Nota bene: les travaux menés sur le secteur « santé » dans le cadre du PTEF³²¹ abordent la question du maintien de l'accès à des soins de qualité sur tout le territoire et discute des avantages et inconvénients des outils comme la téléconsultation.

Décréter une priorité, fusse au plus haut niveau politique n'est pas forcément une garantie de mise en œuvre concrète sur le terrain. Les obstacles peuvent en effet être nombreux: accumulation de priorités se font concurrence et peuvent reléguer la décarbonation au second rang, défaut de compréhension des enjeux et de l'importance d'agir de façon systémique sur le sujet qui peut conduire à se contenter d'actions ponctuelles ou limitées aux strictes obligations législatives et réglementaires, manque de compétence, organisation mal adaptée au traitement d'un problème complexe et transversal, etc.

Il ne s'agit pas ici, au contraire, de dire que l'administration publique n'est pas prête à agir. On l'a dit et montré dans la partie II, de nombreuses actions sont menées, que ce soit dans la sphère État ou dans les collectivités, et très nombreux sont les décideurs

³²⁰ Les travaux menés ont permis d'identifier les obligations en matière d'information des représentants du personnel comme un vecteur pour introduire l'obligation d'analyse l'impact en matière d'émissions de GES et de résilience d'une décision de réorganisation, par exemple en modifiant l'article 49 du décret n° 2020-1427 du 20 novembre 2020 relatif aux comités sociaux d'administration dans les administrations et les établissements publics de l'État (https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article_jo/JORFARTI000042546151) et les textes équivalents pour la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière. Mais un moyen plus direct d'affirmer l'importance du sujet serait sans doute souhaitable.

³²¹ <https://theshiftproject.org/plan-de-transformation-de-leconomie-francaise-focus-sur-la-sante/>

et les agents publics convaincus. La question est de pouvoir emmener tout le monde, y compris les parties de l'administration publique les plus réticentes ou les moins avancées (cela peut être du côté de l'État ou des collectivités) et celles qui sont les moins bien outillées.

On s'attache donc dans les parties suivantes à identifier les leviers qui peuvent permettre d'enclencher la machine ou de changer de braquet partout dans l'administration : inciter par les outils budgétaires ou l'information du grand public (partie 3. IV.) ; adapter l'organisation et les méthodes de travail (partie 3. V.) ; former, convaincre et accompagner (partie III.6).

IV. Jouer sur la transparence et le porte-monnaie pour embarquer toute l'administration publique

A. Les particularités de l'administration publique en matière de missions et de gouvernance nécessitent de mobiliser des leviers spécifiques

1. Des lieux de décision très éclatés

Contrairement à l'idée reçue qui voudrait que l'« administration » soit une structure pyramidale où toute décision prise au sommet se répercute immédiatement jusqu'à la base, **l'administration publique est non seulement très éclatée** (cf. partie I) **mais aussi régie**, pour ce qui concerne son fonctionnement quotidien, **par des modes de gouvernance loin d'être pyramidaux**.

a. La libre administration des collectivités

La Constitution fixe un **principe de « libre administration » des collectivités territoriales** qui ont dès lors une grande latitude pour décider de leur organisation interne, même si certaines obligations peuvent leur être imposées par la loi. Les services sont placés sous l'autorité des élus de la collectivité (Conseil municipal, Conseil régional, etc.), et singulièrement de l'exécutif local (Maire et ses adjoints, Président de Conseil régional et ses vice-présidents etc.).

Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales n'empêche pas l'imposition de contraintes législatives sur les modalités de fonctionnement – rappelons que les collectivités locales sont représentées, au Parlement, par le Sénat. C'est ainsi que des obligations applicables aux collectivités ont pu être créées sur des sujets relevant du strict fonctionnement des collectivités (par exemple sur les véhicules de service). Reste évidemment la question des contrôles et des sanctions, et surtout de la capacité à obtenir un accord du Parlement

pour multiplier ce type d'obligation – par exemple certains des engagements pris par l'État dans le cadre de l'initiative « services publics éco-responsables » ou d'une version plus ambitieuse de celle-ci.

Il ne s'agit pas de dire que rien ne se passe dans la sphère des collectivités : bien au contraire, on l'a vu tout au long de ce rapport, de nombreuses collectivités locales sont déjà engagées dans des démarches de décarbonation de leur activité, parfois plus ambitieuses que ce que l'État envisage ou fait pour lui-même. Il ne s'agit pas ici de toutes les citer et certaines sont déjà mentionnées dans ce rapport. On notera également l'existence de nombreuses initiatives françaises et souvent européennes et mondiales visant à fédérer les collectivités engagées dans ce type de démarche.

Pour autant la question d'une obligation imposée au niveau national à l'ensemble des collectivités se pose d'autant plus que la France a pris des engagements internationaux (dans l'Accord de Paris de 2015 et au travers des engagements adoptés au niveau communautaire pour constituer la contribution de l'Union Européenne pour la réalisation des objectifs fixés par cet accord). Le respect de ces accords passe par l'implication de toutes les collectivités locales, au travers des politiques qui relèvent de leur champ de compétence mais aussi de la réduction de leurs émissions de GES.

La question est aussi d'identifier d'autres leviers que les contraintes réglementaires pour emmener toutes les collectivités sur la voie de la décarbonation y compris celles dirigées par des élus « climato-sceptiques » (cela doit être assez rare) ou « climato-statiques » (ça l'est peut-être moins, encore aujourd'hui).

b. Une certaine autonomie dans la sphère État, opérateurs et assimilés

Les établissements publics et opérateurs de l'État disposent d'une certaine autonomie pour l'exercice de leur mission, leur gestion quotidienne et leur organisation. Ils restent néanmoins sous la tutelle de l'État, qui leur attribue des financements et leur fixe des objectifs en lien avec ces budgets.³²² Par souci de simplification et sans mésestimer la spécificité de leur statut on assimilera à cette catégorie les caisses nationales de la sécurité sociale et leurs réseaux locaux (CNAM et le réseau des CPAM, CNAF et le réseau des CAF).

D'une certaine façon, le secteur hospitalier et médico-social public relève de la même logique : les établissements disposent d'une certaine autonomie dans leur fonctionnement (capacité à augmenter ou réduire le personnel, choix d'effectuer certains actes cliniques, par exemple). Mais leurs missions sont précisément fixées et des financements publics leur sont attribués par l'État pour les hôpitaux publics, par l'État et les collectivités départementales pour les EHPAD, *via* un pilotage budgétaire très contraint.

³²² Pour de plus amples informations sur les opérateurs et leur diversité, voir par exemple les documents budgétaires du projet de loi de finances 2020 : https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2020/pap/pdf/jaunes/Jaune2020_operateurs_État.pdf

Les services de l'État ont un fonctionnement plus pyramidal: ils sont placés sous l'autorité d'un ou plusieurs ministres, dont ils appliquent les directives et instructions, dans le cadre d'une organisation hiérarchique et de procédures bien cadrées notamment dans le domaine budgétaire. Cependant, **l'État a accentué ces dernières années la déconcentration** (c'est-à-dire le transfert au niveau de ses services de terrain) **d'un certain nombre de décisions en matière organisationnelle**. Si les budgets restent fixés et répartis dans différents « programmes budgétaires » de façon très centralisée au niveau national, les dispositions de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) confèrent une certaine autonomie d'utilisation aux « responsables de programme » et en réalité à chaque entité à laquelle des crédits sont ensuite délégués en cascade. Cette autonomie et cette responsabilisation des entités au niveau local est un facteur de réussite de la décarbonation, à condition que cette démarche soit accompagnée, que les moyens soient mis à disposition, etc.

On notera enfin le cas particulier des établissements publics locaux d'enseignement ou EPLE (collèges, lycées) puisqu'ils sont sous la tutelle du ministère de l'Éducation nationale (pour l'enseignement) et des collectivités (pour le fonctionnement) – cf. encadré n°25 dédié à cette question.

Encadré 23 : Une révision de la répartition des compétences entre État et collectivités ou entre secteur public et privé est-elle nécessaire pour réaliser la décarbonation du fonctionnement de l'administration publique ?

La question de la répartition des compétences entre le secteur public et le secteur privé, entre l'État et les collectivités, entre l'État et ses opérateurs, est permanente ou presque dans le débat public. Elle a souvent été un des axes de réflexion des grands projets de « modernisation » de l'action publique. Il est donc légitime de s'interroger sur le sujet lorsqu'on évoque une transformation d'ampleur comme la décarbonation de l'administration publique, en essayant de s'extraire des positions de principe sur le sujet.

On a vu dans ce rapport qu'une organisation territoriale de l'administration publique adaptée est une condition de la réussite de la dématérialisation des procédures et constitue un élément important de la résilience (cf. encadré n°22 et partie 3. II.). Cependant, aucun élément ne permet d'affirmer qu'une évolution de la répartition actuelle des compétences soit en elle-même un facteur déterminant de décarbonation du fonctionnement de l'administration publique ou qui faciliterait radicalement la mise en œuvre d'un plan de décarbonation.

Le transfert de mission de l'État à des agences ou des opérateurs – ou le contraire – ne garantit pas une meilleure réussite de la décarbonation, les

leviers concernant l'État et les opérateurs étant assez semblables (cf. point suivant).

On pourrait considérer qu'en éclatant les centres de décision, la décentralisation réduit la possibilité d'une généralisation de mesures fortes qui serait décidée au plus haut niveau de l'État. Reste qu'elle n'a pas empêché certaines collectivités de s'engager résolument – et parfois plus résolument que l'État et ses opérateurs – dans des démarches de décarbonation ambitieuses. Ce rapport montre aussi qu'il existe déjà des contraintes imposées aux collectivités, qu'elles pourraient être renforcées sans revenir sur les principes de la décentralisation (cf. infra). De même, une accentuation de la décentralisation ne semble pas être un élément facilitateur de la décarbonation.

Quant à la privatisation (par exemple de la santé ou de l'enseignement), elle ne semble pas de nature à garantir une meilleure capacité à décarboner.

Les conséquences, sous l'angle de la décarbonation, du choix entre gestion en régie et délégation de service public pour la fourniture de certains services (restauration, eau, etc.) sont contradictoires. Certains gros acteurs largement concernés par la commande publique (dans la restauration collective, la gestion de l'eau ou des déchets ou le BTP, par exemple) auront peut-être plus de facilités à décarboner leur offre que chaque entité de l'administration n'en aurait à le faire elle-même. Dans le même temps, dans des secteurs très concentrés (restauration collective concédée par exemple), quelques acteurs privés ont la main sur le niveau d'ambition de la décarbonation d'un pan de l'administration qui dépend dès lors largement de leur envie d'agir, alors qu'un fonctionnement en régie permet aussi de se fixer des objectifs ambitieux (et allant au-delà du « *greenwashing* » qui pourrait tenter les grands acteurs privés) et de se dégager, au moins à court terme, de l'obligation de rentabilité. S'agissant de la gestion, le passage à une gestion en régie qui s'est manifestée depuis quelques années s'est souvent traduit par une augmentation des investissements.

Les mêmes questions peuvent se poser s'agissant du recours à des prestataires externes plutôt qu'à des équipes internes pour un certain nombre de tâches fortement liées à la décarbonation, par exemple en matière informatique (certaines administrations ont totalement externalisé la programmation tandis que d'autres ont des équipes de programmation) ou pour la gestion des économies d'énergie dans les bâtiments (le recours à des prestataires via les certificats de performance énergétique est très fréquent). Si le recours à des prestataires dans le cadre de marchés bien rédigés (et incluant donc des exigences environnementales claires et vérifiables) et bien suivis peut être un facteur d'efficacité, l'externalisation présente deux inconvénients importants: c'est un facteur de perte de

compétences en interne, qui peut compliquer ensuite la capacité à piloter correctement les prestataires ; le prestataire absorbe une partie des économies engendrées (dans le cas des CPE, par exemple, une partie des économies est laissée au prestataire au lieu d'être potentiellement réinvestie dans de futures rénovations).

Enfin, il ne faut pas mésestimer la complexité de toute évolution de la répartition des compétences (entre les transferts de budget, de personnel, la reconstruction des relations entre acteurs, etc.) et le temps nécessaire pour arriver à un nouvel équilibre stable : est-il nécessaire de rajouter un nouveau degré de complexité à un projet déjà ambitieux, si les bénéfices relatifs à la réalisation de l'objectif de décarbonation ne sont pas évidents ?

Nota bene : une évolution de la répartition des compétences entre acteurs de la puissance publique ou entre public et privé pourra néanmoins être nécessaire pour permettre la décarbonation d'autres secteurs que l'administration publique – cf. travaux menés dans le cadre du PTEF. Par exemple, l'État pourrait voir son rôle augmenter dans les gestions des conséquences économiques et matérielles des événements climatiques, en substitution des assurances privées qui ne pourraient plus assurer dans le cadre d'un modèle économique équilibré et viable certains risques dans des territoires particulièrement exposés.

2. Certains mécanismes incitatifs pour le secteur privé ne sont pas opérants dans le secteur public

L'administration publique dans son ensemble a vocation à fournir les services au public qui relèvent de ses compétences et c'est même sa « raison d'être » – on pourrait aussi dire qu'elle n'a pas le choix. Elle est **guidée par un principe d'accès universel et d'équité territoriale**. Une entité de l'administration publique ne peut pas décider d'abandonner de son propre chef une mission ou la fourniture d'un service au seul motif qu'il émet trop de GES ou qu'il serait trop compliqué ou coûteux de fournir ce service de façon « décarbonée ». *A minima*, si ce type d'approche devait être envisagé, la mise en place d'un processus de délibération démocratique solide avant tout abandon de mission serait indispensable.

Pour une grande partie de leurs missions, les entités de l'administration publique ne sont pas dans un environnement concurrentiel : on pense évidemment en premier lieu aux missions régaliennes qui par nature nécessitent un monopole (justice, ordre public, monnaie, défense, etc.). Quand elles le sont (hôpital public vs clinique privée, école publique vs école privée, cantine scolaire vs repas à domicile), un certain nombre d'usagers sont en réalité captifs pour des questions de solvabilité, de localisation (ou de faisabilité pratique pour ce qui concerne les cantines scolaires par exemple). Il en découle, et ce d'autant plus que la continuité du service fait partie

des grands principes du service public, que les « obligations » ou contraintes législatives ou réglementaires n'ont pas les mêmes conséquences pour l'administration publique que pour le secteur privé.

Une administration publique ne peut pas vraiment « perdre » des usagers, même si ceux-ci sont mécontents du service rendu ou de la façon de le rendre (avec des exceptions comme, sous certaines limites, la restauration collective ou les transports). Même si un usager a une piètre image du service des impôts, de sa caisse primaire d'assurance maladie ou du service de ramassage des ordures ménagères, il n'a pas d'alternative pour bénéficier de ce service et doit faire avec. Au contraire, un consommateur peut choisir de se détourner d'un produit ou d'un service sur la base de son appréciation du respect, par le fabricant du produit ou le fournisseur du service, de critères de responsabilité sociale et environnementale. Dès lors, **le risque « réputationnel »** qui peut être un des moteurs d'action des acteurs privés pour engager des actions de décarbonation de leur production ne prend pas la même forme pour le secteur public : ce n'est plus un risque financier ou commercial comme pour le secteur privé, **c'est un risque « électoral » ou « politique » pour les élus.**

Le mécontentement peut en effet trouver son expression dans le vote, mais avec des limites fortes : le choix des électeurs combine un certain nombre de facteurs autres que la satisfaction vis-à-vis de tel ou tel service public ; surtout le « millefeuille administratif » complique la capacité à identifier le « responsable » et donc la personne à sanctionner ou récompenser par son bulletin de vote. L'incitation « électoraliste » à agir peut donc être limitée, sauf à avoir fait de l'exemplarité en matière de décarbonation un élément de son programme de campagne – ce qui est loin d'être généralisé à ce stade.

Il convient sans doute sur ce point de distinguer la sphère de l'État de la sphère des collectivités locales : les dysfonctionnements des services d'une mairie – ou une absence d'exemplarité en matière de responsabilité environnementale – sont sans doute beaucoup plus immédiatement imputés au maire que ceux des services de l'État ne le sont au ministre compétent, ne serait-ce que parce les difficultés de fonctionnement, l'immobilisme (voire l'inefficacité) sont considérés dans l'opinion publique comme des caractéristiques propres de l'administration d'État et indépendantes du parti au pouvoir ou du personnel politique.

Le non-respect d'une norme ou d'une obligation réglementaire ne présente pas non plus les mêmes conséquences pour l'administration publique que pour une entreprise privée pour laquelle ce peut être un risque « vital ». Un constructeur automobile peut se voir retirer une autorisation de commercialiser une voiture qui ne respecterait pas des normes d'émissions de GES, ou se voir infliger une lourde amende qui mettra en péril son avenir et déplaira à ses actionnaires, ses créanciers ou futurs prêteurs, etc. Il y a donc une forte incitation à agir. Du côté de l'administration publique, les conséquences du non-respect d'une loi ou d'une circulaire du Premier ministre sont souvent plus limitées, même si les sanctions peuvent être lourdes financièrement en cas de non-respect des certaines obligations sur la qualité de l'eau ou de l'air et même si l'administration peut être amenée à dédommager des individus ou des personnes morales. Une administration ne sera pas fermée parce qu'elle n'a

pas respecté un texte réglementaire ou un objectif politique. On ne va pas non plus (sauf dans des cas exceptionnels et jamais immédiatement) transférer ses missions à un autre acteur de l'administration publique ou au secteur privé.

Certes, cela n'exclut pas la mise en place de dispositifs de « sanction » dans certains cas. La circulaire du 13 novembre 2020 sur la nouvelle gestion des mobilités des agents ouvre ainsi la possibilité de suspendre l'autorisation d'achat de véhicules par un service de l'État qui n'aurait pas mis en place un plan de mobilité. Les usagers peuvent par ailleurs demander une réparation financière de certains dommages individuels, ou obtenir la condamnation de l'État comme dans le procès dit de l'« Affaire du siècle », mais la conséquence du non-respect d'un objectif ou d'une obligation réglementaire est avant tout que les mêmes objectifs sont fixés à nouveau (avec éventuellement d'autres personnes aux commandes³²³), sans beaucoup plus de garanties de les atteindre.

Pour illustrer cet état de fait, constatons simplement que la loi d'orientations des mobilités (LOM) n'a pas prévu de sanction en cas de non-respect des obligations qu'elle impose en matière de renouvellement des flottes de véhicules publics (cf. encadré n°5).

Dès lors que certains outils d'incitation d'une économie de marché (différenciation par rapport à des concurrents) ou la contrainte (interdiction de fournir un service ou bien, voir fermeture, en cas de non-respect d'une obligation) sont difficilement applicables à l'administration publique, il est important de s'interroger sur d'autres leviers mobilisables pour emmener l'ensemble des acteurs.

B. Carottes et bâtons budgétaires

1. La modulation des recettes et des concours financiers et ses limites

Du côté de l'État, l'idée d'imposer des sanctions budgétaires (c'est-à-dire une baisse du budget attribué pour l'année n+1 en cas de constat de non-respect des objectifs en matière de décarbonation) à un ministère, à un de ses services centraux ou déconcentrés ou à un établissement public, se heurte immédiatement à des obstacles : dans la mesure où les ministères ou les opérateurs de l'État n'ont pas de

³²³ La crainte de répercussions électorales ou politiques est un levier qui sera abordé plus loin dans le document. En revanche, il ne paraît pas souhaitable de faire de la menace de sanction personnelle envers les maillons de la chaîne hiérarchique d'une administration publique un levier en tant que tel, tant on sait que cela conduit à des jeux de mistigri ou à des recherches de boucs-émissaires peu propices à des dynamiques de transformation pérennes et partagées par une communauté de travail. Ce n'est de toute façon pas aujourd'hui la culture de l'administration française, contrairement à d'autres pays qui recourent au « *spoils system* » par exemple.

ressources propres (pour ce qui est du périmètre retenu pour le secteur « administration publique » dans le PTEF³²⁴), sur quoi faire porter la baisse du budget ?

On peut difficilement la faire porter sur le budget « d'intervention » (c'est-à-dire sur les moyens consacrés à la réalisation des missions) car cela revient à pénaliser les usagers, qui n'ont rien, et qui, on l'a dit, n'ont souvent pas la possibilité de choisir entre plusieurs « services publics » de l'État. Quant à le faire porter sur les budgets « support » (c'est-à-dire sur le fonctionnement, lequel est très contraint compte tenu du poids que représente la masse salariale, sur laquelle les marges sont très limitées), cela peut non seulement avoir aussi un effet sur les usagers mais également compliquer encore toute mise en place de la décarbonation.

La LOLF et son approche par « indicateurs de performance » pose pourtant les principes d'un système de bonus / malus mais celui-ci n'a jamais été concrètement mis en œuvre. Le malus se noie dans les objectifs de réduction de la dépense publique, tandis que le principe d'un bonus se heurte lui à cette même réduction de la dépense publique.

Ce type de principe avait été déployé lors de la mise en œuvre de l'initiative « État exemplaire » en 2015 : 5 % du budget de fonctionnement des ministères étaient mis en réserve en début d'année et délégué sous réserve de l'atteinte de certains indicateurs chiffrés illustrant la mise en œuvre de cette exemplarité. Ce dispositif a finalement été abandonné notamment en raison de la difficulté à définir des indicateurs pertinents et d'un manque de portage politique.

Reste que ce type d'outil peut néanmoins être envisagé sur certains cas précis, lorsqu'il s'agit avant tout de favoriser des évolutions organisationnelles : la mise en place de sanctions financières pour non-respect des obligations relatives à l'égalité professionnelles entre les femmes et les hommes (tel que le dispositif visant à un équilibre des nominations équilibrées³²⁵) est généralement considérée comme ayant porté ses fruits, peut-être parce que la mise en place des mesures en question ne suppose pas d'effort budgétaire particulier mais passe par des évolutions dans les procédures et les pratiques professionnelles et managériales.

S'agissant des **établissements publics**, le recours à des « contrats d'objectifs et de moyens » ou COM (au lieu des « contrats d'objectifs et de performance » - COP) est recommandé dans le rapport de la Cour des Comptes de février 2021³²⁶ car il permet d'associer les objectifs à des financements. Au-delà des limites déjà évoquées, la difficulté réside dans le caractère pluriannuel des COP qui deviendraient des COM, difficilement compatible avec l'approche annuelle des Projets de Loi de Finances.

³²⁴ Certains opérateurs inclus dans le périmètre de l'administration publique ont une activité commerciale plus ou moins marginale (IGN, ONF) mais qui n'est pas de nature à remettre en question le raisonnement développé tant elles dépendent des financements de l'État.

³²⁵ <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/277498.pdf>

³²⁶ <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-relations-entre-l'Etat-et-ses-operateurs>

Néanmoins, cette difficulté a déjà été résolue pour articuler les COG des organismes de sécurité sociale qui fixent une trajectoire budgétaire et des orientations générales pour 5 ans et la LFSS votée tous les ans au parlement. Les objectifs de performance fixés à chaque organisme du réseau, via les CPG, peuvent faire l'objet d'ajustements annuels qui s'inscrivent dans le cadre d'un bilan annuel de mise en œuvre des COG, appelé « dialogue de gestion ».

S'agissant des collectivités, une sanction financière s'inscrirait dans un contexte différent : un élu local peut faire le choix d'assumer une sanction financière, quitte à jouer sur la fiscalité locale pour équilibrer son budget, puisqu'une partie de la fiscalité locale est directement à la main des collectivités³²⁷. C'est le cas de certains maires qui préfèrent payer des amendes pour non-respect de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (dite loi SRU) plutôt que de respecter leurs obligations en matière de construction de logements sociaux³²⁸.

En outre, les usagers ont des moyens de « rétorsion » directs, via leur vote lors de l'élection suivante ou au travers de la possibilité de déménager si les impôts locaux sont trop élevés, par exemple³²⁹.

Par ailleurs, si les collectivités disposent d'une autonomie en matière d'organisation, l'État contribue à leur budget par l'intermédiaire de multiples transferts financiers, qui représentent environ 116 milliards d'euros sur les 200 milliards d'euros de budget des collectivités.

Une partie de ces transferts est « automatique » ou constitutionnellement dues comme la rétrocession de la TVA ou le transfert d'une partie du produit de taxes comme la TICPE. En revanche, l'État a plus de marges de manœuvre sur dotation globale de fonctionnement (DGF, qui représente environ 26 milliards d'euros), même si elle est libre d'emploi, ou sur les financements accordés pour encourager les investissements des collectivités et le développement économique et social des territoires. Ces financements représentent environ 10 milliards d'euros qui passent par différents dispositifs et fonds, souvent à la main des préfets (DETR, DSIL, DGV, DSID ou FNADT³³⁰). Ainsi, les dotations de soutien à l'investissement local se sont élevées à 8,2 milliards d'euros en 2019 et l'État a ainsi financé plus de 20 % des dépenses d'équipement des collectivités locales³³¹. Ce soutien a encore augmenté en 2021 pour atteindre 9,4 milliards d'euros, hors plan de relance.

³²⁷ https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/dgcl_v2/DESL/colloc2020/cl_en_chiffres_2020_web.pdf.

³²⁸ Cf. le rapport Repentin de janvier 2021 sur l'article 55 de la loi SRU qui pointe la mauvaise volonté de certains obligés et palie pour un renforcement des sanctions : https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Rapport%20Commission%20SRU_Loi%20post%202025.pdf

³²⁹ On voit mal en revanche ce type de discussion avoir lieu si une DREAL explique publiquement qu'elle ne peut pas contrôler un site SEVESO parce qu'elle n'a pas pu racheter suffisamment de véhicules, suite à une sanction budgétaire liée au fait que son parc de véhicules de service n'a pas été suffisamment électrifié : qui le citoyen considérera comme le « responsable » à sanctionner par le vote ?

³³⁰ Cf. par exemple <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/letat-investit-dans-les-territoires-consultez-la-carte-des-projets-soutenus-partout-en-france>

³³¹ Jaune 2021 transferts financiers de l'État aux collectivités, p.26.

L'État a dès lors plusieurs possibilités pour jouer sur les transferts financiers aux collectivités afin de les inciter à engager un processus de décarbonation interne :

- **Moduler à la baisse les DGF en cas de non-respect de certains critères de décarbonation** : cela pourrait concerner le fait de ne pas faire de bilan-carbone ou de ne pas avoir de plan de décarbonation, mais aussi la vérification du respect des obligations législatives et réglementaires sur le parc automobile, l'alimentation dans les cantines ou la rénovation énergétique des bâtiments.
- **Conditionner l'accès aux dispositifs d'aide à l'investissement a minima à la réalisation du bilan carbone et au respect des obligations en matière de transmission de données** (par exemple les consommations d'énergie des bâtiments dans le cadre du décret tertiaire) **et surtout à des objectifs vérifiables de réduction des émissions de GES et de prise en compte des enjeux énergie - climat.**

Des dispositifs de ce type existent déjà, à l'image ceux mis en place par les Agences de l'Eau, qui conditionnent les aides au fait que les services de distribution et assainissement renseignent des indicateurs les taux de fuite, les taux de conformité, etc., ou majorent les redevances en cas de taux de fuite excessif ou d'absence de plans d'actions pour les réduire.

On notera que l'impact environnemental et la contribution à la lutte contre le changement climatique font partie des critères d'attributions des crédits du plan de relance aux collectivités (comme à d'autres acteurs), même si l'effet de cette disposition est difficile à évaluer à ce stade. En revanche, de tels critères n'ont pas été intégrés dans les dispositifs DSIL ou DETR. Il s'agirait de faire de la transition bas-carbone un objectif de ces dispositifs, ce qui suppose également de revoir la gouvernance des instances présidant à l'utilisation de ces fonds, en accentuant par exemple le poids et le rôle de la DREAL ou des DDT comme garante de la bonne prise en compte des enjeux environnementaux et climat-énergie.

Enfin, le fonctionnement du FCTVA (6,5 milliards d'euros en 2021) pourrait être remanié afin de discriminer positivement les dépenses d'investissement « vertes » des collectivités (cf. aussi sur le sujet le § 4. II. D. sur les difficultés liées à la distinction entre dépense investissements et dépenses de fonctionnement).

Les modalités précises de mise en œuvre de tout ou partie de ces leviers pourraient être discutées entre l'État et les collectivités au sein de l'instance de concertation État-collectivités qu'est le « Comité des finances locales » et formalisées dans une future loi de programmation des finances publiques. Une telle proposition susciterait évidemment des débats politiques compliqués comme à chaque discussion sur les curseurs en matière de décentralisation. Mais elle ne doit pas être écartée *a priori* dès lors qu'un gouvernement déciderait de s'attaquer au sujet de la décarbonation en utilisant tous les leviers à sa disposition.

Notons enfin que ce type d'incitation financière pourrait également concerner les aides entre collectivités (par exemple les régions envers les communes).

2. La contractualisation entre État et collectivités pour inciter ces dernières à agir

a. La contractualisation du Pacte de Cahors pourrait intégrer une dimension environnementale

Le recours au contrat entre l'État et les collectivités présente l'avantage d'être moins « violent » que celui de la modulation des transferts financiers ou de l'imposition de critères uniformes, fussent-ils négociés avec les représentants des collectivités et votés par le Parlement, dans la mesure où il donne la possibilité de décliner les objectifs en fonction des spécificités locales. Il suppose cependant de partager les objectifs initiaux et de les définir clairement, faute de quoi la négociation court le risque de vider certains contrats de leur substance.

C'est le schéma qui a été ainsi retenu lorsque le gouvernement a souhaité en 2017 encadrer la hausse des dépenses des collectivités. Les discussions ont abouti au « Pacte de Cahors », accord politique entre l'État et les collectivités sur la limitation de la hausse des dépenses de fonctionnement de ces dernières, qui s'est ensuite traduit par la loi de programmation des finances publiques votée fin 2017. Cette dernière introduit le principe d'une contractualisation entre l'État et les collectivités, assortie d'un système de bonus / malus s'agissant des concours financiers de l'État. La contractualisation permet d'adapter l'objectif chiffré au cas par cas (autour d'un taux dit « pivot » de 1,2 % de hausse maximum des dépenses) pour tenir compte des spécificités locales. Le Pacte de Cahors a conduit à la signature de plus 300 contrats, ce qui donne une idée de l'ampleur du chantier si l'objectif est de contractualiser précisément sur un sujet de l'ampleur de la décarbonation.

La prochaine génération de contrat sur la maîtrise des dépenses des collectivités devrait avoir une approche différente : il s'agirait non plus d'encadrer l'évolution des dépenses de fonctionnement et de laisser une liberté d'action aux collectivités s'agissant des investissements, mais d'**exclure toutes les politiques de transition bas-carbone, qu'il s'agisse de dépenses d'investissement ou de fonctionnement, du périmètre des dépenses dont l'évolution serait contrainte**. La question pourrait d'ailleurs se poser d'exclure d'autres types de dépenses correspondant à des objectifs prioritaires du gouvernement. Cela suppose évidemment un travail de définition précise du périmètre concerné par l'encadrement des dépenses, au risque de voir toute dépense être étiquetée comme « relative à la transition bas-carbone ».

b. La contractualisation État collectivité sur la transition bas-carbone comme critère d'accès à certains dispositifs de financements octroyés par l'État.

Contractualiser pour accéder à des financements, pour assurer un minimum de planification territoriale et de cohérence : c'est le principe retenu pour des projets de revitalisation de territoires depuis quelques années³³², pour la nouvelle génération de

³³² Avec l'avantage d'associer un large panel d'acteurs d'un territoire : Pacte Lorraine en 2014-2016, Pacte Sambre – Avesnois – Tiérache en 2018 (<https://www.aisne.gouv.fr/Politiques-publiques/Pacte-pour-la->

« contrats plan État – région », pour les « accords de relance État – Région 2021-2022 »³³³ et les « Contrats de relance et de transition écologique » (CRTE) lancés en novembre 2020 par une circulaire du Premier ministre³³⁴.

Ces derniers ont vocation à regrouper toutes les démarches contractuelles existantes à une échelle *a minima* intercommunale et au maximum départementale et à couvrir l'ensemble des territoires d'ici mi-2021. La liste des sujets à abordés contenue dans la circulaire du Premier ministre comporte des sujets relatif à l'empreinte environnementale des collectivités concernées : parc automobile de la collectivité, consommation énergétique des bâtiments publics. Notons cependant qu'il n'existe pas à proprement parler de financements dédiés à ces nouveaux contrats mais la possibilité de solliciter – plus facilement ? – les financements du plan de relance.

Faire de la contractualisation une condition d'accès à des financements semble bien adapté à des projets de décarbonation interne. D'abord parce qu'il s'agit de financer des « actions » de transformation (investissements ponctuels pour la transformation organisationnelle, pour limiter la consommation d'énergie, etc.) et non pas des dépenses pérennes. Ensuite parce que la contractualisation permet une adaptation au contexte local, alors même que les transformations à mener peuvent dépendre largement, pour les collectivités, de leur « point de départ » (des actions ont pu déjà être menées dans le passé) et des spécificités des territoires : une commune dont l'immobilier est ancien aura des problématiques spécifiques ; une commune rurale aura des problématiques de mobilités distinctes de celles d'une commune urbaine ; les effets du changement climatique et les enjeux de résilience sont loin d'être uniformes, etc. L'approche territoriale a par ailleurs le mérite de permettre de mutualiser les moyens en matière d'ingénierie.

On peut dès lors imaginer, plutôt que de recourir à des contrats dédiés à la décarbonation, d'inclure dans le chantier des « Contrats de relance et de transition écologique » un volet concernant la décarbonation « interne », qui permettrait de couvrir de nombreuses collectivités, en déclinant un socle commun d'objectifs de décarbonation sur la base d'une trame nationale. L'avantage est de pouvoir envisager une généralisation de la décarbonation et d'inscrire des financements non pas dans des approches segmentées mais dans des stratégies globales. L'inconvénient réside dans la lourdeur du dispositif de contractualisation avec de nombreuses collectivités. Le risque est que les contrats se limitent à reprendre des actions déjà engagées et ne soient que des instruments de communication.

reussite-de-la-Sambre-Avesnois-Thierache), Plan Particulier Creuse en 2016 (<https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/pactes-territoriaux-l'Etat-s'engage-pour-redynamiser-la-creuse>) etc.

³³³ Voir <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/france-relance-une-mise-en-oeuvre-au-plus-pres-des-territoires> et

³³⁴ https://www.legifrance.gouv.fr/download/file/pdf/cir_45084/CIRC

3. Créer un fonds dédié à la décarbonation

Une autre approche pourrait consister en la création d'un « fonds d'appui à la décarbonation de l'administration publique », qui pourrait reprendre certains principes du Fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP) créé dans le cadre du projet « Administration Publique 2022 » (cf. partie 3. III. A.) ou des fonds mobilisés dans le cadre du plan de relance pour la transformation numérique de l'État et des territoires³³⁵. Il s'agit de passer par des appels à projets, les projets devant répondre à certains objectifs prioritaires de décarbonation. Les porteurs de projets évalueraient l'impact « carbone » ou « résilience » des projets soumis, afin d'optimiser l'efficacité des financements.

Un tel fonds pourrait financer des investissements matériels lourds comme des investissements immatériels (appui extérieur pour des réorganisations internes ou des projets numériques de dématérialisation, etc. – voir aussi débat *infra* sur le recours à des appuis extérieurs).

L'intérêt de ce type de dispositif est que ce fonds pourrait concerner l'ensemble de l'administration publique, sans séparer la sphère de l'État de celle des collectivités, inclure le volet public du secteur Santé, etc. et donc potentiellement financer des projets conjoints entre les services de l'État et les collectivités dans un territoire (mutualisation des bâtiments ou des flottes de véhicules, mutualisation de guichets fixes ou itinérants, etc.). La gouvernance pourrait alors être partagée entre l'État et des représentants des collectivités.

Dans ce cas, le fonds devrait respecter un certain équilibre entre les projets portés par l'État, les établissements publics et les différents types de collectivités, à l'image des dispositifs créés dans le cadre du plan de relance pour la transformation numérique de l'État et des territoires, qui prévoient des enveloppes dédiées aux différentes catégories de collectivités³³⁶. On pourrait aussi imaginer d'en déléguer une partie aux préfets de région pour garantir le financement de projets de « petites collectivités » (cf. aussi les discussions *infra* sur l'appui en matière d'ingénierie pour émarger à ce type de dispositif).

Enfin, il convient de mettre en place une gouvernance permettant de garantir qu'une analyse technique solide et étayée de l'impact des dossiers présentés (en matière de réduction des émissions de GES, de résilience, etc.) soit le critère principal d'octroi des financements. En effet, il ne s'agit pas de teinter de « vert » un dispositif de financement de la transformation des administrations publiques mais d'en faire l'objet principal de financement dédié. En ce sens, une gouvernance conjointe entre la CGDD et la DITP ou la DGAFP serait pertinente pour réunir les compétences en matière de décarbonation et de transformation de l'action publique.

³³⁵ https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/PlanRelance_annexe-fiche-mesures.pdf - page 155

³³⁶ https://www.transformation.gouv.fr/files/presse/2021_01_22_Dossier-de-presse_France-Relance-WEB_0.pdf

Reste que les dispositifs par appel à projet ne sont pas sans poser des difficultés : ils requièrent un savoir-faire en matière d'ingénierie administrative qui peut conduire à ce que certaines structures qui disposent de ces compétences et d'une certaine expérience en la matière obtiennent régulièrement des fonds tandis que d'autres, moins initiées, n'y accèdent jamais.

Notons que le lancement d'un tel fonds peut se combiner avec le principe d'une retenue sur les DGF pour les collectivités qui ne respecteraient pas un socle minimal d'obligations en matière de décarbonation ou avec celui d'une contractualisation, cette dernière donnant par exemple un accès privilégié aux ressources d'un fonds. Les montants prélevés dans le cadre d'un dispositif de pénalités pourraient d'ailleurs être alloués au fonds de transformation et réservés à des projets portés par des collectivités. Cela ne peut cependant être la seule modalité d'abondement d'un tel fonds. On peut en effet difficilement envisager que des dispositifs de « pénalités » ou retenues sur d'autres financements de l'État soient suffisants pour financer la totalité du fonds : l'objectif d'un dispositif de pénalité ou de malus est non pas de récolter un maximum d'argent mais bien d'inciter les collectivités à agir, avec l'espoir de ne plus avoir à pénaliser à court ou moyen terme.

4. « Sanctuariser » des lignes budgétaires, utiliser le « budget vert » et le « budget carbone » ?

La plupart des mesures envisagées pour la décarbonation de l'administration publique relèvent du budget de fonctionnement et d'investissement des entités (par opposition au budget dit « d'intervention » qui porte sur les financements liés aux politiques publiques : prestations, subventions, dispositifs de financement de l'économie ou des investissements, etc.). Pour s'assurer qu'une partie du budget de fonctionnement est bien consacrée à la « décarbonation », une option pourrait être de sanctuariser une ligne budgétaire dédiée dans le budget de fonctionnement des entités, notamment dans la sphère État puisque les collectivités sont aujourd'hui libres d'organiser leur budget comme elles le souhaitent (cf. considérations infra sur la transparence et la proposition d'imposer aux collectivités le vote du budget par fonction).

Cela étant, ce type d'approche n'est pas sans présenter des inconvénients :

- Les dépenses de décarbonation sont totalement imbriquées dans des dépenses indispensables pour le fonctionnement courant : il est de toute façon nécessaire de renouveler régulièrement le parc automobile, d'acheter des fournitures ou d'avoir recours à des marchés de travaux de maintenance, etc. De fait, la frontière entre un budget « décarbonation » et un budget « fonctionnement courant autre » serait difficile à tracer. Elle serait par ailleurs contradictoire avec le principe de faire de la décarbonation un enjeu irrigant l'ensemble des décisions relative à la « vie » d'une administration.
- Les besoins en matière d'investissements dépendent largement des conditions initiales très variées, sans même parler de la diversité des missions et des contextes territoriaux, en matière de dialogue social, etc. dans lesquels ces missions s'exercent. Comment dès lors initialiser le processus, identifier les

besoins et répartir une ligne budgétaire « dédiée » ? Les principes d'autonomie budgétaire des entités prévus par la LOLF ou celui de libre administration pour les collectivités ne sont pas que des choix politiques : ils intègrent l'expérience passée selon laquelle un minimum de marge de manœuvre au niveau d'une entité (fongibilité entre certaines lignes budgétaires, détermination des priorités d'investissements) est nécessaire à une bonne gestion alors qu'un cadre budgétaire hyper-rigide est facteur de dysfonctionnement et d'inefficacité.

- L'État pourrait l'imposer pour ses services et pour les opérateurs, mais cela semble plus compliquer plus les collectivités à moins d'imposer qu'une partie des dotations financières de l'État soit affectée à ces actions ?

En ce sens, les approches de type « budget vert » ou « budget égalité femme / homme », qui consistent à évaluer les impacts positifs ou négatifs des dépenses respectivement sur l'environnement ou sur la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes paraissent plus pertinents. Cependant, si on cherche à l'appliquer à la décarbonation avec un dispositif qui pourrait s'appeler « budget climat », se pose la question de la détermination d'un objectif chiffré (quelle part du budget devrait être « décarbonante » ?) et des critères à retenir pour qualifier une dépense de « décarbonante ». Le risque de « *greenwashing* » est en effet au cœur des critiques sur la mise en œuvre du « budget vert ».

Cette approche peut cependant être un outil méthodologique utile pour forcer les structures à s'interroger sur l'impact des décisions, par exemple pour les collectivités au moment du vote du budget. Elle a ainsi été retenue par de nombreuses villes ou métropoles (Paris, Lille Métropole, Strasbourg Eurométropole, Grand Lyon, etc.).

Elle pourrait aussi, dès lors que les méthodologies de mise en place de « budget climat » seront consensuelles et répandues, constituer un critère d'attribution de certains concours de l'État versés aux collectivités (cf. point précédent).

Encadré 24 : Le « budget vert » ou « budget climat », un outil mobilisable pour faciliter la décarbonation interne de l'administration

Dans le projet de loi de finances 2021, l'État a dressé une première analyse de ses dépenses sous l'angle environnemental, appelée budgétisation environnementale ou encore « *green budgeting* ». Il s'agissait de passer en revue l'intégralité des dépenses et de les évaluer sous différents prismes tels que l'atténuation des émissions de GES, l'adaptation au changement climatique, la gestion de la ressource en eau, l'économie circulaire, la gestion des déchets et des risques technologiques, la lutte contre les pollutions (air, sols et bruits) ou encore la protection des espaces naturels et de la biodiversité.

Côté collectivités territoriales, plusieurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ont procédé, avec l'appui de l'institut de l'économie pour le climat (I4CE)²¹², à l'analyse de leurs dépenses sous le prisme du climat (selon le référentiel des objectifs pour 2050 de la France dans le cadre de la SNBC) et de l'adaptation au changement climatique. Elles ont pu passer en revue l'ensemble ou la quasi-totalité de leurs dépenses d'investissement mais aussi de fonctionnement, afin d'identifier lesquelles avaient un impact favorable, défavorable ou neutre sur le climat et lesquelles traduisaient la résilience des territoires aux changements climatiques futurs.

Quelques Départements commencent également à impulser cette démarche.

Les deux méthodologies de référence utilisées, celle de l'Inspection Générale des Finances et du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable pour l'État et celle co-construite par I4CE et ses partenaires, sont intéressantes sous divers angles :

- Elles permettent d'identifier les impacts climatiques des dépenses, dans une logique de transparence et de valorisation des efforts, par exemple auprès de financeurs. Ce faisant, elles permettent d'afficher des ambitions en matière de lutte contre le changement climatique et une traduction concrète de celles-ci ;
- Elles aident les administrations à enclencher de nouvelles pistes d'étude liant finances et développement durable ;
- La démarche permet ainsi de mettre en lumière de nouveaux besoins en matière de *reporting* et de partage des données dans le suivi d'exécution des politiques publiques, de définir de nouveaux indicateurs d'impact environnemental ou encore d'élaborer de nouveaux critères d'utilisation des budgets (pour les subventions mais aussi pour le fonctionnement interne ou l'investissement) ;
- L'approche du « budget vert » permet également de favoriser la transversalité entre services autour de ce sujet et ainsi de redimensionner l'ensemble des politiques publiques sous l'angle non seulement économique mais aussi environnemental. Interroger l'action publique par les coûts à travers des outils d'analyse financière est devenu quasi systématique et il s'agit désormais de matérialiser par cette approche la recherche de performance environnementale.

