

Rapport intermédiaire
Avril 2021

Liberté. Égalité. Fraternité.

Décarboner l'Administration publique

Dans le cadre du PTEF
Plan de transformation de l'économie française

Avant-propos

Comment transformer le fonctionnement quotidien de l'administration publique pour diminuer son empreinte carbone et la rendre plus résiliente aux conséquences du changement climatique et de la raréfaction des énergies fossiles ? C'est ce qu'explore ce rapport, à ce stade intermédiaire, dans le cadre du Plan de transformation de l'économie française (PTEF¹) en cours d'élaboration par le *Shift Project*.

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 qu'elle aura un rôle majeur à jouer dans la transition bas-carbone de la société française et qu'à ce titre elle se doit d'être à la fois exemplaire et à la pointe de la compréhension des enjeux énergétiques.

L'administration publique ne se décarbonera-t-elle pas mécaniquement, à mesure que se décarboneront les secteurs qui lui fournissent, ainsi qu'à ses usagers, des biens et des services ? Il est vrai que les secteurs mobilité, bâtiment, agriculture, énergie et déchets vont devoir faire leur part, et réduire ainsi l'empreinte carbone du secteur de l'administration publique. 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 choisir d'acheter des véhicules moins émetteurs produits par une industrie automobile décarbonée, de lancer un plan de rénovation des bâtiments publics qui influencera l'organisation du secteur des travaux publics, de proposer des assiettes ayant une empreinte carbone réduite dans ses cantines ou encore d'acheter des ordinateurs à la durée de vie plus longue.

Il s'agit donc d'installer un cercle vertueux et 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, d'**identifier les leviers mobilisables** selon les acteurs **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 et doit continuer à se nourrir des contributions de tous les acteurs concernés et intéressés par la question de la décarbonation de l'administration publique et prêts à apporter leur pierre à l'édifice.

Notre espoir est de pouvoir éclairer les réflexions et les actions de tous les agents publics pour qu'elles tiennent compte des enjeux énergie-climat. Et singulièrement celles des décideurs amenés à orienter aujourd'hui et demain le fonctionnement de l'administration publique : gouvernement, élues et élus, dirigeantes et dirigeants d'entités de l'administration publique, etc. Il s'agit, plus largement, d'informer tous les citoyens intéressés. Toutes et tous doivent prendre conscience du fait qu'il est possible de décarboner l'administration publique tout en poursuivant l'intérêt général et en soutenant l'ambition d'accès universel aux services publics.

L'équipe du Shift Project

¹ Pour en savoir plus : <https://theshiftproject.org/article/vision-globale-v1-plan-de-transformation-shift/>

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 va précéder 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).

Le PTEF est organisé selon quatre catégories :

- secteurs « usages » : [mobilité quotidienne](#), [mobilité longue distance](#), [logement](#), [usages numériques](#) ;
- secteurs « serviciels » : [santé](#), [culture](#), [défense et sécurité intérieure](#), [enseignement supérieur et recherche](#), [administration publique](#) ;
- secteurs « amont » : [agriculture-alimentation](#), [forêt-bois](#), [énergie](#), [fret](#), [matériaux et industrie](#), [industrie automobile](#) ;
- et enfin chantiers transversaux : [emploi](#), [finance](#), [résilience et impacts](#), [villes et territoires](#).

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 € 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* lance fin avril 2021 un « [Appel à contribution](#) » [destiné aux entreprises](#), pour financer et nourrir le PTEF. En parallèle, la [consultation « Big Review »](#) lancée en octobre 2020 par les *Shifters* autour du PTEF se poursuit.

En 2020, tous les travaux sectoriels et transversaux ont été menés de front (voir la [synthèse](#)). En 2021, les travaux de recherche continuent, cette fois secteur par secteur, en consultant et en mobilisant le plus grand nombre d'acteurs possible. Comme en 2020, nous avons publié en avance de phase un premier rapport sur l'aérien, qui tient une place à part dans le PTEF du fait de l'urgence de la situation du secteur : « [Pouvoir volet en 2050](#) ». Mais c'est le secteur de l'Administration publique qui ouvre véritablement le bal avec le rapport intermédiaire que voici.

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 nous 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 travail a d'abord été conduit début 2020 par [Diane Delaurens](#) (haute fonctionnaire, ancienne élève de l'ENA), repris et poursuivi par [Angel Prieto](#) (élève-ingénieur du Corps de Mines) mi-2020, puis par [Jean-Guillaume Bretenoux](#) (ingénieur en chef des ponts, des eaux et des forêts) depuis fin 2020, toujours en lien avec [Jean-Noël Geist](#), responsable des affaires publiques et coordinateur de différents projet au sein du *Shift Project*, et avec l'appui d'[Erwan Proto](#) pour les chiffrages.

Ce rapport intermédiaire s'est appuyé sur les contributions, les conseils et la relecture de Sylvain de Forge, André-Jean Guérin, Michel Lepetit, Agnès Giffard, Pierre-Henry Dodart, Noam Leandri (ADEME), Vincent Rousval, Oriane Cébile (AdCF), Aurélien Poissonnier (DGAFP), Philippe Bonrepaux (SD09), Philippe Devers, Benjamin Caraco, Marie Abadie, Guillaume Balay, Hélène Delforge, Denis Roy, Alexis Mariani, Karine Capon, Manuel Marquis, Nathalie Limentour, Thibaut Faucon, Gilles Crespin, Guillaume Balay.

Qu'ils et elles soient, comme celles et ceux qui ne sont pas cités ici mais qui ont permis d'une manière ou d'une autre 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.

Y ont également contribué d'autres équipes ou projets du *Shift Project* et notamment Erwan Proto, Yannick Saleman, Vinciane Martin et Antoine Belloir, Laurent Delcayrou et Corentin Riet, Laurie Marraud et Thomas Rambaud.

Enfin, un très grand merci à Emma Stokking, Jean-Noël Geist, Pauline Brouillard et Anaïs Carrière pour tout le travail accompli dans des délais très serrés pour finaliser ce rapport intermédiaire et pour organiser sa présentation le 15 avril.

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

Crédit photo : Daniel Jolivet.

Conseils de 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 d'agents publics 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.

Certaines considérations paraîtront cependant sans doute étrangères - voire inadaptées - au quotidien de certains lecteurs agents de l'administration publique : qu'ils n'hésitent pas à nous le signaler !