Ainsi la méthode « évaluation climat des budgets locaux » co-construite par 5 collectivités (villes de Lille et Paris, métropoles de Lille, Lyon et Strasbourg)

et I4CE a permis de sélectionner 5 critères à réunir pour considérer un achat d'ordinateur comme « plutôt favorable » :

1. Une politique d'achats durables est en place dans la collectivité, qui comprend un volet recyclage (nécessaire pour limiter les impacts du numérique) ;
2. Les achats matériels sont amortis sur une durée de vie d'au moins 5 ans pour les ordinateurs et de 3,5 ans pour les smartphones (recommandation issue des travaux du Shift Project sur le numérique) ;
3. Les téléphones double-SIM sont systématiquement préférés à la solution du dédoublement des téléphones pour l'agent (recommandation issue des travaux du Shift Project) ;
4. L'achat reconditionné est systématiquement regardé et préféré si possible, ou à défaut l'achat d'appareils porteurs de logos environnementaux (TCO, EPEAT, label Ange bleu,...) (recommandation ADEME) ;
5. Une évaluation carbone est menée pour tout projet numérique (par exemple, la pose de panneaux d'affichage numérique, de l'éclairage connecté, smart).

Cet exemple illustre bien la possibilité de caractériser par quelques critères une dépense et l'intérêt méthodologique de cette approche qui oblige à s'intéresser à la fois aux procédures d'achat, aux questions organisationnelles, etc.

Il convient néanmoins de garder en tête quelques points de vigilance vis-à-vis de cette démarche :

- Elle suppose une méthodologie scientifique solide pour classer les dépenses dans les différentes catégories (favorable / neutre / défavorable), alors même que les connaissances scientifiques sur certains impacts évoluent encore de façon importante. Pour pallier cette difficulté, la méthodologie développée par I4CE et ses partenaires distingue, contrairement à la méthodologie IGF – CGDD utilisée par l'État, les dépenses « neutres » (qui n'ont pas d'impacts significatifs sur le climat) et « indéfinies » (qui ont a priori un impact, lequel n'est pas encore bien établi), avec le risque de voir la catégorie « indéfinie » représenter une part considérable du budget lors des premières analyses.
- La classification en un nombre limité de catégories (trois ou cinq seulement selon les méthodologies) a le mérite d'être lisible mais peut être grossière et ne doit pas être sur-interprétée. En outre, dans

l'approche développée à ce stade par I4CE, la cotation des dépenses sous le seul angle du changement climatique et de la résilience ne prend pas en compte d'autres impacts directs ou indirects sur l'environnement (qui peuvent ne pas aller dans le même sens que l'évaluation « climat »), ni la notion d'effets rebond ou la problématique des émissions importées. Cette méthodologie pourrait cependant être complétée et étendue à d'autres aspects de l'impact environnemental, à l'image de la méthode développée par le CGDD et l'IGF.

- La communication sur le sujet doit faire état de ces limites. La méthodologie développée par I4CE et ses partenaires présente de manière transparente les enjeux autour de chaque classification, les différents points de vue et les débats autour de telles classifications. Mais la tentation de communiquer uniquement sur le niveau de couleur et de passer sous silence la catégorie « indéfinie » peut être forte. De même, il importe de préciser que l'analyse ne vaut qu'au moment où elle a été faite et doit être mise à jour régulièrement selon l'accessibilité des données internes ou des avancées scientifiques. Cette mise à jour permettra aussi d'analyser les progrès réalisés (ou pas) par l'entité publique d'année en année.
- Il serait nécessaire de préciser que le classement est réalisé sur la base de critères objectifs visant à évaluer l'impact environnemental ou climatique de la dépense et que dès lors l'analyse ne vise en aucun cas à juger le bien-fondé d'une dépense qui peut être proposée et validée pour répondre à une pluralité d'objectifs autres qu'environnementaux ou climatiques.
- Enfin, autant certaines dépenses de subvention n'ont rien d'obligatoire, autant certaines dépenses liées au fonctionnement au quotidien d'une structure sont à la fois contraintes et déterminées par des choix antérieurs (âge des bâtiments, mode de chauffage) ou par l'offre disponible sur le marché (par exemple pour le renouvellement de véhicules de ramassage des déchets ou d'ordinateurs). Les leviers de « verdissement » des dépenses de fonctionnement ou d'investissement ne sont ainsi pas toujours immédiatement à la main des structures.

En tenant compte de ces limites, cette méthode doit faire partie du panel d'outils mobilisables par l'administration publique, d'autant que l'intérêt manifeste porté par les citoyens à ce type d'évaluation de l'usage de la dépense publique peut constituer un facteur de mobilisation important des élus et décideurs pour mener l'exercice.

Un « budget carbone » est un outil différent et complémentaire à « l'évaluation climat des budgets » puisqu'il donne un quota d'émissions (tCO₂eq) par politique publique

ou poste de dépense aujourd'hui et dans une démarche prospective (par exemple, la neutralité carbone en 2050) tandis que l'évaluation climat des budgets est une revue des impacts sur le climat de l'ensemble des dépenses votées par la collectivité, sans estimation CO₂.

L'outil que constitue le raisonnement par « budget carbone » paraît plus adapté qu'une ligne budgétaire sanctuarisée. Reste que la mise en place d'un « budget carbone » national pour toute l'administration publique se heurterait à des difficultés pratiques pour déterminer un point de départ homogène, fixer les modalités de répartition des efforts (alors même que les conditions initiales sont très différentes entre une entité dont les bureaux sont un bâtiment neuf ou dans une vieille cité administrative, par exemple), intégrer les collectivités dans le dispositif compte tenu du principe de libre administration, etc. L'État pourrait certes s'appuyer sur sa longue expérience de répartition des moyens (budgétaires et humains) mais celle-ci est loin d'être exempte de défauts.

On préférera donc faire de l'outil que constitue le « budget carbone » un outil méthodologique à utiliser intelligemment par les entités publiques, plutôt que le cœur d'une politique de décarbonation de l'administration publique qui ne serait plus pilotée que sous cet angle (de même que les politiques publiques sont trop souvent pilotées sous le seul angle de la dépense publique).

Précisons enfin que les outils sont complémentaires : le premier (évaluation climat du budget) permettant d'avoir une vision globale du budget et de ses impacts favorable ou défavorable sur le climat que ce soit sur l'atténuation des émissions ou l'adaptation au changement climatique ; le second (« budget carbone ») permettant de mesurer pour toute ou partie de l'activité si les actions de réduction des émissions votées au budget ont des effets et le cas échéant sont suffisantes ou pas pour atteindre des cibles fixées en matière d'atténuation.

C. Jouer de la transparence et faire de la décarbonation interne un enjeu électoral

Porter à la connaissance des électeurs de façon transparente les actions menées par une entité publique peut constituer une incitation forte à agir pour les élus qui ont autorité sur elle. Les actions de décarbonation doivent faire partie du bilan d'un « sortant » et du programme des candidats, et devenir ainsi un élément important pour les électeurs au moment de leur vote, et par conséquent une priorité pour les élus.

« Aujourd'hui de nombreux élus communiquent quand ils inaugurent un équipement neuf. Il faut qu'ils en arrivent à communiquer sur les bâtiments qui viennent d'être rénovés ! »
Un participant aux ateliers collaboratifs du 15 avril³³⁷

³³⁷ Pour un compte-rendu des ateliers, voir <https://theshiftproject.org/article/rapport-intermediaire-decarboner-administration-publique-15-avril-2021/>.

1. Rendre publics de façon proactive les éléments de diagnostic et les avancées en matière de décarbonation

Si l'ADEME, par l'intermédiaire de l'Association Bilan Carbone (ABC), met à disposition du public l'ensemble des bilans carbone qui lui ont été notifiés, ainsi que les plans d'action qui en découlent, force est de reconnaître qu'aucun bilan annuel ne fait l'objet d'une diffusion volontariste et médiatisée, qui permettrait de mettre en avant les entités publiques avancées en la matière et, par déduction ou même explicitement, celles qui sont peu ou pas engagées dans une démarche de décarbonation. Un effort de présentation et de synthèse des bilans carbone sur le site dédié de l'ADEME pourrait en partie répondre à cette préoccupation, même si ces informations seraient surtout vues et analysées par les acteurs concernés ou spécialistes.

On voit cependant la difficulté « politique » qu'aurait un gouvernement à communiquer massivement sur les avancées en matière de décarbonation en s'appuyant sur des bilans de l'ADEME et du CGDD. En effet, cela reviendrait sans doute (au moins en phase de transition) à pointer des propres défaillances, même si, au travers du baromètre des réformes prioritaires mis en place par le gouvernement³³⁸, on perçoit une volonté de transparence sur l'avancement de certains projets d'envergure (qu'il faut peut-être nuancer par la sincérité de l'appréciation portée sur le niveau d'avancement). Reste qu'un gouvernement volontariste en matière de décarbonation pourrait choisir cette voie ou avoir recours à une instance indépendante comme le Haut conseil pour le climat.

Par ailleurs, les collectivités n'apprécient pas toujours d'être « jugées » par l'État et encore moins que l'État communique publiquement son appréciation de leurs politiques, notamment lorsqu'il s'agit de sur leur gestion et leur fonctionnement. Notons néanmoins que le décret tertiaire prévoit que les acteurs n'ayant pas remplis leurs obligations de *reporting* sur la consommation énergétique des bâtiments sur la plateforme OPERAT soient listés sur un site public pointant les mauvais élèves, sur le principe du *"name and shame"*.

2. Instaurer des obligations à rendre compte de la décarbonation interne

Une obligation législative pourrait introduire **l'obligation pour les ministres de présenter chaque année devant le Parlement un bilan de la décarbonation de leur administration et des opérateurs dont ils ont la tutelle**. Cela aurait aussi le mérite de les forcer à endosser pleinement leur rôle de « manager » de leurs services.

Toutes les entités de l'administration publique ont aujourd'hui l'obligation de produire un rapport social (cf. décret du 30 novembre 2020³³⁹ qui liste notamment les sujets à aborder), un rapport sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, un rapport sur la mise en œuvre du télétravail. Même si, selon les cas, la forme est libre

³³⁸ <https://www.gouvernement.fr/lancement-du-barometre-des-resultats-de-l-action-publique>

³³⁹ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042592819>

ou semi-directive, ces rapports permettent de faire la transparence sur ces sujets, donnent des éléments de comparaison et de nourrissent le dialogue social avec les représentants du personnel et les réflexions internes sur l'évolution des organisations.

Ce sont aussi, dans les collectivités, des outils qui peuvent susciter un débat politique entre élus sur des sujets d'organisation interne qui restent souvent au deuxième plan. On notera d'ailleurs que les rapports sociaux des collectivités et des ministères (qui eux-mêmes rassemblent les éléments issus de leurs services déconcentrés et de leurs opérateurs) sont ensuite compilés par la DGAFP et la DGCL pour éditer le rapport annuel sur l'état de la fonction publique, qui peut aussi susciter un débat national.

Il pourrait être prévu de compléter ces rapports par un rapport annuel sur la décarbonation et la résilience ou pour éviter la multiplication des supports par **l'obligation d'intégrer des éléments relatifs à ces sujets dans le rapport social unique, qui deviendrait alors le « rapport social et environnemental », dans l'esprit du développement de la RSE dans l'administration publique**. Il s'agit à la fois d'un outil de dialogue social, de transparence interne et externe, et de mobilisation interne sur le sujet, qui ne pourrait que contribuer à une meilleure gestion de ces questions (voir aussi III.5.c).

3. Créer un observatoire de la décarbonation des collectivités

Une approche moins unilatérale s'agissant des collectivités territoriales serait de s'appuyer sur les instances de dialogue politique, financier et technique existantes entre elles et l'État, tels le Comité des finances locales (CFL)³⁴⁰, instance de discussion sur les questions budgétaires, et son émanation le comité national d'évaluation des normes (CNEN)³⁴¹, qui donne un avis consultatif sur les textes législatifs et réglementaires engendrant des contraintes sur les collectivités territoriales, ou l'observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL)³⁴².

La création d'un « **observatoire de la décarbonation des collectivités** » paraît dès lors pertinente. L'ADEME et le CGDD, ainsi que les associations d'élus (AMF, AdCF, ADF, Régions de France) transmettraient les éléments d'analyses factuels en leur possession (issus de la plateforme OPERAT par exemple). Cet observatoire pourrait à la fois faire un bilan et formuler des recommandations conjointes de l'État et des représentants des collectivités sur les freins à lever, les actions à mener de part et d'autres, en mobilisant les services centraux ou déconcentrés de l'État, le CNFPT, etc. Il aurait, entre autres missions, vocation à suivre le déploiement du plan de rénovation thermique des bâtiments publics et communiquer sur le respect de la programmation et de la planification des avancées en la matière.

³⁴⁰ <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/comite-des-finances-locales-cfl>

³⁴¹ <http://www.cnen.dgcl.interieur.gouv.fr/>

³⁴² <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/ofgl>

4. Renforcer la transparence sur les dépenses des collectivités

Afin de donner les moyens à un observatoire ou aux citoyens et à la société civile d'analyser les dépenses des collectivités, plusieurs mesures techniques renforçant la transparence de leur action des collectivités pourraient être mises en place.

Via une modification du Code général des collectivités territoriales, **certaines collectivités (à partir d'un budget de 60 millions d'euros par exemple³⁴³) pourraient être obligées de voter leur budget « par fonction »**, ce qui permettrait de mieux percevoir le poids de certains postes de dépenses et dès lors de mesurer les efforts en matière de sobriété, de rénovation énergétique, etc.

Ce qui pourrait certes être perçu comme un « contrôle » supplémentaire des collectivités serait surtout un moyen de mieux objectiver le coût budgétaire de certaines actions et donc de mieux calibrer les dispositifs à mettre en œuvre pour que le coût ne soit pas un frein à la décarbonation. Enfin, le vote d'un budget par fonction permettrait une mise en œuvre plus fine de la contractualisation entre État et collectivités sur la maîtrise de la dépense publique (cf. supra propositions sur une évolution du Pacte de Cahors).

A terme, **la question d'imposer aux collectivités l'utilisation de méthodologie type « budget vert » pourrait se poser**. Dès lors que l'on arrivait à normer la méthodologie utilisée pour réaliser cet exercice, **la publication d'une annexe « budget vert » lors du vote du budget par les assemblées délibérantes pourrait par exemple être rendue obligatoire pour les collectivités dont le budget dépasse par exemple 60 millions d'euros**.

5. Mobiliser la Cour des Comptes et les Chambres régionales et territoriales des comptes

Une autre voie pourrait être de recourir à la Cour des Comptes et aux Chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) dont les rapports sont suffisamment médiatisés pour influencer le débat public. L'impact des rapports négatifs de la Cour des Comptes sur la gestion de certaines collectivités n'est pas nécessairement décisif du point de vue électoral, mais elle peut susciter une prise de conscience des responsables politiques. En outre, les recommandations précises et publiques peuvent aiguillonner et faciliter des projets de réforme. Si les administrations concernées ne sont pas tenues d'appliquer les recommandations, les collectivités ont obligation d'en délibérer. De même, les structures concernées par des recommandations ont pour obligation de transmettre régulièrement un état des lieux sur la mise en œuvre des recommandations, ce qui oblige là encore à traiter régulièrement des questions abordées³⁴⁴.

³⁴³ Il s'agit du seuil retenu pour les contrats prévus dans le Pacte de Cahors évoqué un peu plus haut.

³⁴⁴ Si certaines recommandations sont effectivement mises en œuvre, de nombreuses structures se contentent de s'acquiescer de l'obligation de reporting des mesures adoptées. Une administration peut (et elle le fait souvent) considérer qu'une recommandation est non pertinente et ne pas la mettre en œuvre, se contentant d'en faire état dans son « reporting ».

La Cour des Comptes et les Chambres régionales et territoriales des comptes jouent aujourd'hui un rôle de contrôle juridictionnel de la gestion budgétaire et comptable des administrations de l'État, des établissements publics et des collectivités locales (y compris établissements publics locaux, etc.). Leur mission porte sur la régularité des comptes mais également sur la qualité de la gestion, ce qui peut les amener, sous cet angle, à formuler des recommandations qui dépassent les seuls sujets budgétaires et comptables *stricto sensu*.

Les investisseurs financiers ont fait du risque climatique un risque financier à intégrer dans leur appréciation de la santé financière d'une entreprise privée, ce qui a conduit par exemple les agences de notation à intégrer une grille d'analyse de la résilience au changement climatique parmi leurs critères de notation³⁴⁵. Le gouvernement français soutient par ailleurs les travaux de la « *task force on climate-related financial disclosure* »³⁴⁶ qui propose que les entreprises privées et les organismes publics soient transparents sur les risques liés au changement climatique et à la raréfaction des énergies fossiles que leur activité encourt, sur les mesures adoptées pour y faire face, etc.

De la même façon, la mise en œuvre d'actions de « décarbonation » devrait être un élément constitutif de la bonne gestion de toute entité publique, dans la mesure où cela contribue à sa résilience et à la capacité à accomplir ses missions. Au-delà d'être inscrite comme objectif pour tous les services de l'État et ses opérateurs, **la prise en compte des enjeux de décarbonation et de résilience pourrait être un des sujets examinés par la Cour des Comptes et les Chambres régionales et territoriales des comptes, au titre de la gestion des risques permettant de garantir la stabilité financière**. Si les agents de ces structures n'ont pas aujourd'hui les compétences techniques pour apprécier le contenu d'un plan d'action de décarbonation, ils pourraient dans un premier temps et *a minima* regarder l'existence d'un bilan carbone couvrant les scopes 1,2 et 3, l'existence d'un plan d'action et d'un suivi de ce plan d'action, au titre du contrôle de la régularité des activités d'une structure.

En outre, au titre de sa mission d'évaluation des politiques publiques³⁴⁷, la Cour des Comptes pourrait se saisir de ce sujet et mener des missions sur la décarbonation et la résilience, de même qu'elle envisage de se pencher sur les questions de développement durable. Le Parlement peut aussi demander à la Cour des Comptes des rapports sur ce sujet.

On notera avec intérêt que le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dit « 4D ») prévoit, dans son article 74³⁴⁸, de « faire évoluer le

³⁴⁵ Cf. par exemple les efforts déployés par Moody's en matière d'évaluation du risque climat : <https://www.lesechos.fr/finance-marches/marches-financiers/moodys-va-integrer-le-risque-climatique-pour-affiner-ses-notations-1040648>

³⁴⁶ <https://www.fsb-tcfd.org/>

³⁴⁷ <https://www.ccomptes.fr/fr/cour-des-comptes/role-et-activites>

³⁴⁸ Cf. exposé des motifs du P.J.L. : https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000043496065/?detailType=EXPOSE_MOTIFS&de_taiild=

rôle des Cours régionales et territoriales des comptes, en ouvrant la possibilité au conseil régional ou au conseil départemental, de saisir la CRTC compétente d'une demande d'évaluation d'une politique publique relevant de leur compétence et en donnant la possibilité aux CRTC de se saisir elle-même d'une politique publique pour en évaluer la mise en œuvre territoriale ».

6. Développer la labellisation

Dès lors que les actions menées pour décarboner le fonctionnement interne feraient partie de l'agenda politique, la capacité à caractériser simplement les efforts réalisés est un outil important. Cette approche fait partie des arguments en faveur de l'usage du « budget vert » (cf. encadré n°24), qui permet d'illustrer de façon simple et synthétique l'importance accordée par l'État ou les collectivités aux enjeux environnementaux. Le recours à la labellisation est un autre levier qui a plusieurs avantages :

- un label fournit, contrairement aux résultats d'un bilan carbone par exemple, un élément facilement valorisable en communication interne ;
- il suppose de mener une démarche globale et continue (point de situation, plan d'action, suivi régulier du respect des engagements, etc.) qui permet d'installer la décarbonation au cœur des préoccupations quotidiennes.

C'est donc à la fois un outil de communication externe et un levier managérial intéressant, dans un contexte où de nombreux agents publics sont soucieux de l'image dégradée qu'a l'administration auprès du grand public.

L'ensemble de l'administration publique devrait être incitée à s'engager dans des démarches d'obtention du label AFNOR « relations fournisseurs et achats responsables »³⁴⁹, voire du label « RSE ».

Pour aller plus loin, **une discussion pourrait être engagée avec l'AFNOR ou avec l'ADEME**, qui pilote le label Cit'ergie pour les collectivités³⁵⁰, **pour créer un label « administration décarbonée »** (ou « service décarboné »).

Notons qu'il existe déjà un dispositif de labellisation « développement durable » pour les établissements d'enseignement supérieur : le « Label DD&RS », fruit du travail collectif d'une dizaine d'universités et de grandes écoles, de la Conférence des grandes écoles, de la Conférence des présidents d'université (CPU), du ministère en charge du développement durable, du ministère en charge de l'enseignement supérieur et du Réseau français des étudiants pour le développement durable (REFED). 37 universités ou grandes écoles sont aujourd'hui labellisées³⁵¹. De même, le

³⁴⁹ <https://certification.afnor.org/developpement-durable-rse/label-relations-fournisseur-responsables-et-achats-responsables>

³⁵⁰ <http://citergie.ademe.fr/>

³⁵¹ <https://www.label-ddrs.org/index.php/les-acteurs-du-label/les-etablisements-labellises?start=30>

ministère de l'Éducation nationale encourage les établissements scolaires à recourir au label E3D (École/Établissement en démarche de développement durable).

En outre, un certain nombre de labels initiés par des acteurs publics sensibilisés à des problématiques de décarbonation, avec le soutien des pouvoirs publics, pourraient également être promus, tel par exemple le label « numérique responsable »³⁵² promu par l'Institut du numérique responsable qui rassemble des acteurs publics (établissements publics, collectivités) et privés³⁵³.

Lors du comité interministériel « Égalité et citoyenneté » du 6 mars 2015, le gouvernement avait pris l'engagement que tous les ministères seraient labellisés « diversité » et « égalité entre les femmes et les hommes ». Cela s'est traduit par une réelle mobilisation aboutissant à la labellisation de nombreux ministères. De la même manière, **le gouvernement pourrait donc s'engager à ce que tous les ministères obtiennent une labellisation relative à la limitation des émissions de GES et à la résilience aux changements climatiques, et des labellisations sectorielles.**

Dans tous les cas, le risque de « *green washing* » étant réel, il conviendrait au préalable d'établir une analyse des labels existants et de leur contenu. L'ADEME et/ou une mission du Conseil général de l'environnement et du développement durable pourraient mener une analyse comparative des labels et la rendre publique afin que les acteurs s'engagent dans des démarches de labellisation pertinentes et afin que le grand public, auprès duquel l'obtention d'une labellisation serait valorisée, ait une vision claire de ce que signifie telle ou telle labellisation.

7. Un « carboscore » pour illustrer les efforts de décarbonation ?

De la même façon que les labels constituent un levier intéressant, certains acteurs plaident pour la création d'une « note carbone » qui pourrait être calculée pour une structure administrative (qui pourrait également s'appliquer à certains secteurs serviciels privés) ou d'un indicateur simple, à l'image des étiquettes de performance énergétique pour les appareils électro-ménagers, de performance énergétique des logements, ou du nutri-score. Il ne s'agirait pas de remplacer la réalisation de bilan carbone, mais d'utiliser les résultats de ce dernier pour en tirer une « note », un « index » ou un « score ».

Sans méconnaître les limites de ce type d'outil et le risque lié à la simplification, il présente plusieurs avantages : celui de pouvoir communiquer, comme pour un label, mais aussi de 1) pouvoir se comparer et susciter une forme d'émulation et 2) servir de support pour fixer des objectifs de progrès.

Des outils de ce type ont d'ailleurs déjà été mobilisés concernant l'égalité professionnelle. Depuis le 1^{er} janvier 2019, les entreprises privées sont soumises à l'obligation de publication de l'index de l'égalité professionnelle entre les femmes et

³⁵² <https://label-nr.fr/>

³⁵³ <https://institutnr.org/inr-numerique-responsable>

les hommes et de présentation des résultats dans les instances de dialogue sociale, et font l'objet d'une amende de 1% de la masse salariale si l'index est inférieur à 75/100³⁵⁴. Pour le secteur public, le calcul et la publication d'un index unique ne sont pas obligatoires (contrairement à la rédaction d'un plan d'action, dont l'absence est sanctionnée par une pénalité financière) mais la loi du 6 août 2019 dite de « transformation de la fonction publique » impose à chaque employeur public d'intégrer des indicateurs de situation comparée des femmes et des hommes dans son rapport social unique, lequel fait l'objet d'une présentation dans les instances de dialogue social. Des indicateurs de référence, s'inspirant de l'index en vigueur pour le secteur privé, ont été construits à l'appui de cette obligation³⁵⁵. Si, comme souvent dans ce genre de situation, les indicateurs retenus et la façon de les traduire en une « note » sont contestés, et en dépit des risques d'optimisation des actions pour maximiser la note sans forcément avoir l'approche systémique de l'égalité professionnelle nécessaire à des évolutions profondes et pérennes, les acteurs impliqués reconnaissent que cet outil et ses conséquences en termes d'image ont le mérite de mobiliser à la fois les équipes de direction et l'ensemble de la communauté de travail.

Un dispositif similaire d'obligation de calcul d'un index de décarbonation, avec obligation de le rendre public et de le présenter dans les instances du dialogue social pourrait donc être construit, ce qui suppose d'établir une méthodologie de calcul solide et justifiable et renvoie à la capacité à mieux mesurer l'existant à la fois dans chaque structure et au niveau national pour disposer de points de comparaison pertinents (cf. 3. I. A.).

V. S'organiser et travailler autrement pour décliner concrètement la décarbonation

A. Mettre en place une organisation adaptée pour la mise en œuvre concrète sur le terrain

Il ne s'agit pas ici de définir une organisation idéale applicable dans toutes les structures. Cela n'aurait pas de sens vu la diversité des contextes et alors qu'on a déjà insisté et qu'on insistera à nouveau sur la nécessité de donner des marges de manœuvre aux structures (par la déconcentration par exemple) et aux agents eux-mêmes pour donner plus de chance de réussite à un plan de décarbonation. Pour

³⁵⁴³⁵⁴ <https://www.service-public.fr/professionnels-entreprises/actualites/A14622>

³⁵⁵ <https://www.fonction-publique.gouv.fr/indicateurs-de-letat-de-la-situation-comparee-des-femmes-et-des-hommes-ecarts-de-remuneration-et-de>

autant, sur la base des échanges avec des agents publics menés tout au long de la préparation de ce rapport (que ces agents soient directement impliqués dans la mise en œuvre de plans de décarbonation ou qu'ils exercent dans des structures engagées avec plus ou moins de succès sur le sujet)³⁵⁶, certains principes ont pu être identifiés.

Tout d'abord, il s'agit de **faire de la décarbonation et de la résilience une mission attachée à un poste clairement identifié dans l'organigramme avec les moyens d'agir**. On parle ici de moyens financiers mais aussi de la capacité à mobiliser des compétences internes (et le cas échéant un appui externe) pour réaliser un bilan carbone, établir un plan d'action, mener un suivi régulier, conduire le changement, etc. En effet, un plan de décarbonation suppose à la fois une approche technique des sujets pour choisir les solutions techniques optimales et des compétences en matière de gestion de projet et de conduite du changement.

Cette mission doit être pérenne : trop souvent, la réalisation d'un bilan carbone ou d'un plan d'action est perçue comme une mission ponctuelle (qui peut être confiée à un stagiaire, un agent en attente d'affectation, etc.), ce qui aboutit assez inévitablement à un défaut de suivi et/ou à une perte de temps et d'énergie quand le sujet revient à la surface épisodiquement.

Cela étant, il en va de la décarbonation comme d'autres projets transversaux internes au long cours menés dans n'importe quelle structure publique ou privée : **il ne suffit pas d'identifier une personne « responsable » ou un poste dans l'organigramme, fussent-ils rattachés à la direction et dotés de moyens humains et financiers, pour obtenir des résultats**.

Ainsi, dans la sphère État, les expériences passées relatives au développement durable, à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, à la promotion de la diversité ou à la prise en compte du handicap démontrent que la nomination d'un ou une « Haut fonctionnaire », l'inscription du sujet dans le portefeuille d'un ou une membre de cabinet, la désignation d'un chargé de mission auprès de la direction générale d'une administration centrale ou de la direction d'un service déconcentré sont insuffisantes : si ces mesures ont des vertus symboliques et sont nécessaires pour marquer l'importance accordée à la thématique, elles suffisent rarement à enclencher des dynamiques globales et sont trop dépendantes des personnes désignées et de leurs compétences³⁵⁷.

³⁵⁶ Cf. compte-rendu de l'atelier collaboratif mené sur cette question lors de la présentation du rapport intermédiaire « décarboner l'administration » : <https://theshiftproject.org/wp-content/uploads/2021/05/Compte-rendu-Atelier-2.pdf>

³⁵⁷ Ce sont d'ailleurs souvent les mêmes personnes qui cumulent les fonctions de Haut-fonctionnaire à la diversité, à l'égalité homme – femme, au handicap, etc., qui jonglent entre les casquettes et qui soumis à de multiples obligations de « reporting » sur les différents sujets, peinent à mener des projets approfondis. Les missions de ces Hauts-Fonctionnaires mélangent par ailleurs trop souvent des objectifs de transformation interne et des objectifs d'intégration d'un sujet dans les politiques publiques relevant du ministère concerné. Or, pour prendre un exemple, décarboner la Direction de la Législation Fiscale (c'est-à-dire limiter l'empreinte carbone de son fonctionnement) et regarder dans quelle mesure certaines

Dans le même ordre d'idée on peut douter que la nomination d'un « référent mobilité » en administration centrale, dans les préfectures de région et chez les opérateurs ayant une flotte de plus de 100 véhicules, prévue par la circulaire du Premier ministre du 13 novembre 2020 sur la nouvelle gestion des mobilités³⁵⁸ ait à elle seule un effet concret.

Deux mesures complémentaires peuvent permettre d'éviter cet écueil :

- le projet doit être « sponsorisé » par l'équipe de direction, au-delà de l'indispensable affichage politique évoqué publiquement par les « décideurs » (ministres, élus, directeurs généraux). Cela signifie que la personne chargée de piloter la décarbonation est rattachée pour cette mission à l'équipe de direction, avec un accès facile, et que cette équipe de direction est régulièrement impliquée dans les éventuels arbitrages ayant trait à la décarbonation et dans le suivi de la mise en place de cette dernière (et montre l'exemple elle-même, évidemment) ;
- La deuxième mesure consiste à constituer un réseau de correspondants ou d'ambassadeurs dans chaque service, sur chaque site pour les structures multi-sites, ayant vocation à porter les principaux messages et à recueillir les propositions ou les critiques. Cela peut prendre des formes différentes en fonction des contextes : mission explicitement identifiée dans une fiche de poste, avec ou non décharge de temps, recours uniquement au volontariat ou désignation en cas d'absence de volontaires pour assurer un maillage suffisant, etc.

Un exemple d'organisation : la démarche « Administration durable » du Conseil départemental du Nord.

A travers la politique « Nord durable » lancée en novembre 2019, l'exécutif du Conseil départemental du Nord entend modifier ses pratiques mais aussi accompagner la mobilisation de l'ensemble des acteurs du territoire pour une transition écologique et solidaire. La nécessité d'avoir un volet interne est apparue comme une évidence : d'abord parce que le Conseil départemental du Nord est une grosse structure et un gros employeur du département (8 000 agents et 2 600 assistants familiaux répartis sur le territoire, 200 collèges, etc.), ensuite parce que l'exemplarité du fonctionnement de la collectivité est apparue comme essentielle pour

niches fiscales favorisent les émissions de GES sont deux projets complètement différents, qui nécessitent des compétences différentes, etc.

³⁵⁸ <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/circ?id=45080>

réussir à porter le projet sur l'ensemble du territoire. Le volet interne du projet « Nord Durable » est donc systématiquement mis en avant au même titre que le volet relatif aux politiques publiques portées par le conseil départemental³⁵⁹.

Avec ses, l'administration départementale s'est donc engagée à transformer durablement ses mobilités, consommations et pratiques internes. Cette mobilisation générale pour une administration responsable et exemplaire se traduit par 10 engagements concrets avec un plan de 30 actions prioritaires, faisant écho aux 10 engagements Nord durable des politiques départementales destinés aux habitants du département.

Le projet s'appuie sur une organisation alliant un pilotage stratégique volontariste à une animation de terrain. Une direction de projet a été créée et rattachée au Directeur général des services (DGS), lequel s'est impliqué personnellement dans la démarche en étant le « super sponsor » du projet et en pilotant un comité de suivi bimestriel.

Afin de mobiliser l'ensemble de la communauté de travail, différents sont mobilisés :

- 10 pilotes parmi lesquels une Directrice générale adjointe, des directeurs et agents, conduisent les engagements en mode projet,
- Des référents opérationnels contribuent à la mise en œuvre du plan d'actions,
- 15 collectifs expérimentateurs sont accompagnés en tant que « testeurs » de plans d'actions 100 % durables
- Plus de 90 « colibris », agents volontaires dotés d'une lettre de mission du DGS sous-couvert de leur hiérarchie, diffusent les éco-gestes, mobilisent leurs collègues et remontent les initiatives lancées sur le terrain. Ils ne bénéficient pas d'une prime particulière. Impliqués dans une communauté d'échanges dynamique et dans l'animation de la démarche, leurs actions sont valorisées via la communication interne sur les avancées du projet. Leurs propositions ont été intégrées à la Saison 2 de l'Administration durable qui a enrichi le plan initial.
- Enfin, à compter de la campagne d'entretiens professionnels de 2020, des objectifs de développement durable individuels ou collectifs ont été intégrés aux objectifs annuels pour une prise de conscience générale : tous les agents sont concernés quelque soient leurs missions. Certains

³⁵⁹ Cf. par exemple le document de bilan paru en 2021 : https://lenord.fr/jcms/prd1_676041/rapport-2021-sur-la-situation-en-matiere-de-developpement-durable-du-departement-du-nord

services de la collectivité placent ainsi la décarbonation interne dans leur projet de service.

Si la traduction concrète de cette organisation n'en est, logiquement, qu'à ses débuts, des premiers changements visibles apportent plus de sobriété dans les services : fin du plastique, contenants durables, marchés responsables, réduction des impressions, tri sélectif... L'organisation retenue a été un facteur important de la mobilisation collective : la dynamique semble bien lancée pour une démarche irréversible de transformation des pratiques

B. Raisonner à long terme et à l'échelle territoriale et coopérer entre administrations

Qu'il s'agisse de commande publique, de choix en matière de système d'information, de plan de rénovation énergétique des bâtiments, de distribution de l'eau, de choix des implantations territoriales des administrations, la prise en compte des enjeux d'émissions de GES et surtout de résilience suppose de **raisonner à long terme**. Cela nécessite des outils de planification (schéma directeur immobilier, schéma directeur des systèmes d'information, schéma directeur pour la distribution de l'eau ou la gestion des déchets, etc.).

Raisonner à long terme suppose de **sortir du carcan de l'annualité budgétaire et des raisonnements de court-terme sur la réduction des dépenses** (cf. aussi partie 4. II. D. sur le financement de la décarbonation de l'administration publique). En effet les décisions et les investissements d'aujourd'hui déterminent les économies (ou les dépenses) en matière énergétique et la capacité de résilience (ou les fragilités) de demain.

L'articulation avec les outils de planification existants en matière de climat (PCAET, SRADDET) est par ailleurs indispensable pour consolider **une approche territoriale associant l'ensemble des acteurs locaux de l'administration publique et au-delà**. C'est un des sujets abordés par le projet « stratégie de résilience des territoires » mené par le *Shift Project*³⁶⁰. Pour prendre un exemple très simple, il ne servirait à rien de mener un travail sur les plages d'accueil du public dans certains services administratifs sans se coordonner avec d'autres acteurs ayant également un guichet, si l'objectif est de limiter les déplacements des usagers.

L'exemple des établissements scolaires illustre la nécessité de rassembler tous les acteurs d'un territoire pour réussir la décarbonation : cf. encadré n°25 ci-dessous. La situation est évidemment liée à la gouvernance spécifique qui réunit les collectivités

³⁶⁰ <https://theshiftproject.org/article/manuel-resilience-elus-et-collectivites/>

et le ministère de l'Éducation nationale (ou de l'Agriculture pour les lycées agricoles) mais elle montre bien combien la coopération entre acteurs est indispensable.

Encadré 25 : La décarbonation des établissements scolaires : une illustration du besoin de coordination entre acteurs

1. Un enjeu majeur

La réduction des émissions de GES des établissements scolaires représente un enjeu quantitatif majeur : il suffit pour en prendre conscience de se rappeler qu'ils représentent environ la moitié des surfaces de bâtiments relevant des collectivités territoriales, et environ 15 % du parc tertiaire français (public et privé).

Les bilans carbone réalisés par plusieurs collectivités ayant souhaité présenter leurs résultats par mission autant que par poste d'émissions montrent également l'importance des établissements scolaires : les lycées représentent ainsi 40 % des émissions dans le bilan carbone du conseil régional de Bretagne réalisé en 2018, lequel s'est efforcé de tenir compte des déplacements des élèves³⁶¹ ; les collèges publics représentent quant à eux plus de la moitié des émissions de GES du conseil départemental du Nord.

Par ailleurs, la question de l'exemplarité prend une dimension encore plus importante dans les établissements scolaires puisqu'il y a là un levier majeur pour influencer à long terme l'ensemble de la société. L'appropriation par les enfants des enjeux de durabilité et des éco-gestes ne peut qu'être favorisée par le fait qu'ils évoluent, à l'école, dans un environnement qui met concrètement en pratique ces principes.

« A l'entrée au collège, les enfants – et les parents ! – sont particulièrement disposés à changer leurs habitudes : on peut les inciter à recourir au vélo ou aux transports en commun, leur apprendre à limiter le gaspillage alimentaire, à économiser l'énergie, etc. C'est une opportunité incroyable pour diffuser une culture de la « durabilité » dans toute la société.

Une responsable des établissements scolaires au sein d'un conseil départemental

2. Une prise en compte très variable du sujet

Les sources de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans les établissements scolaires sont les mêmes que pour toute entité publique (recours à des déplacements « décarbonés », réduction de la

³⁶¹ Cf. https://www.bretagne.bzh/app/uploads/20_DCEEB_SERCLE_01_bilan.pdf – page 10.

consommation énergétique des bâtiments, décarbonation de l'alimentation, maîtrise des usages numériques, optimisation des usages des bâtiments et du foncier, etc.).

De très nombreuses actions, d'ampleur et de portée différentes, mais qui vont toutes dans le bon sens, sont déjà largement déployées dans de multiples établissements scolaires (cf. également les exemples concernant les établissements scolaires dans les chapitres thématiques) :

- Recours à un approvisionnement local et de saison dans les restaurants scolaires, mise en place de menus alternatifs ou végétariens, réduction du gaspillage alimentaire, recours à des « plateaux - assiette » pour limiter les consommations d'eau et d'énergie liées à la vaisselle, information des élèves et parents sur l'empreinte carbone et l'origine des aliments, etc. dans les restaurants scolaires ;
- Réduction des consommations énergétiques des bâtiments ou des logements de fonction³⁶². Cela passe par exemple des rénovations, par le biais de contrats de performance énergétique passés par les collectivités avec des opérateurs du secteur de l'énergie auxquels des objectifs de réduction des consommations sont fixés et/ou en calculant les budgets alloués aux établissements sur la base d'une trajectoire de réduction de la consommation énergétique³⁶³ ;
- Optimisation des surfaces des établissements (fin des classes attribuées à un professeur, utilisation des réfectoires comme salle de permanence, etc.) et mise à disposition des bâtiments scolaires (salles de classe, centre de documentation, équipements sportifs, parkings, internats) pour d'autres usages, notamment au profit d'associations, en dehors des périodes d'usage pour la scolarité (le soir et le week-end ou pendant les vacances pour des centres de loisirs, des colonies de vacances, etc.) ;
- Suppression des parkings autos pour les personnels pour les établissements scolaires situés en ville et desservis par les transports en commun, développement des parkings à vélos, etc.

³⁶² Cf. par exemple le plan « énergie lycée » du conseil régional de Bretagne :

<https://www.bretagne.bzh/actions/grands-projets/energie-lycees/> ou les actions engagées par le conseil départemental du Nord sur ses collèves (https://delibcitoyens.lenord.fr/webdelibcitoyen/files/unzip//seance_282796/142_r1580290499799.pdf#search=%22maîtrise%20%C3%A9nergies%22).

³⁶³ Cf. exemple de la Gironde : la première génération de CPE, sur la période 2008-2017 avait permis de réduire de 21 % les émissions de GES des collèves girondins.

Cependant, les témoignages recueillis lors des travaux conduisant à l'établissement de ce rapport ont aussi montré des exemples de « trous dans la raquette » dans les actions menées, par exemple sur les émissions liées aux usages numériques ; d'établissements où le sujet, quand il n'est pas tout simplement en dehors du radar, n'est clairement pas une priorité ou est surtout un enjeu de communication pour l'image de l'établissement ou d'affichage vis-à-vis de la hiérarchie sans traduction concrète réelle ; de communication déficiente sur le sujet envers les personnels (aucune communication active sur les éco-gestes, par exemple) ; de réticences à soutenir les actions ou projets proposés par tout ou partie du personnel qui iraient au-delà des directives reçus par les autorités compétentes, etc.

Dans le même temps, on constate que seuls trois établissements scolaires ont déposé un bilan carbone dans la base ADEME. Cela traduit certainement le fait que le seuil d'assujettissement fixé par la loi n'est pas adapté au contexte des établissements scolaires : ne s'appuyant que sur le nombre de salariés, il n'inclut en conséquence que de très gros établissements scolaires, sans tenir compte du fait que les émissions d'un établissement sont liées à une activité impliquant des usagers (les élèves) présents en permanence. Mais cette absence de bilan carbone reflète aussi le fait que les différents postes d'émissions renvoient à des leviers détenus par différents acteurs.

« Je veux bien intégrer dans le bilan carbone de mon conseil départemental les bâtiments scolaires. Mais les déplacements des élèves ou des professeurs, cela va trop loin, ce n'est pas mon sujet ».

Un Directeur général des services d'un conseil départemental

3. Une gouvernance spécifique...

En effet, les établissements scolaires français présentent la caractéristique d'être sous une double « tutelle »³⁶⁴ :

- celle du ministère de l'Éducation nationale (ou du ministère chargé de l'agriculture pour les établissements relevant de l'enseignement agricole) en ce qui concerne le volet pédagogique. Le personnel éducatif (enseignants, surveillants, conseiller principal d'éducation) et la direction (pour les établissements publics) relèvent du ministère de l'Éducation nationale (ou du ministère chargé de l'agriculture pour les établissements relevant de l'enseignement agricole).

³⁶⁴ Cf. par exemple la présentation des compétences des collectivités sur le site du ministère chargé de l'éducation nationale : <https://www.education.gouv.fr/les-collectivites-territoriales-8138>

- celle des collectivités compétentes (commune pour les écoles maternelles et primaires, conseil départemental pour les collèges et conseil régional pour les lycées) pour ce qui concerne la construction, la reconstruction, l'extension, l'entretien, l'équipement et le fonctionnement des établissements et la restauration scolaire. Ainsi, le budget de fonctionnement (pour payer les factures de consommation d'énergie et d'eau, financer les travaux ou les restaurants scolaires, mais aussi acheter le matériel pédagogique) est attribué à chaque établissement par la collectivité compétente (ou géré par la collectivité quand celle-ci délègue certaines activités comme la restauration scolaire à des prestataires). Les personnels d'entretien, de restauration et de gardiennage relèvent également de la collectivité territoriale compétente (sauf bien sûr pour les missions qui sont délégués à des prestataires, par exemple pour la restauration scolaire), qu'ils soient directement salariés de la collectivité pour les établissements publics ou financés (au moins en partie) par un budget alloué par la collectivité pour les établissements privés.

On notera également que les transports scolaires relèvent des compétences des conseils régionaux, que les communes ou intercommunalités sont responsables en matière de foncier, d'aménagement urbain (pistes cyclables, etc.) et de transport en commun, ce qui rajoute dans le paysage institutionnel un ou plusieurs acteurs supplémentaires parmi les détenteurs de leviers relatifs à des actions de décarbonation.

La diversité des « donneurs d'ordre » des établissements scolaires, la multiplicité des acteurs en jeu peut ainsi conduire à une forme de dilution des responsabilités qui peut compliquer la mise en place d'un plan de décarbonation complet et efficace.