Le rapport s'efforce de faire un point aussi précis que possible sur les démarches de décarbonation de l'administration publique déjà engagées et sur les pistes de progrès et les actions à mener. 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 ou la formation des cuisiniers dans les cantines. Même si ce rapport ne vise pas à l'exhaustivité, la méthode employée nous conduit à creuser (parfois longuement) des sujets qui ne concerneront pas tous les agents de toutes les structures avec la même pertinence et le même enjeu.

En cohérence avec la méthodologie du *Shift Project* qui veut appuyer ses propositions sur une analyse technique poussée des sujets, cette étape nous semblait cependant indispensable pour pouvoir dégager ensuite des principes d'action, des leviers pertinents, et ainsi dessiner et décliner ensuite un programme de transformation de l'administration publique qui sont repris dans les messages clés présentés en début de rapport.

Par ailleurs le choix a été fait de structurer le rapport en premier lieu par grand sujet de « décarbonation » (déplacements, bâtiments, achats, numériques, etc.) en décrivant la situation actuelle pour chacun des sujets (partie II), puis les pistes d'amélioration pour chacun d'entre eux (partie III), la façon dont l'administration peut s'organiser pour mettre en place de façon cohérente les mesures proposées (partie IV et V) et enfin les résultats attendus (partie VI).

N'hésitez donc pas à picorer dans le document, en choisissant dans le sommaire les sujets qui vous intéressent, vous concernent et vous intriguent. 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. Ainsi, la lectrice qui s'intéresse d'abord à la place des collectivités dans la décarbonation de l'administration peut directement se rendre en partie IV.2.f sur la façon de les accompagner et les outiller, tandis que le lecteur qui s'interroge sur la sobriété numérique peut lire successivement les parties II.2.c et III.1.e, etc.

C'est pour cela que vous trouverez de multiples renvois entre parties du document, probablement des redites ou un certain nombre de focus sur des thèmes spécifiques (le télétravail, la dématérialisation des procédures, l'accès universel ou la restauration collective, par exemple – cf. table des « encadrés »).

Votre participation aux travaux : relectures et contributions

Le travail qui vous est présenté ici est exploratoire : il vise à initier de nouvelles discussions et pose sur de nombreux sujets davantage de questions qu'il n'en résout. Bien qu'il soit le fruit d'un travail collectif, ce rapport intermédiaire est encore un document de travail imparfait, incomplet et évolutif.

Comme vous le constaterez, nous manquons notamment encore largement de données sur de nombreux sujets. Toutes les sources de données que vous pourrez nous transmettre seront très utiles pour finaliser certains chiffres. Nous vous invitons notamment à nous faire parvenir **tout bilan carbone d'entité de l'administration publique que vous pourriez partager** à l'adresse administration-publique@theshiftproject.org. Nous avons préparé une convention concernant le degré de confidentialité d'usage que vous nous permettez : nous la tenons à votre disposition si vous le souhaitez.

Dans ce contexte, vous noterez que ce document comporte quelques phrases ou questions surlignées en bleu : il s'agit de signaler certains passages qui doivent être complétés et d'indiquer les sujets sur lesquels il nous semble particulièrement utile de bénéficier de l'expérience, ou tout simplement de l'avis, des lecteurs. Ce sont donc des appels à contributions (exemples illustrant certaines démarches de décarbonation, données instructives, etc.), à commentaires sur des propositions qu'il nous paraît utile de mettre sur la table et de débattre avant d'en faire des recommandations du rapport final, à suggestions sur la meilleure façon de traiter une question, etc.

Cela ne veut pas dire que ce sont uniquement sur ces passages en bleu que nous avons besoin de recueillir des commentaires et contributions : ils seront les bienvenues sur l'ensemble du document..

Dans cette logique, nous vous prions d'envoyer **vos remarques, critiques et propositions** à l'adresse mail administration-publique@theshiftproject.org, sans hésiter, au contraire, à commenter directement dans le document et à proposer en mode « corrections apparentes » des compléments, reformulations, etc.

Encore une fois, vous n'avez pas besoin de lire l'ensemble de ce long document pour nous aider à l'améliorer : toutes les contributions sont les bienvenues, nous avons besoin de vous !

Vous pouvez également donner votre avis sur les propositions générales du PTEF en participant à la [Big Review](#), une grande consultation lancée par les *Shifters* pour débattre des changements de mode de vie à faire advenir. Si vous dirigez une entreprise, nous vous invitons également à nourrir nos travaux dans le cadre de l'[Appel aux entreprises](#).

Table des matières

Avant-propos	2
À propos du Plan de transformation de l'économie française	3
À propos du think tank <i>The Shift Project</i>	4
Remerciements.....	5
Conseils de lecture.....	6
Votre participation aux travaux : relectures et contributions.....	7
Table des matières.....	8
Table des figures	9
Table des tableaux.....	9
Table des encadrés	10
Liste des abréviations.....	11
Messages clés	14
Mise en contexte : enjeux énergie-climat, de quoi parle-t-on ?	18
1- D'où vient le dérèglement climatique ?	18
2- L'énergie, principale clef de la problématique climatique	19
3- Un futur incertain, des risques à fort impact potentiel.....	21
4- Une transformation complexe... à commencer tout de suite	22
I - PERIMETRE ET DESCRIPTION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE	24
1- Le périmètre.....	24
2- Pourquoi un travail sur l'administration publique ?.....	25
3- Les gens qui font l'administration publique	26
II - LE POINT DE DEPART	29
4- Estimation des émissions totales du secteur sur la base des bilans carbone disponibles	34
5- Description physique du secteur et des principales sources d'émissions de GES	34
6- Principaux enjeux en matière de résilience	56
III – LES AXES DE TRANSFORMATION POUR DECARBONER L'ADMINISTRATION PUBLIQUE	59
1- Décarboner les biens et services consommés et les services fournis.....	59
2- Renforcer la résilience de l'administration publique.....	88
3- Se réorganiser, travailler autrement et former les agents.....	92
IV- QUELS SONT LES LEVIERS A MOBILISER POUR DECARBONER L'ADMINISTRATION PUBLIQUE ?	104
1- La décarbonation de l'administration publique s'articule avec celle de multiples secteurs.....	104
2- Les particularités en matière de gouvernance, d'organisation et de missions de l'administration publique nécessitent des actions spécifiques	105
V – ELEMENTS FINANCIERS ET CALENDRIER POSSIBLE DE LA TRANSFORMATION.....	130
1- Estimation du coût et de l'impact budgétaire de la transformation	130
2- Le financement du coût de la transformation est-il un obstacle ?	133
3- A quelle échéance peut-on envisager de mettre en œuvre la décarbonation de l'administration publique ? ..	136
VI - L'ADMINISTRATION PUBLIQUE APRES TRANSFORMATION.....	138
1- Description physique de l'administration publique après transformation.....	138
2- L'organisation de l'administration publique après transformation	141
3- L'emploi dans l'administration publique après transformation	142
4- Les impacts énergie-climat de l'administration publique après transformation	144
5- Résilience du secteur après transformation :.....	149
6- Impact de la transformation de l'administration publique sur la décarbonation d'autres secteurs de l'économie et de la société	149
7- Un récit et un rôle renouvelé pour l'administration publique dans la société après transformation.....	151
Annexe : Analyse des bilans carbone disponible dans le secteur de l'administration publique	153

Table des figures

Figure 1 - Représentation schématique de l'équilibre énergétique annuel moyen global de la Terre à l'ère préindustrielle, d'après le 4ème rapport d'évaluation du GIEC, groupe de travail 1, FAQ 1.1, Figure 1 page 96.....	18
Figure 2 – Evolution des émissions de CO ₂ atmosphériques depuis 1950 jusqu'à aujourd'hui, par source (en haut) et évolution de la concentration de CO ₂ dans l'atmosphère depuis le début de l'ère moderne jusqu'à 2019 (en bas).....	19
Figure 3 : Consommation d'énergie primaire par habitant dans le monde de 1900 à 2015 (hors bois) .	20
Figure 4- Trajectoires d'émissions mondiales compatibles avec une hausse de température limitée à 2°C.	23
Figure 5 – Répartition des effectifs entre les trois versants de fonction publique en 2017.	27
Figure 6 : Présentation des principaux postes d'émissions d'un bilan carbone.....	30
Figure 7 : Taux de conformité des entités publiques couvertes par l'obligation de réalisation d'un bilan carbone triennal par tranche d'effectifs.....	32
Figure 8 – Présentation par « scope » des différents postes d'émissions de GES d'une organisation ...	32
Figure 9 : Calcul du nombre théorique de jours travaillés dans l'année pour un agent public à temps plein au régime des 35 heures hebdomadaires.....	35
Figure 10 : Distribution de la consommation d'énergie finale du numérique par poste pour production (45 %) et l'utilisation (55 %) en 2017.	45
Figure 11 : Mesurer l'impact environnemental du système d'information à différents niveaux.....	46
Figure 12 : Bilan GES 2009 du Conseil départemental de la Gironde.....	51
Figure 13 – Principes de gouvernance d'un système d'information durable.....	78
Figure 14 – Une double approche pour identifier les exigences d'atténuation : par les usages et par l'infrastructure.	78
Figure 15 : Évolution possible des missions de GES dans la restauration collective.	148

Table des tableaux

Tableau 1 : Avantages et inconvénients des différentes options d'appui aux collectivités	129
Tableau 2 : Coûts estimés des rénovations en fonction du niveau d'économie visé.....	130

Table des encadrés

Encadré 1 : Les bilans d'émissions de gaz à effet de serre dans l'administration publique	30
Encadré 2 : Mesures en vigueur s'agissant de la limitation des émissions liées aux déplacements domicile-travail	36
Encadré 3 : Obligations actuelles en matière de véhicules de service et de déplacements professionnels	37
Encadré 4 : Actions engagées pour réduire la consommation énergétique et l'empreinte carbone de l'immobilier public	41
Encadré 5 : Comment l'administration publique aborde aujourd'hui la question de son empreinte environnementale numérique	47
Encadré 6 : Quelques exemples sur le poids de la commande publique et des services techniques dans le bilan carbone d'entités publiques.....	51
Encadré 7 : Les obligations imposées aux acheteurs publics en matière d'empreinte environnementale sont aujourd'hui limitées	52
Encadré 8 : Focus sur la restauration collective « publique »	53
Encadré 9 : Cartographier les mobilités et mettre en place des plans de mobilité.....	64
Encadré 10 : Télétravail et réduction des émissions de GES.....	68
Encadré 11 : Point d'attention - maîtriser la dématérialisation des procédures	72
Encadré 12 : Point d'attention - impact de la dématérialisation et du développement du télétravail en matière d'aménagement du territoire et d'accessibilité des services publics	74
Encadré 13 : Renforcer les obligations « bas carbone » en matière de commande publique.....	83
Encadré 14 : L'initiative « Services publics éco-responsables » lancée en 2020	86
Encadré 15 : Focus sur la question de la dépendance numérique de l'administration publique.....	90
Encadré 16 : Action publique 2022 : un programme de transformation de l'action publique qui n'intègre pas la nécessité d'une transformation bas-carbone et résiliente	93
Encadré 17 : Une révision de la répartition des compétences est-elle nécessaire pour réaliser la décarbonation de l'administration publique ?.....	107
Encadré 18 : Le « budget carbone » (ou « plafond carbone ») comme indicateur et outil de gestion	111
Encadré 19 : Le « budget vert » ou « budget climat », un outil mobilisable pour faciliter la décarbonation interne de l'administration.....	116
Encadré 20 : Quelques démarches de mobilisation des agents publics autour d'enjeux spécifiques de décarbonation.....	121

Liste des abréviations

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
ARS	Agence régionale de santé
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
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
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
CREBA	Centre de ressources pour la Réhabilitation responsable du Bâti Ancien
CRTE	Contrat de relance et de transition écologique
DDADUE	Diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière (loi)

DDT	Direction départementale des territoires
DGAFP	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGFIP	Direction générale des finances publiques
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
EPL	Établissement public local d'enseignement
ERP	Établissement recevant du public
ESP	École de service public
ETP	Équivalent temps plein
FPE	Fonction publique d'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
IGA	Inspection générale de l'Administration
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
MDPH	Maison départementale pour les personnes handicapées
MSAP	Maison de service au public

NBI	Nouvelle bonification indiciaire
OECP	Observatoire économique de la commande publique
ONF	Office national des forêts
OPH	Office public de l'habitat
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
RH	Ressources humaines
RSE	Responsabilité sociétale de l'entreprise
SDIR	Schéma directeur immobilier régional
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours
SI	Système d'information
SIQO	Signe officiel d'identification de la qualité et de l'origine
SNBC	Stratégie nationale bas carbone
SPIC	Service public industriel et commercial
SPSI	Schéma pluriannuel de stratégie immobilière
SRIAS	Section régionale interministérielle d'action sociale
SUV	<i>Sport utility vehicle</i>
TWh	Térawatt-heure
UGAP	Union des groupements d'achats publics

Messages clés

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 de solution unique miracle permettant de décarboner tout son fonctionnement interne et de la rendre entièrement résiliente aux chocs énergétiques et climatiques. Cependant, les travaux menés ont permis d'identifier des principes d'action et des leviers communs à l'ensemble du secteur qui ensemble éclairent les contours de ce qui pourrait devenir un large « plan » de décarbonation et de résilience de l'administration publique.