Prenons quelques exemples :

- les règles en matière de déplacements professionnels (par exemple pour des formations) ne sont pas édictées par les mêmes autorités pour des personnels qui travaillent dans le même établissement et peuvent être différentes (par exemple pour définir les cas où le recours à l'avion est autorisé), ce qui ne facilite pas la gestion au quotidien d'une communauté de travail.
- les infrastructures numériques (réseau, connexion, wifi) et les terminaux (ordinateurs ou tablettes) sont fournis par les collectivités mais les modalités de recours au numérique pour des besoins pédagogiques relèvent de la compétence des ministères de l'Éducation nationale et de l'Agriculture. Cela suppose une coordination importante pour bien calibrer les infrastructures et les équipements nécessaires permettant les usages numériques déterminés par les besoins pédagogiques (cf.

les problèmes de capacités insuffisantes rencontrés par endroit pendant le passage à l'enseignement à distance durant la pandémie de coronavirus), ce qui complique sans aucun doute encore la construction, de systèmes d'information optimisés, économes en énergie et résilients.

D'autres questions pratiques se posent : Faut-il doter tous les élèves d'un matériel – et si oui, lequel – ou plutôt mobiliser les ressources informatiques disponibles dans les établissements pour permettre aux enfants ne disposant pas d'ordinateurs à la maison d'utiliser ces outils en étant encadrés ?

Faut-il doter les enseignants ou leur demander d'utiliser leur matériel personnel, quitte à en financer une partie ? Pendant la pandémie de Covid-19, le ministère de l'Éducation nationale a attribué aux enseignants une prime de 150 euros pour l'équipement informatique : comment s'assurer que l'amélioration de l'équipement est compatible avec les choix en matière de SI des collectivités ? Une dotation aux établissements n'aurait-elle pas été plus indiquée ?

Comment élaborer une charte des usages numériques dans les établissements scolaires ?

Répondre à ces questions suppose de mettre de côté les velléités « communicantes » de certaines collectivités (du type « on est modernes, on a donné une tablette par enfant ! ») et, au niveau de l'Éducation Nationale (ou du ministère de l'Agriculture pour l'enseignement agricole), de s'interroger sur la place et le rôle du numérique dans les projets pédagogiques et dans la relation avec les élèves et les familles, à rebours d'une tendance à privilégier le « tout numérique », qui prévaut depuis quelques années (dans l'éducation comme ailleurs).

4. ... qui suppose un effort de coordination et de concertation renforcé

Mener à bien un projet de décarbonation des établissements scolaires suppose donc un effort important de coordination entre les acteurs. Cette coordination sera d'autant plus aisée que chaque détenteur de levier se sentira pleinement concerné et sera, d'une part, sensibilisé aux enjeux énergie – climat (ce qui renvoie aux questions de formation – cf. 3. VI. A.) et, d'autre part, destinataire d'instructions politiques claires sur le fait que c'est un enjeu qui fait partie intégrante de sa mission (ce qui renvoie à l'importance du portage politique de la décarbonation interne – cf. 3. III.).

C'est ainsi que les actions menées aujourd'hui dépendent largement de la volonté politique et de la priorité accordée à ces questions par les élus des

collectivités compétentes, qui sont en premier chef les « décideurs » disposant des principaux leviers pour réduire les émissions de GES des établissements. La volonté en la matière est d'autant plus importante à affirmer que les personnels des collectivités concernés et à la manœuvre sur le terrain sont souvent éloignés des centres de décision.

Nombre de collectivités, à tous les niveaux, ont pris conscience, au travers de la réalisation de leur bilan carbone, du poids de ces établissements dans leurs émissions de GES et donc de l'importance du sujet pour atteindre les objectifs que ces collectivités se fixent en matière de neutralité carbone par exemple.

Mais la mise en œuvre concrète de la décarbonation des établissements scolaires repose aussi sur la mobilisation des directeurs d'établissements et à des personnels éducatifs, ce qui veut dire qu'elle doit aussi être une priorité plus clairement affichée par les ministères de l'Éducation nationale et de l'Agriculture et que les enseignants autant que les élèves doivent être par exemple sensibilisés aux éco-gestes³⁶⁵.

Ainsi, on notera que si la question de l'éducation au développement durable est régulièrement mentionnée au sein de l'objectif de transmission des valeurs civiques et dans les évolutions des programmes, celle de l'exemplarité en la matière des établissements scolaires n'est évoquée qu'indirectement :

- la circulaire de rentrée 2020 de l'Éducation nationale³⁶⁶ a généralisé le dispositif des éco-délégués (qui est aussi mis en place dans le réseau des établissements d'enseignement agricole), pour mobiliser les élèves « autour d'une prise de conscience collective et de projets concrets » en les incitant à pousser pour que des actions en matière de développement durable soient menées dans leur établissement.
- si la labellisation E3D³⁶⁷ ou la participation aux concours CUBE (cf. encadré n°26) est encouragée, il ne semble pas qu'il y ait d'instruction généralisée en la matière – on notera que la circulaire sur le référentiel E3D date de 2013 et devrait peut-être être actualisée au regard de l'évolution des connaissances et des mesures recommandées et des retours d'expérience intervenus depuis.

³⁶⁵ L'exemple d'enseignants qui montent la température dans leur classe pour que les élèves se dévêtissent de leurs manteaux et aient plus de difficultés à dissimuler leur téléphone a ainsi été cité lors d'échanges sur ce rapport.

³⁶⁶ <https://www.education.gouv.fr/bo/20/Hebdo28/MENE2018068C.htm>

³⁶⁷ Voir <https://eduscol.education.fr/1118/qu-est-ce-que-l-education-au-developpement-durable#lien2> et la circulaire de 2013 https://www.education.gouv.fr/bo/13/Hebdo31/MENE1320526N.htm?cid_bo=73193

- La circulaire de rentrée insiste sur l'importance de revitaliser le projet d'établissement, mais laisse passer l'opportunité de rappeler que la discussion sur le projet d'établissement doit être l'occasion de promouvoir un fonctionnement durable et exemplaire des établissements.

Dans ce contexte, de la même façon que le gouvernement a demandé à quatre ministères d'établir un plan climat (cf. 3. III. B. 2.), il conviendrait de demander au ministère de l'Éducation nationale de construire également un plan climat qui intègre non seulement la question de l'éducation aux enjeux énergie / climat mais aussi un volet « réduction des émissions des établissements scolaires et exemplarité ». Il conviendra également de veiller à ce que le plan climat du ministère de l'agriculture intègre bien une dimension « fonctionnement interne et exemplarité » déclinée dans les établissements d'enseignement agricole.

Enfin, les évolutions proposées pour mettre en œuvre la décarbonation peuvent rencontrer des résistances importantes dans la mesure, où, à l'école comme ailleurs, elles peuvent bouleverser des pratiques bien établies (de la part des enseignants qui tiennent à avoir « leur » classe ou « leur » place de parking, des familles ou des acteurs locaux réticents sur les évolutions des modes alimentaires, des personnels réticents à ouvrir les locaux à d'autres activités, etc.). Il convient dès lors de mener des actions d'information et de concertation, au risque de voir la transformation capoter.

5. S'appuyer sur les personnels motivés et sur les élèves et parents en attente d'exemplarité

Mais la décarbonation d'un établissement scolaire peut aussi s'appuyer sur des personnels des établissements scolaires, sensibilisés au sujet et conscients du rôle pivot que peut jouer l'école dans la construction d'une culture de la décarbonation chez les élèves qui rejaillit positivement et à long terme sur l'ensemble de la société.

Même si le choix a été fait dans ce rapport de ne pas aborder la question des politiques publiques, donc en l'occurrence du contenu des enseignements à dispenser³⁶⁸, on notera aussi que les chantiers de décarbonation menés en interne peuvent par ailleurs constituer des supports pédagogiques concrets pour illustrer les questions énergie – climat : le restaurant scolaire doit être un lieu d'éducation à l'alimentation, il est possible d'associer les élèves à la réalisation du bilan carbone d'un lycée, les actions menées pour limiter

³⁶⁸ Il n'en demeure pas moins que le Shift Project considère qu'il est indispensable de renforcer les contenus enseignés relatifs aux questions énergie – climat et de s'interroger sur les principaux messages à faire passer aux élèves.

l’empreinte carbone du numérique peuvent utilement nourrir le débat sur les différents risques (environnementaux mais aussi sanitaires ou psychologiques) de l’« hyper-connexion », etc.

Cela étant, ce type d’action suppose pour chaque tutelle d’accepter d’échanger sur son pré-carré (le volet pédagogique pour les uns, l’entretien des bâtiments pour les autres) ce qui peut remettre en cause des pratiques bien ancrées.

De même, les projets de décarbonation peuvent être encouragés et même aiguillonnés ou suscités par les élèves et parents d’élèves sensibilisés aux enjeux énergie – climat, préoccupés par les questions relatives à l’alimentation, etc. Ces derniers ne manquent pas de pointer les éventuelles incohérences entre l’accent mis de façon de plus en plus importante – à juste titre – dans l’enseignement sur les questions relatives au dérèglement climatique et à l’environnement et les pratiques en vigueur au sein d’un établissement et poussent souvent vers davantage d’exemplarité. C’est d’ailleurs un des objectifs du dispositif des éco-délégués, généralisé dans les collèges et lycées depuis la rentrée 2020 et qui sont incités à servir non seulement de relais d’information sur les éco-gestes mais aussi de « poil à gratter » auprès des personnels des établissements³⁶⁹.

Pour surmonter les obstacles et créer des dynamiques positives, les conseils d’administration des établissements, qui rassemblent des représentants des tutelles (rectorat et collectivités), des différentes catégories de personnels, des élèves et des parents d’élèves, constituent une enceinte pertinente pour mobiliser l’ensemble des acteurs autour des projets relatifs à la décarbonation menés dans un établissement et aller au-delà des instructions reçues de la collectivité ou du rectorat. Ainsi, dès lors que la réalisation d’un bilan carbone serait rendue obligatoire dans tous les établissements scolaires, ce dernier devrait être présenté en conseil d’administration et le plan d’action qui en découle débattu dans cette enceinte.

Il s’agit aussi d’entrer dans une logique d’encouragement des initiatives individuelles des personnels, qu’il s’agisse de l’organisation d’action de sensibilisation (type Fresque du Climat) ou d’initiative pour mettre en œuvre concrètement tel ou tel éco-geste au sein d’un établissement scolaire. Il convient dès lors d’aller au-delà des outils managériaux classiques, comme celui qui consiste par exemple à intégrer dans les rendez-vous de carrière des enseignants la question « comment l’enseignant contribue-t-il à la

³⁶⁹Voir les guides des éco-délégués au collège (<https://eduscol.education.fr/document/3882/download>) et au lycée (<https://eduscol.education.fr/document/3883/download>)

démarche E3D de son établissement ? », dont on voit bien les limites et qui est loin de garantir une appropriation du sujet et l'instauration d'une dynamique vertueuse dans le temps. Au-delà de former les enseignants aux enjeux du développement durable ou d'identifier des conseillers pédagogiques dédiés à ces sujets (autant de mesures nécessaires), encourager les initiatives, leur donner de la visibilité et les valoriser, par exemple en désignant les agents engagés dans ces initiatives comme des référents mobilisables par d'autres structures, peut être un vrai levier : cf. § 3. V. C.

6. Le cas particulier des établissements privés

Le choix a été fait d'inclure dans le périmètre de ce rapport sur l'administration publique les établissements d'enseignement privés (cf. 1. III.). Si les sources d'émissions et les leviers d'action sont globalement les mêmes, il convient de pointer deux éléments qui peuvent compliquer la généralisation de plans ambitieux de décarbonation dans ce sous-ensemble spécifique du champ traité par ce rapport.

Tout d'abord, les travaux de rénovation ne sont pas en principe financés par la puissance publique, contrairement aux établissements publics. Or les enjeux de rénovation peuvent être encore plus importants dans ces établissements dont une partie significative occupe des locaux anciens et historiques. Une réflexion spécifique devrait donc être menée sur le financement de la rénovation de ces bâtiments.

De manière plus générale, si les collectivités attribuent des dotations financières à ces établissements et peuvent par ce biais influencer des actions de décarbonation, elles sont moins présentes dans la gestion au quotidien (les personnels concernés ne sont pas des salariés des collectivités, contrairement aux établissements scolaires publics) et moins étroitement associées aux instances de gouvernance qui sont susceptibles d'établir des plans d'action, etc. Ainsi, les collectivités ne sont pas systématiquement membres des conseils d'administration, contrairement aux établissements scolaires publics. De même, les personnels de direction ne sont pas sous l'autorité hiérarchique directe des ministères de l'Education nationale ou de l'Agriculture.

Là encore une réflexion doit être menée sur les meilleurs leviers à mobiliser du côté de la puissance publique, puisque les demandes des familles peuvent également susciter l'action des établissements, lesquels sont alors incités à faire de leurs pratiques durables un argument « commercial ». On notera que les établissements d'enseignement privé sont concernés par les obligations fixées par la loi EGALIM en matière d'approvisionnement de la restauration collective scolaire, ce qui montre qu'il est possible d'imposer

aux établissements scolaires privés des obligations relatives à leur fonctionnement.

7. Un exemple de plan volontariste : le Conseil départemental de la Gironde

Des projets ambitieux et mobilisant de nombreux acteurs sont déjà mis en œuvre pour traduire des objectifs.

C'est ainsi que le Conseil départemental de Gironde, amené à créer de nouveaux collèges compte tenu de la dynamique démographique de son territoire, s'est fixé l'objectif de ne plus construire que des bâtiments à énergie positive, tout en menant en parallèle des opérations de rénovation et réhabilitations de son parc de collèges existants.

Les efforts de la Gironde vont au-delà de la question des nouveaux collèges et de la consommation énergétique des bâtiments. Ces efforts s'inscrivent dans le cadre du « Plan collèges »³⁷⁰, qui se déploie dans de nombreuses directions, en mobilisant l'ensemble de l'écosystème local, et qui s'articule avec la stratégie « Gironde résiliente » validée par l'assemblée départementale fin 2019³⁷¹.

S'agissant par exemple des émissions liées aux déplacements, l'accessibilité par des transports en commun ou l'existence de pistes cyclables sont des préalables à la validation d'un site d'implantation d'un nouvel établissement. Le conseil départemental travaille alors avec les mairies concernées pour éventuellement adapter ces infrastructures, quitte à financer en partie les aménagements nécessaires. Le conseil départemental enquête auprès des élèves et des parents sur les moyens de transports utilisés, finance des associations locales pour faire de la sensibilisation aux enjeux de durabilité ou pour accompagner les élèves en début d'année sur les trajets à vélo sur les pistes cyclables. Les nouveaux collèges situés en ville et desservis par les transports en commun ne sont pas dotés de parking automobile pour les enseignants et personnels administratifs.

Au-delà, dans l'ensemble des établissements scolaires publics, il ouvre les gymnases à des associations sportives, met certains locaux (CDI, salle informatique, salle de musique, etc.) à la disposition d'associations, mène un travail sur l'alimentation dans les restaurants scolaires, etc.

³⁷⁰ <https://www.gironde.fr/sites/default/files/2019-12/DossierPressePlanColleges2019.pdf>

³⁷¹ <https://www.gironde.fr/sites/default/files/2019-12/16.12.2019%20-%20DP%20S%C3%A9ance%20pl%C3%A9ni%C3%A8re.pdf>

Toutes ces actions ont nécessité un temps d’appropriation par les acteurs, des temps de dialogue, des efforts importants de formation des personnels (notamment de maintenance ou des cuisines) mais aussi des élus. On notera à ce propos que les marchés passés par le conseil départemental avec des sociétés spécialisées pour les contrats de performance énergétique comportent un volet de sensibilisation des usagers (personnels et élèves).

La collectivité a dans le même temps choisi de financer des projets pédagogiques autour de la transition énergétique, en lien avec les opérations de rénovation ou avec les efforts de durabilité dans les restaurants scolaires sous sa responsabilité.

Le Conseil départemental de la Gironde n’est pas le seul à mener des actions de ce genre : on peut citer le cas du Conseil départemental du Nord, qui fait, dans le cadre de son projet « Nord Durable », des collèges des démonstrateurs de la transition écologique³⁷², ou les actions menées dans les lycées bretons par le Conseil régional de Bretagne, dans le cadre du plan d’action issu de la réalisation du bilan carbone 2018³⁷³. Ces acteurs cherchent d’ailleurs tous à s’inspirer des actions menées dans d’autres collectivités et partager leur expérience, ce qui renvoie à la nécessité de créer des centres de ressources pour mutualiser idées innovantes et retours d’expérience (cf. 3. VI. B. 1.). Et si tout n’est pas parfait (la question de l’empreinte carbone des usages numériques dans les collèges n’est ainsi pas encore vraiment prise en compte en Gironde par exemple), cet exemple, comme d’autres, montre la voie dans laquelle devraient s’engager l’ensemble des collectivités, avec l’appui des ministères de l’Education nationale et de l’Agriculture.

C. Travailler autrement et mobiliser tous les agents

1. Adapter les pratiques professionnelles à une nouvelle organisation

Développement du télétravail, limitation des déplacements professionnels, recours accru à la visio-conférence, regroupement de sites entre différents services d’une même administration ou entre administrations pour rationaliser l’utilisation des bâtiments, dématérialisation des procédures internes et externes : autant de sujets

³⁷² Cf. <https://info.lenord.fr/faire-des-colleges-les-demonstrateurs-de-la-transition>

³⁷³ Voir par exemple les mesures proposées sur les cantines, les économies d’énergie ou les transports scolaires : https://www.bretagne.bzh/app/uploads/20_DCEEB_SERCLE_01_bilan.pdf. (page 32 et suivantes).

qui ont des conséquences fortes sur l'organisation du travail au quotidien et qui nécessitent d'adapter les pratiques professionnelles et de mettre à la disposition des agents et des structures les outils techniques et méthodologiques pertinents.

Il s'agit notamment de :

- **Consolider les outils collaboratifs numériques mis à disposition des agents** (visioconférence poste à poste, outil de rédaction collective de document, serveurs partagés accessibles de façon sécurisée à distance, agenda partagé, outils d'enquête en ligne (type « doodle » amélioré, etc.) **en veillant à en minimiser l'empreinte carbone.**

La question de l'interopérabilité des outils utilisés par les différentes administrations entre elles et avec l'extérieur devra dans ce contexte être soigneusement étudiée (sur ce sujet, voir aussi l'encadré n°19).

Le développement de ces outils numériques collaboratifs suppose aussi de réfléchir aux modes de connexion et d'équiper les locaux de l'administration publique ou des établissements d'enseignement en prises réseau (et autant que possible en fibre optique, l'ADSL étant considéré comme deux à quatre fois plus consommatrices d'énergie). A défaut et transitoirement, il convient de recourir au Wifi, plus énergivore que la connexion filaire mais moins que le recours à la 4G (ou la 5G). Cela peut engendrer initialement un effet rebond en matière de consommation d'énergie et de matière pour la construction et l'installation des infrastructures numériques nécessaires.

- **Adapter l'organisation des locaux aux nouvelles formes de travail.** Le recours accru au télétravail peut déclencher des réflexions sur l'organisation des bureaux, comme par exemple le développement du flex office (cf. encadré n°14 sur le télétravail). Alors qu'une part significative des agents pourraient désormais exercer leurs missions à distance, il convient, pour que les temps passés dans les locaux soient mis à profit pour des échanges directs et pour entretenir la cohésion de la communauté de travail, d'aménager des espaces dédiés au travail en transversalité mais aussi aux relations informelles. De même, l'essor des outils numériques collaboratifs suppose non seulement de pouvoir se connecter « en permanence » mais aussi de disposer d'une organisation des locaux permettant de s'isoler pour tenir des visioconférences. Tous ces éléments doivent être pris en compte dans les spécifications techniques requises pour les bâtiments publics et donc intégré dans les exercices de planification des travaux de rénovation énergétique (cf. partie 3. I. B. 1.) : il s'agit par exemple de prévoir des espaces modulables ou de taille variable dédiés à des visioconférences ou d'équiper les salles de réunion en prise réseau en nombre suffisant.

- **Adapter les pratiques managériales et la gestion des ressources humaines et des risques psycho-sociaux aux nouveaux modes de travail :**

Si l'évolution du management est depuis longtemps engagée dans de nombreuses administrations publiques à travers la formation continue, le coaching ou le co-développement, elle doit prendre une dimension nouvelle avec l'essor du management à distance, qu'il concerne des agents en télétravail récurrent ou le passage ponctuel et soudain au télétravail, ou le management

sur sites distants, qui pourrait se développer avec l'évolution des implantations territoriales des administrations (regroupements de sites combiné au maintien d'un maillage territorial mutualisé). Les réticences des managers vis-à-vis du télétravail, encore rencontrées dans de nombreuses structures, renvoient à la persistance (qui n'est pas spécifique à l'administration publique) d'une vision de la relation hiérarchique basée sur le contrôle étroit de l'activité des subordonnés. Confiance, responsabilisation, définition d'objectifs de résultat, programmation concertée du travail et des échéances, délégation, etc. doivent prendre plus d'importance dans la relation entre manager et « managé ».

Dans le même temps, l'essor du télétravail et du management à distance ne doit pas conduire à la tentation d'utiliser les outils numériques de supervision qui se développent de plus en plus (analyse de la journée de travail basée sur l'analyse des usages d'internet, etc.³⁷⁴) en lieu et place des interactions en vis-à-vis indispensables. Il s'agit non seulement de préserver une relation humaine directe mais aussi d'éviter une sur-instrumentation technologique de l'activité managériale.

L'essor du télétravail ou du travail à distance conduit aussi à modifier le travail des services des ressources humaines et notamment des assistants de prévention, amenés à la fois à travailler à distance ce qui peut compliquer l'appréhension de difficultés rencontrées par certains agents, et à traiter des risques psycho-sociaux différents, comme l'ont démontré les confinements.

La mise en place d'un plan de décarbonation pourrait aussi susciter des craintes chez les agents, qu'il s'agisse de la peur du changement ou d'une angoisse plus globale vis-à-vis des conséquences du dérèglement climatique que l'évolution du quotidien de travail viendrait rendre palpables. Les managers comme les services de ressources humaines doivent s'organiser pour gérer ce type de situation : cela passe par du dialogue social, une écoute attentive des agents, etc.

Les dispositifs d'innovation en matière de ressources humaines déjà en place dans l'administration publique, comme les « fonds d'innovation RH » ou le « fonds interministériel pour l'amélioration des conditions de travail » mis en place par l'État³⁷⁵, ainsi que leurs déclinaisons locales³⁷⁶, peuvent aussi être mobilisés à cet effet pour des expérimentations, des retours d'expérience, etc. Du côté des collectivités, il n'existe pas de dispositif équivalent mais un laboratoire d'innovation managériale, le Lab'AATF³⁷⁷, a été créé par une association de

³⁷⁴ Voir par exemple les outils développés par les fournisseurs de suite bureautique capables d'indiquer le degré d'attention à une réunion sur la base du nombre de mails ou de site internet visités pendant cette même réunion.

³⁷⁵ Voir <https://www.fonction-publique.gouv.fr/fonds-dinnovation-rh-et-fiact> et

³⁷⁶ Voir par exemple Le Lab'O des services de l'État en Occitanie : <https://www.prefectures-regions.gouv.fr/occitanie/Region-et-institutions/L-action-de-l-Etat/Transition-numerique-de-l-Etat-et-modernisation-de-l-action-publique/Laboratoire-d-innovations/Laboratoire-d-innovations/Ca-s-est-passe-au-Lab-O-Incub-O>

³⁷⁷ <https://lelabaatf.wixsite.com/labaatf>

fonctionnaires territoriaux pour accompagner et mettre en valeur les projets en la matière³⁷⁸.

Nota bene : Les sujets évoqués ici font depuis longtemps l'objet de réflexions dans la sphère publique comme dans le secteur privé, indépendamment de la question de la décarbonation. Ainsi, même le Comité interministériel de la transformation publique (CITP) de février 2021 n'aborde pas la question de la décarbonation, il fait de l'accompagnement du télétravail et de l'évolution des pratiques professionnelles face au développement des outils numériques un des 12 principaux engagements pour l'année 2021³⁷⁹. Le Shift Project ne prétend pas faire des propositions détaillées innovantes et préciser sur le sujet. En revanche, il est important de rappeler que les éléments évoqués ci-dessus sont indispensables à l'acceptabilité et la réussite du projet de transformation majeur comme la décarbonation interne et sont donc bien constitutifs d'un plan de transformation de l'administration publique.

2. Mobiliser et responsabiliser les agents publics pour accélérer la décarbonation

Si l'impulsion politique et la fixation d'objectifs est déterminante pour déclencher la décarbonation, celle-ci n'advient pas par le seul fait d'une circulaire du Premier ministre, du vote de l'assemblée plénière d'un conseil départemental ou d'une déclaration politique d'une présidente de conseil régionale. C'est la mobilisation de tous qui permettra de concrétiser la décarbonation. Pour cela, l'administration publique a d'ailleurs un atout majeur : la culture de l'intérêt général et le sens du service public de ses agents.

De même, il n'appartient pas au niveau national de fixer un plan d'action et de conduite de changement pour chaque organisme ou service de l'État, ou au DGS d'une grosse collectivité d'établir une feuille de route pour chacun des sites où exercent des agents de la collectivité. Chaque structure, service, site a ses spécificités, ses leviers technologiques ou organisationnels.

« On ne va pas faire un plan qui va penser tout ce que chaque micro-organisme de l'administration doit faire et comment pour se décarboner ! Il faut donner un cadre et des pistes et ensuite, c'est à chacun d'agir. »

Un manager dans les services administratifs d'une grande métropole

Il convient dès lors de :

- **Confier un maximum de manettes organisationnelles (par exemple sur l'organisation du télétravail) ou budgétaires liées à la décarbonation au niveau de terrain local.** Dans certains périmètres ministériels (par exemple pour

³⁷⁸ Les prix décernés par les associations d'élus, comme les prix Territoriaux de l'AMF ou les prix de La Gazette des communes peuvent également mettre en valeur des projets managériaux innovants, mais ils ne sont pas ciblés sur l'évolution des pratiques professionnelles.

³⁷⁹ Cf. https://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/dp_citp_vdef_1.pdf - page 32.

le ministère de l'Intérieur) les responsables de structure n'ont aucune responsabilité dans la gestion des bâtiments et dans la consommation des fluides qui sont pris en charge directement par un budget couvrant plusieurs entités. Dans ce contexte, le responsable de la structure n'a pas de levier et moins d'intérêt à agir. Du côté de l'État, la déconcentration des décisions en matière de fonctionnement (c'est-à-dire le fait de laisser davantage de marge de manœuvre aux équipes de direction en matière d'organisation ou d'utilisation du budget), déjà à l'œuvre depuis de nombreuses années, doit se poursuivre dans un cadre clair dans lequel la décarbonation est une priorité.

- **Favoriser les initiatives locales et les expérimentations, mobiliser les énergies et les bonnes volontés**

« J'ai présenté aux responsables de l'enseignement dans ma commune le projet que nous portons, avec l'équipe pédagogique, de réaliser un bilan carbone de notre établissement. On m'a dit d'attendre, en me faisant comprendre que notre initiative devançait les politiques de la commune, qui est en train de structurer un service environnement qui définira les actions en matière d'impact carbone, etc. Pourquoi ne pas plutôt positionner la commune en identificatrice et amplificatrice d'initiatives ? »

Un enseignant dans une école communale

Les agents publics, en tant que citoyen, sont préoccupés par les questions relatives au changement climatique. Par ailleurs, l'administration publique peut capitaliser sur l'importance que revêt, on pourrait presque dire « naturellement » ou par construction, la notion d'intérêt général et d'exemplarité pour les agents publics.

Or, sur le terrain, l'engagement des agents constitue un facteur déterminant d'une transformation bas carbone. Une entité a tout à gagner à créer les conditions d'une organisation « autorisante », encourageant et valorisant l'engagement et les initiatives de ses agents :

- Cela permet d'utiliser au mieux la connaissance précise qu'ont les agents de leurs missions. Ils sont souvent les plus à même d'identifier des actions pertinentes pour améliorer les pratiques et les organisations. Ainsi, s'agissant par exemple de la voirie, les agents de terrain sont les seuls à pouvoir identifier les solutions pertinentes et adaptées au contexte s'agissant des matières premières à utiliser, des modalités d'entretien, etc., en collaboration avec les agents chargés des espaces verts et des réseaux de distribution d'eau ou d'énergie.
- Cela permet aussi de mobiliser au service de l'amélioration du fonctionnement interne les compétences métiers des agents, qui ont de plus en plus un volet « développement durable » à intégrer dans la conduite et la mise en œuvre des politiques publiques.
- C'est un levier de management et de renforcement de la cohésion d'une communauté de travail autour d'un projet qui correspond aux valeurs de l'administration et du service public, ce qui contribue à donner du sens à l'action quotidienne des personnels.

- C'est aussi un facteur de décloisonnement entre les activités alors que les sujets de décarbonation ne doivent surtout pas être traités en silos. Il convient au contraire que chaque détenteur de levier ait en tête le panorama des actions menées pour que celles-ci s'alimentent entre elles et soient le plus cohérentes possibles.
- Donner de la souplesse et soutenir les initiatives venues du terrain permet enfin de développer la capacité d'adaptation des agents ce qui renforce le potentiel de résilience. Dans la gestion de crise, avoir des agents habitués à user d'une marge de manœuvre propre et à pouvoir faire preuve d'initiative sans craindre la sanction est gage important et précieux d'adaptation et de réactivité en cas de situation dégradée.

L'appel à proposition de la part des agents publics est d'ailleurs un des axes du projet « services publics éco-responsables ». Il est aussi mis en œuvre sur le terrain dans de nombreuses structures (cf. supra l'organisation retenue par le Conseil départemental du Nord présentée précédemment).

Ce soutien et cet encouragement aux initiatives des agents peut prendre des formes diverses :

- Appuyer les communautés d'agents engagés dans la transition au sein de l'administration, mettre en place des réseaux de correspondants, d'ambassadeurs, etc.
- Soutenir leur participation à des réseaux et collectifs ou des échanges entre pairs engagés dans la transition.
- Soutenir la participation à des concours, challenges, défis, etc. qui permettent de sensibiliser et de mobiliser ponctuellement les agents et de démontrer la capacité à avoir des résultats tangibles, même si tout l'enjeu est ensuite de pérenniser les réductions d'émissions de GES liés à ces concours et d'aller chercher les réductions moins immédiates et moins faciles (cf. 3. I. B.).
- Mettre en valeur dans la communication interne et externe les initiatives et les engagements des agents.

Encadré 26 : Quelques démarches de mobilisation des agents publics autour d'enjeux spécifiques de décarbonation

a. Les « *challenges de la mobilité* » :

Il s'agit de concours lors desquels les établissements d'un territoire peuvent encourager leurs employés à utiliser des modes de transport alternatifs à l'automobile pour les déplacements domicile-travail. Certains se déroulent sur une journée, d'autres sur une ou plusieurs semaines, et les modalités varient selon le territoire. Les plus significatifs en France sont ceux des régions Nouvelle-Aquitaine, Hauts-de-France, Auvergne-Rhône-Alpes et du

technopole Sophia-Antipolis³⁸⁰. À titre d'exemple, le *challenge* de la région Nouvelle-Aquitaine, auquel participent 250 établissements³⁸¹, est co-organisé avec l'ADEME. Le concours dure une semaine et est précédé d'une phase de communication et sensibilisation en amont à l'aide de supports envoyés par les organisateurs. Des prix sont distribués aux établissements qui présentent le taux le plus élevé de participation parmi leurs employés, c'est-à-dire le taux le plus élevé de personnes ayant utilisé des modes de transport alternatifs à l'autosolisme pour le trajet domicile-travail. Cela permet de valoriser les bonnes pratiques et de poser les jalons d'une transition vers une mobilité fortement décarbonée. Si le dispositif est mobilisateur, la question de la pérennisation des évolutions de comportement dans le temps se pose encore.

b. Le concours CUBE

Le Concours Usages Bâtiment Efficace 2020 (CUBE 2020)³⁸², organisé par l'IFPEB (Institut Français pour la Performance du Bâtiment)³⁸³, vise à aider les utilisateurs de bâtiments tertiaires ou d'habitation collectifs à diminuer leurs consommations, à travers une compétition ludique, dans l'optique de la diminution de 40 % des consommations prévue par le décret « tertiaire ». Elle compte plus de 250 bâtiments participants.

Pendant un an, les candidats au concours doivent, grâce à l'amélioration de l'exploitation, des actions techniques légères et leur mobilisation sur des éco-gestes, réaliser des économies d'énergie par rapport à une consommation de référence déterminée à partir des consommations des années antérieures.

Les économies d'énergie, constatées à partir des factures d'énergie mensuelles déclarées par les bâtiments candidats, donnent lieu à un classement mensuel par catégories de concours, puis à un classement final et à des prix. Une animation et une communication importantes accompagnent le concours afin de mettre en valeur les entreprises engagées et les meilleurs résultats.

Une version CUBE.S pour les bâtiments scolaires a été mise en place à la rentrée 2020, et compte plus de 300 établissements participants.³⁸⁴

³⁸⁰ Pour une cartographie : http://umap.openstreetmap.fr/fr/map/les-challenges-mobilite-en-france_178318#6/47.525/3.032

³⁸¹ <https://www.challengedelamobilite.com/>

³⁸² <https://cube2020.org/>

³⁸³ <https://www.ifpeb.fr/qui-sommes-nous/missions-et-objectifs/>

³⁸⁴ <https://www.cube-s.org/le-concours/>

L'OID a par ailleurs mené une étude sociologique qui permet d'identifier les clés de la réussite du projet et fournit des conclusions intéressantes sur les conditions de réussite du projet et les conséquences en matière d'organisation et de mobilisation des agents³⁸⁵.

c. Trophée de l'achat durable, dans le cadre du Programme national des achats durables (PNAD)

Pour récompenser les meilleures initiatives en matière d'achats publics durables, des trophées

récompensent chaque année des initiatives vertueuses et innovantes en faveur du développement durable. Le prochain PNAD 2021-2025 s'est fixé comme objectif de mieux valoriser ces trophées pour permettre la diffusion des pratiques récompensées.

d. Le « cyber clean up Day »

Il s'agit d'une initiative internationale visant à informer, durant une journée sur l'importance de la suppression des données numériques inutiles, proposer des méthodes permettant de le faire régulièrement, avec l'objectif de profiter de l'événement pour supprimer effectivement un maximum de données³⁸⁶. Notons au passage que la participation à ce type d'initiative peut être décidée spontanément par une structure, sans nécessiter ni une organisation ou une logistique dédiée, ni un accord hiérarchique ou une instruction venue d'en haut.

3. Comment valoriser les actions menées ?

Il est indispensable d'utiliser tous les leviers possibles pour **mieux valoriser un certain nombre de missions qui joueront un rôle décisif dans la décarbonation** et de renforcer ainsi leur attractivité, dans un cercle vertueux visant à ce que des agents compétents et motivés occupent les postes les plus importants et à ce que ces postes soient le moins souvent possible vacants³⁸⁷.

Il s'agit en effet souvent de postes support, généralement moins valorisés que les postes métiers, ou de missions souvent et à tort considérées comme faciles et/ou moins nobles et/ou ne nécessitant pas de qualification particulière (agents d'accueil, agents des services de restauration collective ou chargés de la logistique).

³⁸⁵ https://www.ifpeb.fr/wp-content/uploads/2016/05/SOCIOCUBE-Synth%C3%A8se_VF.pdf

³⁸⁶ <https://cyberworldcleanupday.fr/wp-content/uploads/2021/04/CyberWCUD2021-Restitution-min.pdf>

³⁸⁷ Ces mêmes questions se posent pour les agents pilotant des politiques publiques cruciales pour la transition bas-carbone, mais ce n'est pas l'objet de ce document.

Dans un autre registre, la question du manque d'attractivité de l'administration pour les informaticiens (l'administration souffre de la concurrence d'un secteur privé beaucoup plus rémunérateur dans un marché de l'emploi sous tension par rapport à ces compétences), qui est problématique au-delà des enjeux de sobriété numérique, doit également être traitée.

On l'a dit, la valorisation symbolique, par la communication interne et externe, des actions menées ou des agents engagés est un levier important de mobilisation pour une communauté de travail. C'est aussi une façon de valoriser les efforts individuels et collectifs. Mais il convient aussi de s'interroger sur le recours aux dispositifs de rémunération ou aux outils relatifs aux parcours et aux carrières.

Lors des travaux menés pour construire ce rapport, l'idée d'une forme d'intéressement financier aux progrès en matière de réduction des émissions de GES a été évoquée : il s'agirait d'utiliser tout ou partie des économies engendrées par la décarbonation pour des primes aux agents, soit de façon collective, soit de façon plus individualisée. De façon nette, une telle piste a été considérée comme à écarter³⁸⁸, car jugée discutable sur le principe et compliquée à mettre en place de façon équitable (une prime uniforme ne saurait traduire les différences d'implication et déterminer le degré d'engagement de chaque agent semble un vrai casse-tête).

Une autre piste serait de d'identifier les postes stratégiques pour la réussite de la décarbonation et à les doter d'un « bonus » indemnitaire. Précisons qu'il ne s'agit pas ici d'aborder la question des postes de direction pour lesquels la rémunération est déjà explicitement fonction de l'atteinte d'objectifs (cf. supra la proposition d'inscrire systématiquement la décarbonation dans ces objectifs), mais celle des postes de l'administration publique relevant du régime indemnitaire général.

Certaines administrations comme la DGFIP mettent déjà en place une « prime d'accueil » pour l'accueil physique. Cependant, comme le pointe la Cour des Comptes dans son rapport de juin 2018, cette prime n'est pas toujours accessible aux agents car son versement est subordonné à un certain nombre d'heures passées au guichet, alors même que la difficulté de la tâche dans certains territoires et la fragilité des effectifs imposent d'organiser une rotation permanente de l'ensemble des agents aux guichets³⁸⁹. Cette prime pourrait par ailleurs être étendue à des agents spécialisés dans l'accueil téléphonique, au moins sur des procédures complexes ou s'agissant de publics spécifiques, par exemple sur le modèle des services de l'Assurance Maladie, où la prime est liée au nombre d'heures comptabilisées en accueil téléphonique et/ou physique.

Cela peut passer par exemple par le dispositif des « nouvelles bonifications indiciaires » ou NBI, qui permet d'augmenter la rémunération de certains agents en raison des spécificités des missions liées à leur poste, par rapport aux missions exercées par les agents relevant des mêmes corps de la fonction publique. Il pourrait

³⁸⁸ Cf. compte-rendu de l'atelier collaboratif du 15 avril ayant évoqué ce sujet.

³⁸⁹ Cf. <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2018-06/20180620-rapport-DGFip-10-ans-apres-fusion.pdf> - page 30 et suivantes.

être utilisé pour les agents chargés de la commande publique ou de l'accueil physique et de l'accompagnement en ligne ou téléphonique des usagers, compte tenu de l'importance que prendront ces sujets dans les années à venir. À ce stade, la plupart des missions directement impliquées dans la décarbonation ne sont pas identifiées en tant que telles dans la liste des postes susceptibles de bénéficier d'une NBI, à l'exception des agents d'accueil dans certaines administrations³⁹⁰.

Cela étant, les dispositifs de primes attachées à un poste et non à un agent présentent plusieurs inconvénients. Ce sont d'abord des potentiels « trappes à mobilité » (c'est-à-dire qu'un agent peut avoir tendance à rester sur ce poste plutôt que d'aller sur un poste qui n'est pas doté de cette prime). Ils ont aussi le défaut, qui renvoie à un débat ancien sur la rémunération « au mérite » ou « au résultat » dans l'administration, d'être indépendant de l'évaluation qu'on peut faire d'un agent. Les outils mis en place ces dernières années dans le cadre de la réforme des régimes indemnitaires donnent plus de latitude aux managers pour attribuer une partie du régime indemnitaire en fonction des performances des agents et les managers pourraient être incités, dans leur répartition des primes, à tenir compte, parmi d'autres critères, du rôle joué par un agent dans la décarbonation.

Sur un autre plan, la valorisation de ces postes dans un parcours professionnel, c'est-à-dire pour une promotion, dans un concours, ou lors de la sélection entre plusieurs candidats pour un poste (quel qu'en soit le niveau hiérarchique), est de nature à renforcer l'attractivité de ces postes. Elle reste cependant difficile à traduire dans des dispositions réglementaires ou des instructions et dans des critères objectifs.

4. S'appuyer sur le dialogue social et la concertation

Les transformations organisationnelles et les évolutions des pratiques professionnelles et managériales proposées dans ce rapport sont significatives. Il est indispensable de mettre en place, dans le cadre des instances de dialogue social au niveau national et au niveau local dans chaque entité des discussions sur l'évolution des méthodes de travail (télétravail, recours au numérique, mise en place de règles sur l'organisation des réunions ou des déplacements professionnels...), des modalités de suivi de l'impact de celle-ci sur la qualité de vie au travail, les risques psychosociaux, etc.

En ce sens, **la transformation du rapport social, établi chaque année par les administrations publiques, et discuté dans les instances de dialogue social, en rapport « social et environnemental » est souhaitable.**

De même, l'information régulière des personnels sur les évolutions envisagées et leurs conséquences et l'organisation d'exercices de consultation³⁹¹ pour recueillir les craintes, les suggestions, etc. sont indispensables. Associer l'ensemble de la

³⁹⁰ Cf. <https://www.emploi-collectivites.fr/nbi-blog-territorial> pour la fonction publique territoriale.

³⁹¹ Les outils d'enquête en ligne ont ainsi l'intérêt de faciliter les exercices de consultation de l'ensemble des agents. Elles sont déjà largement utilisées dans l'administration publique (par exemple dans le cadre d'administration publique 2022). Elles supposent néanmoins de la pédagogie sur leur usage et de la transparence sur les résultats et l'usage qui en est fait.

communauté de travail aux décisions concernant la décarbonation interne, c'est se donner plus de chance de rendre les transformations non seulement acceptable mais aussi souhaitable.

VI. Sensibiliser, former et accompagner

A. Former et sensibiliser les agents publics... et les élus !

1. Former les décideurs politiques aux enjeux du changement climatique et de la résilience

Mener à bien la décarbonation suppose des transformations organisationnelles et une remise en cause de certaines pratiques professionnelles (en matière de déplacement professionnel, de management, etc.), de certaines habitudes (les places de parking voitures, etc.), la mise en œuvre de la sobriété, mais aussi des choix politiques et des arbitrages clairs et parfois délicats (sur le regroupement de services administratifs par exemple).

Pour les managers et manageuses, élues et élus, se lancer dans un plan de décarbonation, « c'est d'abord et surtout embêter tout le monde et se créer des ennuis », pour reprendre la formule utilisée par un élu municipal pendant un atelier collaboratif consacré notamment à la conduite du changement. Même si d'autres moteurs peuvent être mobilisés (cf. par exemple la partie 3. IV. C. sur la transparence), il est dès lors préférable que ces décideurs soient convaincus de l'importance du sujet et de l'urgence à agir.

Or – et c'est un cheval de bataille du *Shift Project* – le caractère superficiel des connaissances du personnel politique et des dirigeants d'administration concernant les enjeux énergie – climat (principaux postes d'émission, évolution de l'offre et de la consommation d'énergie, etc.) et des conséquences de l'inaction est, en moyenne, criant. Comment dès lors imaginer que la sobriété ou la notion de résilience fassent partie du système de pensée utilisé par ces décideurs au moment de leurs arbitrages ?

A contrario, comme l'a montré la Convention citoyenne pour climat et comme l'ont reconnu les participants à son issue, dès que les enjeux, les ordres de grandeurs les plus importants, les risques, peuvent être présentés, la prise de conscience est immédiate et la propension à agir et à proposer des mesures fortes augmente radicalement.

Dès lors, si l'on veut mener une décarbonation interne à la hauteur des enjeux et faire en sorte que les enjeux énergie-climat irriguent toutes les politiques publiques, il est nécessaire d'adopter les dispositions suivantes :

- **Les nouveaux ministres ainsi que leur cabinet doivent participer à des sessions de formation sur le changement climatique, la raréfaction des énergies fossiles et la nécessité d'une transition bas-carbone dans l'ensemble des secteurs de l'économie**³⁹². Un dispositif de même nature (ateliers lors des conseils municipaux ou communautaires, ou lors des sessions des conseils départementaux et régionaux) doit également être mis en place, par exemple à l'initiative des associations d'élus, **pour les élus investis de responsabilités dans des exécutifs locaux** : président et vice-présidents de conseil régional et conseil départemental, maire et adjoints dans les communes. Il s'agirait d'ailleurs de ne pas se limiter aux communes importantes (en réalité, les élus ont souvent des équipes d'experts à leur disposition pour les aider à se former « sur le tas ») mais aussi d'embarquer les élus des petites communes, qui ont des équipes très limitées et n'ont pas forcément à portée de main sous leur autorité une expertise capable de les sensibiliser aux questions énergie-climat.