Un défaut de connaissance préoccupant

Les principales sources d'émissions de gaz à effet de serre de l'administration publique sont connues, même si leurs poids peuvent être très différents selon les structures concernées. On peut citer : consommation énergétique des bâtiments, déplacements domicile-travail, déplacements professionnels, déplacements des usagers, commande publique, consommables, émissions liées au développement du recours à des outils numériques, etc.

Le premier constat qui ressort des travaux menés dans le cadre de ce rapport d'étude est que l'administration publique manque cruellement de connaissances sur ses émissions directes et indirectes de gaz à effet de serre, à tous les niveaux.

Au niveau « micro », de très nombreuses structures (y compris celles qui sont soumises à une obligation législative) ne disposent pas de bilan des émissions de gaz à effet de serre, et la majorité des agents de sont pas formés aux enjeux climat-énergie. Une part significative des bilans carbone réalisés sont incomplets et n'évaluent pas certaines émissions pourtant importantes, comme celles liées aux achats, aux déplacements domicile-travail des agents ou aux visites des usagers dans les lieux accueillant du public.

Au niveau « macro », le manque de données (ou en tout cas de données publiques) est également important : il n'existe pas d'éléments détaillés sur les caractéristiques et les besoins de rénovation de l'ensemble du parc immobilier (notamment des collectivités), pas de cartographie de la commande publique du point de vue « carbone », pas de données sur le parc automobile dans son ensemble (État et collectivités, véhicules de service et véhicules spécialisés).

Ce défaut de connaissance est un handicap :

- sans bilan carbone, 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.
- sans vision consolidée de l'importance globale de tel ou tel sujet (par exemple de l'empreinte carbone de certains achats publics), difficile pour le gouvernement et le Parlement d'adopter des obligations législatives ou réglementaires pertinentes ; difficile pour une collectivité, un service de l'État, un opérateur d'agir de manière pertinente ; difficile pour les organismes dont la mission est d'aider à la décarbonation de savoir quels outils créer en priorité (faut-il commencer par rédiger des clauses type et un référentiel pour l'achat d'ordinateurs ou pour l'achat de travaux de maintenance des équipements sportifs ?) et de cibler les besoins d'accompagnement des structures ; difficile enfin d'évaluer le coût des investissements et les économies potentiellement engendrées (pour la rénovation thermique des bâtiments, pour l'« électrification » du parc automobile, par exemple) pour se lancer en connaissance de cause, en faisant les bons arbitrages budgétaires et en calibrant correctement les moyens à déployer.

- sans connaissance de sa consommation d'énergie (pour les bâtiments, pour les usages numériques, etc.), sans analyse de ses achats, comment identifier les dépendances (énergétiques notamment) et les risques liés à la transition énergétique ?
- sans ces connaissances, l'administration publique est susceptible de méconnaître ses vulnérabilités à des chocs énergétiques ou climatiques auxquelles elle pourrait pourtant devenir plus résiliente.

Des pistes d'actions connues et une mobilisation croissante, mais une mise en œuvre insuffisante et souvent dispersée

Pour autant, **les pistes de réduction des émissions sont souvent connues, que ce soit sur les mobilités, la consommation énergétique des bâtiments, les achats publics, les cantines**, et ce rapport d'étude s'efforce de les décrire, dans leur diversité, sans négliger le fait que la capacité de l'administration à se décarboner dépend largement d'autres secteurs de l'économie (les émissions des déplacements domicile-travail ne pourront être réduites que si les mobilités quotidiennes sont elles-mêmes décarbonées, par exemple).

Les travaux et les consultations menées dans le cadre ce rapport d'étude montrent d'ailleurs que l'administration publique est loin de rester inactive. Qu'il s'agisse des obligations législatives et réglementaires qui s'imposent à toutes les administrations sur le renouvellement des véhicules ou sur la restauration collective, de l'initiative « Services publics écoresponsables » lancée en 2020 pour l'État et ses opérateurs, des nombreuses collectivités engagées dans des objectifs ambitieux (« zéro carbone » ou autres), ou encore de la volonté manifestée par de nombreux agents d'être les acteurs de cette transformation, **la transition énergétique de l'administration publique française est incontestablement à l'œuvre.**

Mais **ces actions restent dispersées**, elles ne couvrent pas toujours tout le périmètre de l'administration publique, sont **parfois (souvent) insuffisamment ambitieuses** dans leurs objectifs et oublient des gisements et des leviers importants de réduction de gaz à effet de serre. Le plus souvent elles **passent sous silence la question de la sobriété** (en matière d'achats, d'usages numériques, etc.) même si les contraintes budgétaires engendrent par construction une forme de sobriété. Quant à **la résilience**, elle est trop souvent un **angle mort des actions menées.**

Que faire, dès lors ?

Améliorer la connaissance du problème et prioriser les actions qui ont le plus fort impact, on l'a dit. Mais cela ne suffit pas.

Faire de la décarbonation (c'est-à-dire à la fois la réduction de l'empreinte carbone de l'administration et l'organisation de la résilience) **une priorité dans toute l'administration**, aux côtés des priorités de mise en œuvre des politiques publiques. 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. Sans une impulsion forte, sans des messages forts déclinés à tous les niveaux et sans une traduction de cette priorité dans les objectifs assignés et dans les arbitrages sur les moyens (même si en réalité, les enjeux financiers d'ampleur se limitent à la question des moyens à mobiliser pour la rénovation thermique du parc immobilier public), les leviers institutionnels spécifiques à l'administration publique identifiés dans ce rapport d'étude et tous les acteurs devant contribuer à ce projet ne pourront pas être mobilisés et la généralisation d'une décarbonation à la hauteur des enjeux ne pourra pas s'enclencher.