L'ADEME a déjà développé des ressources dédiées aux élus locaux³⁹³ qui pourraient servir de base pour une formation spécifique. Les ressources multiples développées par les associations et la société civile (Fresque du climat³⁹⁴ et ses dérivés comme la Fresque de la mobilité³⁹⁵, etc.) pourraient aussi être mobilisées pour faire régulièrement des zooms sur certains sujets particuliers, actualiser les connaissances des élus et entretenir l'attention portée à ces questions. Un groupe de réflexion de l'association The Shifters a par ailleurs engagé un travail sur la question.

- A partir d'un certain niveau hiérarchique (par exemple sous-directeur en administration centrale, directeur et adjoint en service déconcentré ou en collectivité, etc.), il convient **d'imposer, dans le cadre des séminaires ou des formations à la prise de fonction**, qui se généralisent, **une remise à niveau obligatoire sur les enjeux relatifs au changement climatique et à la transition énergétique, et sur les solutions et principales actions à mener**.

Ces formations doivent viser trois objectifs majeurs, au-delà d'une meilleure compréhension des sujets et des pistes d'actions techniques (en réalité, dans l'exercice de leur fonction, élus et équipes de direction ont des experts à disposition pour leur présenter les solutions techniques pertinentes) : 1) convaincre de l'urgence à agir et 2) faire prendre conscience de la complexité du sujet et 3) souligner l'importance à accorder à la conduite du changement pour faciliter l'acceptation de la transition (en interne comme vis-à-vis du grand public).

³⁹² En 2012, il avait été demandé aux ministres du premier gouvernement Ayrault, dans le cadre d'une circulaire du Premier Ministre sur la politique interministérielle en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes (<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000026310494>), de participer dans les semaines à des sessions sensibilisation sur le sujet.

³⁹³ <https://agirpourlatransition.ademe.fr/collectivites/elus-un-mandat-pour-agir>

³⁹⁴ <https://fresqueduclimat.org/>

³⁹⁵ <https://fresquedelamobilite.org/>

2. Sensibiliser tous les agents

De même, pour ce qui est de l'ensemble des agents publics, la décarbonation interne et le temps qui lui sera consacré en parallèle des missions habituelles seront d'autant plus acceptés et la mobilisation sera d'autant plus facile, que les enjeux énergie-climat seront connus. Aujourd'hui, la connaissance des agents publics en matière de changement climatique est avant tout personnelle (à l'exception des agents dont les missions concernent ces sujets), donc inégale, partielle, pas nécessairement actualisée.

On précisera ici qu'il ne s'agit pas de stigmatiser les agents publics pour leur manque de connaissance des enjeux énergie – climat. Si le sens de l'intérêt général est particulièrement développé chez les agents publics, il n'y a pas de raison qu'en moyenne, ils soient davantage au fait des impacts du développement du numérique sur le climat, du poids relatif des émissions des GES entre consommation et construction pour un véhicule ou un bâtiment ou qu'ils aient déjà réfléchi aux risques liés à la raréfaction des énergies fossiles et à ce que signifie la résilience au changement climatique en matière de continuité du service public.

« L'heure est encore à la technolâtrie béate face au numérique, utilisé compulsivement sans aucun principe de précaution ou même le moindre débat. Plus que d'une « sensibilisation », l'Education nationale a besoin d'une formation systématique et de grande ampleur, à tous les échelons : dans les établissements mais aussi au niveau de l'administration, particulièrement enthousiasmée par le miracle numérique... »

Un enseignant de collège

Là encore, l'enjeu dépasse la décarbonation interne : plus les agents publics seront capables d'appréhender les enjeux relatifs au changement climatique et à la résilience, plus la conception et la mise en œuvre des politiques publiques permettront d'accompagner la transition énergétique de façon adaptée. La formation de tous les agents publics aux enjeux climatiques, à travers la formation initiale et continue est donc indispensable (voir à ce sujet les travaux du collectif Une Fonction Publique pour la Transition Ecologique et du *Shift Project*)³⁹⁶.

Dès lors :

- **Toutes les formations initiales dispensées à des agents ayant vocation à intégrer un poste dans l'administration publique, et quel que soit le niveau hiérarchique des agents formés, doivent comporter un module sur les enjeux du changement climatique et de la transition énergétique.** En ce sens, les travaux en cours, à l'initiative du ministère de la Transformation et de la Fonction Publiques, pour inclure un module sur le changement climatique dans les écoles de service public (ESP) formant les hauts-fonctionnaires, qui se traduisent par

³⁹⁶ Cf. <https://theshiftproject.org/article/nouveau-rapport-mobiliser-superieur-climat/> et https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/la_formation_des_agents_publics_aux_enjeux_de_la_transition_ecologique.pdf

l'introduction à partir de la rentrée 2021 d'un module « transition écologique » de 20h dans la formation des hauts-fonctionnaires, doivent être étendus à l'ensemble des écoles de formation de fonctionnaires, qu'il s'agisse de la FPE, la FPT ou la FPH. Cela devra également évidemment être un des éléments de la formation du futur Institut national du service public (INSP) dont la création a été annoncée en remplacement d'un certain nombre d'écoles de formation de la haute-fonction publique.

- **Des modules de formation continue sur le changement climatique et la transition énergétique doivent également être proposés à tous les agents publics** et accessibles quel que soit le poste qu'ils occupent. En effet, il ne convient pas seulement de former les futurs fonctionnaires mais aussi de remettre à niveau ceux qui sont entrés dans la fonction publique sans bénéficier d'un bagage minimum sur le sujet lors de la formation initiale (c'est notamment le cas d'agents qui vont occuper les postes d'encadrement supérieur et à forte responsabilité dans les années à venir), ainsi que les agents contractuels. Il s'agit aussi, à moyen terme, de donner la possibilité aux agents, même quand ils ont bénéficié d'un module dans leur formation initiale, d'actualiser leurs connaissances.

L'annonce de la mise à disposition sur la nouvelle plateforme Mentor de formation en ligne des agents de l'État³⁹⁷, d'ici la fin de l'année 2021, de modules de formation sur la transition écologique accessibles à tous les agents de l'État va ainsi dans le bon sens. Il est simplement regrettable que la plateforme soit réservée aux agents de la fonction publique d'État : pourquoi ne pas mettre à disposition des agents des collectivités ou des hôpitaux, dans une logique de mutualisation et d'efficacité, certaines formations généralistes profitables à tous ?³⁹⁸

Lors des procédures de recrutement par concours (et pas seulement pour les personnels des corps techniques, les enseignants ou les personnels ayant vocation à travailler sur ces questions pendant leur carrière), la question pourrait également se poser de tester les connaissances élémentaires sur le changement climatique³⁹⁹, à l'instar de celles sur nos institutions, qui font partie des prérequis actuels.

Les textes réglementaires relatifs aux concours font référence aujourd'hui à l'adéquation des profils retenus avec les missions du corps concerné, sans lister de compétence précise transversale requise.

La question pourrait alors se poser d'intégrer dans les missions de tous les corps une mention de la contribution à la lutte contre le changement climatique. La loi Climat et résilience a inscrit dans le code de la commande publique que celle-ci devait « *participer à l'atteinte des objectifs de développement durable, dans leurs*

³⁹⁷ <https://www.fonction-publique.gouv.fr/la-formation-en-ligne>

³⁹⁸ Voir aussi les considérations sur la mutualisation des ressources au sein d'un centre de ressource intégré accessibles à tous – partie 3. VI. A.

³⁹⁹ Ne serait-ce que pour éviter de recruter des agents climato-sceptiques !

dimensions économique, sociale et environnementale ». **Pourquoi dès lors ne pas inscrire une mention sur la participation à l'atteinte des objectifs du développement durable dans les devoirs de fonctionnaires tels que précisés aujourd'hui dans l'article 25 de la loi de 1984 sur le statut de la fonction publique**⁴⁰⁰ ? Dès lors qu'on envisage une inscription de la lutte contre le changement climatique dans la Constitution, cela veut dire qu'on pourrait dès à présent en tirer les conséquences juridiques concrètes⁴⁰¹.

Notons que cela supposerait de former les jurys de recrutement sur ces sujets et que cela suppose – proposition activement portée par le *Shift Project* – que la formation initiale des candidats ait également abordé ces questions, y compris dans les filières non scientifiques (facultés de droit, Instituts des études politiques, etc.), faute de quoi l'inscription du sujet dans les compétences attendues pourrait se traduire par un bachotage dans les semaines qui précèdent les concours, dont les futurs fonctionnaires ne tireraient pas grand-chose⁴⁰².

3. Accompagner l'évolution des métiers impliqués dans la transformation bas-carbone

« On parle en permanence dans l'administration de transformation numérique des métiers. Il est temps de parler de transformation écologique des métiers »

Une participante à l'atelier collaboratif du 15 avril sur l'évolution des métiers et des compétences

- Mener un exercice de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) dans la fonction publique en lien avec les enjeux de décarbonation interne de l'administration publique. Cet exercice de GPEC devrait d'ailleurs s'inscrire dans le cadre d'une démarche globale sur l'impact de la prise en compte des enjeux de transition énergétique dans les politiques publiques sur les emplois et les compétences des agents publics.

Il s'agit d'identifier les compétences à développer au sein des agents de l'administration publique, les emplois et missions amenées à prendre de l'ampleur, à l'image de la démarche menée dans le rapport Parisot de février 2019⁴⁰³. Ce rapport, remis dans le cadre de la préparation du Plan de programmation des emplois et des compétences, traite surtout des besoins en emploi dans les filières économiques accompagnant la transition énergétique bas carbone dans le secteur de l'énergie, du bâtiment et des transports. Il évoque cependant à juste titre le besoin de compétences au sein des pouvoirs publics chargés de définir les politiques publiques liées à la transition bas-

⁴⁰⁰ https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000043982047

⁴⁰¹ Evidemment la question pourrait se poser d'identifier d'autres politiques publiques transversales auxquelles tout fonctionnaire devrait contribuer.

⁴⁰² A l'image de ce qui a pu se produire dans le passé lorsque le concours d'administrateur territorial comportait une épreuve consacrée aux technologies de l'information et de la communication (TIC) sans que le sujet soit abordé dans la plupart des cursus ouvrant accès au concours.

⁴⁰³ https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_parisot_ppec_200219.pdf

carbone et mentionne ainsi l'émergence du métier de « conseiller énergie » dont effectivement l'administration publique aura besoin (qu'elle développe cette expertise en interne ou la sous-traite). Pour autant, compte tenu de l'approche retenue, le rapport Parisot n'aborde pas la question des besoins spécifiques de certains secteurs, et notamment de l'administration publique, en matière de conseils aux organisations, de compétence juridique et technique pour la commande publique, de mise en place de la sobriété numérique, d'évolution des métiers d'accueil, etc.

- Sur ces bases, des conclusions seront tirées sur le nombre de postes ouverts au recrutement, sur les caractéristiques des agents à recruter pour les concours de la fonction publique, sur le contenu des formations initiales dispensées et de la formation continue proposée, qui se déclineront par les actions suivantes :
 - **prévoir des modules de formation dédiés, voire des spécialisations, dans le cadre des écoles de formation de l'administration ;**
 - **développer des modules de formation continue sur la décarbonation pour les agents investis des missions directement impliquées dans la décarbonation**, qui n'ont pas toujours été recrutés pour cela ou formés à ces sujets. Par ailleurs, dans la fonction publique territoriale, on considère que plus de 30 % des agents sont des agents contractuels qui ne sont pas passés par des dispositifs de formation initiale. En outre, même si ces agents sont souvent les mieux à même d'appréhender les implications en matière de changement climatique de leur activité, ils doivent aussi, pour déployer la décarbonation, accepter de remettre en cause certaines habitudes et certitudes acquises au fil de leur carrière et de revoir la façon d'exercer leur mission à l'aune d'une nouvelle priorité. Ainsi un acheteur public qui a toujours été « formaté » à absorber des réductions de budget doit intégrer l'idée que le coût financier ne doit plus être le critère prépondérant. Un informaticien doit accepter que des fonctionnalités peu coûteuses à mettre en place soient discutées au prisme de l'empreinte carbone des flux de données qu'elles engendrent. Un gestionnaire logistique doit intégrer la notion de sobriété énergétique.
 - Des modules de formation continue sur les questions relatives à la transition bas-carbone et aux empreintes carbone doivent donc être mis en place pour les agents responsables des marchés publics, agents des services informatiques (qu'ils travaillent sur le volet infrastructure, applicatifs métiers ou outils informatiques du quotidien), gestionnaires des bâtiments, gestionnaires logistiques, directeurs des services métiers des collectivités qui sont de gros commanditaires de marchés publics (services techniques, urbanisme et aménagement), etc. ;
 - envoyer des signaux clairs sur les besoins de l'administration publique pour susciter des vocations et peser sur les formations proposées par le système éducatif. Il est ainsi indispensable de **développer les formations de cuisiniers ciblées sur la restauration collective**, demande formulée par le secteur depuis longtemps. Aujourd'hui, si la description du CAP

« cuisine » mentionne bien la restauration collective comme débouché, il vise avant tout la formation de cuisiniers en restaurant « classique » (pour reprendre la terminologie usuelle qui traduit d'ailleurs bien la perception de la restauration collective). La formation n'aborde qu'à la marge les spécificités de la restauration collective (recettes adaptées au mode de distribution, gestion des approvisionnements) et les différences techniques entre les métiers de cuisinier en restaurant commercial et en restauration collective. Même s'il existe seulement un certificat de spécialisation « restauration collective » et des formations continues⁴⁰⁴, la question de la création d'un CAP « cuisinier en restauration collective » devrait être mise sur la table rapidement, car elle permettrait à la fois de mieux former les personnels et de valoriser le métier et la filière. Il conviendra également que les formations de cuisinier abordent la question de l'impact environnemental comparé des différents aliments en fonction des modes de production, etc. L'intégration obligatoire de modules sur les bénéfices pour la santé et l'environnement de la diversification des sources de protéines dans les formations initiales et continues de cuisine, introduite par l'article 253 de la loi Climat et résilience, va ainsi dans ce sens.

- **réviser les « référentiels missions »** qui servent normalement de base pour la rédaction des fiches de poste et la mise en place d'actions de professionnalisation des agents dans les trois versants de la fonction publique. Le référentiel interministériel des métiers de l'État⁴⁰⁵, piloté par la DGAFP, intègre déjà en partie ces questions mais devrait être actualisé pour s'assurer que les fiches métiers intègrent bien l'enjeu « décarbonation » lorsque celui-ci a vocation à devenir un élément central d'un métier⁴⁰⁶. Le même exercice devra être réalisé pour les répertoires métiers de la FPT⁴⁰⁷ et la FPH⁴⁰⁸.

⁴⁰⁴ Cf. <https://www.afpa.fr/formation-qualifiante/responsable-de-cuisine-en-restauration-collective>

⁴⁰⁵ <https://www.fonction-publique.gouv.fr/repertoire-interministeriel-des-metiers-de-l-etat-rime>

⁴⁰⁶ On notera que certaines fiches abordent déjà la question, par exemple la fiche « rédactrice / rédacteur de la commande publique » (<https://www.fonction-publique.gouv.fr/redactriceredacteur-de-la-commande-publique>) évoque dans les tendances d'évolutions la « promotion des achats responsables ». La fiche « chargée / chargé de la prévention des risques professionnels » (<https://www.fonction-publique.gouv.fr/chargeecharge-de-la-prevention-des-risques-professionnels>) n'évoque en revanche absolument pas la question du télétravail.

⁴⁰⁷ <https://www.cnfpt.fr/evoluer/emploi-fpt/repertoire-metiers/reperes-generaux-repertoire-metiers-territoriaux-edition-2019/national>

⁴⁰⁸ <http://www.metiers-fonctionpubliquehospitaliere.sante.gouv.fr/>

Encadré 27 : Quels sont les métiers de l'administration publique amenés à évoluer pour accompagner la décarbonation ? Comment s'y préparer ?

Sans préjuger des résultats de l'exercice approfondi de GPEC préconisé dans ce rapport, et sans prétendre à l'exhaustivité, on peut d'ores et déjà identifier un certain nombre de métiers et de missions ayant vocation à prendre de l'ampleur et/ou à évoluer dans le cadre d'une action de décarbonation du fonctionnement interne de l'administration publique. Pour ces métiers, il s'agit d'engager rapidement une évolution significative de la formation initiale et des actions volontaristes en matière de formation continue.

On n'évoquera pas ici le fait que de nombreux autres métiers seront amenés à évoluer dans le cadre de la mise en place de politiques publiques nécessaires à la transition écologique de l'ensemble de la société.

On peut identifier deux grandes catégories de métiers ou missions directement affectés par la décarbonation interne, qui supposent des actions différentes :

a. Métiers et missions directement liés à la mise en œuvre de la décarbonation :

Il convient de recruter et/ou de former :

- **des experts sur les questions énergie – climat pour piloter la réalisation des bilans carbone et les plans d'action** qui en découlent ou pour accompagner les structures, et particulièrement les collectivités sur les questions d'énergie – climat (cf. par exemple le dispositif des conseillers en énergie partagée). Cela passe par exemple par le développement de formations de terrain en la matière, comme par exemple les **licences professionnelles « gestion énergie climat »** dont les titulaires ont un profil adapté aux métiers de conseils aux collectivités.
- des **experts (juridique et technique) en marché public durable et plus particulièrement « décarboné »**, qui devront rédiger des marchés incorporant des critères pertinents et qui seront en mesure d'analyser les soumissions. Des modules de **formation continue sur les achats durables** ont déjà été développés (par exemple par la Direction des achats de l'État) : ils doivent se multiplier et constituer un **passage obligé pour les acheteurs publics**. La consolidation de cette double compétence juridico-technique pour les acheteurs publics est un enjeu important. Cela étant, un acheteur public ne peut avoir des connaissances techniques précises sur toutes les familles de fournitures, services ou travaux qu'il peut être amené à acheter : il

s'appuie alors sur ses collègues à l'origine de l'achat, ce qui renvoie au fait que l'ensemble des agents doit être impliqué dans la décarbonation et doit avoir une expertise minimale sur l'impact environnemental de l'exécution de sa mission. Ainsi c'est au responsable logistique de développer une compétence minimum sur l'impact carbone des produits d'entretien, aux agents des services informatiques de le faire sur les terminaux informatiques, etc. L'inclusion d'un socle de connaissances de base sur les enjeux énergie – climat dans la formation initiale des nouveaux fonctionnaires est une partie de la réponse, d'autant que les agents sont amenés à changer régulièrement de poste. Enfin, on notera que les contentieux en matière d'attribution de marchés publics étant nombreux, il convient aussi de **former les juges administratifs aux évolutions réglementaires récentes** en la matière et de les sensibiliser au sujet.

- des **cuisiniers pour la restauration collective en régie**, capables de cuisiner sur place des produits frais, de saison, de limiter le gaspillage alimentaire, etc.
- des **informaticiens formés aux enjeux de sobriété numérique** (qui auraient vocation à interagir avec les équipes chargées de la commande publique) dans le cadre d'un effort, déjà engagé, de professionnalisation d'agents publics sur des fonctions de chef de projet information, de maîtrise d'ouvrage ou de maîtrise d'œuvre en matière de SI. Les agents chargés de l'assistance informatique au quotidien doivent également être formés à maintenir un parc informatique renouvelé moins régulièrement et vieillissant ;
- des spécialistes de la gestion de crise ;
- des spécialistes en contrôle interne (cf. partie 3. II. A. 1.), afin de mieux évaluer les fragilités en matière de continuité des missions.

b. Métiers et missions qui évoluent en même temps que les organisations du fait de la décarbonation ou de la multiplication des événements météorologiques extrêmes :

Une partie des missions « support », au sens large du terme, doit s'adapter au développement du recours au télétravail ou à la possibilité accrue d'irruption de crises :

- les « managers » doivent apprendre, et donc être formés pour cela, à manager à distance et dans des situations de crise. Ils doivent aussi être formés à la conduite du changement ;
- les métiers d'assistante sociale, d'assistante de prévention, etc. doivent être adaptés pour accompagner les agents en télétravail ou pendant des situations de crise qui risquent de se multiplier ;

- l'assistance informatique de proximité doit être capable d'intervenir à distance et en situation de crise ;
- le métier de secrétaire évolue avec la diffusion massive d'outils collaboratifs qui modifient la nature des besoins des agents en la matière.

L'accélération de la dématérialisation des procédures, le développement des guichets « inter-organismes » accentuent **l'évolution déjà engagée du métier des agents en relation directe avec les usagers et des compétences requises**. L'accompagnement se fait de plus en plus par téléphone ou par « chat » ce qui modifie la nature de l'interaction. Dans les guichets mutualisés, les compétences attendues sont de moins en moins spécialisées sur un sujet et de plus en plus transversales. La part des interactions « complexes » (dossiers compliqués, usagers en situation difficile ou précaire, et/ou peu à l'aise avec les outils informatiques ou dans l'incapacité de les utiliser – déficients visuels, personnes ayant des troubles cognitifs ou des problèmes psychiques, usagers stressés par la complexité des procédures et le langage administratif, voire récalcitrants ou agressifs, etc.) augmente, ce qui suppose là encore une formation et des compétences adaptées.

Les réflexions sur le sujet ne sont pas nouvelles, comme en témoigne la fiche métier de la DGAFP sur le sujet ou l'itinéraire formation mis en place par le CNFPT pour les chargés d'accueil⁴⁰⁹, qui inclut une formation consacrée à « la gestion des conflits et de l'agressivité en situation d'accueil » mais aussi une formation sur « l'accompagnement des publics dans l'utilisation des outils numériques à l'accueil ».

L'évolution de la relation entre administration et usagers se caractérise aussi par l'usage toujours plus important des outils numériques : les agents d'accueil et d'accompagnement doivent dès lors eux-mêmes être parfaitement à l'aise à ces outils et capables d'assister les usagers lorsqu'ils accomplissent ces démarches – et tant qu'à faire susceptibles de diffuser les bonnes pratiques en matière de sobriété numérique. Bref, devenir souvent des « médiateurs numériques », mission à laquelle ils n'ont pour la plupart jamais été formés.

Ces évolutions doivent donc s'accompagner d'un effort accru et volontariste de valorisation et de professionnalisation de ces missions. En effet, outre le fait que les métiers d'accueil du public, de médiation, etc. sont peu valorisés, les personnes recrutées sont souvent peu ou pas qualifiées, avec souvent

⁴⁰⁹ <https://www.cnfpt.fr/trouver-formation/detail/2j-6jkh-1-0-0>

des contrats aidés (médiateurs numériques notamment) et un *turnover* important, ce qui rend plus complexe une montée en compétence via un parcours de formation interne. Le recrutement de personnel ayant des qualifications relatives au travail social permettrait de sécuriser et professionnaliser la fonction d'accueil et d'accompagnement. Il s'agit aussi de mieux valoriser ces métiers, sur le plan symbolique et peut-être sur le plan monétaire (cf. discussion sur le sujet en partie 3. V. C.).

Les difficultés rencontrées pour la mise en place de **l'enseignement à distance** pendant le confinement provoqué par le coronavirus ont mis en avant le manque de préparation en la matière sur le plan logistique et organisationnel mais aussi sur le plan des compétences des enseignants, pris au dépourvu et amenés à improviser de nouvelles méthodes d'enseignement. Si les enseignants se sont investis et adaptés, il apparaît indispensable que leur formation intègre au plus vite des modules sur le sujet, comme évoqué lors des États Généraux du Numérique pour l'Éducation, au cours desquels un axe de travail intitulé « renforcer la formation initiale et continue (culture numérique et compétences numériques professionnelles) » a été identifié⁴¹⁰. Cf. également encadré n°18 sur le sujet.

Enfin la décarbonation de l'administration va probablement s'accompagner d'une accélération de l'usage d'outils numériques, qui, dès lors qu'ils sont mis en place en respectant l'objectif de sobriété numérique, sont des outils utiles pour améliorer l'exercice de nombreuses missions : au-delà de la facilitation des démarches ou de l'enseignement à distance, déjà évoqués, l'usage du numérique peut par exemple permettre la supervision à distance de la distribution d'eau ou de l'éclairage public. Cela entraîne l'évolution de certains métiers, notamment dans les services techniques des collectivités ou dans les métiers de secrétariat, qui suppose une évolution des compétences voire des reconversions. Alors qu'environ 75 % des agents des collectivités sont des agents de catégorie C, il y a là un enjeu particulièrement important qui ne doit pas être disparaître derrière l'enthousiasme important des décideurs pour le potentiel porté par la transformation numérique.

⁴¹⁰ Cf. https://etats-generaux-du-numerique.education.gouv.fr/uploads/decidim/attachment/file/517/propositions_egn_2020_Format_si_mple.pdf proposition 6 page 6.

B. Outiller et accompagner les projets de décarbonation de toutes les entités publiques

Décréter une priorité, fixer des objectifs, inciter, sensibiliser et former les acteurs sont indispensables. Mais ce n'est sans doute pas encore suffisant pour certaines entités publiques qui peuvent manquer de compétence pour prendre à bras-le-corps – et correctement – les différents enjeux de décarbonation.

Toutes les entités de l'administration publique doivent aussi pouvoir facilement disposer de toutes les informations nécessaires pour faire les bons choix de transformation, faute de quoi la transformation reposerait trop sur la volonté et les compétences des personnels de chacune des entités, avec le risque d'une approche trop segmentée et parcellaire pour être pleinement efficace. La formation de l'ensemble des agents (cf. partie 3. VI. A.) y contribuera mais on ne peut attendre que tous les agents soient formés pour engager des actions. Il convient donc de mettre à disposition de tous les acteurs un maximum d'information, d'outils, etc.

1. Un centre de ressources pour rassembler toute l'information disponible et la rendre facilement accessible

Les travaux menés pour la réalisation de ce document montrent que de très nombreuses actions sont menées pour outiller les acteurs. Et si la documentation existe, elle est souvent éparpillée. Les échanges entre acteurs se font encore souvent par le biais des connaissances personnelles.

L'ADEME et le CGDD tentent chacun de leur côté de rassembler autant d'informations que possible. Ainsi, la circulaire de février 2020 prévoit la constitution « d'une plateforme numérique collaborative qui mettra à disposition des guides techniques et juridiques, permettra la création de groupes de travail ainsi que la démultiplication d'échanges d'informations, d'échange de bonnes pratiques et l'animation d'une communauté active ». Cette plateforme, animée par le CGDD, ne concerne pour l'instant que les agents de l'État. On pourrait aussi évoquer le centre de ressources « Territoires et climat » de l'ADEME ou le « centre de ressources sur l'adaptation au changement climatique », piloté par le CEREMA (cf. infra) (qui ne traite pas de la question de la décarbonation interne ni de résilience de l'administration publique)⁴¹¹. Si ces différentes ressources renvoient souvent les unes vers les autres (l'ADEME renvoie par exemple à la plateforme RAPIDD du CGDD consacrée à la commande publique⁴¹²), ce n'est pas systématique. On peut ainsi s'étonner que ne soient apparemment pas disponibles (ou tout au moins mises en évidence) sur le site de l'ADEME les productions du « Club du développement durable »⁴¹³. Ce club regroupe,

⁴¹¹ Cf. <https://www.adaptation-changement-climatique.fr/>

⁴¹² <https://rapidd.developpement-durable.gouv.fr/> On notera qu'il faut s'inscrire pour accéder aux ressources de celle-ci. Pourquoi ne pas offrir un accès direct (et rapide...) à la documentation ?

⁴¹³ <https://www.ecologie.gouv.fr/club-developpement-durable-des-etablissements-et-entreprises-publics>

avec le soutien du CGDD, un certain nombre d'établissements et entreprises publics volontaires pour partager leur expérience sur les meilleures approches à adopter pour « accélérer la transition écologique et solidaire », qui vont d'un guide sur la mise en place d'une démarche de développement durable au sein d'une structure⁴¹⁴ à des fiches pratiques sur la réduction des émissions de GES⁴¹⁵).

Cet éparpillement tient souvent au fait que chaque acteur (organisme relevant de l'État, association de collectivités, etc.) conçoit d'abord la documentation ou un centre de ressources pour sa « communauté » (par exemple celle des correspondants « services publics éco-responsables » animée par le CGDD) ou son réseau. La création d'outils ciblés sur certains acteurs a du sens lorsqu'il s'agit de traiter de sujets ou d'entités ayant des spécificités fortes (à l'image des travaux du collectif de laboratoires de recherche labos|point5 pour mettre à disposition un outil d'appui à la réalisation d'un bilan carbone dans un laboratoire⁴¹⁶). Mais elle ne doit pas faire oublier que de nombreux outils – ou tout au moins le socle de base – peuvent être mis en commun et mutualisés – cf. par exemple les modules de formation en ligne pour les fonctionnaires de l'État qui ne sont pas à ce stade accessibles par les fonctionnaires territoriaux (cf. 3. VI. A.).

En ce sens, les travaux menés par la DINUM sur les achats numériques responsables sont exemplaires dans la mesure où, s'ils s'adressent en premier à la sphère État sur laquelle la DINUM a compétence, ils ont associé en amont des représentants des collectivités avec l'objectif que les travaux soient aussi utilisables par ces dernières.

Il convient dès lors **d'identifier clairement un centre de ressources sur la question de la décarbonation de l'administration publique** rassemblant directement un maximum de ressources, renvoyant le cas échéant sur des sites spécialisés, sans qu'un acteur concerné qui cherche de la documentation ait à naviguer entre des ressources thématiques dispersées⁴¹⁷. L'objectif est aussi d'éviter que chaque acteur refasse un guide de clauses juridiques, un guide des éco-gestes alors que de nombreux exemples existent déjà et ont été déclinées sous différentes formes⁴¹⁸.

414

https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/CDDEP_Le%20guide%20pratique%20sur%20la%20mise%20en%20oeuvre%20d%E2%80%99une%20d%C3%A9marche%20de%20responsabilit%C3%A9%20sociale%20et%20de%20reporting%20dans%20les%20organismes%20publics.pdf

415 <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/CDDEP%20-%20Fiches%20pratiques%20-%20Pour%20la%20r%C3%A9duction%20des%20%C3%A9missions%20de%20gaz%20%C3%A0%20effet%20de%20serre.pdf>

416 <https://labos|point5.org/ges-lpoint5>

417 On notera cependant qu'entre le rapport intermédiaire d'avril 2021 et ce rapport final, on a pu constater un effort de mise en avant des questions aux enjeux climatiques sur un certain nombre de sites institutionnels, comme par exemple celui du ministère de l'économie sur la commande publique (<https://www.economie.gouv.fr/daj/commande-publique>). Le vote de la loi Climat et résilience n'y est sans doute pas étranger et il s'agira de voir si cette mise en avant perdure.

418 Voir par exemple le guide des éco-gestes pour les agents, les élus et les partenaires de la mairie de Mée-Sur-Seine : http://www.lombric.com/sites/smitom/files/13-guide_eco-gestes.pdf

Un travail important doit en effet être mené pour établir un véritable « centre de ressources » ayant les missions suivantes :

- **rassembler davantage de documentation de base**: méthodologie de réalisation de bilan carbone, de mise en place d'un plan d'actions, méthodologie pour mettre en place un plan de mobilité (en renvoyant par exemple au site France Mobilités⁴¹⁹), guides pratiques pour la restauration collective (sur l'établissement des menus⁴²⁰, des portions ou la lutte contre le gaspillage alimentaire⁴²¹), guides juridiques, fiches action, guide des éco-gestes, etc.

Cela concerne notamment la **commande publique**: si une nombreuse documentation existe sur les achats dans la restauration collective par exemple, il convient de couvrir une large palette de biens, travaux et services concernés, en utilisant de la documentation établie par des acteurs ayant travaillé sur le sujet (et pas seulement de la documentation « officielle » - cf. par exemple travaux menés par La Clause Verte⁴²²). Il est par exemple dommage que les travaux menés sur les achats numériques responsables menés par le groupement d'achat pour l'enseignement supérieur et la recherche MATINFO⁴²³ ne soient pas relayés et valorisés par l'ADEME ou le CGDD, ou que le guide interne de rédaction de clauses sociales et environnementales de l'ADEME ne soit pas largement relayé.

Compte tenu de **l'enchevêtrement des dispositifs d'aide et de financement**, par exemple pour la rénovation énergétique ou pour des projets numériques, il apparaît aussi indispensable de centraliser l'information sur ces sujets, actuellement éparpillée malgré les efforts du ministère de l'Ecologie par exemple pour aider les collectivités à s'y retrouver en matière de transition énergétique (kit d'explication, foire aux questions⁴²⁴).

Les innovations organisationnelles doivent aussi être mises en avant dans cet espace, en lien par exemple avec le centre de ressources en matière d'innovation RH de la DGAFP⁴²⁵.

⁴¹⁹ Le site France mobilités (<https://www.francemobilites.fr>) est un complément opérationnel de la LOM. Il s'agit d'une communauté ouverte à tous les acteurs de la mobilité qui vise trois objectifs : créer une communauté d'acteurs qui joue un rôle dans les mobilités ; faciliter les expérimentations et le passage à plus grande échelle des solutions innovantes ; déployer des solutions innovantes pour tous et dans tous les territoires, particulièrement en zones rurales et périurbaines. Il comporte en particulier, une plateforme collaborative vise à partager des bonnes pratiques, avec des exemples de projets réussis et des retours d'expériences.

⁴²⁰ <https://agriculture.gouv.fr/experimentation-du-menu-vegetarien-en-restauration-scolaire-des-recettes-pour-accompagner-les>

⁴²¹ <https://www.ademe.fr/reduire-gaspillage-alimentaire-restauration-collective-recommandations-bonnes-pratiques-ajuster-grammages-portions>

⁴²² https://laclauseverte.fr/liste_des_clauses/

⁴²³ <https://www.matinfo-esr.fr/ecoinfo>

⁴²⁴ Cf. https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/kit%20%C3%A9lus_synth%C3%A8se.pdf et <https://www.ecologie.gouv.fr/faq-renovation-energetique-des-batiments-des-collectivites-locales>

⁴²⁵ <https://www.bibliotheque-initiatives.fonction-publique.gouv.fr/>

- **informer les acteurs sur les possibilités de financement de certaines actions, sur les acteurs susceptibles d'accompagner les démarches (cf. infra) voire sur les labels existants** qui peuvent inciter des entités à agir (cf. supra).
- **recenser et donner à voir des expériences et donner la possibilité aux acteurs de se contacter et d'échanger directement entre eux.** C'est ce que tente de faire la plateforme animée par le CGDD dans le cadre du dispositif « services publics éco-responsables » qui, outre la mise à disposition de supports, guides et informations liés la mise en œuvre du dispositif, a vocation à servir d'espace d'échanges entre agents concernés ou intéressés. En complément de la plateforme, le CGDD a par ailleurs lancé en septembre 2021 un « appel à initiatives »⁴²⁶ destiné à identifier et, pour certaines, accompagner, les actions innovantes lancées par des services de l'État, qu'elles s'inscrivent dans la démarche SPE ou qu'elles portent sur de nouveaux sujets.

Cela suppose de consacrer les moyens humains nécessaires (qui restent à estimer) à l'animation du « centre de ressources en ligne » pour en faire un outil maniable, régulièrement actualisé, allant lui-même chercher de l'information et suscitant les contributions, etc.

Plusieurs organismes sont des candidats naturels à l'animation d'un centre de ressources national qui s'adresserait aux services de l'État, aux établissements publics comme aux collectivités, qui pourrait d'ailleurs assurer un co-pilotage :

- l'ADEME est déjà chargée de recueillir et publier les bilans carbone et « plans carbone » transmis par des entités publiques. Elle tente de rassembler un maximum de documentation et d'initiatives vertueuses dans sa base OptiGeDe⁴²⁷. L'agence dispose aussi des compétences techniques requises sur un certain nombre de sujets. Enfin, elle a au travers de son réseau territorial (400 agents, soit la moitié de ses effectifs) la possibilité d'identifier et de documenter les initiatives locales⁴²⁸ ;
- le CGDD porte la plateforme RAPIDD, citée dans la circulaire de février 2020 sur les « services publics éco-responsables » comme socle pour la constitution d'une « plate-forme numérique collaborative ». En mobilisant son réseau de correspondants, le CGDD peut aussi collecter des bonnes pratiques et des éléments sur les initiatives locales. Cette démarche permet aussi d'inscrire les efforts de décarbonation dans une perspective plus large de « durabilité ». Mais le CGDD dispose d'une force de frappe nationale et locale sur ces sujets sans doute plus limitée que l'ADEME.

Il ne revient pas à ce rapport de trancher le sujet mais plutôt de pointer la nécessité d'une meilleure coordination des ressources mises à disposition pour qu'inévitablement, un acteur concerné qui chercherait des éléments, qu'il relève d'un

⁴²⁶ <https://www.demarches-simplifiees.fr/commencer/transformation-spe-aa1>

⁴²⁷ <https://optigede.ademe.fr/>

⁴²⁸ Cf. description des missions des directions régionales de l'ADEME : <https://www.ademe.fr/action-territoriale/laction-territoriale/action-terrain-region>

service de l'État ou des collectivités, aboutissent sur un centre de ressources unique de référence rassemblant une information précise et actualisée.

Positionner un acteur explicitement comme chef de file de cette démarche indispensable ne doit de toute façon pas exonérer les autres parties prenantes d'être des relais d'information, au contraire, ni surtout des contributeurs. Le rapport sur l'impact environnemental du numérique en santé, réalisé sous l'égide du ministère des solidarités et de la santé et paru de mai 2021, qui a pris le temps d'indiquer un certain nombre d'acteurs et ressources utiles pour les acteurs de santé sur les sujets de la sobriété numérique, en renvoyant largement à de la documentation existante et aux acteurs publics ou privés spécialisés est un exemple à suivre en la matière.

Un centre de ressources ne doit pas être le seul producteur ni la seule source d'information : il doit être un espace où on trouve le maximum d'information et vers lequel d'autres sources d'informations doivent renvoyer, tout comme il doit renvoyer vers les informations plus détaillées diffusées par des organismes spécialisés.

Il est important que d'autres acteurs, vers lesquels certains acteurs se tourneront spontanément sur certains sujets, conservent des espaces dédiés à certaines questions de décarbonation interne. Par exemple, le ministère de l'Agriculture et de l'alimentation, qui suit depuis longtemps la question de l'approvisionnement local de la restauration collective⁴²⁹, a vocation à donner des informations sur le sujet, lequel ne concerne pas que le secteur public et qui renvoie aussi à l'organisation de filières agricoles et agroalimentaires au niveau territorial.

Les associations d'élus (AMF, AdCF, ADF, Régions de France, etc.) ont également vocation à diffuser l'information aux élus et personnels administratifs des collectivités via leurs réseaux mais aussi à collecter de l'information sur les initiatives en cours ou à inciter les acteurs à partager leur expérience directement entre eux mais aussi via l'ADEME. Des actions sont déjà menées par certaines d'entre elles (l'AdCF pilote ainsi un groupe de travail sur la mutualisation des études et travaux de rénovation énergétique, publie des articles sur les flottes de véhicules des collectivités et sur la rénovation énergétique du patrimoine public, etc.). Ceci suppose là encore sans doute de dédier à cette question des moyens humains, qui ne sont pas nécessairement énormes mais investis clairement de cette mission.

2. Apporter un appui technique et méthodologique aux entités de l'administration publique et notamment aux « petites » collectivités

Avant que les actions engagées en matière de formation produisent pleinement leurs effets et même lorsque les ressources mises en disposition deviendront de plus en plus complètes, un certain nombre d'entités publiques n'auront pas en interne les compétences requises pour mener un projet de décarbonation et auront du mal à les

⁴²⁹ <https://agriculture.gouv.fr/guide-favoriser-lapprovisionnement-local-et-de-qualite-en-restauration-collective>

recruter. Si on peut imaginer à terme que des structures de taille significative puissent consacrer un ou plusieurs ETP à cette mission, il est évident dans le même temps qu'un certain nombre d'autres, de plus petite taille (en particulier des petites mairies et même des intercommunalités), n'en auront pas les moyens.

Il convient donc de créer les conditions pour que toutes ces entités puissent avoir recours à un appui extérieur compétent, pertinent, que ce soit pour engager la démarche ou la mettre en œuvre : faire un bilan carbone, faire un plan d'action (dont un plan de mobilité), établir une stratégie immobilière permettant une programmation pertinente des travaux de rénovation énergétique des bâtiments, mobiliser des ressources d'accompagnement et répondre à des appels à projets (ceux du plan de relance par exemple sur la rénovation thermique des bâtiments, ou ceux d'un « fonds pour la décarbonation de l'administration publique » qui serait créé à l'avenir – cf. proposition *supra*), mettre en place des réorganisations internes ou revoir les procédures, etc.

Précisons toutefois que, quelle que soit la taille de la structure, il paraît indispensable qu'elle désigne en interne un « chef de projet décarbonation » y consacrant un minimum de son temps : une externalisation totale paraît en effet non pertinente, tout simplement parce que la « décarbonation » d'une entité suppose des réorganisations et donc un portage interne. En revanche, la mutualisation de ces « chefs de projet » (avec financement du poste mutualisé) devrait être explorée, à l'image du dispositif des « conseillers en énergie partagés » (ou CEP, cf. encadré n°6).

L'offre d'appui technique et les compétences existent déjà aujourd'hui, à la fois du côté des pouvoirs publics et dans le secteur privé.

Pour l'accompagnement des services de l'État et de ses opérateurs, le déploiement à tous les niveaux du dispositif « services publics éco-responsables » à tous les niveaux repose sur une organisation bien définie.

Le Commissariat général au développement durable (CGDD) est le chef de file de mise en œuvre des actions de RSE au sein de l'État. Ainsi, La circulaire de février 2020 sur les services publics éco-responsables (cf. encadré n°11) indique que « le CGDD assistera les ministères volontaires dans la définition d'une stratégie de services publics écoresponsables qui leur soit propre ».

Le gouvernement a ainsi positionné certains de ses opérateurs et de ses administrations en appui du CGDD sur des sujets précis : la circulaire du 13 novembre 2020 sur les mobilités de l'État charge par exemple l'ADEME et le CEREMA d'accompagner la réalisation de plans de mobilité dans la sphère État, positionne la Direction des Achats de l'État en appui sur la question de la gestion du parc automobile. La DITP a également vocation à intervenir, au titre de sa mission d'appui opérationnel aux projets de transformation des administrations, pour accompagner des projets d'amélioration des procédures internes par exemple dans le cadre de la

dématérialisation des procédures⁴³⁰. La DINUM, qui a déjà pour mission d'accompagner la transformation numérique de l'administration pourrait intégrer un volet environnemental de manière transversale dans l'ensemble de ses programmes et projets.

Le CGDD joue donc un rôle de coordination des directions « métiers » disposant des compétences techniques correspondant aux différents engagements du dispositif. Celles-ci peuvent donc être sollicitées par les différents ministères pour apporter un appui. L'efficacité du dispositif dépend alors de l'importance qui lui est accordée par ces directions métiers, ce qui renvoie à la nécessité de faire de la décarbonation interne une priorité transversale et non un objectif pour le seul CGDD (cf. partie 3. III. B. 2.).

Le CGDD ne dispose sans doute pas aujourd'hui de suffisamment de ressources humaines, ni d'un réseau territorial qui lui permettrait d'appuyer directement les services déconcentrés. Le dispositif mis en place pour accompagner ces derniers repose donc sur les préfetures de région et plus spécifiquement les secrétariats généraux aux affaires régionales (les SGAR), au sein desquels sont positionnées les plateformes régionales d'achat et les plateformes immobilières. Ces dernières ont pour mission de mettre en œuvre respectivement la politiquement d'achat et la politique immobilière de l'État et donc de décliner les engagements d'éco-responsabilité pris sur ces sujets. Les SGAR peuvent aussi au besoin mobiliser des services déconcentrés compétents sur les enjeux climat-énergie, comme les DREAL. De même les SGAR ont désigné des correspondants « modernisation » qui sont les référents transversaux de « services publics éco-responsables » et sont chargés de recueillir les données, etc. L'idée est dès lors que les services déconcentrés, en cas de besoin, s'adresse d'abord au SGAR, lequel peut à son tour mobiliser en cas de besoin les directions métiers pilotes des différentes mesures.

Le dispositif mise sur la plateforme collaborative pour échanger les bonnes pratiques a vocation à permettre l'appui entre pairs. Notons enfin que le CGDD prévoit aussi d'accompagner – plutôt par des experts que par ses propres ressources – une sélection de projets innovants issus de l'appel à initiatives lancé courant septembre 2021 (cf. supra). Au-delà de l'accompagnement, il s'agit d'identifier des actions qui pourraient être intégrées dans un deuxième vague d'engagement du dispositif.

L'organisation qui vient d'être présentée a l'avantage de s'appuyer au niveau local sur des circuits relationnels préexistants, entre SGAR et services déconcentrés notamment. Elle paraît opérationnelle et pourrait être reprise si un programme de décarbonation plus ambitieux prenait la suite des engagements actuels de « services publics éco-responsables ».

Son efficacité suppose néanmoins que les équipes des SGAR sont formées et outillées techniquement, ce qui pourrait ne pas être le cas aujourd'hui sur un sujet émergent

⁴³⁰ Par le passé, la DITP ou ces prédécesseurs ont appuyé les ministères prêts à utiliser les méthodes du type « LEAN management » pour améliorer les procédures au bénéfice de l'efficacité interne et de l'amélioration du service rendu aux usagers.

au sein de l'administration comme la sobriété numérique sur lequel la compétence est aujourd'hui essentiellement (pour ne pas dire exclusivement ?) présente au niveau national à la DINUM et au CGDD. Or ces deux structures ne sont pas configurées aujourd'hui pour appuyer des services en mode « équipe d'appui ».

Le recours à des intervenants extérieurs par les services de l'État est par ailleurs possible, avec une marge de manœuvre plus ou moins des administrations centrales et des services déconcentrés selon les ministères. Certains ministères conservent par exemple des enveloppes pour financer des projets de « modernisation » au niveau national, via des appels à projet. Ayant des marges de manœuvre budgétaires limitées, les services déconcentrés ou certains opérateurs doivent souvent recourir à ces fonds pour financer leurs projets, ce qui peut être un moyen d'assurer une priorisation et un fléchage des moyens vers des orientations validées au niveau national et ainsi vérifier par exemple que les projets de modernisation s'inscrivent bien dans une démarche éco-responsable ou « décarbonante ».

S'agissant du secteur des établissements de santé et des établissements médico-sociaux publics, l'Agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux (ANAP) a pour mission « d'accompagner les professionnels de la santé dans l'évolution de leurs organisations afin d'améliorer le service rendu à tous, de manière durable et responsable ». L'ANAP a constitué un réseau d'acteurs pour échanger, former et accompagner les acteurs en matière de responsabilité sociale et environnementale. Elle anime ce réseau et met son expertise à disposition, y compris au travers de guides de bonnes pratiques (comme par exemple un guide sectoriel sur les bilans GES réalisé avec l'ADEME et l'Association bilan carbone⁴³¹). L'ANAP n'agit cependant pas directement en appui sur le terrain auprès des acteurs, qui ont de ce fait souvent recours à des prestations d'entreprises de conseil privées.

S'agissant de l'appui aux collectivités locales, l'organisation de l'appui est moins claire du point de vue opérationnel.

Plusieurs opérateurs de l'État sont susceptibles d'appuyer des projets de « décarbonation interne » :

- **L'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT)**⁴³² a été créée en 2019 pour répondre à un besoin d'accompagnement exprimé par les « petites » collectivités locales et pour déployer des programmes nationaux sur tout le territoire. Elle est, selon ses propres termes, une « fabrique à projets » pour les collectivités locales, en leur facilitant, au besoin via un appui individualisé, l'accès aux ressources nécessaires (ingénierie technique et financière, partenariats, subventions...). Elle a été clairement positionnée comme le bras armé du préfet

⁴³¹ <https://www.ademe.fr/realisation-dun-bilan-emissions-gaz-a-effet-serre-secteurs-etablissements-sanitaires-medico-sociaux>

⁴³² <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/lagence-21>

pour la réalisation des « contrats de relance et de transition écologique » (CRTE) dans la circulaire Premier ministre de novembre 2020⁴³³ (cf. 3. IV. B.).

Dans les textes réglementaires définissant ses missions, la « transition écologique » est mentionnée dans les sujets d'intervention de l'agence, au titre de ses missions de veille et d'alerte⁴³⁴. L'ANCT n'avait pas de « dispositif » ou de « programme d'appui national » véritablement dédié à ce sujet⁴³⁵ jusqu'au lancement fin 2020 des CRTE⁴³⁶, même si elle se positionnait déjà sur l'appui à des projets élaborés par des collectivités par exemple pour la « mise en place de modes de transport doux et alternatifs ».

Enfin, certains des programmes portés par l'ANCT (programme « France Services », programme « Numérique ») permettent d'accompagner les collectivités ou les territoires dans des actions nécessaires à la bonne réussite de la décarbonation. Reste que l'ANCT n'est pas aujourd'hui positionnée de manière volontariste sur l'accompagnement des collectivités pour leurs actions internes en matière de lutte contre le changement climatique ou en matière de résilience, même si ce dernier terme est bien ancré dans le vocabulaire ANCT suite à la pandémie de Covid-19.

- **Le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)** est beaucoup plus clairement positionné sur les questions d'appui aux territoires sur le changement climatique et les enjeux de résilience, mais focalisé sur l'appui aux politiques publiques en lien avec ces questions⁴³⁷. Il n'est en revanche pas à ce stade positionné sur les sujets de décarbonation ou d'« exemplarité » des collectivités et semble plus éloigné de ces questions que ne l'est l'ANCT. Pour autant, son expertise technique pourrait être mobilisée sur des sujets comme les plans de mobilité ou les bâtiments des collectivités locales.
- **L'ADEME** dispose de compétences techniques importantes en matière de décarbonation et de transition écologique et d'un réseau territorial de 400 agents. Son action territoriale⁴³⁸ s'adresse aux particuliers, aux entreprises et aux collectivités. Elle est d'ailleurs également mentionnée dans la circulaire Premier ministre de novembre 2020 sur les « Contrats de relance et de transition écologique » comme un acteur ayant un rôle à jouer.

L'ADEME offre déjà un appui technique sur certains sujets qui ont vocation à faire partie d'un plan de décarbonation « interne » d'une collectivité : c'est le cas de la gestion des déchets mais aussi de la réduction de la consommation énergétique

⁴³³ https://www.legifrance.gouv.fr/download/file/pdf/cir_45084/CIRC

⁴³⁴ Article R1231-4 du code des collectivités territoriales. L'ANCT a d'ailleurs publié des documents en la matière : https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-10/0202_anct-transition-eco_tome-1-web.pdf

⁴³⁵ <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/les-politiques-publiques-102>

⁴³⁶ <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/CRTE>

⁴³⁷ <https://www.cerema.fr/fr/cerema>

⁴³⁸ <https://www.ademe.fr/action-territoriale/laction-territoriale>

des bâtiments avec le dispositif des conseillers en énergie partagés (CEP) (cf. partie 2. II. B. sur les émissions des bâtiments publics).

L'ADEME n'a pas à ce stade développé d'offre de service aux collectivités sur la réalisation de plans d'actions à la suite de la réalisation de bilan carbone. On notera par exemple que le contrat d'objectif et de performance (COP, cf. supra) de l'ADEME⁴³⁹ prévoit qu'elle développe « la méthode ACT® d'évaluation de l'alignement des stratégies Climat des entreprises avec l'Accord de Paris en visant à atteindre rapidement une couverture des principaux secteurs à enjeux » sans mentionner la possibilité de proposer le même type d'intervention pour l'administration publique (collectivités, mais aussi pour pourquoi pas services de l'État). Cela renvoie aux moyens actuels de l'ADEME qui ne lui permettent pas d'envisager de nouvelles missions de ce type.

- D'autres structures ou opérateurs de l'État ont des missions ou une expertise en matière d'accompagnement d'entités de l'administration publique qui pourraient contribuer à un plan de décarbonation de l'administration publique : l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT) et son réseau régional disposent par exemple d'un offre de service locale sur les projets de réorganisation des modalités de travail⁴⁴⁰ et son programme d'accompagnement des projets de transformation interne au service de la transition écologique⁴⁴¹, aujourd'hui pourrait être mobilisé au profit des collectivités. De même la DITP (sur des sujets de transformation des organisations ou d'amélioration des procédures) pourrait déployer ses compétences dans l'accompagnement des collectivités, ce qui représenterait sans doute un changement d'échelle important pour la structure.

On rappellera enfin qu'en dépit de l'abandon de l'ingénierie publique d'État au début des années 2010, il a été demandé aux préfets en 2016, de se positionner en véritable « ingénieur des territoires » en appui des collectivités⁴⁴².

Du côté de la sphère « collectivités locales », les associations d'élus (Régions de France, Association des départements de France, Associations des maires de France, Intercommunalités de France) ont produit des guides méthodologiques⁴⁴³ mais ne se sont pas vraiment positionnées sur de l'ingénierie publique à grande échelle, quel que soit le domaine, à l'exception de la FNCCR. Celle-ci regroupe plus de 800 collectivités locales en France qui organisent les services publics locaux en réseau (énergie, cycle de l'eau, numérique, déchets) et qui porte le programme ACTEE de financement d'action permettant la réduction de la consommation énergétique des bâtiments. On voit mal comment elles pourraient rentrer dans le sujet, surtout si d'autres acteurs déjà compétents sont identifiés, ce qui n'empêche pas les associations d'élus ou le

⁴³⁹ Voir https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/cop_2020-2023-011192.pdf - page 19

⁴⁴⁰ <https://www.anact.fr/services>

⁴⁴¹ <https://www.anact.fr/accompagner-les-transitions-ecologiques-economiques-et-sociales>

⁴⁴² Voir la directive national d'orientation de mars 2016 :

<https://www.lemoniteur.fr/mediatheque/4/1/8/001002814.pdf>

⁴⁴³ Voir par exemple <https://www.amf.asso.fr/page-guides-pratiques/36032> ou le vademecum sur l'approvisionnement local dans les cantines conjoint AMF – ADF – Régions de France <https://www.amf.asso.fr/documents-vademecum-encourager-lapprovisionnement-local/14640>

CNFPT d'être des vecteurs d'informations sur l'appui existant, de diffusion de bonnes pratiques, de mise en relation entre collectivités ayant mené un projet, etc.

En revanche, certaines collectivités et notamment les conseils régionaux dans le cadre de leurs compétences en matière d'aménagement du territoire et de développement économique, se sont mis en situation d'accompagner d'autres collectivités : c'est le cas pour la réalisation des Plans Climat Air Energie Territoire (PCAET) où un trio Conseil régional – DREAL – ADEME appuie les acteurs. De même, les syndicats d'énergie peuvent appuyer les collectivités et notamment les petites communes dans leurs efforts de réduction de consommation d'énergie.

Enfin la Banque des Territoires est aussi positionnée sur le sujet au travers d'un certain nombre de dispositifs de financement qu'elle met en place, par exemple pour la rénovation énergétique des bâtiments⁴⁴⁴.

Du côté du secteur privé, les opérateurs classiques de l'ingénierie publique (déjà très présents sur des sujets techniques, comme l'eau ou les déchets) pourraient développer une offre de service transversale sur les questions techniques de décarbonation du fonctionnement des collectivités. Les acteurs du secteur du « conseil aux organisations » sont par ailleurs mobilisables pour l'appui à des actions de réorganisation interne et peut-être pour coordonner en pool des acteurs plus spécialisés sur des sujets techniques.

Ainsi, les acteurs susceptibles d'intervenir sont nombreux et disposent tous d'une certaine légitimité sur tout ou partie des sujets relatifs à la décarbonation, ce qui les conduit souvent à se présenter, les uns comme les autres, comme « l'opérateur de la transition écologique dans les territoires ».

L'écosystème du soutien aux collectivités est dès lors particulièrement complexe. Il suffit de parcourir la présentation de la mise en œuvre de la rénovation énergétique des bâtiments publics en région PACA, qui a fait intervenir rien moins que 9 acteurs : DREAL, sous-préfet à la relance, CEREMA, SGAR, Conseil régional, Banque des Territoires, ADEME, une association régionale de professionnels de la construction et la rénovation et FNCCR⁴⁴⁵.

Même si les préfets jouent le rôle de coordination et de « guichet unique » avec l'appui de l'ANCT, il reste que les collectivités se retrouvent rapidement en contact direct avec une multitude d'acteurs œuvrant dans le même champ.

Les conséquences sont multiples : risque de passer à côté d'une aide financière ou technique adaptée, risque de voir les collectivités les plus habituées à évoluer dans ces écosystèmes complexes monopoliser les dispositifs d'appui et de financement. Sans parler du fait que gérer cet écosystème a un coût puisque certaines collectivités

⁴⁴⁴ <https://www.banquedesterritoires.fr/renovation-energetique-des-batiments-publics>

⁴⁴⁵ Cf. http://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/20210128_diaporama_webinaire_final.pdf. Voir par exemple les diapositifs pages 88 et suivant qui tentent un récapitulatif « non exhaustif » (sic) des intervenants et dispositifs de financement.

sont obligées d'avoir recours à des prestations d'« ingénierie administrative » pour réussir à bénéficier d'accompagnements techniques ou financiers...

Sur la base des constats précédents, il semble indispensable de **rationaliser et de coordonner l'appui aux collectivités**.

Cela passe par la réponse à un **certain nombre de questions sur la structuration de l'offre d'appui aux collectivités mais aussi à l'ensemble des entités publiques :**

- L'État doit-il se mettre en situation d'apporter un appui / accompagnement aux entités publiques sur tous les sujets de transformation interne ou se limiter à quelques sujets spécifiques ?
- Cet appui porterait-il seulement sur la sphère État et sur les établissements publics de l'État ou porterait-il également sur la sphère des collectivités territoriales ?
- Si l'État apporte un soutien à toute partie de l'administration publique, doit-il identifier un « guichet unique » capable de proposer un appui « intégré » ? Qui serait alors le « guichet unique » (l'ADEME pour la sphère État ? L'ANCT ou le CEREMA pour les collectivités⁴⁴⁶ ?) ?
- Faut-il *a contrario* que l'État fasse le choix de se consacrer à la consolidation d'un « centre de ressources » et laisser le secteur privé intervenir en soutien des entités publiques (État et/ou collectivités), au risque de perdre des compétences techniques justement nécessaires pour piloter un centre de ressources pertinent et opérationnel ?

Le tableau suivant essaye d'identifier les avantages et inconvénients des différentes options.

On pourrait d'ailleurs imaginer que des options différentes soient retenues selon les thèmes de décarbonation, pour tenir compte de l'existant et des compétences des différents acteurs, avec l'inconvénient pour les entités d'avoir recours à plusieurs intervenants sur un sujet qu'elles auraient intérêt à traiter de façon globale et intégrée. On notera par exemple qu'aujourd'hui, aucun des acteurs publics précédemment cités ne semble disposer de compétences pour accompagner les collectivités dans l'élaboration d'une stratégie immobilière de moyen long terme indispensable à une programmation pertinente et efficiente de la rénovation thermique du tertiaire public.

Au final, aucune option ne semble totalement satisfaisante. Il faut peut-être y voir le signe que l'organisation actuelle de soutiens aux petites collectivités n'est tout simplement pas adaptée au traitement de sujets aussi transversaux et systémiques

⁴⁴⁶ Les formulations de la feuille de route 2020 de l'ANCT (<https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-06/Feuille%20de%20route%202020%20de%20l%27ANCT.pdf>) montre l'ambiguïté du positionnement actuel de l'ANCT, qui n'est pas vraiment le « guichet unique » pour l'appui aux collectivités (c'est le préfet) mais qui est sensé catalyser une « équipe ANCT » avec les ressources compétentes des services et opérateurs de l'État. Le CEREMA propose manifestement lui directement ses services aux collectivités.

que la lutte contre le dérèglement climatique et la résilience des territoires. Ce qui ne fait que renforcer la nécessité d'une réflexion approfondie sur le sujet.

Options possibles	Avantages	Inconvénients
<p>L'État se met en situation d'appuyer l'ensemble de l'administration publique dans ses projets de décarbonation</p>	<p>Contribue à développer la compétence et la culture de la décarbonation en interne à l'administration publique avec des effets induits positifs sur les politiques publiques. Enjeu de « souveraineté » ? Moins de questions à se poser sur la confidentialité des éléments débattus pour certaines sphères de l'administration publique.</p>	<p>Besoin de recrutements massifs à court terme. Arbitrage à faire sur l'opérateur chargé de cela : ADEME paraît bien placée mais ANCT et CEREMA sont des opérateurs explicitement dédiés à l'appui aux collectivités et aux territoires (qui auraient des difficultés à intervenir dans la sphère État). Risque d'incompatibilité avec les règles européennes sur la concurrence et le secteur public ?</p>
<p>L'appui et l'accompagnement sont confiés en totalité au secteur privé</p>	<p>Compétences préexistantes en matière d'appui au secteur public sur des sujets connexes. Souplesse dans l'utilisation (ajustement offre – demande plus rapide que pour une offre d'accompagnement sous l'égide du secteur public ?).</p>	<p>Pas d'offre privée « abordable » pour une partie du secteur public : c'est ce qui a conduit à la recréation de l'ANCT après l'abandon progressif de l'ingénierie publique d'État depuis le début des années 2000. Question de la confidentialité des éléments dès lors qu'on aborde la question de la résilience. Risque de perte de compétence sur la matière dans le secteur public si pas de mise en œuvre pratique, ce qui complique le pilotage de la transformation globale, rend plus difficile le rôle de « centre de ressources » (effet constaté après l'arrêt progressif de l'ingénierie publique d'État). Nécessité de mettre en place un mécanisme de supervision de la qualité des prestations proposées pour éviter le « greenwashing ».</p>
<p>Les tâches sont réparties : pas d'intervention d'acteurs publics pour les entités dépassant une certaine taille, intervention publique possible pour les « petites » entités ou sur certains territoires non couverts par une offre privée.</p>	<p>Suit une logique de répartition entre privé et public, <i>a priori</i> compatible avec les règles européennes en la matière et qui peut être satisfaisante pour les différents acteurs.</p>	<p>Difficulté à poser la frontière de la « répartition » des entités : taille de la structure (critère simple mais pas forcément relié à l'ampleur du chantier de « décarbonation », par exemple sur la question de la résilience) ? Ampleur des enjeux de décarbonation (quel critère chiffré pour le mesurer ?).</p>

Tableau 5 – Avantages et inconvénients des différentes options d'appui aux collectivités

04

**ÉLÉMENTS FINANCIERS
ET CALENDRIER
POSSIBLE DE LA
TRANSFORMATION**

I. Estimation du coût et de l'impact budgétaire de la transformation

L'exercice d'estimation d'un coût, pour l'ensemble de l'administration publique, du plan de transformation proposé ici est rendu difficile par l'absence de vision consolidée du point de départ et de données chiffrées fiables et consolidées sur tous les principaux postes d'émissions. On peinerait par exemple, faute de vision détaillée sur la commande publique, à estimer un éventuel surcoût lié à l'introduction de critères « carbone » dans l'achat de toutes les fournitures, travaux ou services de l'administration publique.

Dès lors, l'objectif de cette partie est d'identifier, parmi les principales mesures proposées dans ce plan de transformation, celles qui pourraient revêtir une dimension financière (besoin d'investissement, surcoût ou économie dans le fonctionnement quotidien, etc.) et d'en estimer l'ampleur.

A. Coût de la rénovation énergétique des bâtiments publics

Le coût au m² de la rénovation énergétique des bâtiments tertiaires dépend évidemment d'une part du niveau de performance énergétique initiale et, d'autre part, de l'objectif de diminution de la consommation.

Par ailleurs, la rénovation d'un bâtiment ne porte jamais que sur la consommation énergétique mais, que ce soit ou non l'objectif premier, inclut des travaux de mise en conformité, d'aménagement, etc. Ceci complique l'estimation d'un coût au m² de l'augmentation de la performance énergétique, d'autant que les usages évoluent après la rénovation et les consommations ne sont alors pas complètement comparables.

Il apparaît notamment que le coût n'est pas linéaire : si des mesures rapides et peu coûteuses permettent des premières économies d'énergie significative, les tranches suivantes de réduction de la consommation renvoient à des travaux plus lourds et complexes (isolation, transformation des réseaux de chaleur) et donc plus coûteux.

Ainsi, selon l'étude d'impact de la loi ELAN⁴⁴⁷, « les investissements pour atteindre des économies d'énergie de 25 % ont été estimés à 20 milliards d'euros (soit 100 €/m² pour le secteur public et 80 €/m² pour le secteur privé) ». Ces chiffres correspondent aux ratios couramment utilisés pour une consommation énergétique moyenne au

⁴⁴⁷ https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/Media/Files/autour-de-la-loi/legislatif-et-reglementaire/etudes-d-impact-des-lois/ei_art_39_2018/ei_pjl_evolution_logement_aménagement_numerique_elan.pdf

départ : 50 €/m² pour une réduction de 20 %, 200 à 250 €/m² pour une réduction de 40 %.

A contrario, les estimations réalisées dans le cadre du projet PEEC 2030 de rénovation thermique et fonctionnelle des campus universitaires⁴⁴⁸ (cf. 3. I. B. 1.), patrimoine datant en majorité des années 1960 1970, le coût d'une rénovation permettant de réduire de 75 % la consommation pour un bâtiment situé dans la moyenne actuelle en matière de performance énergétique serait aujourd'hui, de l'ordre de 1300 €/m² dans sa phase pilote, avec l'espoir raisonnable de réduire significativement ce coût à hauteur de 1000 €/m² en moyenne, grâce à l'amélioration de la performance des opérateurs du secteur de la construction (d'autant plus importante et rapide qu'un plan de rénovation ambitieux serait lancé).

Si on considère, en première approche, que le chiffre de 1000 €/m² pour atteindre 75 % de réduction de la consommation énergétique d'ici 2050 est applicable à l'ensemble du parc tertiaire public, cela représente des investissements de l'ordre de 300 milliards d'euros (avec une grosse marge d'incertitude, compte tenu des données insuffisantes sur la surface même du parc tertiaire public, cf. 2. II. B.) pour la rénovation de l'ensemble du parc de l'État, de ses opérateurs, des hôpitaux publics et des collectivités d'ici 2050.

B. Coût de la décarbonation de la commande publique

1. La flotte de véhicules de l'administration publique

A « modèle » équivalent, l'achat d'un véhicule de service électrique suppose un budget supérieur à celui d'un véhicule essence.

Le plafond financier fixé pour l'achat d'une citadine électrique par la fiche méthodologique accompagnant la circulaire de novembre 2020 sur les nouvelles mobilités de l'État est le double de celui fixé pour une voiture à motorisation thermique⁴⁴⁹. Sur le marché, le surcoût d'un modèle électrique est plutôt de l'ordre de 30 % à 60 %.

Le choix a ainsi été fait de fixer un montant plus contraignant pour les véhicules à motorisation thermique. Le montant de la circulaire de novembre 2020 s'explique aussi par le fait que l'UGAP, par lequel les acheteurs de l'État sont obligés de passer concernant les achats de véhicules, bénéficie de tarifs intéressants en raison des volumes achetés (d'autant qu'il n'achète pas des voitures que pour l'État) et parce que les constructeurs étaient jusqu'à présent plus enclins à pratiquer des remises sur les véhicules thermiques que sur les véhicules électriques, considérant les

⁴⁴⁸ <http://www.cpu.fr/dossier/patrimoine/>

⁴⁴⁹ Cf. prix plafonds mentionnés dans le guide d'application de la circulaire du 20 novembre 2020 : https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/dae/doc/Methodo_plan_mobilites_doctrine_gestion_parcs_autos.pdf

investissements sur une technologie qui n'est pas encore à maturité ne sont pas encore amortis. Ce qui voudrait dire qu'à terme, lorsque l'UGAP achètera essentiellement des véhicules à très faibles émissions, elle pourra bénéficier de tarifs avantageux (alors que dans le même temps, si elle achète moins de véhicules à motorisation thermique, l'avantage tarifaire consenti par les fournisseurs se réduira), même si l'administration publique pourrait être considérée comme un acheteur captif si elle décide de passer au tout-électrique. L'écart de prix devrait donc à terme diminuer et les experts du secteur estiment que les courbes de prix sur le marché pourraient se croiser dès 2025.

Notons qu'on n'intègre pas, dans le calcul du surcoût unitaire, l'effet des dispositifs incitatifs – type de prime à l'achat, bonus et malus écologique etc. puisqu'au final, même s'ils sont appliqués à l'État et aux établissements publics comme à d'autres personnes morales, ils pèsent sur le budget de l'État.

Cependant 1) une partie de l'écart de coût à l'achat (ou en location longue durée) peut être compensée par le recours, à tous les niveaux (i.e. au compris au niveau des postes à responsabilités) à des véhicules plus petits voire à des « véhicules intermédiaires » (vélos électriques longues distance⁴⁵⁰, etc.) pour certains usages, etc. ; 2) l'écart de coût est amoindri par l'écart de prix de revente ; 3) à terme, lorsque la périodicité de renouvellement sera rallongée, le budget annuel de renouvellement de la flotte de véhicules en situation de croisière sera réduit et cela peut permettre de financer la période de transition.

Le remplacement de véhicules essence ou diesel par des véhicules électriques diminue par ailleurs le coût d'utilisation au km parcouru. Selon des experts des flottes automobiles de l'administration, le coût estimatif des dépenses d'entretien et de carburant pour une loi de roulage de 14 000 km/an et pour un véhicule de catégorie citadine est 11 cts/km pour un véhicule thermique, et 5 cts/km pour une motorisation électrique, soit une économie de 840 euros par an. Cet écart porte sur l'usage, n'intègre pas le coût d'acquisition ou de location. Notons que ces chiffres dépendent étroitement du style de conduite, du kilométrage annuel.

On estime ainsi que le surcoût du recours à une motorisation électrique serait aujourd'hui compensé avec une loi de roulage de 18 000 à 20 000 km par an lorsque les véhicules sont renouvelés tous les 7 ans – alors que la loi de roulage est aujourd'hui d'environ 14 000 km par an. Cependant l'augmentation de la période de renouvellement (par exemple à 10 ans, ce qui suppose sans doute des évolutions sur le type de conduite pour préserver au mieux les véhicules, etc.) en maintenant une loi de roulage de 14 000 km par an permettrait également de compenser le surcoût.

Enfin, l'acquisition et la location de véhicules électriques doivent s'accompagner du déploiement de bornes électriques de recharge sur les sites des entités de l'administration publique : on estime ainsi que le coût d'un point de charge peut varier de 2500 à 10 000 voire 15 000 euros en fonction des travaux de voirie à effectuer et

⁴⁵⁰ Cf. par exemple le Wello de La Réunion.

évidemment de la puissance et rapidité de charge, avec un renouvellement probablement nécessaire tous les 10 ans. Il convient dès lors de bien calibrer les caractéristiques des bornes en fonction des usages et des besoins en matière d'autonomie (une charge rapide n'est ainsi pas nécessaire pour des véhicules qui ont vocation à ne pas être utilisés la nuit). Selon le programme « services publics éco-responsables », les agents de l'État et de ses opérateurs seraient répartis sur environ 200 000 sites en France, même si tous ne disposent pas de véhicules de service et ne nécessiteront pas l'installation de bornes électriques.

Concernant les véhicules opérationnels et spécialisés utilisés par les services de l'État, les opérateurs ou les collectivités, la question mérite sans doute une étude plus détaillée selon les véhicules, en fonction de l'offre de véhicules à faibles émissions disponible, du surcoût potentiellement différent, de la capacité à « baisser en gamme » pour compenser le surcoût⁴⁵¹.

En première approche, en intégrant les économies dans le fonctionnement et en se plaçant dans une perspective de moyen terme (i.e. en sortant d'une logique d'annualisation budgétaire qui complique l'initialisation du « verdissement » du parc automobile), il apparaît que le coût de la décarbonation de la flotte de véhicules ne représente pas un enjeu budgétaire insurmontable pour l'État ou pour les collectivités, mais plutôt une question d'arbitrage budgétaire.

2. La restauration collective publique

Le recours à une alimentation décarbonée peut renchérir le coût unitaire des repas. Cela étant, plusieurs expériences ont montré que des démarches bien menées alliant approvisionnement local, saisonnier et de qualité, et efforts de réduction du gaspillage alimentaire étaient neutres du point de vue du coût unitaire du repas.

Pour les cantines en gestion directe, les évolutions en matière d'approvisionnement pour aboutir à une forte réduction des émissions des repas peuvent supposer des investissements matériels (légumerie pour traiter des produits frais par exemple) voire immatériels (conseil, etc.). Le Plan de relance prévoit d'ailleurs 50 millions d'euros pour les investissements des petites communes en gestion directe pour l'approvisionnement locale et de qualité dans les cantines.

3. Autres postes de la commande publique

Dès lors qu'on raisonne en coût global, en intégrant la réparabilité, l'obsolescence, la sobriété, le ré-usage, recourir à des fournitures décarbonées ne se traduit pas toujours par une augmentation du coût.

⁴⁵¹ On notera aussi, s'agissant des véhicules opérationnels (police, administration pénitentiaire, douane, gendarmerie), que le surcoût du recours à des véhicules électriques est estimé à 20 000 euros par véhicule dans la fiche du plan de relance (https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/PlanRelance_verdissement%20parc%20État.pdf), sans qu'on sache si ce surcoût, qui paraît important, correspond à une moyenne entre des véhicules type citadine et des fourgons, etc. et s'il intègre l'installation des bornes électriques ou non.

Prenons l'exemple du papier : selon les experts, à niveau de blancheur égale, le papier recyclé représente un surcoût de 20 % par rapport au papier vierge. Mais un papier recyclé gris n'est que 4,5 % plus cher qu'un papier non recyclé blanc et un papier recyclé très gris est moins cher qu'un papier non recyclé. Jouer sur le niveau de blancheur permet ainsi de compenser le surcoût lié au recyclage. La question est alors de savoir s'il est indispensable d'utiliser du papier blanc dans l'administration publique.

Une nouvelle fois, cela renvoie à un travail commun entre les services utilisateurs (« donneur d'ordre ») et les rédacteurs des marchés publics pour identifier les justes besoins (à la fois qualitativement et quantitativement, dans un esprit de sobriété), le coût, la durabilité, etc. et obtenir un optimum des différents critères, qui est loin de passer systématiquement par un surcoût.

Par ailleurs, s'agissant d'un certain nombre de produits, l'offre de produits durables (par exemple pour les produits d'entretien) est déjà importante et représente un part importante du marché, ce qui fait qu'il n'y a pas nécessairement de surcoût pour un marché qui exigerait l'utilisation de produits bénéficiant d'un écolabel.

4. Gestion de l'eau, gestion des déchets, entretien des routes, des équipements sportifs, etc.

Il n'a pas été possible dans le temps imparti pour la réalisation de ce rapport de pencher en détail sur le financement de la décarbonation de sujets pourtant important comme la gestion de l'eau et des déchets ou l'entretien des infrastructures.

Néanmoins, quelques éléments ont pu être recueillis qui montrent surtout la nécessité d'explorer plus avant le sujet :

- Le coût des investissements nécessaires à la décarbonation d'un réseau de distribution d'eau est important : au dire d'experts, il s'élèverait à 300 à 500 euros par mètre linéaire de conduite d'eau, ce qui fait rapidement des montants importants et qui ne sont pas forcément corrélés avec la taille (et donc la capacité d'investissement) d'une collectivité, par exemple dans des zones rurales avec un habitat dispersé. Ceci confirme l'importance de l'étalement urbain et de l'aménagement du territoire dans la réduction des émissions de GES mais aussi dans le coût de la décarbonation de l'existant.
- L'objectif de diminution des émissions de GES lors du renouvellement des couches de roulement des routes est passé par une adaptation du choix des techniques et de leur mise en œuvre, avec notamment la réutilisation d'enrobés d'anciennes couches (techniques dite « d'enrobés tièdes » utilisées les voies les plus circulées), qui a conduit à une baisse des coûts de 5 %. L'impact de ces nouvelles techniques sur la durée de vie des couches doit encore être évalué et pourrait modifier l'analyse du coût global sur la durée, mais cet exemple montre également que la résolution de l'équation « décarbonation vs coût » peut passer par une évolution des spécifications techniques des achats sans remise en cause de la mission ou du service rendu.

C. Impact financier des évolutions organisationnelles

En première approche, la plupart des transformations organisationnelles envisagées ont un coût quasi-nul, de second ordre ou amené à être compensé par les économies réalisées :

- les évolutions de formation envisagées n'ont pas de coût particulier significatif (il s'agit de revoir le contenu des formations initiales ou de prioriser la formation continue sur certains sujets) ;
- la mise en œuvre du télétravail suscite des dépenses pour permettre aux agents de travailler dans les meilleures conditions (achat de matériel de bureau – fauteuils ergonomiques – ou contribution à l'abonnement internet). L'instauration d'un forfait télétravail de 2,5 euros par jour télétravaillé va susciter des dépenses supplémentaires significatives (si 10 % des jours sont télétravaillés, ce qui correspond à deux jours par semaine pour 25 % des agents, la dépense est de près de 300 millions d'euros par an) mais négligeables par rapport à la masse salariale des agents publics. Par ailleurs, le télétravail engendre dans le même temps des économies dans la facture énergétique, etc. ;
- le coût de la mise en œuvre de la sobriété numérique peut difficilement être distingué au sein du budget important consacré par l'administration aux systèmes d'information – et la sobriété numérique suscite des économies dans la facture énergétique ;
- la dématérialisation des procédures est déjà largement engagée dans l'administration publique et n'est pas considérée comme génératrice de coût supplémentaire en fonctionnement de croisière mais plutôt comme un « outil » permettant de réduire les effectifs (encore que le potentiel d'optimisation des effectifs restant après les efforts déjà importants de dématérialisation soit difficile à estimer) ;
- la création de maisons « France Service » ou de « bus des services publics » a un coût qui peut être compensé par la diminution des frais liés à des bâtiments préalablement utilisés comme guichet et par la mutualisation entre structures.

Reste que des études plus précises de l'évolution des différents postes de coût suscitée par ces changements organisationnels, à côté d'une évaluation de l'évolution de l'empreinte carbone pour les activités concernées, seraient très utiles : comme évoqué à plusieurs reprises dans le document, des études sur le sujet, incorporant impact environnemental et financier des évolutions sont indispensables – dans leurs prochains développements les travaux de l'ADEME sur les effets-rebonds du télétravail pourraient par exemple incorporer la question des frais et économies occasionnés.

Le besoin en accompagnement, notamment pour la réalisation de bilan carbone ou le conseil en consommation énergétique (cf. dispositif des « conseillers en énergie partagés » présenté dans l'encadré n°6) se traduira par de nouvelles dépenses, *a priori* récurrentes même si l'accompagnement en rythme de croisière sera sans doute

moindre que celui nécessaire au départ pour des entités de l'administration publique qui « découvrirait » le sujet. Selon les options choisies (accompagnement en interne et/ou retour au secteur privé du conseil), ces nouvelles dépenses seront une combinaison de dépense en masse salariale et de dépense en prestations immatérielles, sachant que le coût à court et long terme peut être un des paramètres du choix : faut-il recruter et former des titulaires (ce qui représente une dépense sur 40 ans, pour aller vite) ou des contractuels puisque les missions peuvent se réduire dans le temps ? Le recours à des prestataires peut-il être plus économique ?

II. Le financement du coût de la transformation est-il un obstacle ?

Comme on vient de le voir, les coûts sont de nature différente :

- investissements matériels (rénovation thermique) et immatériels (appui à la réorganisation des services et des procédures) ponctuels qui s'étalent plus (rénovation thermique) ou moins (appui à la réorganisation) dans le temps,
- augmentation pérenne (« en base » pour utiliser le jargon budgétaire) des budgets d'achat (pour la commande publique et notamment les véhicules),
- évolution de certains frais de fonctionnement à la baisse (facture énergétique pour les bâtiments, frais de « carburant » pour les véhicules),
- évolution à la hausse – a priori – du prix de revient d'une prestation « physique » fournie (gestion de l'eau, ramassage et traitement des déchets, entretien des espaces naturels, parcs et équipements sportifs, voire, au moins de façon transitoire, fourniture de repas).

Cette revue des postes de dépenses et ces estimations financières rapides conduisent à distinguer trois situations différentes du point de vue du financement :

A. Certaines mesures peuvent s'autofinancer à court terme

Certaines mesures de transformation peuvent susciter un surcoût initial, d'ampleur le plus souvent limitée au regard des budgets des entités de l'administration publique. Ce surcoût peut être compensé pour tout ou partie par des mesures de sobriété, une baisse de la facture énergétique liée à ces investissements eux-mêmes, etc.

C'est le cas, pour résumer grossièrement, des mesures organisationnelles, d'une grande partie de la décarbonation de la commande publique et d'une partie des « petits travaux » permettant de limiter la facture énergétique.

La question du coût et du financement de ces mesures ne peut être un obstacle compte tenu des montants en jeu, *a priori* sans commune mesure avec ceux

portés par les choix budgétaires relatifs à des politiques publiques majeures financées par la puissance publique nationale ou locale (éducation, assurance maladie, retraites, profil de la fiscalité, etc.). Cette question se ramène donc à une priorisation des budgets de fonctionnement sur certains sujets, à des fléchages pertinents de moyens en utilisant les canaux les plus efficaces et à des arbitrages sur les objectifs prioritaires en matière de « transformation » ou de « modernisation » de l'administration, voire en matière de missions.

La question de l'amorçage de certaines mesures (renouvellement des parcs automobiles, investissements immatériels ou matériels pour la dématérialisation ou pour la maîtrise des consommations énergétiques, etc.) peut néanmoins se poser pour des structures relevant de la sphère État ayant de faibles marges budgétaires et surtout pour les collectivités dont la capacité d'autofinancement est limitée. Ainsi les dispositions législatives et réglementaires qui contraignent la possibilité pour les collectivités d'avoir recours à l'emprunt (cf. la « règle d'or » qui interdit aux collectivités de financer les dépenses de fonctionnement au moyen de la dette) sont problématiques, *a fortiori* pour des « petites » collectivités ayant peu de marge de réaffectation budgétaire.

De même, les outils issus du Pacte de Cahors de 2018 qui encadrent l'évolution des dépenses des 322 collectivités (régions, départements, communes et intercommunalités) ayant un budget de fonctionnement supérieur à 60 millions d'euros peuvent représenter une contrainte pour engager un plan de décarbonation dont l'équation budgétaire ne peut être raisonnée que de façon pluriannuelle : cela devrait conduire à appliquer un traitement particulier aux dépenses concernant des investissements visant la décarbonation de l'activité d'une collectivité (cf. 3. IV. B.).

Dans ce contexte, l'enveloppe de 20 millions d'euros incluse dans le programme « services publics éco-responsables » pour les « travaux simples et rapides » devrait être abondée, pérennisée et ouverte aux collectivités. L'enveloppe de 100 millions d'euros mobilisée par l'ADEME dans le cadre du programme CEE-ACTEE (« Action des collectivités territoriales pour l'efficacité énergétique »)⁴⁵² qui vise à aider les collectivités à développer des projets de décarbonation de leurs bâtiments publics (projets d'efficacité ou de remplacement de systèmes énergétiques) ou les enveloppes pour les investissements dans les cantines doivent être pérennisées et amplifiées. De même une ou des enveloppes pourraient être créées sur d'autres aspects de la décarbonation (par exemple pour des prestations d'accompagnement à la réorganisation, etc.).

Enfin, la création, évoquée dans la partie 3. IV. B., de fonds dédiés à la mise en œuvre de projet de décarbonation – hors rénovation thermique lourde, cf. infra – paraît une réponse adaptée, du point de vue du financement.

⁴⁵² <https://www.programme-cee-actee.fr/programme/programme-actee/>

B. Comment financer la rénovation énergétique des bâtiments publics ?

Le financement des travaux lourds de rénovation énergétique des bâtiments doit être traité spécifiquement, en raison à la fois des investissements massifs nécessaires et de la durée de l'effort à mener. L'objectif actuel reste d'achever une rénovation énergétique en profondeur d'ici 2050.

L'estimation grossière réalisée précédemment aboutit à un montant de l'ordre 300 milliards d'euros à dégager d'ici 2050 et peut faire peur.

Il convient toutefois de noter plusieurs éléments. Ramenés sur 30 ans, les montants se situent, en ordre de grandeur, au niveau des efforts financiers qu'on a pu mobiliser sur l'immobilier et le patrimoine (le plus souvent pour des constructions nouvelles).

De même, les collectivités dégagent environ 20 milliards d'euros de capacité d'autofinancement par an⁴⁵³, ce qui, en consacrant une part substantiel à la rénovation des bâtiments, permettrait de rénover le parc tertiaire des collectivités en 15 à 20 ans. Il n'est cependant évidemment pas question de considérer que la totalité du budget d'investissement d'une collectivité doit désormais porter sur la rénovation thermique des bâtiments, d'autant que les investissements en matière d'eau et d'assainissement ou de mobilités sont aussi colossaux dans le cadre d'un projet global de décarbonation. Ces éléments sont néanmoins rassurants, en ordre de grandeur.

Un changement d'approche sur l'utilisation des budgets consacrés au patrimoine immobilier est néanmoins nécessaire. Les budgets « immobiliers » sont aujourd'hui souvent perçus comme permettant de créer de nouvelles surfaces, donc générateurs de nouveaux coûts d'exploitation. Ils doivent en priorité désormais être consacrés à la rénovation de l'existant et être alors générateurs de diminution de coûts d'exploitation, tout en valorisant l'existant.

En effet, **l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments réduit d'autant la facture énergétique et permet de dégager de nouveaux moyens financiers qui doivent être mobilisés pour la rénovation énergétique.** L'optimum performance - investissement est à rechercher dans ce sens au niveau du budget global de l'organisation et pas seulement au niveau du projet de rénovation.

C'est ce que permet par exemple l'outil de l'« **intracting** », promu notamment par la Banque des territoires⁴⁵⁴, et qui pourrait être mobilisé plus largement. Actuellement huit universités se sont engagées dans sa mise en œuvre et des collectivités l'envisagent. L'« **intracting** » est un mode de financement de la transition énergétique, par lequel les économies réalisées à partir d'un investissement initial (crédits d'investissements, amortissements à suivre) sur les dépenses de viabilisation du bien

⁴⁵³ <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/rapports-lobservatoire-des-finances-et-gestion-publique-locales-ofgl>

⁴⁵⁴ <https://www.banquedesterritoires.fr/sites/default/files/2018-11/Fiche%20Intracting%20cerema.pdf>

(crédits de fonctionnement) sont gardées par la structure, et réaffectées : 1) à l'amortissement de l'investissement (pour renouvellement en temps utiles) ; 2) le cas échéant, au remboursement du prêt contracté pour réaliser les travaux en année zéro ; et enfin 3) à une ligne dédiée, qui finance d'autres travaux de rénovation, créant ainsi un cycle vertueux. Ce dispositif paraît prometteur pour le financement de la rénovation énergétique des opérateurs ou des universités, mais aussi des collectivités.

Cependant, il convient de garder à l'esprit que **le coût n'est pas linéaire**. Ainsi, le retour sur investissement engendré par les travaux simples est rapide.

Au dire d'experts et même si la situation est évidemment très variable selon l'état du bâtiment, les mesures conduisant à réduire la consommation énergétique de 15 % à 20 % sont refinancées en 3 ans. L'étude d'impact de la loi ELAN de 2018 estime ainsi qu'en moyenne sur l'ensemble du parc tertiaire, la réduction de 40 % des émissions est « bénéficiaire » au bout de 8 ans, ce qui rendait l'objectif fixé à échéance 2030 par le gouvernement cohérent financièrement.

En revanche, réduire la consommation énergétique au-delà de 40 % suppose des investissements plus importants qui ne seraient pas rentables avant au moins 15 ans, voire significativement plus si on vise un objectif ambitieux de 75 % ou plus de réduction de la consommation.

Ainsi, le succès en matière de performance énergétique et de financement d'outils comme le contrat de performance énergétique ne doit pas faire oublier le challenge, en matière de financement, que constitue une réduction plus importante et nécessaire des consommations énergétiques des bâtiments.