S'attaquer sérieusement et sur la durée à la rénovation thermique et à la commande publique sont deux sujets sans doute traités trop superficiellement aujourd'hui, parce qu'ils sont gigantesques et complexes, alors que c'est là que se situent les marges de progrès les plus importantes :

- la rénovation thermique du parc immobilier public : il ne s'agit pas que d'une question financière mais aussi, et peut-être surtout, d'une question de planification à moyen et long terme.

Cartographier le parc immobilier et les besoins en rénovation, identifier les besoins à court, moyen et long terme en matière de bureaux, d'équipements, en associant État, opérateurs et collectivités pour optimiser les besoins, mutualiser et trouver des synergies, se doter d'instance de suivi et de concertation associant les acteurs, le tout avec un objectif clair : programmer sur le long terme les chantiers de rénovation et permettre ainsi à la filière « rénovation » de s'organiser en conséquence notamment en matière de formation.

- la commande publique : renforcer les obligations en matière d'achat « décarboné » ; faciliter l'utilisation par les acheteurs de critères « carbone » en créant des clauses-type, des référentiels techniques permettant d'analyser les offres sous l'angle de l'empreinte carbone, et ce sur un large éventail de fournitures, services et travaux régulièrement achetés par des administrations dans toute leur diversité (autrement dit, sans se limiter à la question du papier recyclé, des gobelets en plastique ou de la restauration collective) ; former des acheteurs publics ou des équipes chargées de la commande publique capable de déployer ces outils.

Sensibiliser et former sur l'importance du changement climatique et de la décarbonation à tous les niveaux, par la formation initiale et continue, la communication interne, la communication institutionnelle : les ministres et élus des exécutifs locaux doivent avoir une connaissance des enjeux climat-énergie, tout comme les agents publics, quel que soit le niveau hiérarchique. Et les électeurs pourront faire de la décarbonation des administrations publiques sous l'autorité d'une ministre ou d'un élu local un critère d'appréciation de son bilan et par là un élément de leur choix de vote.

Repenser les méthodes de travail : de même que sans volonté politique forte, on peut douter de la capacité à décarboner l'administration, la transformation du secteur n'advient pas non plus par le simple fait d'instructions « top-down ». Chaque structure a ses spécificités, ses leviers technologiques ou organisationnels. Il est dès lors indispensable de mettre au cœur du dialogue social l'évolution des organisations pour faciliter la décarbonation ou pour se préparer aux conséquences du changement climatique de même qu'il faut associer les agents publics aux réflexions sur l'évolution des pratiques professionnelles, des méthodes de travail (télétravail, recours au numérique) et des procédures. Pour cela, l'administration publique a un atout majeur : la culture de l'intérêt général et le sens du service public de ses agents.

Il convient enfin de **repenser aussi l'organisation de l'administration et l'adapter à l'évolution des relations avec les usagers et aux risques énergie-climat, pour garantir 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 de pistes d'action qui permettent de limiter l'empreinte carbone, mais qui ont aussi des conséquences sur les relations entre l'administration et les usagers et sur la garantie d'accès universel aux droits et aux services publics. Il est donc nécessaire de repenser l'accompagnement des usagers pour la réalisation des procédures (en revalorisant par exemple ces missions et en formant les agents qui s'en acquittent) et de réfléchir à l'implantation territoriale des administrations pour garantir l'accès à tous les usagers et la continuité du service en cas d'événements climatiques extrêmes.

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 de l'administration publique. Si, pour de nombreux 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 (i.e. la « vision post-transformation » décrite dans ce rapport) paraît de nature à emporter l'adhésion des agents publics comme des usagers.

Car, au-delà d'avoir une empreinte carbone réduite et d'être mieux préparée à affronter l'impact du dérèglement climatique et de la transition énergétique, l'administration publique post-transformation aura évolué dans un sens souhaitable :

- l'administration est sobre et exemplaire, plus encore qu'elle ne l'est aujourd'hui, et elle améliore son image auprès des citoyens ;

- son image s'améliore aussi en interne, parce que les agents ont été mobilisés sur un projet qui renvoie à la notion d'intérêt général, ce qui rejaillit positivement sur son attractivité ;
- parce que ces agents sont sensibilisés, ils diffusent, au travers de l'exercice de leur mission et dans leur vie quotidienne une « culture de la décarbonation » ;
- en mettant tout son poids d'acheteur et de prescripteur au service de la décarbonation, l'administration influe sur la transformation bas-carbone de l'ensemble de l'économie et de la société, particulièrement des secteurs auprès desquels elle s'approvisionne directement : elle exerce là un effet d'entraînement qui, dans certains domaines, peut être majeur ;
- avec des agents mieux formés aux questions énergie-climat et parce qu'elle a expérimenté elle-même cette transition et ces écueils, l'administration met en œuvre plus facilement, et de façon opérationnelle et pragmatique, des politiques publiques qui concourent à la décarbonation de l'économie et de la société. Elle fait œuvre pédagogique en communiquant sur les choix retenus pour sa propre transformation et ce qui les fonde (et sur les heurs et malheurs de la mise en œuvre) ;
- l'accès au service public a été consolidé, répondant ainsi aux préoccupations de nombreux citoyens ; la dématérialisation (ou l'automatisation) des procédures facilite les démarches administratives de nombreux administrés, tandis que l'accompagnement des personnes en difficulté face à ce type de démarches a été amélioré qualitativement ;
- les pratiques professionnelles et certains métiers ont évolué, sans que la décarbonation ne remette en question du niveau d'emploi public : responsabilisation des agents pour être acteurs de la décarbonation de l'administration publique, développement des outils numériques collaboratifs, déploiement organisé du télétravail qui ouvre des perspectives nouvelles en matière d'équilibre vie personnelle-vie professionnelle, renforce la responsabilisation et l'autonomie des agents et rénove la relation manager / managé – le tout à condition d'accompagner les agents publics dans l'appropriation de ces évolutions.

Le chantier à mener pour décarboner l'administration publique peut sembler gigantesque et complexe, mais il est indispensable pour inscrire fermement la France dans la direction retenue par l'Accord de Paris et pour réduire sa dépendance à des énergies fossiles à l'approvisionnement incertain. Ce n'est d'ailleurs pas seulement indispensable, c'est aussi souhaitable et, surtout, c'est possible.

Mise en contexte : enjeux énergie-climat, de quoi parle-t-on ?