En outre, les travaux de rénovation énergétique doivent s'inscrire dans des rénovations plus globales : bien menés, ils permettent alors non seulement la rénovation thermique mais aussi la rénovation fonctionnelle et l'adaptation à l'évolution des missions et des méthodes de travail, qui peut aussi être efficace et efficiente, avec des locaux multi-usages et susceptibles d'être mutualisés, évolutifs, etc. Ainsi, le calcul du « retour sur investissement » d'une rénovation énergétique ne doit pas se fonder uniquement sur les économies d'énergie (ou d'émissions de carbone, si des mécanismes de fixation du prix du carbone se généralisaient) suscitées. En effet, les travaux génèrent des externalités positives qui ne sont pas aujourd'hui valorisées du point de vue financier, telles la pérennité du bâtiment, le confort et l'adaptabilité.

On pourrait y ajouter, au niveau plus macro-économique, les bénéfices socio-économiques d'un plan massif de rénovation des bâtiments qui suscitera une activité économique importante (et donc par exemple des créations d'emplois dans un secteur alors que la transition énergétique peut en supprimer dans d'autres secteurs, un impact positif sur les finances publiques, etc.)

Compte tenu de tous ses éléments, **le financement de ces travaux lourds de rénovation doit donc reposer sur une part de « subvention » (ou quasi-subventions), les mécanismes d'autofinancement et de prise en compte des économies futures étant insuffisants.**

Dans le cadre des travaux du PEEC 2030, utilisant un outil de simulation prospective financière de la rénovation des campus, la CPU a ainsi estimé, dans son premier pilote, que certaines rénovations lourdes des campus ne pouvaient être autofinancées qu'à hauteur de 50 % par les universités, nécessitant des subventions de l'État ou des collectivités, lesquelles pourraient intervenir dans la mesure où les universités jouent un rôle important dans les territoires en matière de développement économique (via l'innovation, leur rôle dans la formation professionnelle, etc.), d'attractivité, etc.

Cet outil démontre l'importance d'enclencher la machine par un rythme de rénovation ambitieux dès le départ. En effet, les économies réalisées en réduisant la facture énergétique sur 10 % à 20 % de la surface d'un campus sont non seulement insuffisantes pour financer la suite des travaux mais également insuffisantes pour financer la dynamique de hausse de la facture énergétique, liées à la hausse tendancielle du coût de l'énergie du fait notamment de la raréfaction des énergies fossiles. La conclusion en est que la première tranche de travaux doit être suffisamment ambitieuse pour permettre des économies significatives qui peuvent être réinvesties dans de nouvelles tranches de travaux.

Ainsi, l'enveloppe de 4 milliards d'euros mobilisée dans le cadre du volet « rénovation énergétique des bâtiments publics » du plan de relance⁴⁵⁵ va dans le bon sens mais elle n'est qu'une amorce d'un plan de financement de long terme. Selon la présentation du dispositif, cette enveloppe doit permettre la rénovation thermique de 15 millions de m² (sans que soient précisés la nature des rénovations thermiques envisagées ni l'impact attendu en matière de diminution de la consommation d'énergie ou de réduction des émissions de GES). On notera que cela correspond à un coût moyen de 266 €/m², soit probablement une réduction des économies d'énergie plus proche de l'objectif de 40 % fixé pour 2030 que des 60 % fixés pour 2050. Cela étant, cette enveloppe peut aussi servir d'amplificateur et mobiliser d'autres financements et à enclencher une dynamique positive de rénovation ambitieuse. Pour cela, elle doit rapidement être complétée par des annonces de financement sur le long terme, faute de quoi elle risque d'avoir un effet de levier réduit.

Au-delà de la nécessité de mobiliser des enveloppes de subventions pour mener ces travaux, se pose donc la question de la capacité à mobiliser rapidement des sommes importantes pour amorcer suffisamment la mécanique d'autofinancement. Notons que cela pose aussi la question de la capacité de la filière « construction » à répondre à la demande en la matière à court terme.

Dans ce contexte, la mobilisation de mécanismes financiers type « grand emprunt public »⁴⁵⁶ semble indispensable pour dégager rapidement une enveloppe de subventions ou de prêts garantis à taux très faible, comme la France l'a déjà fait

⁴⁵⁵ https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/plan-de-relance/Renovation-energetique-batiments-publics.pdf

⁴⁵⁶ Cf. par exemple propositions de Decarbonize Europe : <https://decarbonizeurope.org/wp-content/uploads/2016/11/7-Batiment-public-version-longue.pdf>

dans le « programme d'investissements d'avenir » (PIA), le « grand plan d'investissement » (GPI) et le « plan de relance » post-pandémie.

Dans le cas de la rénovation thermique des bâtiments publics, il ne s'agirait pas d'une enveloppe de financement ponctuelle à gérer pendant trois ou cinq ans, mais d'un programme à mener sur une durée beaucoup plus longue.

De même, si la logique de l'appel à projet, utilisée dans le cadre du plan de relance pour les projets immobiliers de l'État et de ses opérateurs, répondait à une logique de dépense rapide des financements mobilisés visant à limiter le ralentissement de l'économie, il convient, pour un plan de rénovation optimisé techniquement et financièrement d'entrer dans une logique de programmation et de planification dans le temps. La logique d'appel à projet n'est ainsi pas pertinente pour les collectivités, car elle n'est pas cohérente avec l'approche territoriale nécessaire sur le sujet.

Ces considérations financières ne font que confirmer le caractère indispensable d'une véritable stratégie immobilière publique déclinée à tous les niveaux – État, opérateurs, collectivités – et coordonnée pour assurer la cohérence, la bonne priorisation des chantiers et des moyens, etc. (cf. § 3. I. B.).

Il convient enfin de rappeler que de nombreuses collectivités ont besoin d'un appui en matière d'ingénierie de projet ou d'ingénierie financière pour réaliser la rénovation de leur patrimoine, ce qui suppose de mobiliser les acteurs compétents (ANCT, ADEME, CEREMA, etc.) pour les appuyer directement ou financer un accompagnement extérieur et les moyens financiers et outils de financement pertinents – cf. partie 3. VI. B. sur l'accompagnement des collectivités.

Qui doit supporter la hausse du prix de revient de certaines prestations matérielles ?

Pour certaines prestations « matérielles », la décarbonation pourrait entraîner une hausse du prix de revient. Au-delà d'un appui budgétaire ponctuel pour certains investissements (cf. point précédent), la question peut se poser d'utiliser des dispositifs « utilisateur – payeur » pour contribuer au financement de la décarbonation.

Une des spécificités du secteur administration publique réside dans le fait qu'il n'est pas aussi simple que pour une activité lucrative de renvoyer systématiquement vers l'usager un surcoût, quitte à faire des engagements en matière de limitation de l'impact environnemental de son activité un argument « commercial » de différenciation par rapport aux concurrents.

Certains services rendus au public sont financés pour tout ou partie par des redevances. C'est le cas par exemple pour la gestion de l'eau, avec deux principes : « l'eau paie l'eau » (c'est-à-dire qu'il n'y a pas d'abondement du budget de l'eau par le budget général de la collectivité compétente) et le principe pollueur-payeur via les redevances payées aux Agences de l'eau puis reversées sous forme d'aides pour réduire les pollutions de manière préventive ou curative. C'est aussi le cas pour le dispositif de financement de l'équarrissage par la redevance sanitaire d'abattage ou des systèmes utilisateurs – payeurs par exemple pour le ramassage des ordures

ménagères⁴⁵⁷. De même, la restauration collective publique est payante même si elle est largement subventionnée.

La pertinence d'une généralisation de ce type d'outils « utilisateurs – payeurs » pour financer l'ensemble de la décarbonation de l'administration publique est cependant très discutable et surtout impraticable pour une partie de l'activité de l'administration publique. On voit mal comment on pourrait appliquer un principe « utilisateur – payeur » pour financer la décarbonation des activités régaliennes (par exemple pour décarboner les achats des armées, des tribunaux ou des forces de l'ordre, ou pour l'amélioration de la restauration collective dans les établissements pénitentiaires), ou pour des services considérés comme devant être « gratuits » – dans le sens où ce sont évidemment les citoyens qui financent ces activités par leurs impôts directs ou indirects mais qu'ils ne payent pas, en tout cas aujourd'hui, à « l'usage » (éducation, l'entretien des routes – à l'exception des autoroutes – ou des espaces verts publics).

Lorsqu'un dispositif de financement « à l'usage » existe déjà (ramassage des déchets, eau potable et assainissement, cantines), une partie du surcoût de la décarbonation pourrait être intégrée dans le système de tarification, notamment en introduisant des systèmes de malus, quand le contexte s'y prête, pour encourager les comportements vertueux.

On pourrait ainsi imaginer que la subvention publique permettant de financer une partie du coût des repas en restauration collective – ou le prix du plat lui-même – soit modulée selon l'empreinte carbone des plats choisis par l'utilisateur, dès lors que plusieurs plats sont proposés et que l'utilisateur est jugé comme étant en capacité de choisir – autrement dit, cela pourrait concerner les restaurants administratifs, peut-être les cantines des lycées et restaurants universitaires, mais pas les jeunes élèves, ni les repas dans les hôpitaux, EHPAD, établissements pénitentiaires, etc.

Au-delà de contribuer au financement des investissements nécessaires, le fait de jouer sur la tarification peut aussi encourager les comportements vertueux, avec des conséquences sur les émissions de GES au moment de l'usage, mais aussi dans certains cas des conséquences structurantes. Prenons le cas de la distribution d'eau : les réseaux sont conçus pour satisfaire le besoin de pointe, c'est-à-dire surdimensionnés pour 11 mois sur 12. L'incitation par le prix pour les ménages à réduire leur consommation, surtout les pointes, permettrait des installations moins grosses, et donc moins émettrices de GES à la construction et à l'entretien. En ce sens, la tarification progressive (prix faible /m³ pour les 1ers m³, puis qui augmente pour les volumes plus conséquents) permet l'accès à l'eau pour tous, et fait payer les ménages les plus aisés. Sa mise en place dans certaines communes est encore récente.

Ce type d'outils de financement ne peut néanmoins se faire qu'en parallèle d'efforts importants de communication sur les enjeux relatifs aux comportements individuels

⁴⁵⁷ Pour mémoire, on ne traite pas dans ce rapport de la fourniture d'énergie, laquelle fait l'objet de travaux dédiés du Shift Project. Même si des opérateurs publics sont impliqués, l'organisation, avec différents acteurs, des organes de régulation, etc. est différente des missions de l'administration publique traitées dans ce rapport.

relatifs à ces prestations (limitation de la consommation de viande, comme la limitation des emballages ou les économies d'eau) et en travaillant sur le caractère progressif de la tarification, déjà largement utilisé dans la tarification des cantines scolaires ou des restaurants administratifs, et qui se met peu à peu en place dans le domaine de l'eau (prix faible pour les premiers m³ consommés qui augmente progressivement et permet dès lors l'accès à l'eau pour tous). Il s'agit d'éviter que le système de tarification ne soit perçu comme permettant aux plus aisés de se payer le luxe de ne pas changer leurs comportements et de ne pas contribuer à l'effort collectif de réduction des émissions de GES et de réduction de la consommation d'énergie. On notera que ce type de discussion sur les avantages et inconvénients des principes « pollueur – payeur » selon les modalités de mise en place n'est pas nouvelle et dépasse largement la question du tarif des cantines ou du ramassage des ordures ménagères (cf. proposition de taxation des SUV, etc.).

C. Changer l'approche des questions budgétaires

Le postulat du Shift Project est que la décarbonation et la résilience dans leur ensemble (c'est-à-dire pas uniquement la décarbonation de l'administration publique) doivent être au premier rang des priorités politiques et donc souvent budgétaires, très rapidement et sur la durée.

La puissance publique (État, opérateurs et collectivités) a un rôle majeur pour susciter et accompagner cette transformation et pour gérer les conséquences du changement climatique, dont on sait qu'il ne touchera pas de la même manière tous les territoires (les zones littorales, de montagne ou l'outre-mer sont plus exposés aux effets concrets du dérèglement climatique) ni toute la population (le GIEC a largement documenté le fait que les plus précaires sont les plus exposés). Cette action publique ne pourra sans doute pas se faire avec une approche « business as usual » de la question de la dépense publique (recettes comme dépenses, niveau d'endettement, etc.).

La question du principe d'annualité budgétaire dont les dispositifs type PIA, GPI ou « plan de relance » se sont déjà extraits, **pourrait ainsi être réévaluée**, tant elle paraît inadaptée au traitement de questions nouvelles de long terme comme le dérèglement climatique. En effet, en matière de changement climatique et de questions énergétiques, les investissements et les choix effectués aujourd'hui déterminent les économies (ou les dépenses) et la capacité de résilience (ou les fragilités) de demain.

De même, la **distinction entre investissements et fonctionnement dans l'architecture budgétaire et comptable et l'usage qui en est fait ne sont pas adaptés à la problématique du changement climatique**. Selon cette distinction, les dépenses d'investissements sont vertueuses tandis que les dépenses de fonctionnement sont par définition problématiques et doivent être réduites. Or, la sobriété, le développement du ré-usage, ou la mutualisation se traduisent suivant par la substitution de dépenses d'investissement (dans des serveurs informatiques, dans une flotte automobile) par des dépenses de fonctionnement (location de longue durée, ou ponctuelle, paiement de prestations, etc.) y compris entre administrations.

Les dépenses informatiques sont emblématiques de cette évolution : location de licences plutôt qu'achat de logiciel, hébergement des données dans des *clouds*.

Cette question n'est pas seulement théorique. Elle a des conséquences pratiques : les dépenses des collectivités classées dans la catégorie « investissements » sont éligibles aux remboursements du Fonds de compensation de la TVA (FCTVA), alors que les dépenses de fonctionnement ne le sont pas. Les collectivités sont dès lors encouragées à acheter des véhicules plutôt qu'à les louer en longue durée ou à disposer de leurs propres serveurs plutôt qu'à recourir à des *cloud* ou des serveurs mutualisés. Les évolutions récentes ont permis de rendre éligible les dépenses en *cloud* au FCTVA⁴⁵⁸. Les discussions en la matière doivent être approfondies.

Dans le même esprit, la tendance au remplacement assez rapide des véhicules ou des ordinateurs (même si elle est souvent bridée par les disponibilités budgétaires) repose souvent sur l'espoir de pouvoir revendre ces biens à un bon prix (donc suffisamment tôt pour qu'ils ne perdent pas trop de valeur) pour refinancer des investissements. Cette logique, également liée à des questions techniques de normes budgétaires et comptables, est contradictoire avec l'objectif de sobriété et d'augmentation de la durée de vie des objets.

III. À quelle échéance peut-on envisager de mettre en œuvre la décarbonation de l'administration publique ?

A. La décarbonation de l'administration publique s'articule avec celle de multiples secteurs

L'administration publique est reliée à tous les « secteurs » amont et usages identifiés dans le PTEF puisqu'elle est « consommatrice » de mobilité, de bâtiment, de biens manufacturiers, d'alimentation, etc.

Le secteur peut donc bénéficier des évolutions en matière de décarbonation de l'ensemble de l'économie française, et dans le même temps influencer et aider à susciter par une politique de commande publique fermement orientée vers la prise en compte de critères environnementaux (cf. 5. VI.).

⁴⁵⁸ Cf. https://www.collectivites-locales.gouv.fr/sites/default/files/Finances%20locales/1.%20pr%C3%A9parer%20et%20ex%C3%A9cuter%20un%20budget/3.%20instruction%20bdgr/11.%20M832/2021/PJ%203%20-%20Fiche_M832_MAJ_IBC_au_1er_janvier_2021_vdef.pdf

L'ampleur de la décarbonation des autres secteurs influera donc grandement et directement sur celle de l'administration publique. Une question peut néanmoins se poser : **en fonction des trajectoires prises par les autres secteurs, l'administration publique devra-t-elle adapter son plan de transformation ?**

Si la transformation des mobilités quotidiennes aboutit à les décarboner très fortement, la nécessité du passage au télétravail pourrait par exemple être réévaluée – et vice-versa. Pour autant, la réduction des émissions de GES des mobilités quotidiennes proposée par le *Shift Project* repose sur le recours à des modes de transport décarbonés mais aussi sur la diminution des déplacements, ne serait-ce que parce que la capacité à produire des véhicules électriques sera contrainte par la disponibilité en énergie pour faire fonctionner les chaînes de production et en matière (pour les batteries par exemple qui utilisent des matériaux rares dont les allocations devront être optimisées). En outre, la capacité à fonctionner de façon pleinement opérationnelle en télétravail est aussi un élément de résilience. Ainsi, même si on anticipe une décarbonation réussie et rapide des transports, il est indispensable de penser le déploiement efficace du télétravail comme un élément important du plan de transformation de l'administration publique.

En revanche, si la décarbonation des mobilités quotidiennes ou des infrastructures numériques s'avérait compliquée, les efforts organisationnels à accomplir (télétravail, limitation des usages numériques à l'essentiel) devraient sans doute être appliqués de façon stricte.

La différence entre des scénarios optimistes quant à la capacité du progrès technologique à « gérer » l'essentiel de la problématique du changement climatique et des scénarios plus prudents basés sur la sobriété et la résilience se traduit en première approche, pour le secteur de l'administration publique, par une différence d'intensité dans l'application des pistes de décarbonation davantage que par des stratégies et des leviers radicalement différents.

De même, en cas de perspective de dépassement des +2°C de réchauffement, l'administration publique devra renforcer son adaptation au changement climatique si celle-ci est dimensionnée sur les conséquences d'un réchauffement ne dépassant pas +2°C. L'adaptation est de toute façon un processus par nature continu, qui devra suivre l'évolution du climat dans le temps.

De même, **le rythme de la transformation de l'administration publique est étroitement lié à celui de la décarbonation des principaux secteurs « fournisseurs ».**

Les mesures organisationnelles décrites dans ce rapport (notamment dans les parties 3. V. et VI.) ainsi que les leviers budgétaires (cf. 3. VI. B) sont pour l'essentiel à la main de l'administration publique et peuvent être mis en œuvre immédiatement ou presque, dès lors que la décarbonation deviendra une priorité non seulement affichée mais aussi concrètement déclinée sur le terrain.

En revanche, la capacité à réduire rapidement une partie des émissions liées aux déplacements domicile-travail, ou à l'alimentation dans les cantines dépend du

rythme auquel les secteurs des mobilités quotidiennes et de l'alimentation évolueront de leur côté.

Il en est de même pour la rénovation thermique des bâtiments : le calendrier de rénovation des bâtiments publics dépendra de la capacité à faire du secteur (il s'agit par exemple d'avoir suffisamment de personnel compétent et formé pour mener ces travaux) et d'une éventuelle priorisation de la rénovation de certains bâtiments (logements par exemple) par rapport à l'immobilier public.

Le même problème pourrait en partie se poser pour le renouvellement du parc automobile et notamment pour les véhicules spécialisés, qui dépend de l'existence d'une offre suffisante. Celle-ci peut être limitée par divers facteurs (concurrence pour l'usage des matériaux nécessaires à la fabrication des batteries par exemples, perspectives de marché insuffisantes pour la production « décarbonée » de certains types véhicules spécialisés, etc.).

Notons enfin, que **la décarbonation de l'administration publique ne semble pas à ce stade dépendre, de façon générale, d'innovations majeures incertaines ou loin d'être arrivées à maturité.** Par exemple, si certains considèrent que l'intelligence artificielle pourrait constituer un levier de décarbonation dans certains secteurs, aucune évolution majeure dans l'administration publique ne semble dépendre totalement des avancées en la matière.

On mentionnera cependant la question des flottes de bateaux des services des Affaires maritimes, des Douanes, etc., ou des hélicoptères de la protection civile, pour lesquels le passage à une motorisation décarbonée devra attendre le déploiement à l'échelle industrielle de nouvelles technologies. Il en est probablement de même pour une partie du matériel militaire, à la différence près que la France est elle-même à la pointe des innovations en la matière et maîtrise sans doute une partie du calendrier de leur arrivée à maturité (un prototype de véhicule blindé hybride devrait ainsi être testé en France à courte échéance).

En revanche, le coût (actuel) de certaines technologies peut retarder l'action si on considère qu'il sera amené à diminuer à plus ou moins court terme (par exemples les véhicules spécialisés basse émission, certaines fournitures spécialisées pour la recherche publique ou pour l'enseignement professionnel, ou des dispositifs performants énergétiquement pour le traitement des déchets ou de l'eau).

B. Toutes les mesures peuvent être lancées simultanément même si elles porteront leurs fruits à des pas de temps différents

Quelles sont les mesures à engager en priorité ? Quelles sont les mesures qui porteront leurs fruits d'ici 5 ans ? D'ici 2050 ? Autant de questions auxquelles le PTEF s'efforce de répondre pour chacun des secteurs étudiés.

S'agissant de l'administration publique, les mesures techniques tout comme les leviers organisationnels peuvent être enclenchés dès à présent – modulo la

disponibilité de l'offre de véhicules à très faibles émissions pour la rénovation énergétique des bâtiments, comme évoqué précédemment, mais cela n'empêche pas, au contraire, de prendre les décisions et d'annoncer des trajectoires pour donner de la visibilité aux acteurs.

Les différentes mesures ne se font pas concurrence sur le plan des acteurs et des compétences à mobiliser (le service informatique peut se lancer dans la sobriété numérique en même temps qu'un plan de mobilité est réalisé). Au contraire, se lancer simultanément permet d'assurer une cohérence globale car les actions se renforcent les unes les autres et s'articulent entre elles. Limiter les déplacements en réunion ou développer le télétravail vont de pair avec des outils numériques performants... tant qu'ils sont sobres et résilients.

Les grands axes de décarbonation ne se font pas non plus concurrence en matière de financements, comme on l'a vu. L'amélioration de la performance énergétique des bâtiments requiert des moyens très importants (plusieurs centaines de milliards d'euros), sans commune mesure avec les moyens à mobiliser à court terme pour remplacer les véhicules thermiques par des véhicules à très faibles émissions, ou avec les économies engendrées par la sobriété en matière d'achats, la lutte contre le gaspillage alimentaire, etc. Ainsi, il ne s'agit pas de renoncer à certaines mesures de décarbonation pour pouvoir financer la rénovation des bâtiments mais de construire un mécanisme de financement sur le long terme dédié à ce sujet.

De nombreuses actions techniques peuvent porter leurs premiers fruits concrets d'ici cinq ans, toujours si dans le même temps d'autres secteurs (alimentation, mobilités, numérique) ont suffisamment avancé dans leur propre transformation bas-carbone : en 5 ans, le parc automobile pourrait être aux $\frac{3}{4}$ à faible émissions, les menus dans les cantines revus et les actions de lutte contre le gaspillage mise en place, les achats informatiques labellisés « numérique durable », etc.

Les changements de pratiques ou les modifications organisationnelles ne se mettent pas en œuvre d'un claquement de doigt : il faudra par exemple du temps pour former tous les acheteurs publics ne serait-ce que parce que cela suppose de créer des outils de formation et de former des formateurs. Cela étant, l'administration publique ne part pas de rien, comme on l'a dit : des formations sur les achats publics existent déjà ; les discussions sont engagées sur la réforme des formations des fonctionnaires et plus généralement de l'enseignement supérieur (si seulement 11 % des formations de l'enseignement supérieur abordent actuellement les enjeux climat-énergie de manière obligatoire, selon le rapport de 2019 du *Shift Project* « Mobiliser l'enseignement supérieur pour le climat », les travaux sur l'évolution des formations sont bien engagés - cf. par exemple le projet ClimatSup INSA)⁴⁵⁹ ; la durabilité est de plus en plus ancrée dans les pratiques quotidiennes.

⁴⁵⁹ Cf. <http://www.insa-toulouse.fr/fr/institution/climatsup-insa.html> et les travaux du Shift Project sur l'enseignement supérieur : <https://theshiftproject.org/mobiliser-lenseignement-superieur-pour-le-climat/>, <https://theshiftproject.org/former-les-ingenieurs-a-la-transition/>

Si ces actions sont lancées rapidement, elles commenceront à se concrétiser dans les 5 ans et se poursuivront ensuite dans une démarche de progrès et d'amélioration continue (par exemple sur l'utilisation des outils collaboratifs, la dématérialisation, le déploiement du télétravail).

Enfin, les effets les plus importants d'un plan de rénovation énergétique du bâti public se matérialiseront jusqu'en 2050, échéance fixée pour une réduction de 60 % de la consommation énergétique des bâtiments tertiaires. De même, les réductions significatives des émissions de GES des réseaux d'eau, des infrastructures routières ou de l'éclairage public ne se concrétiseront pleinement qu'au fil du renouvellement programmé de ces infrastructures, qui ont une durée de vie plusieurs dizaines d'années.

05

**L'ADMINISTRATION
PUBLIQUE APRÈS
TRANSFORMATION**

Il s'agit ici de décrire ce que serait, idéalement, l'administration publique une fois les transformations évoquées précédemment mises en œuvre. L'objectif est de permettre à chacun, qu'il soit agent de l'administration publique ou simple citoyen et donc usager du secteur, de se faire sa propre opinion sur ce point d'arrivée et sur cette vision à terme de l'administration publique. Autrement dit, il s'agit de répondre aux questions suivantes : ce point d'arrivée est-il souhaitable ? Acceptable ? À quelles conditions ?

I. Le fonctionnement de l'administration publique après transformation ?

A. Des déplacements moins carbonés et moins nombreux

- Les déplacements domicile-travail sont décarbonés autant que possible, grâce au développement des mobilités décarbonées et au recours facilité à ces mobilités.

Ils sont moins nombreux grâce à un déploiement important du télétravail, des tiers-lieux, du covoiturage, etc.

- Les déplacements professionnels moyenne et longue distance sont réduits grâce au recours préférentiel aux outils de visio-conférence pour les réunions, les séminaires, les formations. Les entités de l'administration publique sont dotées d'outils de pilotage des déplacements professionnels.

Les réunions physiques entre agents dont les lieux de travail sont différents ne sont pas pour autant exclues mais organisées uniquement lorsqu'elles apportent un bénéfice avéré⁴⁶⁰ : brainstorming, traitement d'une situation RH ou entretien annuel d'évaluation, formations techniques, etc. ou dans le cadre du maintien de la cohésion d'une communauté de travail (modification de l'organisation interne, changement d'équipes, etc.). Les organisations de réunions de réseau national ou régional, ou de formation, intègrent les horaires de train pour faciliter le recours à ce mode de transport, d'autant plus facilement que, dans le cadre de la décarbonation des mobilités, les infrastructures ferroviaires se sont développées et que la fréquence des trains a été augmentée.

Le parc automobile de véhicules de service de l'administration publique a été réduit, avec la création d'une flotte de véhicules de mobilité douce (vélos électriques ou non, etc.) et est 100 % électrique dès 2030.

⁴⁶⁰ Autrement dit : on ne réunit pas en « présentiel » des agents publics pour leur faire une présentation magistrale et leur diffuser un diaporama, mais pour des ateliers de travail, des échanges, etc.

- Les autres véhicules de service (véhicules spécialisés, bateaux, etc.) sont aussi des véhicules à faible émission, à une échéance dépendant de la présence d'une offre de véhicules à émissions réduites sur des segments spécifiques.

B. Des bâtiments économes en énergie et une surface occupée moindre et optimisée

- Les bâtiments sont plus économes en énergie et matière, et utilisent des énergies moins carbonées, des matériaux bio-sourcés, etc. L'autoconsommation d'énergie est encouragée.
- Les utilisateurs y adoptent des comportements plus sobres et appliquent systématiquement les préconisations en matière de températures de consigne. Les codes vestimentaires en usage dans certaines administrations sont relâchés.
- La surface des bureaux occupés est diminuée, suite au déploiement du télétravail et à ses conséquences opérationnelles : les bureaux sont davantage partagés, certaines entités mettent en place des organisations type « flex office », etc.

La mutualisation des bureaux entre structures permet de renforcer les liens de travail, de mieux partager l'information, voire pour les services accueillant du public d'élargir les plages d'ouverture au public.

Les locaux (notamment des établissements scolaires) sont mis à disposition d'autres activités pendant les heures de fermeture.

C. L'usage des outils numériques s'accroît, dans des conditions encadrées :

- Le recours aux outils de visioconférences et le télétravail accélèrent le déploiement d'outils numériques collaboratifs (parapheur numérique, etc.) et un usage limité et pertinent du papier.⁴⁶¹ Une bonne maîtrise de ces outils et de leurs usages, qui nécessite un accompagnement dédié, permet de simplifier les circuits d'information et le travail collaboratif, et de fluidifier les circuits de décision.
- Des règles d'utilisation de ces outils sont mises en place, notamment via des chartes d'usages établies dans le cadre des stratégies de sobriété numérique : cela va de la limitation du recours à certains outils (vidéo par exemple) pour réduire la consommation d'énergie et le besoin capacitaire des infrastructures informatiques, à des procédures organisées d'archivage (et donc de suppression de données, quitte à revoir les obligations relatives à la conservation des données administratives), à la limitation de l'usage des pièces jointes,

⁴⁶¹ La question de la numérisation des archives papier existantes peut ainsi se poser : ce papier stocke du carbone durablement, tandis que la version numérisée consommera de l'énergie.

jusqu'aux règles imposées pour assurer l'étanchéité entre vie personnelle et activité professionnelle (pas de mail ou d'appel en dehors des plages de travail, etc.).

- Les services publics en ligne (sites internet d'information, télé-services, etc.) respectent un référentiel d'ergonomie et d'écoconception labellisé, ce qui facilite le recours aux procédures dématérialisées.

D. Les déplacements des usagers sont moins nombreux et décarbonés

- La généralisation de la dématérialisation des procédures accentue le mouvement engagé depuis une vingtaine d'années de diminution des déplacements des usagers pour la réalisation de procédures administratives.
- Ceci a des effets collatéraux bénéfiques : de nombreux usagers utilisant les procédures dématérialisées peuvent s'extraitre des contraintes liées aux plages d'ouverture d'un service public. À condition d'être pensée et par exemple de ne pas transférer une partie de la complexité de gestion d'un dossier à l'utilisateur, la dématérialisation améliore le service rendu : un usager peut non seulement mener une procédure en ligne, avoir une déclaration pré-remplie grâce notamment au principe « dites-le nous en une fois », mais également être informé de l'avancement de son dossier, éditer des documents, des attestations, etc.
- Le développement des « maisons France Services » ou des « guichets itinérants » réduit les déplacements et l'empreinte carbone des démarches administratives des usagers résidant dans des zones peu denses. Ces lieux proposent systématiquement la mise à disposition d'équipements informatiques aux usagers et illustre le potentiel de l'économie de la fonctionnalité.
- Les espaces accueillant du public (guichets administratifs résiduels, équipements culturels et sportifs) se sont dotés de parkings à vélo, de bornes de recharge électrique qui peuvent être alimentées par des ombrières photovoltaïques et ont été intégrés dans les plans de mobilité, permettant un recours accru à des mobilités douces et aux transports en commun par les usagers.

E. Des fournitures avec une empreinte carbone réduite

- Sobriété, usage de matériel recyclé ou réparable sont des pratiques bien installées.
- Au-delà du parc automobile, grâce aux efforts menés en matière de commande publique, les consommables et fournitures, y compris le matériel informatique (des serveurs au poste de travail) utilisés par l'administration publique sont décarbonés. Cf. également partie 5. VI. sur l'impact de la commande publique sur l'économie en général.

F. Des services matériels fournis avec une empreinte carbone réduite

- **Restauration collective :**

Dans les cantines scolaires, dans les établissements publics de santé et les EHPAD publics, dans les restaurants administratifs, inter-administratifs ou inter-entreprises où déjeunent des agents publics, l'alimentation est plus locale, issue d'une agriculture moins intensive, avec le souci de privilégier des menus ayant une empreinte carbone réduite (moindre recours à la viande, utilisation de produits de saison, etc.). Les progrès accomplis en la matière s'accompagnent d'une amélioration de la qualité nutritionnelle des repas.

Les pratiques limitant le gaspillage alimentaire sont généralisées et les déchets alimentaires sont valorisés comme matière organique, pour l'administration elle-même ou pour les personnels ou usagers qui le souhaitent.

Une information sur l'empreinte carbone des différents plats est fournie aux utilisateurs au même titre qu'une information sur leur qualité nutritionnelle. Dans les restaurants administratifs, inter-administratifs ou inter-entreprises utilisés par les personnels de l'administration publique, voire dans les cantines universitaires et des lycées, la tarification des plats tient compte de leur empreinte carbone. Les repas des enfants dans les cantines scolaires et des patients ou résidents dans les établissements de santé ou médico-sociaux ne sont pas concernés par cette tarification différenciée, compte tenu de la spécificité des usagers. Cela rejaillit sur les comportements individuels en matière d'alimentation, les usagers des cantines devenant plus attentif à l'empreinte carbone de leur alimentation personnelle et cela contribue à l'éducation à l'alimentation pour les enfants.

- **Réseaux d'eau, traitement des eaux usées et gestion des déchets par les collectivités :**

La consommation d'eau par habitant diminue grâce à un meilleur rendement des réseaux d'eau. Les sources énergétiques des services de l'eau sont décarbonées et les boues d'épuration font l'objet d'une plus grande valorisation matière ou énergie. La chaleur produite lors du traitement des eaux usées est réutilisée dans le traitement des eaux ou pour d'autres usages.

Concernant les déchets ménagers et des collectivités, la collecte sélective est plus efficace, les centres de tri plus performants, le compostage développé et encouragé dans les zones pavillonnaires, les tournées de collecte sont optimisées, les véhicules utilisés sont plus propres, le captage biogaz dans les installations de stockage est systématique⁴⁶².

⁴⁶² Le PTEF dans son ensemble doit par ailleurs aboutir une diminution en volume des déchets.

- **Entretien des infrastructures routières, des équipements sportifs et des espaces verts :**

Les matériaux et le matériel utilisés (outils d'entretien, revêtement des routes, etc.) sont décarbonés.

Les espaces verts sont entretenus sans recours aux produits phytosanitaires et gérés de façon à favoriser les services éco-systémiques (régulation de la température en ville, piégeage de carbone dans les sols, etc.).

II. L'organisation de l'administration publique après transformation

A. La décarbonation « interne » et la résilience font partie des priorités stratégiques de toutes les entités et de l'ADN des agents publics

- Formés aux enjeux énergie – climat, les responsables politiques (ministres, élus des exécutifs des collectivités locales), les équipes de direction et les managers sont conscients des enjeux relatifs au changement climatique et à la transition énergétique de façon générale. Ils sont convaincus de l'importance du sujet et de l'urgence à agir, disposent d'une connaissance de base sur les principales pistes d'action et sont conscients des enjeux de mise en œuvre et de conduite du changement liés à la complexité et à la transversalité du sujet. Ils en tiennent compte dans l'exercice de leurs missions mais aussi dans leurs choix d'organisation interne.
- Toutes les entités font régulièrement un bilan carbone de leur fonctionnement (et des politiques qu'elles mettent en œuvre) et disposent d'un plan d'action en la matière, avec des moyens humains et financiers pour le piloter (quitte à avoir recours à l'aide de tiers). Un dispositif d'accompagnement pour les structures de petite taille n'ayant pas les compétences ou les moyens est mis en place, en s'appuyant notamment sur la mutualisation au niveau d'un territoire.
- Les questions relatives au changement climatique et à la transition énergétique sont au cœur des actions de communication interne: les plans d'action « décarbonation » (et leurs résultats) font l'objet d'une diffusion active et d'actions de sensibilisation et valorisant les progrès et les réussites des démarches engagées. Des conférences thématiques sur la transition bas-carbone sont organisées (utilisant par exemple la Fresque du Climat), etc.
- Tous les agents publics sont formés sur les questions énergie-climat, ce qui facilite la réduction des émissions de GES et de la consommation énergétique de l'administration publique. Cela renforce aussi la capacité à intégrer ces problématiques dans la conception et la mise en œuvre au quotidien de toutes les politiques publiques, permettant à la puissance publique de mettre en œuvre

les politiques pertinentes et adaptées à la décarbonation de l'économie et de l'ensemble de la société.

- L'exemplarité en matière d'émissions de GES, la responsabilité sociale et environnementale de l'administration publique font partie des priorités portées par les élus et responsables politiques et sont un critère de choix des citoyens au moment de voter.

B. La relation administration / administrés est dématérialisée autant que possible avec des actions volontaristes pour inclure les publics vulnérables

- La très grande majorité des usagers (particuliers ou entreprises) privilégient les procédures dématérialisées aux déplacements dans les services administratifs, par commodité autant que par obligation. Les dispositifs d'accueil physique et téléphonique sont réservés aux administrés qui en ont besoin, la notion d'optimisation des ressources étant entrée dans les mœurs.
- Les possibilités de contact direct (via les maisons France Services ou des dispositifs de guichets multi-organismes itinérants) sont préservées pour les cas particuliers et pour les publics qui ne peuvent pas s'en passer, afin de prendre en compte la fracture numérique, l'isolement géographique et le risque d'exclusion de populations vulnérables. Dans ces structures, les usagers bénéficient d'un accompagnement via des médiateurs qualifiés (qui peuvent également devenir des vecteurs d'information sur le numérique responsable). Les médiateurs, qui sont en capacité de guider l'utilisateur dans ses démarches en ligne, peuvent rapidement orienter les publics dont la situation socio-administrative est complexe vers des interlocuteurs de l'administration via des dispositifs d'accueil concerté. Derrière un point d'entrée unique, l'organisation des experts métier permet des interventions rapides et coordonnées qui évitent à l'utilisateur de multiplier les démarches et les déplacements.
- La mission d'agent d'accueil (téléphonique ou physique) est revalorisée en termes d'image et de rémunération puisqu'elle nécessite une connaissance vaste des procédures administratives et/ou des compétences relationnelles spécifiques pour accompagner des publics souvent vulnérables (personnes en difficulté, personnes âgées et handicapées, etc.), avec comme conséquence positive l'amélioration de la qualité du service apporté à ces publics.
- Le principe « dites-le nous en une fois » qui permet aux administrations d'échanger des informations sur les usagers est généralisé afin de limiter les échanges dématérialisés (et matériels) liés à des demandes d'information. Un certain nombre de procédures – ou leur renouvellement – sont « automatisées » ou déclenchées par défaut, pour limiter les démarches administrations / administrés, avec la conséquence bénéfique, par exemple pour les prestations sociales et les « allocations individuelles de solidarité » (i.e. les minima sociaux) de limiter le non-recours.

- Les dispositifs de recueil de la satisfaction et des besoins des usagers sont entrés dans les mœurs et utilisés pour recalibrer les dispositifs d'accueil et d'accompagnement.

C. Une implantation territoriale adaptée est en place

- Dans les territoires peu densément peuplés, des dispositifs d'accueil ponctuel ou itinérant, mutualisés autant que possible entre entités publiques (État, opérateurs type Pôle Emploi, CAF, CPAM, collectivités), sont mis en place pour garantir l'accessibilité aux services publics.
- La présence de l'État et des collectivités régionales et départementales dans les territoires a été repensée d'une part pour assurer un maillage suffisant limitant les déplacements des usagers, d'autre part dans une optique de résilience. Il s'agit en effet que le maillage de la présence de l'administration publique tienne compte du niveau d'exposition aux risques d'événements climatiques extrêmes ou de rupture de l'alimentation en énergie pour assurer la continuité du service et l'appui nécessaire aux populations concernées en cas de crise, avec une attention particulière pour les populations les plus vulnérables, qui sont souvent celles qui sont le plus exposées aux risques climatiques, le changement climatique étant, selon le GIEC, un multiplicateur des inégalités⁴⁶³.

D. Des méthodes de travail repensées

- Le recours accru au télétravail a conduit à repenser les modalités de fonctionnement interne et les relations hiérarchiques et managériales : optimisation des réunions, développement de l'autonomie des agents, etc.
- La question de l'équilibre entre activité professionnelle et vie personnelle a pris de l'ampleur avec le déploiement du télétravail, une opportunité qui, comme la pandémie l'a montré, peut avoir des conséquences psychologiques significatives. Dans ce contexte, à l'issue de la transformation menée, les problématiques de risques psycho-sociaux et de qualité de vie au travail sont mieux prises en compte. Des dispositifs efficaces de veille sur ces sujets et d'accompagnement des agents en cas de besoin se sont imposés, avec un effet positif sur l'ensemble de la communauté de travail, et pas seulement sur les agents concernés par le télétravail.
- La transversalité, l'intelligence collective, l'autonomie et la prise d'initiative, l'agilité sont des modes d'organisations et fonctionnement prônés au quotidien.
- Le dialogue social a été renforcé par les discussions menées autour de ces évolutions organisationnelles (télétravail, chartes des usages du numérique,

⁴⁶³ https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/WGIIAR5-Chap13_FINAL.pdf

etc.) et des conditions de leur réussite et de leur acceptabilité par les agents concernés, et autour des questions managériales qui en découlent.

III. L'emploi dans l'administration publique après transformation

On raisonne ici à périmètre constant s'agissant des missions et de services rendus, même si la façon de rendre ces services prend des formes différentes (avec la poursuite de la dématérialisation des procédures par exemple). On ne tient donc pas compte dans cette partie de l'évolution des politiques publiques (abandon de certaines missions ou la création de nouvelles) ou des objectifs ou engagements pris en matière de baisse (ou de hausse) des effectifs de la fonction publique, dans le cadre de choix politiques indépendants de la transition bas-carbone.

Les travaux menés dans le cadre du PTEF sur la décarbonation d'autres secteurs et pans de l'économie et de la société conduisent à proposer le renforcement de l'action des pouvoirs publics, avec pour conséquence la nécessité d'augmenter les effectifs consacrés aux missions concernées (et notamment au contrôle de l'application des lois et réglementations). Le PTEF peut aussi amener à simplifier des procédures ou des politiques, avec dans ce cas une diminution des effectifs concernés. Par exemple, si la production de voitures diminue significativement, cela peut diminuer le nombre d'agents nécessaires pour délivrer les cartes grises ou le nombre de personnes chargées de l'examen du permis de conduire ; une agriculture beaucoup plus intensive en main d'œuvre nécessiterait de développer l'enseignement agricole pour former cette main d'œuvre, et de renforcer les effectifs de l'inspection du travail du secteur agricole ; etc. L'exposition importante de certains territoires peut aussi amener à réfléchir au rôle et aux missions de la puissance publique dans la gestion des conséquences des catastrophes naturelles, avec la mise en place de nouveaux dispositifs pour traiter des risques qui ne seraient plus assurables par le secteur privé.

Ces préalables posés, les caractéristiques de l'emploi dans l'administration publique après transformation et décarbonation sont les suivantes :

- Tous les agents publics, quel que soit leur niveau hiérarchique, sont formés aux enjeux climat-énergie au travers de la formation initiale et de la formation continue.
- Certaines missions ont pris de l'ampleur :
 - Toutes les entités de l'administration disposent d'un poste pérenne de chef de projet « bilan carbone » et/ou « pilotage des plans d'action décarbonation » (qui peut être mutualisé pour les petites structures).
 - Concernant les achats publics, les moyens humains et les compétences consacrées à la rédaction de marchés publics, à l'analyse des soumissions sous l'angle de leur impact carbone, au dialogue avec les fournisseurs sont renforcés.

- Dans le cadre des efforts en matière de résilience, les moyens humains consacrés à la « gestion de crise » au sens large du terme (préparation de plan de continuité de l'activité, réalisation de bilan post-crise et pas seulement gestion opérationnelle des crises quand elles adviennent) sont renforcés, tout comme ceux dédiés au contrôle interne.
- Certaines missions ont évolué : le recours accru au télétravail modifie les compétences requises pour un manager, pour les fonctions d'assistance administrative et de secrétariat, d'assistance informatique, d'assistant de prévention, etc.
- Certaines missions sont mieux valorisées : accueil téléphonique des usagers, accompagnement des usagers vulnérables, agents des services de restauration.
- L'impact quantitatif du plan de transformation de l'administration publique résulte donc de la combinaison des éléments suivants :
 - Quelle que soit l'option retenue en matière de « pilotage » de l'accompagnement des entités de l'administration publique et notamment des collectivités (cf. partie 3. VI. B.), il convient de renforcer les moyens humains de certaines structures fortement impliquées dans les processus de décarbonation, amenées à produire de l'information sur les différents gisements de réduction des émissions, à la diffuser et à accompagner les structures. Cela concerne au premier rang l'ADEME qui a vocation à être impliquée dans un certain nombre d'actions proposées dans ce document (par exemple pour analyser les labels « décarbonés » qui pourraient être utilisés dans le cadre de la commande publique - cf. 3. I. F.). De même, la décarbonation du fonctionnement de l'administration publique peut supposer une implication plus forte sur ces sujets du CEREMA ou de l'ANCT et donc un renforcement de leurs moyens. Cela étant, cela ne représenterait qu'un nombre d'ETP limité par rapport à l'emploi du secteur dans son ensemble.
 - Le renforcement des missions de l'Observatoire économique de la commande publique (cf. 3. I. A.), ou la création d'un Observatoire de la décarbonation des collectivités (cf. 3. IV. C.) supposent l'affectation de moyens humains mais qui, là encore, sont marginales par rapport aux effectifs de l'État.
 - De même, on peut sans doute considérer en première approche que le renforcement des équipes « achat public » ou la nomination de chefs de projet « décarbonation » relèvent plutôt du redéploiement et de la formation ou du développement de compétence que de créations de postes significatives, surtout dans les grandes structures.
 - En revanche, s'il était décidé de confier une mission d'ingénierie publique, consistant à réaliser des bilans carbone et/ou à appuyer la mise en place et le suivi de plan d'action, à un ou plusieurs opérateurs publics (ADEME, ANCT, voire CEREMA cf. discussion partie 2. VI. B.) cela représente une quantité de jours/homme importante, qui n'a pas pu être estimée. Il

convient de noter à ce stade que si l'option était choisie de recourir à des tiers privés spécialisés pour accomplir ces tâches, les emplois ne seraient plus à créer dans le secteur public mais dans le secteur privé du conseil aux administrations et aux collectivités.