1- 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).

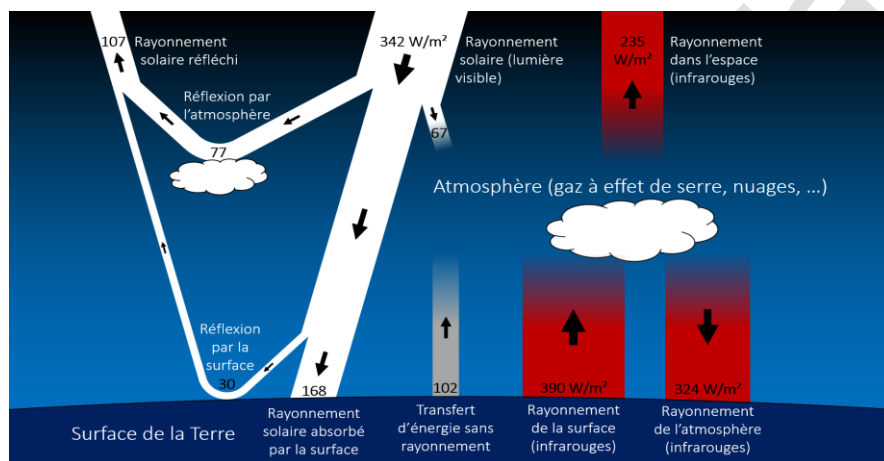


Figure 1 - Représentation schématique de l'équilibre énergétique annuel moyen global de la Terre à l'ère préindustrielle, d'après le 4^{ème} rapport d'évaluation du GIEC, groupe de travail 1, FAQ 1.1, Figure 1 page 96.²

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, du fait de boucles de rétroactions positives ou explosives (diminution de l'albédo, fonte du permafrost, etc.).

Entre 1876 et 2017, ce sont près de 2 220 GtCO₂ qui ont été rejetées dans l'atmosphère (alors qu'il faudrait se limiter à un total de l'ordre de 3 000 GtCO₂ pour espérer pouvoir contenir l'élévation moyenne de température à 2°C) entraînant un réchauffement de l'ordre de 1°C au-dessus des niveaux préindustriels. Si le taux d'augmentation des températures actuel se maintient, le réchauffement planétaire devrait être de l'ordre de 1,5°C d'ici 2040³.

² https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/05/ar4_wg1_full_report-1.pdf

³ Voir chapitre 2 du Rapport spécial 1.5°C, GIEC (2018), figure 2.3, p105

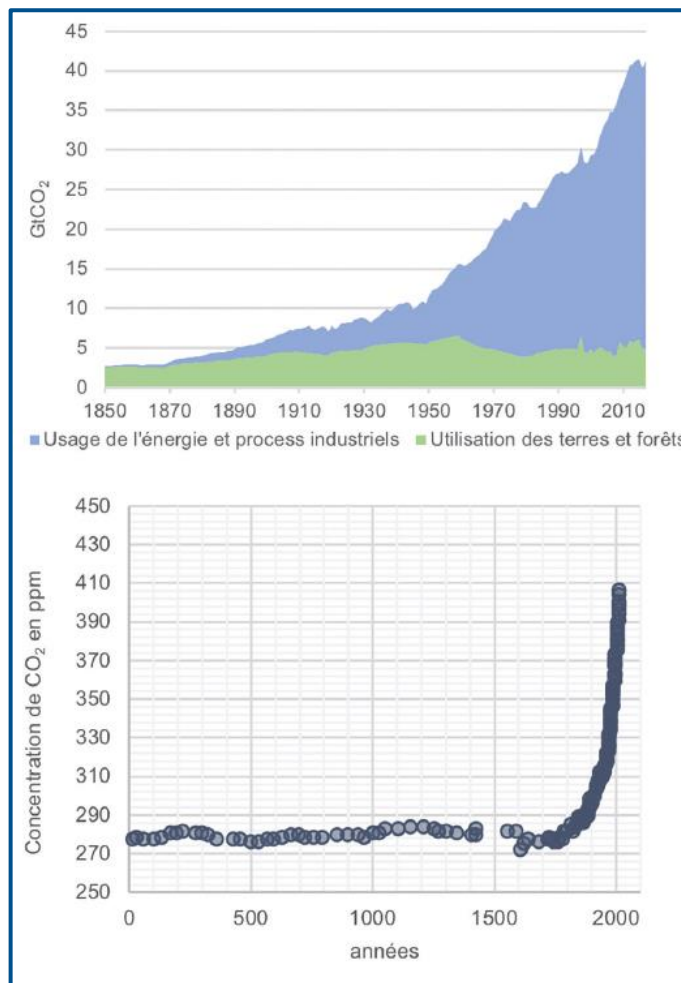


Figure 2 – Evolution des émissions de CO₂ atmosphériques depuis 1950 jusqu'à aujourd'hui, par source (en haut) et évolution de la concentration de CO₂ dans l'atmosphère depuis le début de l'ère moderne jusqu'à 2019 (en bas).⁴

Stabiliser ce réchauffement nécessite donc de ne plus réaliser aucune émission nette, ce qui peut être accompli en stoppant volontairement toutes nos émissions de GES, ou bien, de manière plus pragmatique, 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 reforestation⁵. 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.

2- L'énergie, principale clef de la problématique climatique

Les émissions de CO₂, qui culminent en 2017 à près de 42 milliards de tonnes, 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 GtCO₂/an.

⁴ Source : Global Carbon budget et Scripps CO₂ Program

⁵ 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

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 GtCO₂/an.
3. Les émissions liées à l'occupation des terres qui représentent près de 5 GtCO₂/an.

Le paramètre « énergétique » a été et demeure un facteur essentiel de développement des sociétés. 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 dans tous les secteurs de l'économie, de l'agriculture à l'industrie, en passant par le transport.