- L'extension du dispositif des « conseillers en énergie partagé » (CEP)⁴⁶⁴, cofinancé par l'ADEME, à davantage de communes, supposerait un recrutement de ces conseillers, par exemple dans les diplômés des licences professionnelles « gestion énergie climat ».
- En fonction du degré de volontarisme affiché par les grands acteurs de la restauration collective concédée pour proposer une offre décarbonée, une évolution de la répartition entre cantines gérées en régies ou concédées pourrait avoir lieu. Ainsi, si les fournisseurs n'enclenchent pas eux-mêmes leur décarbonation, le passage à une gestion en régie pourrait se développer. A contrario, si l'offre de repas décarbonés se développait, le recours à une gestion concédée pourrait se développer. [Le même phénomène pourrait avoir lieu pour d'autres « prestations » (gestion des déchets, service de l'eau, voire prestation d'entretien et de gardiennage ou blanchisserie pour les secteurs sanitaire et médico-social. Il ne s'agirait cependant, au premier ordre (c'est-à-dire en négligeant les effets de mutualisation des fonctions support liées aux emplois concernés), que d'un transfert des emplois entre opérateurs privés et publics.
- La résilience de l'enseignement passe par la capacité à enseigner ponctuellement à distance. Cela suppose la création de contenus pédagogiques adaptés au support numérique et donc le renforcement des moyens humains en ingénierie pédagogique. Là encore, cela ne devrait représenter qu'un nombre peu significatif d'ETP.
- Compte tenu du niveau déjà très avancé de dématérialisation des procédures et d'automatisation des traitements de dossiers, la poursuite des efforts en la matière ne conduit pas à supprimer des postes, d'autant que les besoins d'accompagnement des publics vulnérables dans les guichets, au téléphone ou dans des lieux de médiation numériques doivent être maintenus voire renforcés.

Au final, l'impact en matière d'emploi public de la décarbonation de la « vie quotidienne » de l'administration publique devrait être réduit. Il conviendrait cependant de tenir compte de l'impact des mesures de décarbonation d'autres secteurs en matière de renforcement ou d'abandon de certaines politiques publiques.

⁴⁶⁴ ADEME. « Dépenses énergétiques des collectivités locales », 2017.

IV. Les impacts de la transformation sur les émissions de GES

L'objectif est ici, d'estimer l'impact de la transformation envisagée en matière de réduction des émissions de GES. Cette estimation est malheureusement limitée compte tenu de l'absence de données de départ.

On retient ici une approche « macro » par grand poste d'émission mais il appartiendra évidemment à chaque structure de mener ce type d'estimation sur la base de son bilan carbone. Il est par ailleurs important de garder en tête que chaque entité n'est pas concernée à la même hauteur par les gisements de réduction des émissions et a une marge d'action plus ou moins importante.

Comme pour l'emploi, on raisonne ici à périmètre constant en matière de missions de l'administration publique. Il est évident que l'empreinte carbone de l'administration publique et sa répartition entre les différents postes d'émission, ou entre les différents acteurs (État / opérateurs / collectivités) ne seraient pas les mêmes si la décentralisation était renforcée ou si certaines politiques publiques étaient « recentralisées » (par exemple la gestion du RSA, comme cela a été le cas récemment pour certains départements d'outre-mer), si certaines missions étaient privatisées (ou par exemple si l'enseignement privé voyait sa part augmenter, etc.) ou a contrario nationalisées, si la répartition entre gestion en régie et délégation de service public pour les cantines scolaires ou la gestion de l'eau et des déchets évoluait, etc.

Les travaux conduits pour préparer ce rapport n'amènent pas à considérer que la décarbonation de l'administration publique suppose impérativement une évolution de la répartition des missions entre public et privé, entre l'État et ses opérateurs ou entre l'État et les collectivités (cf. encadré n°23 sur le sujet). Comme pour l'emploi, il convient cependant de garder en tête que les travaux menés par le Shift Project sur d'autres secteurs dans le cadre du PTEF pourraient conduire à proposer des évolutions en la matière.

A. Amélioration de la performance énergétique des bâtiments

- Les effets des actions à mener sur les bâtiments publics se conjuguent et on peut distinguer trois principales sources de réduction des émissions de GES :
 - La diminution de la consommation d'énergie pour un bâtiment donné après des travaux lourds de rénovation énergétique, ou dans un premier temps après des petits travaux, des changements de mode de chauffage, ou suite à des actions de sobriété.
 - La baisse des émissions liées aux travaux d'entretien et de rénovation, en raison de la décarbonation du secteur construction / BTP et de la mise en

œuvre de critères « carbone » dans les marchés de travaux relatifs aux bâtiments.

- La baisse des surfaces occupées, par une optimisation organisationnelle (regroupement de services, etc.) déjà lancée et qui pourrait être accentuée dans le cadre de la transformation de l'administration publique, notamment via l'augmentation du recours au télétravail et la mise en place de nouvelles organisations de locaux (type « flex office »). Cette optimisation des surfaces concernent en premier lieu les bureaux, qui ne représentent que 10 % environ des surfaces des bâtiments publics, et peut-être à un moindre degré les locaux techniques qui peuvent être mutualisés. Une part importante des surfaces existantes, notamment celles des établissements d'enseignement (qui représentent à peu près la moitié des bâtiments tertiaires publics), des hôpitaux ou des équipements sportifs, peuvent difficilement être réduites ou mutualisées, d'autant que le Shift Project prône la rénovation de l'existant et la densification des usages plutôt que la construction de bâtiments neufs plus performants et optimisés du point de vue des usages (cf. considérations sur le sujet en partie).

Dans le même temps, les évolutions démographiques comme l'évolution du taux de natalité ou le vieillissement de la population sont facteurs de création de nouveaux locaux (ou de réutilisation d'anciens locaux) dans les zones en croissance démographique. A contrario, ces évolutions peuvent rendre d'autres bâtiments inutilisés comme les établissements scolaires en milieu rural par exemple. Ces évolutions sont territorialisées et ne se compensent pas : les créations d'établissements scolaires, d'hébergement de personnes âgées, de capacité de soins en adéquation avec le vieillissement de la population, etc. sont à implanter là où la population concernée augmente, sans qu'on puisse évidemment transférer des bâtiments depuis les zones en décroissance démographique.

- Seuls les effets des mesures relatives à la baisse de la consommation d'énergie des bâtiments ont pu être chiffrés.

Pour ce chiffrage, les hypothèses suivantes ont été faites s'agissant de l'évolution du bâti tertiaire public :

- **stabilité des surfaces d'ici 2050**, faute de pouvoir estimer une évolution très incertaine, et sachant qu'une évolution de 5 % dans un sens ou dans l'autre serait de second ordre par rapport à l'objectif de réduction de 60 % de la consommation énergétique des bâtiments tertiaires.
- **réduction de la consommation énergétique de 60 %**, imposée par la loi relative à la transition énergétique et pour une croissance verte d'août 2015, traduite dans le décret « tertiaire » (cf. encadré n°6). Ce chiffre de 60 % peut paraître surestimer la réduction dans la mesure où certains bâtiments sont déjà performants du point de vue énergétique et ne sont pas soumis à une réduction de 60 % mais au respect d'un seuil de consommation absolu. Cependant, ceci est compensé par le fait que des

rénovations allant au-delà de l'objectif de 60 % seront engagées, par exemple sur la fraction du parc public vieillissante et très énergivore.

- **Suppression totale du chauffage au fuel**, qui représente encore 11 % de la consommation énergétique des bâtiments tertiaires en France, **remplacement de la très grande majorité du chauffage au gaz**, qui pèse plus de 30 % de la consommation énergétique des surfaces tertiaires chauffées, par du chauffage électrique ou par des pompes à chaleur, en cohérence avec les travaux du Shift Project sur l'évolution du mix énergétique à horizon 2050.

Sous ces hypothèses, **les émissions liées à la consommation d'énergie des bâtiments publics sont réduites de près de 77 %, passant d'environ 7,4 MteqCO₂ en 2019 à 1,7 MteqCO₂ en 2050.**

On notera que la rénovation thermique des bâtiments publics n'entraîne pas a priori de risque d'« effet rebond » (c'est-à-dire de situation où les émissions évitées sont contrebalancées par de nouvelles émissions) : alors que la baisse de la facture énergétique d'un logement individuel après une rénovation thermique peut susciter de nouvelles consommations d'énergie (si la consommation énergétique était précédemment limitée par ce coût), ce n'est pas le cas pour un immeuble de bureau dans lequel les températures limites de chauffage sont déjà respectées. Le gain est donc, au premier ordre, net.

B. Baisse des émissions liées à la décarbonation des déplacements domicile – travail et au déploiement du télétravail

L'estimation de l'impact des mesures relatives aux déplacements domicile travail repose sur les éléments suivants :

- En première approche, l'évolution du nombre d'agents publics est considérée comme négligeable (cf. supra).
- Si la transformation bas-carbone du secteur des mobilités quotidiennes est menée à bien, les émissions moyennes par km parcouru baisseront de plus de 98 % en 2050, selon les estimations établies par le Shift Project dans le cadre du PTEF.

Ce niveau est atteint par l'effet combiné du report modal vers le bus, le train ou le vélo, d'une augmentation des taux de remplissage des moyens de transport (autant de mesures qui exprimeront leur potentiel dans l'administration publique si les entités réalisent des plans de mobilité complets, cf. encadré n°13), d'une baisse de la consommation des voitures (baisse de la masse, limitation des vitesses) et par l'effet du recours à l'électricité comme source d'énergie pour le parc automobile, les bus, etc. (avec l'hypothèse du maintien du niveau de décarbonation actuelle de l'électricité en France).

- Si tel est bien le cas, le niveau de recours au télétravail, et donc la baisse du nombre de km parcourus chaque année pour des déplacements domicile-

travail en 2050, est de second ordre. En revanche, à plus court terme, le déploiement du télétravail peut avoir un impact significatif sur les émissions liées aux déplacements domicile-travail, même en tenant compte des effets-rebond potentiels (cf. encadré n°14).

En outre, si lorsque l'énergie requise pour se déplacer est largement décarbonée, le recours au télétravail et la baisse des km parcourus ont un effet réduit sur les émissions de GES, ils ont en revanche un impact sur l'énergie consommée par les mobilités quotidiennes, donc sur la capacité à disposer de suffisamment d'énergie décarbonée pour répondre aux besoins énergétiques de l'ensemble de l'économie et de la société française.

Il n'a pas été possible de chiffrer l'impact à court terme de la mise en place du télétravail, faute notamment d'éléments permettant de quantifier le nombre d'emplois « télétravaillables » sur la durée dans l'administration publique et pour chacun d'entre eux la quotité de télétravail pertinente pour assurer les missions attendues et maintenir la qualité du service.

- Sans qu'on puisse chiffrer l'impact de la mise en œuvre des plans de mobilité, il est incontestable qu'ils ont un effet sur le niveau de recours aux transports en commun et donc sur une évolution du mix modal, qui, à court terme et dans l'attente de l'électrification du parc automobile privé, est le facteur le plus important de réduction des émissions de GES. Comme pour le télétravail, il ne s'agit donc pas de mettre de côté ce levier en considérant qu'à long terme les transports seront de toute façon peu émetteurs de GES, mais de le mobiliser rapidement pour commencer à diminuer à court terme les émissions.

Compte tenu de ces hypothèses, **les émissions liées aux déplacements domicile-travail des agents publics seraient ramenées à 0,1 MteqCO₂/an en 2050 contre 4,99 MteqCO₂/an aujourd'hui** (cf. 2. II. A.).

C. Réduction des émissions suscitées par les déplacements professionnels

- La réduction de ces émissions est la conjugaison de deux principaux leviers :
 - La réduction des déplacements professionnels et donc des km parcourus,
 - Le recours à des mobilités moins carbonées pour les déplacements restant :
 - recours accru au rail pour les déplacements à moyenne et longue distance, utilisation des transports en commun ou du vélo et recours au covoiturage quand les trajets à effectuer le permettent ;
 - passage à une flotte de véhicules légers et utilitaires légers 100 % à motorisation électrique (avec potentiellement substitution de voitures par des vélos).

Cela étant, ces leviers ne jouent pas de la même façon selon les caractéristiques et les missions des entités publiques.

Certains déplacements professionnels sont inhérents aux missions de certains agents. Même si quelques dispositifs technologiques permettent de limiter les déplacements (la radio-relève ou la télé-relève permettent d'économiser des tournées de surveillance des réseaux et installation dans le domaine de la gestion de l'eau par exemple), ils ne peuvent pas être réduits ou réellement optimisés dans de nombreux cas (ils sont déjà optimisés par les agents concernés). Cela concerne par exemple le maintien de l'ordre, la sécurité civile, les missions de contrôle et d'inspection (sanitaire, installations classées pour la protection de l'environnement, etc.), la voirie et le ramassage des déchets, l'entretien des infrastructures et des espaces naturels. On peut ainsi difficilement envisager de réduire le kilométrage parcouru par les véhicules dits opérationnels (police, douane, gendarmerie) ou par les agents de l'Office National des Forêts (environ 5800 véhicules). En revanche, il n'est pas exclu qu'une partie de ces déplacements (ceux des services techniques mais aussi du maintien de l'ordre) puissent être effectués en milieu urbain ou péri-urbain au moyens de vélos électriques ou véhicules intermédiaires. Dans la très grande majorité des cas, rien n'empêche par ailleurs le recours à une motorisation électrique.

En revanche, **les déplacements professionnels liés aux réunions, conférences et formations seront très fortement réduits** car remplacés post-transformation par des visio-conférences. Pour les déplacements moyenne et longue distance, le recours à l'avion devient très limité soit parce qu'il est remplacé par le rail soit parce que les critères d'appréciation de la pertinence d'un déplacement qui ne peut être effectué qu'en avion (réunion internationale) sont nettement rehaussés.

- Faute de disposer d'une vision précise des déplacements professionnels de l'administration publique en 2020 (km parcourus, mix modal, etc.), il n'est pas possible d'estimer l'impact de la transformation sur ces déplacements.
- En revanche, on peut estimer l'impact des mesures proposées sur les émissions du parc automobile public.

Les hypothèses sont les suivantes :

- la réduction des déplacements effectués en voiture (report modal, substitution des déplacements par des visio-conférences) et la poursuite de la mutualisation des parcs automobiles entre entités publiques permettent de réduire de 10 % la flotte de véhicules légers et de véhicules utilitaires légers. On notera que les travaux du Shift Project sur le secteur automobile misent sur une baisse de 30 % à 40 % du parc automobile de véhicules particuliers, et une baisse de 10 % pour les véhicules utilitaires légers. Compte tenu des efforts déjà engagés sur les véhicules de service et des considérations précédentes sur le cœur de mission, une baisse de 10 % dans l'administration publique représenterait sans doute déjà un effort conséquent ;
- comme préconisé dans ce rapport (cf. 3. I. C.), le parc automobile de véhicules légers ou utilitaires légers est à terme composé à 100 % de véhicules à motorisation électrique, plus légers (- 10 % en masse, batterie

comprise) qu'aujourd'hui et équipés de batteries fabriquées en France, dont les émissions à la fabrication sont donc réduites par rapport à la situation actuelle (2,3 teqCO₂ par batterie contre 6 teqCO₂ en moyenne aujourd'hui) ;

- le kilométrage moyen annuel d'un véhicule (14 000 km) est maintenu, ce qui veut dire que la réduction des km parcourus est entièrement absorbée par une diminution de la flotte. En revanche, les véhicules sont renouvelés en moyenne tous les 10 ans et non tous les 7 ans ;
- on mise sur une amélioration de l'efficacité énergétique tant pour les processus de fabrication que pour la consommation au 100 km.

Sur ces **bases les émissions du parc automobile public, estimées à 4,16 MteqCO₂ en 2020, sont ramenées à 0,32 MteqCO₂ en 2050 (cf. tableau n°2), soit une baisse de 82 % des émissions.**

On notera que certaines des évolutions intégrées (passage à un parc 100 % électrique, réduction de la flotte de 10 %, rallongement de la durée de vie des véhicules, réduction de la taille) sont totalement à la main de l'administration et pourrait être déjà en place d'ici une dizaine d'années. On peut calculer l'effet de ces seules mesures, en neutralisant les autres hypothèses (gain d'efficacité énergétique, fabrication des batteries en France) ce qui permet d'aboutir à des émissions de 0,48 MteqCO₂. Ainsi, **pour ce poste d'émissions, les décisions de l'administration publique représentent 96 % de la baisse potentielle.**

	Parc automobile public 2020 :			Parc automobile public 2050 :		
	- 13 % de véhicules électriques - Renouvellement tous les 7 ans			- Réduction de 10 % du parc - Réduction de 10 % de la masse - Parc 100 % électrique - Renouvellement tous les 10 ans		
	Nombre de véhicules	Emissions en MteqCO ₂ /an		Nombre de véhicules	Emissions en MteqCO ₂ /an	
Usage		Fabrication	Usage		Fabrication	
Véhicules léger	190 000	0,437	0,176	170 000	0,012	0,122
Véhicules utilitaires légers	210 000	3,290	0,260	190 000	0,019	0,166
Total	400 000	3,727	0,436	360 000	0,031	0,288
		4,162			0,319	

Source : calculs du Shift Project

Tableau 6 – Estimation de la baisse des émissions de GES du parc automobile public.

D. Réduction des émissions liées aux déplacements des usagers

En l'absence de données consolidées sur le nombre de déplacements des usagers de l'administration publique, une estimation globale de la réduction possible des émissions n'a pas pu être réalisée. On s'efforcera néanmoins ici de donner quelques éléments chiffrés de nature à éclairer les acteurs et les entités publiques sur les sujets à creuser en priorité, en fonction de leur situation et des caractéristiques de leurs missions.

La transition bas-carbone des mobilités quotidiennes proposée par le PTEF aboutira à réduire très significativement l'empreinte carbone des déplacements des usagers.

Comme pour les déplacements domicile-travail, il n'en demeure pas moins indispensable de réduire autant que possible ces déplacements, afin de limiter la consommation d'énergie.

1. Quel impact potentiel de la dématérialisation des procédures ?

La dématérialisation des procédures est généralement considérée comme susceptible de réduire le nombre de déplacements des usagers. Cela étant, de nombreuses procédures sont déjà dématérialisées et l'essentiel du potentiel de réduction de ces déplacements est peut-être déjà engrangé.

Au dire d'experts (concordants), il pourrait être difficile d'aller au-delà de 85 % de procédures dématérialisées, pour diverses raisons : illectronisme mais aussi volonté d'avoir un échange physique avec un agent (même si c'est pour ensuite procéder à la démarche en ligne), etc. C'est ainsi que certaines directions départementales des territoires (DDT) reçoivent encore 15 % des demandeurs d'aides PAC, alors même que la télé-déclaration est obligatoire.

Le taux de 85 % est déjà atteint dans un certain nombre d'administrations et pour bon nombre de procédures, la pandémie de Covid-19 ayant sans doute largement accentué le phénomène.

C'est le cas par exemple pour les démarches des organismes de sécurité sociale. En 2020, 90 % des contacts entrants de l'Assurance maladie ont été réalisés via le compte Ameli (soit près de 41 millions de contacts mensuels⁴⁶⁵). Les données des organismes de sécurité sociale confirment qu'en 2019, le taux de dématérialisation de nombreuses procédures administratives significatives en volume dépassait déjà 95 %⁴⁶⁶. C'est ainsi qu'en 2019, 95,4 % des feuilles de soins ont été transmises de façon dématérialisée, alors que le taux était (déjà) de 79 % en 2005. Si la transmission d'une feuille de soins se faisait souvent précédemment par courrier et n'exigeait pas un déplacement

⁴⁶⁵ https://rapport-annuel.assurance-maladie.fr/essentiel_en_chiffres

⁴⁶⁶ https://www.securite-sociale.fr/files/live/sites/SSFR/files/medias/DSS/2020/CHIFFRES_CLES_2020_ED2019.pdf et chiffres clés des années précédentes.

jusqu'à la CPAM, le simple fait de se déplacer pour poster le courrier et le flux de courrier générés par ces feuilles de soin étaient facteurs d'émissions de GES.

Du côté des entreprises, les études de l'INSEE⁴⁶⁷ indiquent que les sociétés de 10 personnes ou plus réalisent la majorité de leurs démarches en ligne : en 2018, 90 % d'entre elles vont chercher des informations ou formulaires sur les sites web de l'administration, 86 % réalisent leur déclaration de TVA par Internet, 86 % la déclaration unique d'embauche et 83 % déclarent en ligne les cotisations sociales pour leurs employés. Là encore, la déclaration en ligne s'est surtout substituée à une transmission par courrier, davantage qu'à des déplacements physiques, mais il s'agit de dire que la marge de progrès en matière de taux de dématérialisation reste faible.

Par ailleurs, il faut souligner que, lorsqu'elles existent, les données disponibles sur le nombre de visites enregistrées par les opérateurs de l'État prennent par construction uniquement en compte les déplacements dans les sites dont ils assurent la gestion.

Les déplacements dans les lieux de médiations numériques ne sont donc pas référencés dans ces données. Or, ils constituent une part croissante des points d'accueil proposés au public et cette dynamique pourrait s'accroître (cf. encadré n°22). S'il n'a pas été possible de reconstituer les flux de visites par opérateurs pour l'ensemble du territoire, il est malgré tout nécessaire de préciser qu'ils restent significatifs. A titre d'illustration, le seul réseau des PIMM'S a généré plus d'un million de visites sur le territoire national en 2019.

De même, la mise en place de télé-déclaration (parfois obligatoire comme dans le cas des aides agricoles), la volonté de limiter l'accueil physique peut se traduire par le recours à des services payants proposés par des intermédiaires privés (comptables, centres de gestion) dont la prestation, souvent réalisée dans le cadre d'un rendez-vous physique, remplace en réalité bien souvent un service précédemment rendu par les guichets publics (le cas des déclarations PAC). Il n'est alors pas certain que la dématérialisation ait vraiment supprimé le déplacement d'un usager.

Les données recueillies sur les déplacements dans les sites de l'administration doivent donc être interprétées avec nuance et une étude complémentaire sur les visiteurs accueillis dans des lieux tiers permettrait de compléter l'état des lieux et évaluer l'impact de la réorganisation de la relation entre administrations et usagers.

On soulignera alors encore une fois qu'au moins autant que la dématérialisation des procédures, c'est la simplification de celles-ci (et notamment la qualité et l'ergonomie des interfaces, la clarté des explications) qui peut être un facteur de réduction des besoins d'interactions relatifs aux démarches administratives, réduction qui elle se traduit par moins de déplacements (ou moins d'émissions liées à des interactions téléphoniques ou numériques).

⁴⁶⁷ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4238562?sommaire=4238635>

En conclusion, le potentiel de réduction des déplacements via la dématérialisation des procédures n'est sans doute pas totalement atteint (par exemple au niveau des collectivités dont le niveau de digitalisation est encore très disparate) mais il est déjà très largement engrangé.

Ainsi, **la marge de réduction des émissions liées à la réduction des déplacements suscités par la dématérialisation des démarches administratives ne doit pas être surestimée**, d'autant qu'elle doit être diminuée de l'impact sur les émissions numériques. Et on se gardera bien de faire de la dématérialisation une solution miracle en matière de réduction des émissions de GES, sans même parler des précautions indispensables à adopter pour s'assurer que la dématérialisation ne se traduit pas par l'éviction d'un certain nombre d'administrés.

2. D'autres mesures peuvent avoir un impact significatif

En revanche, **l'objectif de disposer d'un maillage territorial par des Maisons France Services tel que chaque citoyen pourra accéder à l'une d'entre elles en moins de 30 minutes**, réaffirmé par le Premier ministre lors du comité interministériel aux ruralités du 24 septembre dernier, est **de nature à limiter les km parcourus par les usagers pour réaliser des démarches administratives** (outre qu'il améliore l'accessibilité de certains services publics). L'impact en matière de réduction des GES est cependant difficile à chiffrer faute de données disponibles sur le nombre de visites aujourd'hui dans les guichets administratifs participant au programme France Services, sur le transfert de visites entre les différents types de guichets suite au développement du réseau France Services, etc.

De même, **l'inclusion de la question des usagers dans les plans de mobilité de toutes les entités publiques peut avoir un effet très significatif** : il suffit de songer qu'on estime à 26 millions le nombre de déplacements, chaque jour, des élèves pour se rendre dans un établissement scolaire. 30 % de ces déplacements seraient effectués en voiture. Si la plupart des déplacements en primaire ou secondaire sont à très courte distance, ils peuvent être plus longs à partir du collège et du lycée et il est alors important de traiter le sujet, ce que font déjà un certain nombre de collectivités.

Les mesures concernant l'accessibilité aux équipements sportifs, espaces verts publics et lieux culturels publics par des transports en commun ou des modes de déplacements peu ou pas carbonés peuvent également avoir un impact significatif compte tenu du nombre de visiteurs concernés. Ainsi, pour prendre quelques exemples, la forêt de Fontainebleau accueille chaque année plus de 10 millions de visiteurs et il convient de s'intéresser à la façon de réduire les émissions des déplacements permettant d'accéder à la forêt autant, par exemple, qu'à celle des 12 millions d'administrés qui se déplacent chaque année dans un service des impôts.

E. Impact de la sobriété numérique

En l'absence de point de départ sur le niveau des émissions liées aux systèmes d'informations de l'administration publique, il est difficile de chiffrer l'impact des mesures proposées sur le numérique, d'autant que celles-ci consistent d'abord à établir un premier diagnostic et à mettre en place une gouvernance des systèmes

d'information et des procédures de décision permettant de déployer une stratégie globale de sobriété numérique.

De même, en l'absence de connaissance du nombre de terminaux (ordinateurs, tablettes, smartphones) et de leurs caractéristiques, on ne peut estimer l'impact qu'aurait une commande publique plus sobre et tenant compte de l'empreinte numérique de ces terminaux.

Pour autant, les travaux du Shift Project sur l'empreinte carbone du numérique montrent que l'augmentation de la consommation d'énergie liée au numérique, estimée actuellement à +6,2 % par an au niveau mondial pourrait être ramenée à 0 % par le déploiement de la sobriété numérique⁴⁶⁸, même avec un usage légèrement accru du numérique.

De même, selon l'étude « Empreinte environnementale du numérique mondial⁴⁶⁹ », l'éco-conception des services numériques permettrait d'éviter au niveau mondial les émissions de 422 millions de tonnes équivalent CO₂.

F. Décarbonation des repas servis dans la restauration collective publique

- La mise en œuvre des recommandations du Shift Project dans le cadre des travaux du secteur « agriculture et alimentation »⁴⁷⁰ du PTEF conduirait en 2050 à une réduction des émissions de carbone des repas servis dans les restaurants collectifs publics, par plusieurs effets cumulés :
 - la recomposition de l'« assiette » (qui se traduit par des menus substituant partiellement les protéines animales par des protéines végétales), qui permet, selon les estimations du Shift Project, de réduire de 40 % les émissions ;
 - la lutte contre le gaspillage alimentaire permet de réduire les émissions moyennes de 10 % ;
 - le développement d'un approvisionnement local et intégrant des critères relatifs aux modes de production des produits agricoles utilisés. Les travaux d'estimation de cette évolution sont en cours, sachant que

On notera que les deux premières évolutions sont largement à la main des gestionnaires des restaurants collectifs (sous réserve du développement de l'offre de protéines végétales). Le troisième levier est largement dépendant de l'évolution du secteur agricole, de la capacité à organiser au niveau territorial des chaînes d'approvisionnement locales, etc. Ce levier peut aussi être plus ou moins mobilisable selon les régions : en effet, si certaines régions produisent

⁴⁶⁸ Cf. <https://theshiftproject.org/article/pour-une-sobriete-numerique-rapport-shift/>

⁴⁶⁹ https://www.greenit.fr/wp-content/uploads/2019/10/2019-10-GREENIT-etude_EENM-rapport-accessible.VF_.pdf

⁴⁷⁰ <https://theshiftproject.org/plan-de-transformation-de-leconomie-francaise-agriculture-et-alimentation/>

toute la gamme des produits agricoles (par exemple dans la vallée de la Garonne), d'autres régions, pour des raisons pédoclimatiques ne sont pas aujourd'hui propices à une production significative de fruits et légumes par exemple (Nord de la France par exemple).

- Il est difficile d'estimer à horizon 2050 l'évolution du nombre de repas servis dans la restauration collective publique :
 - Elle dépendra de l'évolution démographique et notamment du nombre d'enfants scolarisés, sachant que la restauration scolaire représente la moitié des repas servis dans le secteur public. Elle peut dépendre également de l'évolution de l'accompagnement des personnes âgées (maintien à domicile vs EHPAD). Rappelons que le chiffrage du nombre de repas servis (cf. encadré n°10) ne tient pas compte des repas portés à domicile pour les personnes âgées ou handicapées, dont le volume pourrait croître avec l'augmentation du nombre de personnes âgées dépendantes à domicile.
 - Dans le même temps, le nombre de repas servis à des agents publics pourrait diminuer avec le développement du télétravail. On peut ainsi imaginer une baisse de 10 % du nombre de repas servis si 10 % des jours sont télé-travaillés. On pourrait dans le même temps considérer qu'un télétravailleur a plus de chance d'habiter loin de son travail et donc d'avoir recours à la cantine administrative, mais dans le même temps, la propension à déjeuner à la cantine pourrait être augmentée pour les jours non-télé-travaillés si les jours télé-travaillés sont considérés comme l'occasion de multiplier les interactions entre collègues.

Il convient également de garder en tête que l'empreinte carbone des déjeuners des agents en télétravail n'est pas supprimée mais déplacée vers leur domicile (ou vers la restauration hors domicile commerciale) sans avoir la garantie que l'empreinte carbone de ces repas puisse diminuer à hauteur de l'objectif visé par l'administration publique. En première approche, et à court terme, on neutralisera donc l'effet télétravail (qui ne concerne qu'au plus quelques % des repas servis, ce qui est de second ordre dans le calcul), en restant conscient qu'à long terme il peut avoir un effet significatif sur l'évolution de l'empreinte carbone de l'alimentation des français.

- Notons enfin qu'une cantine de meilleure qualité et/ou affichant des ambitions en matière de bilan carbone et de promotion de modes de production durables peut inciter les parents à y faire manger leurs enfants, ou les agents à y déjeuner plutôt que de rentrer déjeuner chez eux. Ceci peut conduire à limiter les déplacements pendant la pause méridienne.

Faute de pouvoir estimer la part de ces différents phénomènes, l'hypothèse a été faite d'une stabilité du nombre de repas préparés dans les restaurants collectifs publics.

Dans ces conditions, **on estime que les émissions de GES des repas préparés dans les restaurants collectifs publics en 2050 diminueront de 50 % par le seul fait de la recomposition des menus et de la lutte contre le gaspillage.** La totalité du potentiel de diminution des émissions reste à affiner après l'estimation par le projet « agriculture et alimentation » de la réduction potentielle liée à l'évolution des modes production agricole et à la prise en compte de modes de production décarbonés dans les achats publics de la restauration collective publique.

G. Autres services matériels fournis aux citoyens :

- Concernant la distribution et l'assainissement des eaux, une moindre consommation d'eau et d'énergie par habitant est attendue, de même qu'une réduction des déchets. Ceci diminuerait d'autant la consommation d'énergie liée à ces activités, indépendamment de l'impact de la prise en compte des émissions de GES dans les choix d'organisation et d'investissements des gestionnaires de ces services (cf. encadré n°17) dont les impacts chiffrés sont difficiles à établir.
- Concernant l'éclairage public, une réduction de 80 % de la consommation énergétique paraît une cible réaliste, via le relamping et la réduction des plages d'éclairage (cf. 3. I. F. 4.).

H. Et la commande publique ?

En l'absence de typologie détaillée de la commande publique de l'ensemble de l'administration publique, un chiffrage consolidé de l'impact de la décarbonation de la commande publique proposée dans ce document est impossible à réaliser.

Le tableau ci-dessous récapitule les chiffrages globaux qui ont pu être effectués sur certains postes de l'administration publique à horizon 2050. Le chiffre des impacts possibles à l'échéance de 5 ans n'a pas été réalisable (même si s'agissant de la flotte automobile, l'impact des mesures en 2030 pourrait déjà être très significatif).

On rappellera ici que l'évolution des émissions liées au numérique, le potentiel de réduction des émissions des déplacements des usagers, l'impact de l'introduction de critères carbone dans les achats publics ou l'effet de la prise en compte des enjeux carbone dans la gestion de l'eau ou des déchets n'ont pu être évalués.

Par ailleurs, sur les postes d'émission qui ont pu être chiffrés, le chiffrage est souvent partiel, l'impact de toutes les mesures préconisées n'ayant pas pu être évalué.

S'agissant des impacts qui ont pu être chiffrés, la baisse attendue des émissions en 2050 est de 16,6 MteqCO₂ soit près de 80 % de réduction.

La comparaison avec l'objectif global de réduction de 82 % fixé par la Stratégie nationale bas carbone pour atteindre la neutralité carbone en 2050 (les 18 % restant étant compensés par du piégeage de GES), ou, pour chacun des postes, avec les objectifs fixés par la SNBC pour les macro-secteurs correspondants (baisse de 97 %

pour les transports, baisse de 95 % pour les bâtiments), présente des limites importantes: le volume d'émissions de départ considérées dans ces chiffres ne représente que quelques % des émissions françaises et parfois une partie seulement des postes d'émissions (pour les déplacements professionnels par exemple). De même, les spécificités de l'administration peuvent l'amener à avoir des objectifs plus ambitieux sur certains points, en lien avec l'objectif d'exemplarité, mais un potentiel de réduction plus limité pour d'autres (la nature des missions à assurer contraint par exemple le recours au télétravail ou le potentiel de réduction de certains déplacements professionnels). On peut néanmoins considérer que les potentiels de baisse d'émissions estimées sont dans les bons ordres de grandeur.

Les chiffrages réalisés soulignent l'effet majeur de l'évolution du mix énergétique et du recours accru voire total à l'électricité sur la réduction des émissions de GES. L'« électrification » peut même « écraser », notamment s'agissant des déplacements domicile-travail ou du parc automobile public, l'effet des autres actions préconisées, notamment en matière de sobriété et de réduction de la consommation d'énergie.

Il ne faut surtout pas en déduire que les mesures de sobriété sont de second ordre et non prioritaires. Au contraire :

- les mesures de sobriété sont souvent plus faciles et rapides à mettre en œuvre que le changement du mix énergétique ou l'amélioration de l'efficacité énergétique (par exemple pour la consommation des bâtiments ou pour les déplacements). A court terme, ce sont donc les mesures de sobriété qui représentent souvent la première source de réduction des émissions ;
- surtout, les bénéfices tirés du recours massif à l'électricité reposent sur le fait que l'électricité consommée en 2050 France sera aussi décarbonée qu'elle l'est aujourd'hui. Or ce ne sera possible que si l'offre d'électricité décarbonée est suffisante pour répondre à la demande d'électricité, ce qui ne saurait être le cas si les consommations d'énergie sont réduites partout où c'est possible. C'est d'ailleurs tout l'objet des travaux de « bouclage énergétique » du PTEF que d'évaluer à horizon 2050 les besoins globaux en énergie et les capacités de production d'une énergie décarbonée.

Poste d'émission	Actions déployées par l'administration d'ici 2050	Emissions estimées, en MteqCO ₂		Baisse en %
		En 2020	En 2050	
Parc immobilier tertiaire public	Réduction des consommations d'énergie à l'usage Suppression du chauffage au fioul et remplacement de 80 % du chauffage au gaz par du chauffage électrique ou des pompes à chaleur	7,4	1,7	-77 %
	Mise en place de critères environnementaux dans les marchés publics pour la construction, l'entretien et la rénovation	Non estimé		
Déplacements domicile – travail	Réalisation de plans de mobilité complets Encouragement à recourir à des mobilités décarbonées	5	0,1	-98 %
Déplacements professionnels	Transformation du parc automobile : Passage à une flotte de véhicules 100 % électrique et de taille réduite, renouvelés tous les 10 ans Développement des visio-conférences, du covoiturage, recours accru au train et au transport en commun permettant de réduire le parc automobile de 10 %	4,2	0,3	-93 %
	Substitution de l'avion par le rail, décarbonation des véhicules spécialisés, bateaux, etc.	Non estimé		
Repas servis dans les restaurants collectifs publics	Evolution de la composition des menus et recours aux protéines végétales Lutte contre le gaspillage alimentaire	4,3	2,2	Au moins -50 %
	Recours à un approvisionnement local et issu de modes de production moins intensifs		Non estimé	

Calculs du Shift Project

Tableau 7 – Récapitulatif des baisses d'émissions de GES d'ici 2050 pour quelques postes significatifs du bilan carbone de l'administration publique

V. La résilience de l'administration publique après transformation

- La résilience de l'administration publique aux risques climatiques et énergétiques et aux événements imprévus est plus forte après transformation, grâce au travail d'identification des risques et des vulnérabilités et au développement de la culture du risque (via la formation) et des capacités d'adaptation des agents et des organisations (grâce à une évolution des pratiques professionnelles favorisant intelligence collective, transversalité, agilité et prise d'initiative)
- L'administration publique a consolidé sa capacité à fonctionner et à maintenir les services « essentiels », même en cas d'événement météorologique extrême, grâce à une organisation permettant de basculer très rapidement vers le travail à distance et l'enseignement à distance, tout en gérant les risques liés à ces basculements (risques psychologiques pour les agents, décrochage scolaire, etc.).
- Ces dernières mesures renforcent la résilience du secteur aux risques sanitaires, mais elles rendent aussi l'administration plus dépendante du numérique et donc plus vulnérable aux risques de rupture d'approvisionnement en électricité ou en composants électroniques. Les réflexions sur un fonctionnement « en mode dégradé », qui se traduisent notamment par des règles sur les usages du numérique strictes et activables rapidement, réduisent la consommation d'énergie en cas de restriction (et même en cas de passage massif en télétravail) et permettent de maintenir le fonctionnement nécessaire. De même, le déploiement de la sobriété numérique contribue à limiter les besoins en énergie pour faire fonctionner les outils numériques essentiels.
- La résilience du secteur face aux ruptures d'approvisionnement est renforcée par l'inclusion de critères de sélection dans les marchés publics permettant de recourir à un approvisionnement local pour une partie des biens et des services essentiels utilisés par l'administration, limitant ainsi l'exposition à une restriction du commerce international ou longue distance.
- Si le risque lié à une rupture d'approvisionnement en énergie fossile est diminué par la décarbonation des mobilités quotidiennes (réduction des déplacements des agents, attractivité renforcée des transports en commun et des mobilités actives), certains services essentiels alimentés en énergie fossile (déchets, traitement et distribution d'eau potable) restent fragiles, au moins à court terme
- L'électricité étant la source d'énergie principalement utilisée, les ruptures potentielles de l'approvisionnement en électricité sont un facteur de vulnérabilité qui suppose la mise en place de dispositifs de secours et l'utilisation des solutions techniques permettant, pour certaines activités (traitement et distribution de l'eau par exemple) de réutiliser directement une partie de l'énergie produite.

VI. L'impact de la transformation de l'administration publique sur la décarbonation d'autres secteurs de l'économie et de la société

A. L'impact direct et indirect d'une commande publique décarbonée

Les achats publics représentent de l'ordre de 110 milliards d'euros par an⁴⁷¹ (hors marchés militaires), dont, environ 35 milliards d'euros pour la sphère État (à égale répartition entre État et opérateurs)⁴⁷². Toutefois ce montant, qui représente près de 5 % du PIB français, ne traduit pas son poids réel : outre l'activité induite en cascade, il convient de garder en tête que, dans le cas d'une délégation de service public pour la gestion de l'eau ou pour la restauration collective, une partie de l'activité générée est financée par les usagers et n'apparaît donc pas dans la dépense publique liée à la commande publique. On avance ainsi souvent le chiffre de 200 milliards d'euros par an pour la commande publique lorsque sont intégrés les marchés de concessions.

La commande publique représente une part importante du chiffre d'affaires de certains secteurs : elle représenterait par exemple près de 20 % du chiffre d'affaires du secteur de la propreté et de ses 100 000 emplois.

En outre, dans la mesure où l'approvisionnement local est un des éléments d'une commande publique décarbonée, cette dernière a un rôle à jouer dans le développement économique des territoires.

L'introduction de critères « carbone » dans les marchés publics peut amener les fournisseurs à changer le contenu de leur offre pour rester en capacité de répondre à des appels d'offre. Ils peuvent alors également promouvoir ce type d'offres pour leurs clients privés, en s'appuyant sur ce critère de différenciation pour se démarquer de leurs concurrents, incités à leur tour à se lancer dans des démarches d'achats responsables.

⁴⁷¹ Cf.

https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/marches_publics/oecp/recensement/pt-recensement%20chiffres%202019.pdf ou Cf. https://www.adcf.org/files/CP/Barometre-cdc-adcf_resultats_2019.pdf

⁴⁷² Notons que pour les organismes de Sécurité sociale du régime général, inclus dans le périmètre de ce rapport, le montant des achats s'élève à 1,7 milliards d'euros.

On peut également imaginer également le processus inverse : si de grands acteurs privés des secteurs serviciels (par exemple dans le secteur de la banque ou de l'assurance) décidaient de demander à leurs fournisseurs une offre de prestations décarbonées, celle-ci serait aussi plus facilement accessible à l'administration publique.

Ces phénomènes peuvent par exemple concerner les grands opérateurs de la restauration collective qui tardent à développer des offres de prestation décarbonées mais qui, une fois qu'ils s'y seront engagés pour accéder aux marchés publics, ne manqueront pas d'essayer de les vendre également à leurs clients du secteur privé.

Ce même effet de levier peut être envisageable pour le secteur du numérique, que ce soit pour le matériel ou les services numériques.

Enfin, les cahiers des charges des appels d'offre publics intégrant des critères relatifs à la décarbonation des fournitures, services ou travaux objets du marché peuvent servir de référence à des acheteurs privés qui souhaiteraient introduire des critères « bas-carbone » dans leurs achats.

Ainsi la transformation de l'administration publique proposée dans ce document peut amener à terme les évolutions suivantes :

- Plusieurs secteurs fournisseurs de l'administration publique ont développé une offre décarbonée qu'ils proposent à l'ensemble de leurs clients. En cascade, ils entraînent des démarches de décarbonation chez leurs propres fournisseurs obligés de modifier certains processus de production pour répondre à la demande.
- D'autres secteurs de l'économie, en particulier dans les services, à qui sont proposés des offres de prestations ou de fournitures décarbonées, mettent également en place une politique d'achats décarbonée, dans un cercle vertueux entre secteur public, secteur serviciel privé et leurs fournisseurs.