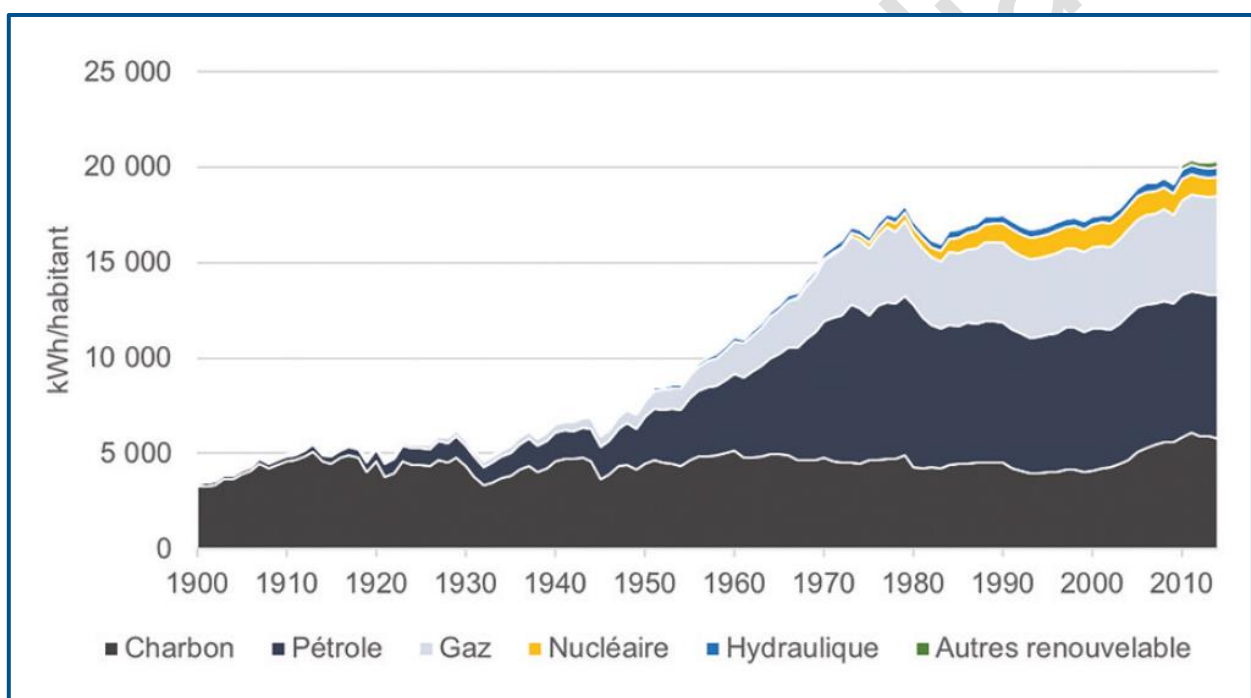


Figure 3 : Consommation d'énergie primaire par habitant dans le monde de 1900 à 2015 (hors bois)⁶

Depuis près de 200 ans, nos sociétés ont dimensionné 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 le raccourcissement des distances et du temps, l'augmentation des rendements agricoles, mais aussi les évolutions sociales et sociétales (confort matériel, progrès sanitaires, éducation, sécurité, tourisme de masse, etc.), et plus récemment le numérique ont été rendues 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 en matière de 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

⁶ Source : TSP data portal et UN statistics division

internationale de l'énergie de 2018 le prévoyait⁷, ou plus tard, la capacité d'approvisionnement du système économique est contrainte, à terme. Enfin, l'approvisionnement en matières premières, et notamment en métaux (cuivre, lithium, nickel, cobalt, etc.) est également contraint à terme⁸.

3- Un futur incertain, des risques à fort impact potentiel

Le réchauffement climatique, causé par les émissions de GES d'origine anthropique, fait peser sur le vivant terrestre en général, et sur les sociétés humaines en particulier, des risques et des bouleversements d'une ampleur inédite que le GIEC⁹ a décrits et évalués : augmentation des sécheresses, de la fréquence, de l'intensité et de la durée des épisodes caniculaires, de la fréquence des épisodes cycloniques, augmentation du niveau de la mer (donc diminution des surfaces émergées habitables), baisse des rendements agricoles entraînant eux-mêmes des risques de famines, des risques sanitaires, des mouvements massifs de populations vers les zones mieux préservées, 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 bien sûr sont de nature à bouleverser les organisations sociétales et les systèmes économiques.

a. Risques de transition et risques physiques

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 disponibles¹⁰. 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 sur l'usage des hydrocarbures. 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, tels que l'accroissement de la fréquence et de l'intensité des aléas climatiques extrêmes, l'élévation du niveau des mers, le bouleversement du débit de fleuves 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 de bien, d'énergie, etc. (voir par exemple l'impact de la faiblesse du niveau du Rhin sur l'industrie allemande à l'automne 2018¹¹).

⁷ Fondamentalement, 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. 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, 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).

⁸ 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).

⁹ 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)

¹⁰ 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/>)

¹¹ « 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).

b. Des risques dont les caractéristiques compliquent l'appréhension

Ces risques se distinguent d'autres types de risques notamment par les aspects suivants :

- L'incertitude associée à leur horizon d'occurrence, à leur diffusion et à leur manifestation : 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 dès lors l'impossibilité d'utiliser des précédents historiques pour les prévoir et les appréhender ;
- Leur ampleur et leur caractère global et irréversible (ces risques affecteront d'une manière plus ou moins directe tous les secteurs de l'économie) ;
- La dépendance (partielle) de leur ampleur à la mise en place d'actions décidées dès aujourd'hui.

La lutte contre le réchauffement climatique se heurte à la « tragédie des horizons¹² », c'est-à-dire au décalage entre l'horizon d'occurrence 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 prisonnier¹³. 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.

4- 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 dans la direction de la croissance du PIB¹⁴. 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 gestion de l'urgence, la préservation de la vie et de la santé humaine, 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 reconstruisant l'ancien modèle à l'identique, aussi vulnérable

¹² 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.

¹³ 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.

¹⁴ 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.

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 transition.