L'administration publique est donc **un prescripteur déterminant pour certains secteurs d'activité** qui peut avoir un effet vertueux au-delà de ses propres achats. Elle peut **aussi avoir un effet structurant pour le développement de nouvelles filières et activités en lien avec la décarbonation** de l'ensemble de l'économie :

- Une planification à long terme de la rénovation énergétique des bâtiments tertiaires publics (cf. 3. I. B.), qui répond par ailleurs à des objectifs fixés par la réglementation, donnera de la visibilité à la filière de la rénovation thermique, en matière de volume d'affaires, donc de besoin de compétences, de recrutement, de formation, etc.
- Le recours à des biens recyclés ou reconditionnés par l'administration publique aidera à valoriser l'économie circulaire et à structurer les filières du recyclage et du reconditionnement. Elle peut donner une certaine visibilité aux acteurs de la filière du recyclage et de l'« après première vie », s'agissant par exemple du matériel de bureau ou des terminaux informatiques, puisque l'administration, qui, au moins pour ce qui relève de l'État, a des règles théoriquement fixes et transparentes sur les fréquences et modalités de renouvellement. Cela

suppose néanmoins une action articulée avec la filière, notamment lorsque l'administration publique commencera à acheter des matériels informatique reconditionnés sur la base d'objectifs chiffrés: il faut ainsi éviter qu'une demande massive soudaine ne déstabilise l'équilibre de l'offre. Dans le même esprit, il est indispensable que l'État, qui s'est engagé à utiliser une certaine quantité d'ordinateurs et de téléphones portables reconditionnés, s'oblige dans le même temps à traiter les équipements en fin de vie en passant par les reconditionneurs. Là encore, cela devra se faire en partenariat avec la filière, pour éviter un déversement massif et soudain de produits à reconditionner qui submergerait la filière.

B. Une exemplarité qui entraîne une dynamique au sein de la société

À l'issue de la transformation bas-carbone de l'administration publique :

- L'administration communique activement sur son exemplarité et sur les démarches adoptées. Elle promeut dans sa communication administrative, voire dans les signatures de mail, quelques actions simples: à l'image des messages incitant à ne pas imprimer les mails, l'administration pourrait par exemple bannir les images signature, etc.
- Dans la mesure où tous les citoyens et toutes les entreprises (ou presque) ont à un moment ou à un autre des relations avec une administration publique (avis d'imposition par exemple, information sur la collecte d'ordure ménagère, échanges avec l'assurance maladie, échanges avec l'URSSAF pour les entreprises, etc.), les messages diffusés massivement imprègnent la population et les acteurs économiques et déclenchent chez eux des actions positives⁴⁷³.
- Les agents publics, qui ont tous participé d'une manière ou d'une autre à la décarbonation de leur lieu de travail, deviennent à titre individuel et à des degrés divers, des « ambassadeurs » de la décarbonation au sein de la société.

C. Une meilleure capacité à impulser la décarbonation de l'ensemble de l'économie

- Une véritable « culture de la gestion des contraintes environnementales » s'est développée partout dans la fonction publique, grâce à la formation, à l'évolution des pratiques et à l'exemplarité de l'administration, si bien que cette culture infuse dans les politiques publiques elles-mêmes.
- L'exemplarité de l'administration publique, et son respect des règles imposées à l'ensemble des secteurs, renforce sa légitimité pour piloter la transformation et la décarbonation de l'ensemble de l'économie française et établir, que ce soit

⁴⁷³ On pourrait imaginer par exemple qu'un matraquage sur le fait que l'administration limite la température de chauffage de ses locaux, avec un impact « facture d'énergie » et carbone chiffré, ait une influence sur le grand public ou les entreprises.

au niveau de l'État ou des collectivités, des règles concernant les mobilités, les logements et les bâtiments, la consommation de biens, le numérique, etc.

VII. Un récit et un rôle renouvelé pour l'administration publique dans la société après transformation

L'administration publique bénéficie aujourd'hui d'une image mitigée auprès du grand public, partagé entre attachement au service public et critique sur la lourdeur des procédures administratives et l'immobilisme de l'administration (pour dire les choses très rapidement). À l'issue de la transformation bas-carbone proposée dans ce rapport :

- La décarbonation et la résilience face au changement climatique deviennent des éléments clés de la notion d'intérêt général. En découle un devoir pour l'administration publique de se mettre en capacité de mener les bonnes politiques publiques intégrant ces questions. Parce qu'elle a mis en œuvre pour elle-même un projet de décarbonation ambitieux, l'administration publique a su en tirer des enseignements sur les bons leviers à utiliser et sur la nécessité d'accompagner les acteurs. Elle sait aussi trouver le bon équilibre d'une part entre contrainte et responsabilisation des acteurs et d'autre part entre objectifs de résultats et objectifs de moyens.
- Dans le même temps, l'intervention publique est devenue un élément clé de la lutte contre le changement climatique. Si le débat politique, au sens noble du terme, sur la meilleure manière de mettre en œuvre cette intervention publique (jacobinisme versus décentralisation, contrainte et normalisation vs incitation, etc.) reste très présent et évolutif, l'administration publique n'est plus considérée comme un poids ou une charge financière dont il faut se débarrasser mais comme un élément indispensable à la stabilité et à la résilience de la société, grâce à son rôle d'impulsion et de régulation.
- L'exemplarité de l'administration, sa capacité à mener une transformation profonde, les efforts menés en matière de qualité des services et de la relation avec les usagers, l'importance de l'action publique dans la lutte contre le changement climatique et pour construire la résilience de la société ont amélioré son image auprès du grand public⁴⁷⁴ et la perception que les agents publics ont d'eux-mêmes et de l'administration. Ceci redonne une certaine attractivité à la fonction publique.

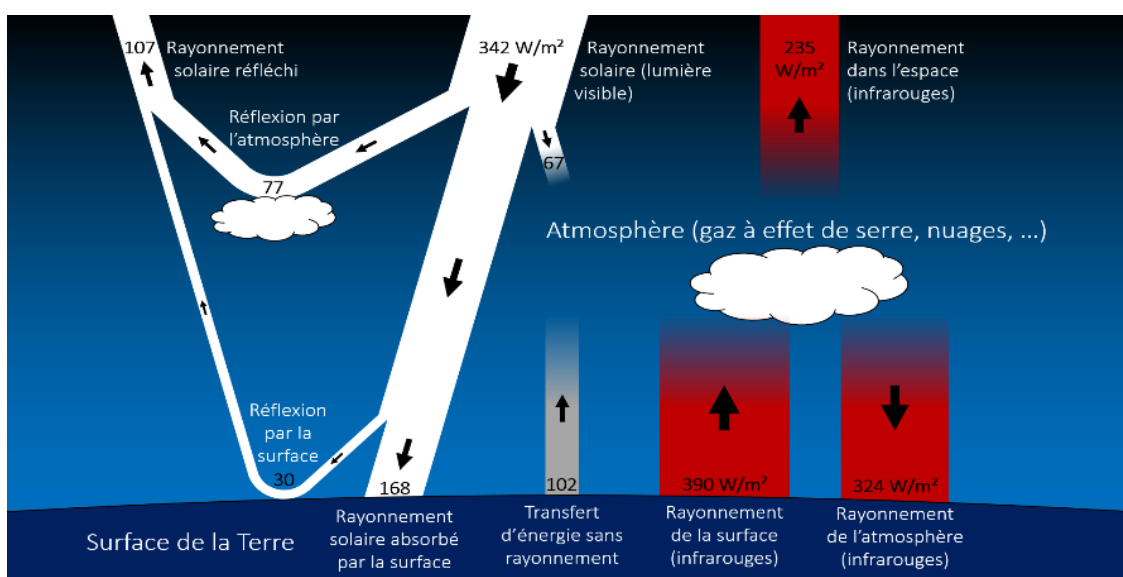
⁴⁷⁴ A l'instar de l'amélioration de l'image des impôts après la mise en place des déclarations en ligne et des déclarations pré-remplies.

ANNEXES

Annexe 1 : Mise en contexte : enjeux énergie-climat, de quoi parle-t-on ?

A. D'où vient le dérèglement climatique ?

Notre planète absorbe de l'énergie provenant du Soleil qui la réchauffe. Comme tout objet, plus notre planète est chaude, plus elle réémet à son tour d'énergie vers l'espace, ce qui la refroidit. La Terre trouve ainsi toujours une température qui équilibre la puissance (énergie par seconde) absorbée et la puissance émise. Avant 1750 et le début de la révolution industrielle, notre planète était à sa température d'équilibre d'environ +15°C (en moyenne à la surface du globe).



D'après le 4ème rapport d'évaluation du GIEC, groupe de travail 1, FAQ 1.1, Figure 1 page 96.⁴⁷⁵

Figure 9 – Représentation schématique de l'équilibre énergétique annuel moyen global de la Terre à l'ère préindustrielle,

Or, depuis 1750, l'humanité a multiplié par près de 1,5 la concentration de CO₂ dans l'atmosphère tout en y ajoutant d'autres gaz à effet de serre (GES), qui, comme leur nom l'indique, renvoient vers la surface de la Terre une partie de la puissance émise par celle-ci et diminuent ainsi la puissance émise vers l'espace. En conséquence, la Terre est en train de se réchauffer vers une température d'équilibre, plus élevée. Dit autrement, tant que nous émettons des GES, nous augmentons la température d'équilibre de la Terre, avec un risque d'amplification du phénomène par ce qu'on appelle des « boucles de rétroactions » positives ou explosives (fonte du permafrost qui libère du carbone stocké dans le sol, fonte des glaces qui diminue l'albédo et

⁴⁷⁵ https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/05/ar4_wg1_full_report-1.pdf

contribue à augmenter la température, etc.) et de l'absence de boucles négatives capables de tempérer cette évolution.

Entre 1876 et 2017, ce sont près de 2 220 GtCO₂ qui ont été rejetées dans l'atmosphère entraînant un réchauffement de l'ordre de 1°C au-dessus des niveaux préindustriels. Il faudrait se limiter à un total de l'ordre de 3 000 GtCO₂ d'ici 2075, soit des émissions limitées à 780 GtCO₂ sur 53 ans pour espérer pouvoir contenir l'élévation moyenne de température à 2°C, avec 66 % de chances. Si le taux actuel d'augmentation des températures actuel se maintient, le réchauffement planétaire devrait être de l'ordre de 1,5°C d'ici 2040⁴⁷⁶.

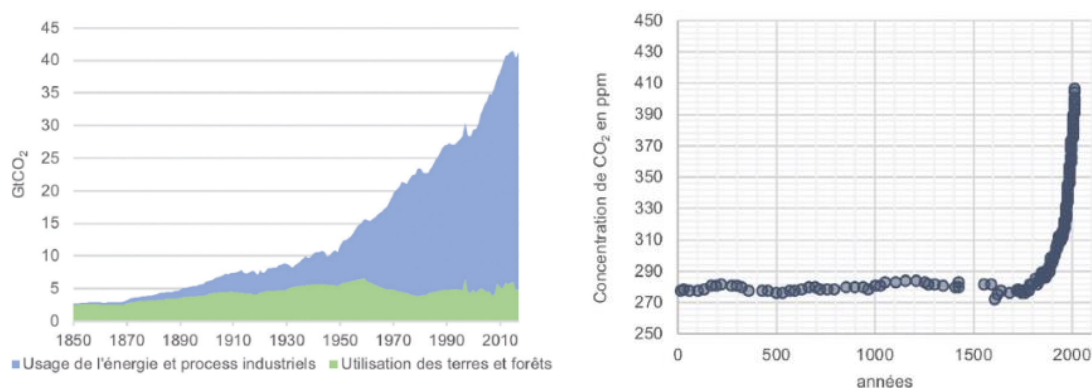


Figure 10 – Évolution des émissions de CO₂ atmosphériques de 1950 à aujourd'hui, par source (en haut) et évolution de la concentration de CO₂ dans l'atmosphère depuis le début de l'ère moderne jusqu'à 2019 (en bas).⁴⁷⁷

Stabiliser ce réchauffement nécessite donc de supprimer toute émission nette, ce qui peut être accompli en stoppant volontairement toutes nos émissions de GES, ou bien, de manière plus pragmatique mais pas illimitée, en divisant par 10 nos émissions et en augmentant la capacité des puits de carbone terrestres à absorber les émissions restantes, par exemple grâce à la reforestation et à la séquestration dans les sols⁴⁷⁸. L'écart final à la température actuelle sera conditionné par la quantité de GES qui sera émise avant d'atteindre la neutralité carbone nette.

Il existe aujourd'hui un consensus général sur le sujet : c'est l'émission de quantités croissantes de GES et l'accroissement de leur concentration dans l'atmosphère qui alimentent le réchauffement climatique dans des proportions alarmantes. Plus encore que les niveaux atteints, c'est la vitesse à laquelle ces phénomènes s'opèrent qui est préoccupante.

⁴⁷⁶ Voir chapitre 2 du Rapport spécial 1.5°C, GIEC (2018), figure 2.3, p105

⁴⁷⁷ Source : Global Carbon budget et Scripps CO₂ Program

⁴⁷⁸ Scénario P1 page 16 et explications pages suivantes in GIEC, 2018, Résumé à l'intention des décideurs, Réchauffement planétaire de 1,5 °C, Rapport spécial du GIEC sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels et les trajectoires associées d'émissions mondiales de GES, dans le contexte du renforcement de la parade mondiale au changement climatique, du développement durable et de la lutte contre la pauvreté

B. L'énergie, principale clé de la problématique climatique

Les émissions de CO₂ culminent en 2017 à près de 42 milliards de tonnes équivalent CO₂ - l'usage de l'unité « équivalent CO₂ » permet de décompter dans un seul chiffre l'effet des différents gaz à effet de serre – par exemple le méthane – en estimant pour chacun d'eux, la quantité de CO₂ qui provoquerait le même forçage radiatif, c'est-à-dire qui aurait la même capacité à retenir le rayonnement solaire, phénomène à la source du dérèglement climatique. Elles peuvent être décomposées en trois catégories :

1. les émissions énergétiques (i.e. production de chaleur et d'énergie mécanique par combustion), qui sont les plus importantes et représentent près de 35 GtCO₂eq/an ;
2. les émissions industrielles non-énergétiques qui recouvrent les émissions liées aux processus industriels (production de ciment, chimie lourde, etc.) et qui représentent de 2 à 3 GtCO₂eq/an ;
3. les émissions liées à l'occupation des terres qui représentent près de 5 GtCO₂eq/an.

Le paramètre « énergétique » a été et demeure un facteur essentiel de développement des sociétés humaines. Par définition, l'énergie est la grandeur physique qui mesure le « changement d'état d'un système ». Et en effet, c'est l'utilisation d'énergie qui permet des changements de température, de forme, de vitesse, ou de composition chimique : une société humaine peut donc être considérée comme un système qui extrait, transforme, travaille et déplace des ressources minérales ou biologiques puisées dans l'environnement, afin de produire, grâce à des « convertisseurs » capables de transformer ces ressources en énergie mécanique, les biens et les services que les individus consomment pour satisfaire leurs besoins.

Cette évolution des sociétés s'est accélérée mondialement au XIX^{ème} siècle grâce à l'usage massif des énergies fossiles (charbon, pétrole, gaz) dans tous les secteurs de l'économie (industrie, agriculture, transport, santé, loisirs, etc.).

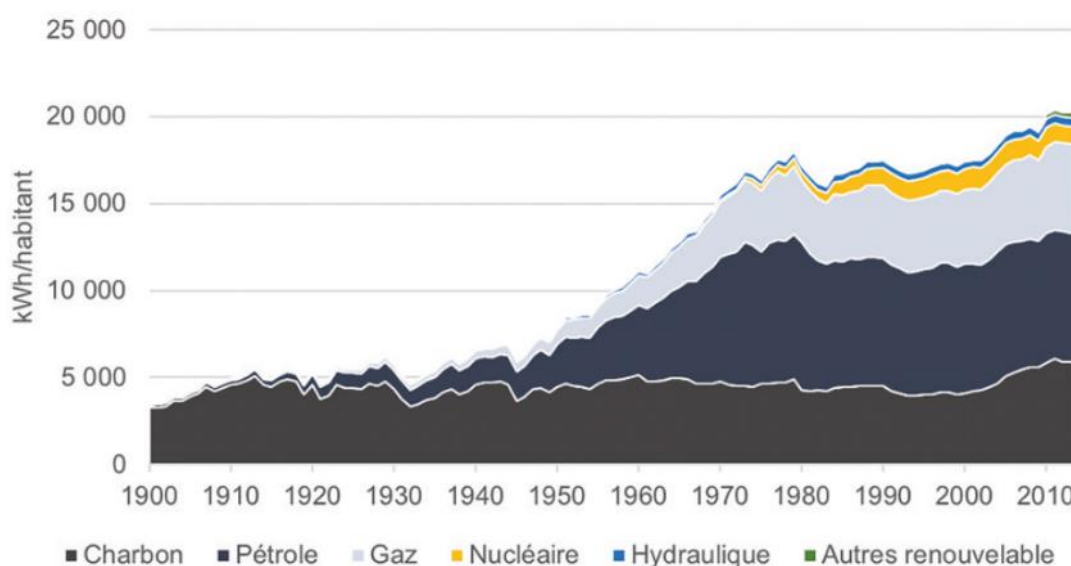


Figure 11 – Consommation d’énergie primaire par habitant dans le monde de 1900 à 2015 (hors bois)⁴⁷⁹

Depuis près de 200 ans, nos sociétés ont construit et calibré leur développement sur une abondance inédite d’énergie d’origine fossile. La production d’électricité, l’activité industrielle (métallurgie, cimenterie et chimie essentiellement), l’aménagement du territoire, le commerce avec la réduction des temps de transport, l’augmentation des rendements agricoles, mais aussi les évolutions sociales et sociétales (confort matériel, progrès sanitaires, éducation, protection sociale, sécurité, tourisme de masse, etc.), et plus récemment les technologies numériques ont été rendus possibles par cette abondance.

Au-delà de l’impact de la consommation d’énergies fossiles sur la teneur en GES de l’atmosphère et donc sur le dérèglement climatique, nous sommes entrés dans une nouvelle ère s’agissant de la disponibilité des ressources qui ont permis le développement évoqué précédemment. L’approvisionnement en hydrocarbures est contraint par la disponibilité géologique et la capacité technico-économique à exploiter les gisements : l’extraction d’une matière disponible en quantité finie passe toujours par un maximum, après quoi la quantité extraite chaque année se stabilise et/ou décroît. Les hydrocarbures, à commencer par le pétrole, n’échappent pas à la règle. Que ce soit d’ici 2025, comme un rapport de l’Agence internationale de l’énergie de 2018 le prévoyait⁴⁸⁰, ou plus tard, la capacité d’approvisionnement du système

⁴⁷⁹ Source : TSP data portal et UN statistics division

⁴⁸⁰ En 2018, le rapport annuel de l’Agence internationale de l’énergie (AIE), le World Energy Outlook (WEO), alertait : “The risk of a supply crunch looms largest in oil. The average level of new conventional crude projects approvals over the last three years is only half the amount necessary to balance the market out to 2025, given the demand outlook in the New Policies Scenario. US tight oil is unlikely to pick up the slack on its own. Our projections already incorporate a doubling in US tight oil from today to 2025, but it would need more than triple to offset a continued absence of new conventional projects”. En 2019, des chercheurs de l’IFPEN confirment ce risque : « La probabilité d’un oil crunch est loin d’être nulle » (Hacquard,

économique est à terme contrainte. Enfin, l’approvisionnement en matières premières, et notamment en métaux (cuivre, lithium, nickel, cobalt, etc.) est également de plus en plus contraint, sans que le recyclage permette de régler totalement la question⁴⁸¹.

C. Un futur incertain, des risques à haute criticité

Le réchauffement climatique, causé par les émissions de GES d’origine anthropique, fait peser sur le vivant en général, et sur les sociétés humaines en particulier, des risques et des bouleversements d’une ampleur inédite que le GIEC⁴⁸² a décrits et évalués : augmentation des sécheresses, augmentation de la fréquence, de l’intensité et de la durée des épisodes caniculaires, augmentation de la fréquence des épisodes cycloniques, augmentation du niveau de la mer (et diminution des surfaces émergées habitables) et appauvrissement de la faune et de la flore marines, baisse des rendements agricoles et de la production forestière plantée et naturelle, qui augmente les risques de famines et les risques sanitaires, suscitent des mouvements massifs de populations vers les zones mieux préservées et conflits pour l’accès aux ressources, etc. Ces risques menacent l’habitabilité humaine des surfaces émergées, l’accès aux ressources essentielles (eau, nourriture), la paix et sont de nature à bouleverser les organisations sociétales et les systèmes économiques.

1. Des risques physiques et des risques de transition

Pour le système économique et ses différents acteurs, les enjeux énergie-climat se manifestent sous la forme de deux risques.

Les risques de « transition » recouvrent l’ensemble des risques associés à la restructuration profonde du système économique induite par l’évolution du mix énergétique, lui-même contraint par l’obligation de réduction des émissions de CO₂ dans l’atmosphère et par la diminution des stocks de ressources fossiles disponibles⁴⁸³. La transition vers un système économique faiblement émetteur de CO₂ implique une transformation profonde du système de production et de consommation d’énergie, alors que l’appareil industriel et les modes de vie demeurent aujourd’hui dimensionnés par et organisés à travers l’utilisation des hydrocarbures. A cet égard, les transitions énergétiques et numériques bousculent l’échiquier géopolitique en même temps qu’elles révèlent leurs dépendances aux matières. Elles sont à la source d’une augmentation des besoins mondiaux en

P. &. (2019). Is the oil industry able to support a world that consumes 105 million barrels of oil per day in 2025? *Oil & Gas Science and Technology*, 74, 1-11).

⁴⁸¹ Hache, E. &. (2019). Critical raw materials and energy transition: lithium, copper, cobalt and Nickel a detailed bottom-up analysis. Dans I. A. Economics (Éd.) (ICAE 2019).

⁴⁸² GIEC, 2019: Résumé à l’intention des décideurs, Changement climatique et terres émergées: rapport spécial du GIEC sur le changement climatique, la désertification, la dégradation des sols, la gestion durable des terres, la sécurité alimentaire et les flux de GES dans les écosystèmes terrestres. (https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/4/2020/06/SRCCL_SPM_fr.pdf)

⁴⁸³ Voir notamment l’étude du *Shift Project* de juin 2020: « L’union européenne risque de subir des contraintes fortes sur les approvisionnements pétroliers d’ici à 2030 » (<https://theshiftproject.org/article/ue-declin-approvisionnement-petrole-2030-etude/>)

ressources minérales, de tensions sur les minerais de base comme sur les terres rares, et mettent en exergue les fragilités françaises et européennes dans les approvisionnements. Elles nécessitent notamment de redéfinir la trajectoire industrielle de la France. À ces aspects s'ajoute la question politique de l'équilibre entre les efforts qui seront demandés aux pays en développement et ceux considérés comme « développés », afin de mettre en œuvre une transition socialement acceptable à l'échelle mondiale.

Les risques « physiques » sont associés aux conséquences physiques du changement climatique (accroissement de la fréquence et de l'intensité des aléas climatiques extrêmes, élévation du niveau des mers, perturbation du débit de fleuves, bouleversement d'écosystèmes) ou aux conséquences sur la santé publique.

Ces phénomènes pourraient très significativement perturber le système économique, en particulier les activités de production et les chaînes d'approvisionnement en biens ou en énergie (voir par exemple l'impact du bas niveau du Rhin sur l'industrie allemande à l'automne 2018⁴⁸⁴).

2. Des risques dont les caractéristiques compliquent l'appréhension

Il est usuel de caractériser un risque par sa probabilité de survenance (ou occurrence) et son effet (ou impact). La combinaison de cette probabilité et de l'intensité de l'effet va définir la criticité du risque.

Les risques qui nous intéressent se distinguent des risques usuellement traités par les administrations publiques notamment par les aspects suivants :

- l'impossibilité d'utiliser des précédents historiques pour les prévoir génère une incertitude sur leur horizon d'occurrence : la dynamique du changement climatique est complexe et sa modélisation demeure marquée par des incertitudes importantes. Si les nombreux travaux des chercheurs du GIEC permettent d'estimer comment le changement climatique pourrait affecter les écosystèmes naturels et humains, de telles estimations sont sujettes à des incertitudes (notamment en ce qui concerne la localisation, l'ampleur ou encore la fréquence de ces changements). Par ailleurs, les conséquences de ces manifestations, notamment socio-économiques, sont également difficilement prévisibles ;
- leur caractère inédit et leur absence dans la mémoire collective à l'échelle de notre société rendent l'appréhension de ces risques difficile d'accès sans un effort important d'explication ;

⁴⁸⁴ « Les niveaux d'eau du Rhin deviennent «critiques» pour la navigation et l'industrie ». L'Alsace (31/10/2018). La faible navigabilité du Rhin serait en partie à l'origine du ralentissement économique en Allemagne. Voir "Europe's mightiest river is drying up, most likely causing a recession in Germany. Yes, really.", Business Insider France (22/01/2019).

- l'ampleur planétaire de ces risques, qui auront un effet sur tous les continents (avec, certes, des niveaux de criticité variables) et leur caractère économique global et irréversible à l'échelle humaine (ces risques affecteront d'une manière plus ou moins directe tous les secteurs de l'économie) ;
- la dépendance relative de leur ampleur à la mise en place d'actions décidées dès aujourd'hui.

La lutte contre le réchauffement climatique se heurte ainsi à ce qu'on appelle la « tragédie des horizons⁴⁸⁵ », c'est-à-dire au décalage entre l'horizon perçu des risques climat et l'horizon de gestion des organisations (une entreprise a comme horizon son bilan annuel, un décideur politique les prochaines échéances électorales, etc.). La matérialité des risques énergie-climat n'est pas encore suffisamment perçue par les acteurs économiques qui se trouvent confrontés au classique dilemme du prisonnier, c'est-à-dire que les actions les plus profitables à court terme sont les plus problématiques à moyen et long terme⁴⁸⁶. Cela conduit à retarder l'action et à devoir mener à l'avenir, pour compenser le retard pris, des politiques de réduction d'émissions de GES plus brutales ou plus radicales, donc plus difficiles à mettre en œuvre et à faire accepter.

D. Une transformation complexe... à commencer tout de suite

La réduction de la consommation d'hydrocarbures implique des transformations très lourdes (usage de l'énergie, système productif, aménagement du territoire, etc.) difficiles à organiser et à planifier, car elles impliquent une multitude d'acteurs.

Dans un pays « développé » comme la France, faire face au dérèglement climatique relève d'une problématique de changement d'une difficulté et d'une complexité particulières : ce changement nécessite de questionner le recours aux énergies fossiles qui ont permis jusqu'ici aux économies modernes de fonctionner et de se « développer » (au sens de la croissance du PIB)⁴⁸⁷. Il affectera la plupart des flux physiques (d'énergie, de matières premières, de biens), concernera directement ou indirectement tous les secteurs de l'économie et aura dès lors des conséquences sur l'emploi et sur les organisations.

L'augmentation de la fréquence des crises liées au dérèglement climatique complique encore la donne. Lorsqu'une crise survient, la priorité va naturellement à la

⁴⁸⁵ Cette expression caractérise le décalage entre l'horizon d'occurrence perçu des risques climat et l'horizon de gestion des organisations, notamment financières. Elle est évoquée par Mark Carney, Gouverneur de la Banque d'Angleterre, dans un discours prononcé au Lloyds de Londres en 2015.

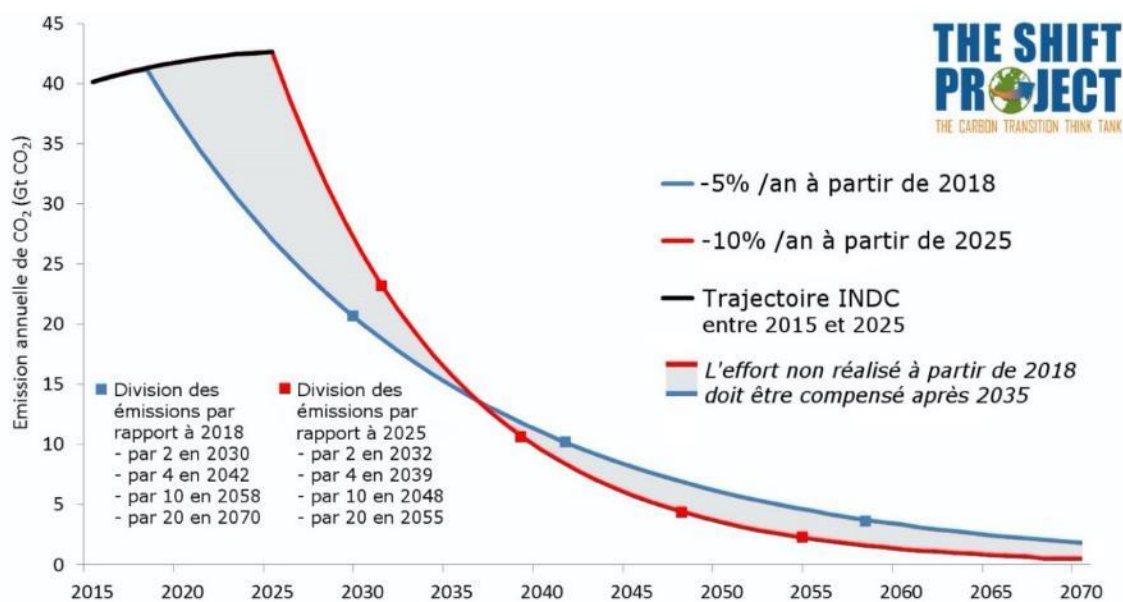
⁴⁸⁶ Tant que le coût des externalités reste bas, un acteur peut même se causer un « désavantage compétitif » en étant « vertueux trop tôt » par rapport à ses concurrents.

⁴⁸⁷ La croissance des pays « en développement » repose aujourd'hui essentiellement sur l'utilisation d'énergies fossiles, également en croissance par voie de conséquence. Dès lors, la problématique du dérèglement climatique et de la raréfaction de la ressource représente une menace pour leur croissance et pose la question de l'équité à l'accès aux modes de vie « développés », initialement perçus comme une voie de progrès sociétal mais concrètement pas supportables s'ils étaient généralisés à l'échelle planétaire.

gestion de l'urgence, à la préservation de la vie et de la santé humaine, à la réparation des dégâts matériels directs puis au rétablissement de l'économie à court terme. La gestion de crise interrompt au moins à court terme les trajectoires de transformation. Si les phases de reconstruction permettent de tirer les leçons de la crise et ouvrent des opportunités de changement, la tentation est grande de reconstituer l'ancien modèle à l'identique, aussi vulnérable soit-il, au lieu de bâtir un modèle de société plus à même de résister aux chocs futurs. Ainsi, la multiplication des crises suscitées par le dérèglement climatique pourrait freiner fortement la mise en œuvre de la transformation nécessaire à la limitation du changement climatique.

Après de longues années de négociation, un consensus international a émergé en 2015, au travers de l'Accord de Paris, sur la nécessité de s'engager dans la réduction des émissions de GES au niveau de chaque pays. Les transformations nécessaires devront être rapides (réduction des émissions de GES de l'ordre de 5 à 10 % par an) pour tenir l'objectif majeur convenu lors de cet accord, à savoir limiter la hausse de la température moyenne mondiale à 2 °C.

Plus vite nous commençons à réduire nos émissions, plus la transformation des activités pourra se faire progressivement. Plus nous attendons, plus les ruptures à venir seront violentes et plus les crises compliqueront la conduite de la transition.



Lecture: les INDC ou *Intended Nationally Determined Contributions* sont les réductions d'émissions annoncées par les États lors de la COP21, devenues depuis NDC ou *Nationally Determined Contributions* et qui sont en principe mises à jour tous les cinq ans.

Figure 12 – Trajectoires d'émissions mondiales compatibles avec une hausse de température limitée à 2°C.

Ces trajectoires théoriques illustrent le coût de l'inaction, et la nécessité de mettre en place une stratégie de décarbonation qui puisse démarrer au plus tôt, quitte à la réviser périodiquement. A l'inverse, un plan de réduction des émissions de 5 % par an sera caduc s'il n'est mis en œuvre qu'en 2025.

Faute de pilotage et d'anticipation, ces transformations seront pour partie subies, et pourraient intervenir d'une manière chaotique à travers de profondes ruptures écologiques, technologiques, politiques, diplomatiques, économiques et sociales.

La mise en œuvre des mesures de court terme, les plus « faciles » et les moins structurelles, permettra de laisser plus de temps aux transformations plus profondes, plus complexes ou plus périlleuses, nécessitant plus de préparation, de recherche, d'organisation, et de négociations.

L'engagement de la France en réponse à l'Accord de Paris se traduit par la Stratégie Nationale Bas Carbone (SNBC)⁴⁸⁸. La SNBC fixe un « budget carbone » (c'est-à-dire une quantité maximum de GES, exprimée en équivalent CO₂, à émettre) et une trajectoire qui vise la neutralité carbone des émissions territoriales françaises en 2050. Il s'agit de passer de 445 MteqCO₂ d'émissions en 2018 à 80 MteqCO₂ brut en 2050 et d'organiser l'absorption de 80 MteqCO₂ sur le territoire français afin d'arriver à la neutralité. Ces chiffres montrent bien l'importance de l'effort à accomplir collectivement, même si l'ampleur du rôle que pourra véritablement jouer l'absorption par les puits de carbone (forêts, sols agricoles passant en gestion agro-écologique⁴⁸⁹, captures artificielles) est encore mal évaluée.

⁴⁸⁸ La SNBC est accessible ici : <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/strategie-nationale-bas-carbone-snbc>

⁴⁸⁹ Voir par exemple l'initiation « 4 pour 1000 » : <https://www.4p1000.org/fr>

Annexe 2 : Table des figures

Figure 1 – Présentation des principaux postes d'émissions d'un bilan carbone.....	44
Figure 2 – Taux de conformité des entités publiques couvertes par l'obligation de réalisation d'un bilan carbone triennal par tranche d'effectifs – Source : ADEME 2018	48
Figure 3 – Présentation par « scope » des différents postes d'émissions de GES d'une organisation.....	51
Figure 4 – Comparaison des bilans carbone de trois caisses des allocations familiales (CAF).....	52
Figure 5 – Distribution des émissions de gaz à effet de serre du numérique par poste pour la production (37 %) et l'utilisation (63 %) dans le monde en 2019.....	81
Figure 6 – Mesurer l'impact environnemental du système d'information à différents niveaux.....	82
Figure 7 – Principes de gouvernance d'un système d'information durable	176
Figure 8 – Une double approche de la sobriété numérique : par les usages et par l'infrastructure.....	178
Figure 9 – Représentation schématique de l'équilibre énergétique annuel moyen global de la Terre à l'ère préindustrielle,.....	374
Figure 10 – Évolution des émissions de CO2 atmosphériques de 1950 à aujourd'hui, par source (en haut) et évolution de la concentration de CO2 dans l'atmosphère depuis le début de l'ère moderne jusqu'à 2019 (en bas).....	375
Figure 11 – Consommation d'énergie primaire par habitant dans le monde de 1900 à 2015 (hors bois).....	377
Figure 12 – Trajectoires d'émissions mondiales compatibles avec une hausse de température limitée à 2 °C.....	381

Annexe 3 : Table des tableaux

Tableau 1 – Effectifs physiques dans le secteur de l'administration publique.....	37
Tableau 2 – Estimation des émissions de GES de la flotte automobile de véhicules légers et utilitaires légers de l'État et ses établissements publics et des collectivités.....	60
Tableau 3 – Répartition des interactions entre l'administration fiscale et les administrés entre contact physique, contact téléphonique, contact par messagerie.....	89
Tableau 4 – Estimation du nombre de repas servis dans les restaurants collectifs relevant du périmètre de l'administration publique	107
Tableau 5 – Avantages et inconvénients des différentes options d'appui aux collectivités.....	322
Tableau 6 – Estimation de la baisse des émissions de GES du parc automobile public.....	359
Tableau 7 – Récapitulatif des baisses d'émissions de GES d'ici 2050 pour quelques postes significatifs du bilan carbone de l'administration publique.....	367

Annexe 4 : Liste des acronymes

ACTEE	Action des collectivités territoriales pour l'efficacité énergétique
ADCF	Association des intercommunalités de France
ADF	Association des départements de France
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AGEC	Anti-gaspillage et pour une économie circulaire (loi)
AFNOR	Association Française de Normalisation
AMF	Association des maires de France
ANAP	Agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux
ANCT	Agence nationale pour la cohésion des territoires
AOM	Autorité organisatrice des mobilités
ARS	Agence régionale de santé
BBC	Bâtiment bas carbone
BTP	Bâtiment et travaux publics
CAF	Caisse d'allocations familiales
CAP	Certificat d'aptitude professionnelle
CCAS	Centre communal d'action sociale
CEE	Certificat d'économie d'énergie
CEP	Conseiller en énergie partagé
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CERFA	Centre d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CGDD	Commissariat général au développement durable
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CITP	Conseil interministériel de la transformation publique
CNAF	Caisse nationale des allocations familiales
CNAM	Caisse nationale d'assurance maladie
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CNIP	Conseil national de l'immobilier public
COG	Convention d'objectifs et de gestion
COM	Contrat d'objectifs et de moyens
COP	Contrat d'objectif et de performance
CPAM	Caisse primaire d'assurance maladie
CPG	Convention pluriannuelle de gestion
CPOM	Contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens
CPU	Conférence des présidents d'université
CREBA	Centre de ressources pour la Réhabilitation responsable du Bâti Ancien
CRTE	Contrat de relance et de transition écologique
DAE	Direction des achats de l'État
DDADUE	Diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière (loi)
DDT	Direction départementale des territoires

DEEE	Déchet d'équipements électrique et électronique
DGAFF	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGITM	Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer
DGS	Directeur générale des services
DIE	Direction de l'immobilier de l'État
DINUM	Direction interministérielle du numérique
DITP	Direction interministérielle de la transformation publique
DOM	Département d'outre-mer
DPE	Diagnostic de performance énergétique
DSIL	Dotation de soutien à l'investissement local
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
EGAlim	États généraux de l'alimentation (loi)
EHPAD	Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
ELAN	Évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (loi)
ENA	École nationale d'administration
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPLE	Établissement public local d'enseignement
ERP	Établissement recevant du public
ESP	École de service public
ETP	Équivalent temps plein
ESS	Économie sociale et solidaire
FALC	Facile à lire et à comprendre
FCTVA	Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
FPE	Fonction publique de l'État
FPH	Fonction publique hospitalière
FPT	Fonction publique territoriale
FNCCR	Fédération nationale des collectivités concédantes et régies
FTAP	Fonds de transformation de l'action publique
GES	Gaz à effet de serre
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
GIP	Groupement d'intérêt public
GPEC	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
GPI	Grand plan d'investissement
HFSD	Haut fonctionnaire de sécurité et de défense
IGA	Inspection générale de l'Administration
INRAE	Institut national de recherche en agriculture, alimentation et environnement
LED	<i>Light-emitting diode</i>
LOLF	Loi organique relatives aux lois de finances
LOM	Loi d'orientation des mobilités
MAREVA	Méthode d'analyse et de remontée de la valeur
MCO	Maintien en conditions opérationnelles
MDPH	Maison départementale pour les personnes handicapées
MSAP	Maison de service au public

MSP	Maisons de santé pluridisciplinaire
NBI	Nouvelle bonification indiciaire
OECF	Observatoire économique de la commande publique
ONF	Office national des forêts
OPH	Office public de l'habitat
PCAET	Plan Climat Air Énergie Territorial
PCN	Pôle de coordination nationale
PIA	Programme d'investissements d'avenir
PIB	Produit intérieur brut
PJL	Projet de loi
PLF	Projet de loi de finances
PME	Petite ou moyenne entreprise
PNAADD	Plan national d'action pour les achats publics durables
PPL	Proposition de loi
PTEF	Plan de transformation de l'économie française
RIA	Restaurant inter-administratif
RAPIDD	Réseau des administrations publiques intégrant le développement durable
REEN	Réduire l'empreinte environnementale du numérique
RH	Ressources humaines
RPQS	Rapport sur le prix et la qualité du service
RSE	Responsabilité sociétale de l'entreprise
SDAASAP	Schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public
SDIR	Schéma directeur immobilier régional
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours
SGSDN	Secrétariat général à la sécurité et à la défense nationale
SI	Système d'information
SIG	Service d'information du gouvernement
SIQO	Signe officiel d'identification de la qualité et de l'origine
SISPEA	Système d'information des services publics d'eau et d'assainissement
SNBC	Stratégie nationale bas carbone
SPASER	Schéma de promotion des achats socialement et écologiquement responsables
SPIC	Service public industriel et commercial
SPSI	Schéma pluriannuel de stratégie immobilière
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SRIAS	Section régionale interministérielle d'action sociale
SUV	<i>Sport utility vehicle</i>
TWh	Térawatt-heure
UGAP	Union des groupements d'achats publics

Équipe du projet

Ce projet a été initié début 2020 par [Diane Delaurens](#), repris et poursuivi par [Angel Prieto](#) mi-2020 avec la rédaction d'une première version du rapport intermédiaire, puis par [Jean-Guillaume Bretenoux](#) depuis fin 2020. Le tout sous la coordination, tout au long des travaux, de [Jean-Noël Geist](#) et avec l'appui d'[Erwan Proto](#) pour les chiffrages.

Jean-Guillaume Bretenoux – Chef de projet

Jean-Guillaume Bretenoux est diplômé de l'École Polytechnique et Ingénieur en Chef des Ponts, des Eaux et des Forêts. Après plusieurs postes au ministère de l'Agriculture en service déconcentré, en administration centrale et comme conseiller agricole à Brasilia, puis une expérience en cabinet ministériel, il devient Sous-directeur du pilotage des services du ministère. Il rejoint la Direction générale de la cohésion sociale en tant que Sous-directeur chargé de l'autonomie des personnes handicapées et des personnes âgées. En disponibilité à New-York depuis 2019, il y a tenu un blog sur les élections américaines. Déjà membre de l'association The Shifters, il rejoint *The Shift Project* pour piloter le secteur Administration publique du PTEF.

Diane Delaurens – Initiatrice du projet

Diane Delaurens est une ancienne élève de l'ENA, de Sciences Po et de l'Université PSL. Elle s'intéresse aux enjeux du changement climatique en philosophie et en politiques publiques. Elle a successivement initié au sein du *Shift Project* des travaux portant sur la formation des fonctionnaires aux enjeux énergie-climat et sur la décarbonation et la résilience de l'Administration publique. Elle est également membre de l'association The Shifters et fondatrice du réseau Une fonction publique pour la transition écologique (FPTE).

Angel Prieto – ex Chef de projet

Angel Prieto est diplômé de l'École polytechnique, élève du corps des Mines et a suivi la formation du Campus de la Transition. Il a cofondé le Manifeste étudiant pour un réveil écologique et est membre du groupe de travail sur l'ESG de l'Institut français des administrateurs (IFA). D'abord analyste pour Engie, il rejoint *The Shift Project* pour piloter le projet Administration publique fin 2020. Il prend ensuite un poste d'analyste chez McKinsey au Maroc où il conseille des acteurs publics sur la transition bas-carbone en Afrique. Il participe en 2021 en tant qu'élève du corps des Mines à l'élaboration d'un tronc commun pour la formation initiale des hauts-fonctionnaires à la transition écologique, et forme un groupe de travail inter-écoles pour verdir les formations de service public.

Erwan Proto – Référent chiffrage carbone

Erwan Proto travaille sur plusieurs sujets du Plan de transformation de l'économie française, dont les bilans carbone de certains secteurs : Administration publique, Santé, Culture. Il contribue également au secteur Industrie et à la mise en cohérence énergie-matière entre les secteurs. Il est diplômé de l'Ecole Centrale Paris, option Energie, parcours systèmes électriques. Après un stage de fin d'études en R&D à EDF, il avait initialement rejoint *The Shift Project* pour travailler sur un référentiel méthodologique pour les études prospectives sur la transition énergétique et électrique.

Jean-Noël Geist – Coordinateur du projet

Jean-Noël Geist dirige les affaires publiques du think tank. Diplômé de Sciences-Po Strasbourg et Toulouse, il intègre d'abord l'équipe communication puis, après une parenthèse professionnelle en politique, prend la coordination des affaires publiques du think tank. Il travaille sur la rénovation énergétique des logements en lien avec l'association Expérience P2E, et représente le *Shift* au conseil d'administration de l'association *The Shifters*. Il coordonne les travaux du *Shift* sur la Défense, la Culture, la Santé et l'Administration publique dans le cadre du PTEF.

Égalité Fraternité.

The Shift Project est un think tank qui œuvre en faveur d'une économie libérée de la contrainte carbone. Association loi 1901 reconnue d'intérêt général et guidée par l'exigence de la rigueur scientifique, notre mission est d'éclairer et influencer le débat sur la transition énergétique en Europe. Nos membres sont de grandes entreprises qui veulent faire de la transition énergétique leur priorité.

www.theshiftproject.org

Contacts :

Jean-Guillaume Bretenoux

Chef de projet Administration publique
jean-guillaume.bretenoux@theshiftproject.org

Jean-Noël Geist

Responsable des affaires publiques
Coordinateur du projet
jean-noel.geist@theshiftproject.org
06 95 10 81 91