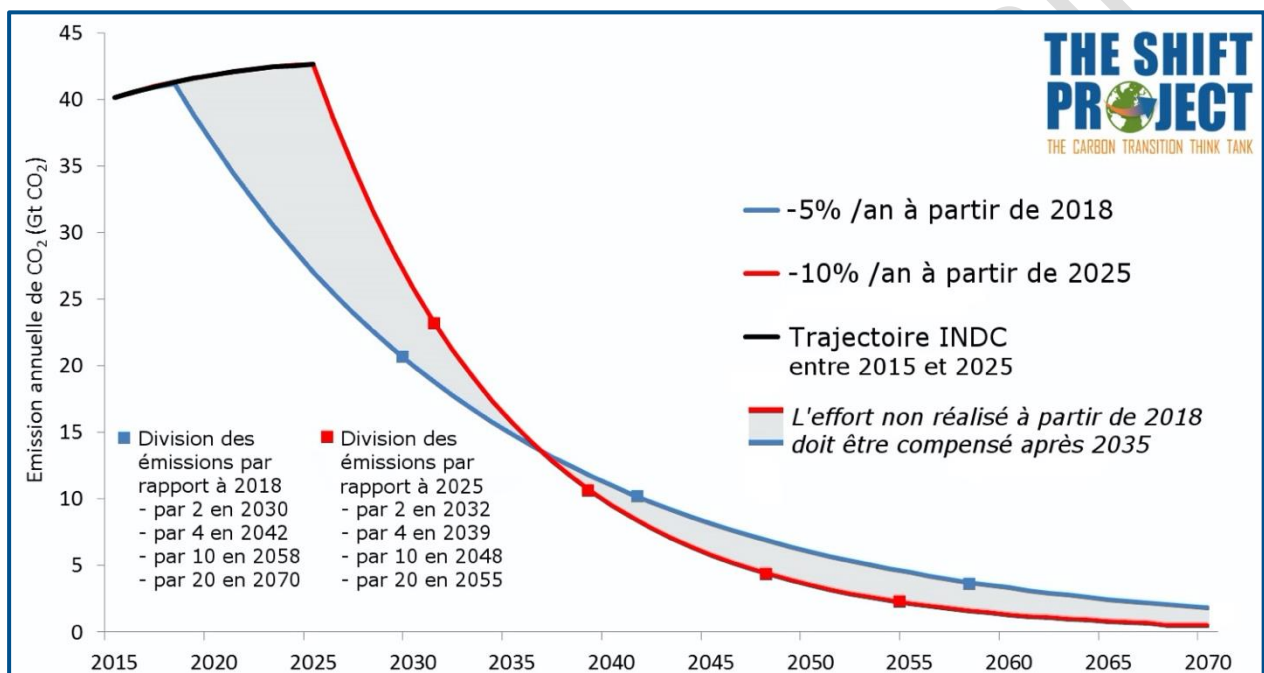


Figure 4- Trajectoires d'émissions mondiales compatibles avec une hausse de température limitée à 2°C.

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 écologique, technologique, politique, diplomatique, économique et sociale.

La mise en œuvre des mesures de court terme, les plus « faciles » et les moins structurelles, permettent 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)¹⁵. 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 MtCO₂eq d'émissions en 2018 à 80 MtCO₂eq en 2050 notamment via l'absorption par les puits de carbone (forêts, captures artificielles,...), ce qui montre bien l'importance de l'effort à accomplir collectivement.

¹⁵ La SNBC est accessible ici : <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/strategie-nationale-bas-carbone-snbc>

I - PERIMETRE ET DESCRIPTION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

1- Le périmètre

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 et établissements 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. Le choix est fait d'inclure dans le périmètre certains services « matériels » fournis au public. 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 diverses qui supposent de recourir à des intrants. Dans certains cas, ces activités sont menées en régie (ce qui n'exclut pas le recours à des marchés publics) mais elles peuvent aussi être concédées dans le cadre de délégations de service public. En choisissant d'intégrer les missions relatives à ces prestations matérielles dans cette étude, 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 mobilités¹⁶ 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 logement¹⁷.

En revanche, ce rapport d'étude ne porte pas sur la décarbonation des politiques publiques elles-mêmes. Par exemple, sont hors du champ de ce rapport 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, 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.).

De même, sont exclues les grandes entreprises publiques (EDF, SNCF, RATP, La Poste, etc.). Même si ces différentes entreprises devraient, comme toute structure, mener elles-mêmes un travail interne d'analyse de leurs propres émissions, la décarbonation de leur fonctionnement quotidien et leurs modalités de gouvernance ne sont pas les mêmes que celles de l'administration publique (cf. partie IV.2).

Quant aux « sous-traitants » (c'est-à-dire les titulaires de marchés publics, de contrats de concession, de délégation de service public), on les traitera sous l'angle de la commande publique.

Nota bene : dans la suite du document, on s'emploiera 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.).

¹⁶ 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/>

¹⁷ Cf. <https://theshiftproject.org/plan-de-transformation-de-leconomie-francaise-focus-sur-le-logement-individuel-et-collectif/>

2- Pourquoi un travail sur l'administration publique ?

Tous les « secteurs » et toutes les activités répondent à des logiques communes en matière d'émissions de GES et de vulnérabilités, ne serait-ce que parce que tous consomment de l'énergie et des matériaux, tous nécessitent des déplacements et tous sont d'une manière ou d'une autre vulnérables à des phénomènes climatiques extrêmes ou à des ruptures d'approvisionnement énergétique.

Pour autant, et c'est l'ambition du « Plan de transformation de l'économie française », il ne faut pas se limiter à considérer chaque sujet (transport, bâtiment, industrie, numérique) en silo mais bien de façon cohérente et articulée. Les travaux de « bouclage » entre secteurs permettent déjà d'identifier si l'énergie « décarbonée » et les matières disponibles seront suffisantes pour les projets de transformation de chacun des secteurs pris isolément. Aborder la question sous l'angle de 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, aidant à susciter, en tant que prescripteur, cette décarbonation.

Chacun de ces secteurs « utilisateurs » a une « raison d'être », des logiques, des représentations et une histoire, qui lui sont propres. Chacun a, grâce à ces particularités, quelque chose à apporter au projet commun de transformation. Malgré la diversité des missions, des métiers et des contextes qu'elle recouvre, l'administration publique telle que nous l'abordons dans ce document a ses logiques propres et peut être appréhendée comme un tout cohérent – plus cohérent en tout cas qu'un périmètre englobant, par exemple « les services ».

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

- Avec plus de 5 millions d'agents (on compte ici les fonctionnaires, les militaires, les contractuels et les salariés de droit privé des organismes de sécurité sociale par exemple), **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 individuellement n'est pas un « émetteur de GES » significatif, l'impact d'une action de « décarbonation » portée politiquement et mise en œuvre dans l'ensemble de la vaste sphère publique, serait, lui, significatif. **L'administration publique peut donc jouer un rôle prescripteur déterminant** pour la décarbonation de certains secteurs avec lesquels elle a de fortes interactions.
- Il existe depuis de nombreuses années **une volonté politique forte de "moderniser" l'administration** et de transformer ses méthodes de travail : le terreau 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.
- 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 du secteur privé**, puisqu'il s'agit de fournir des services dans le respect des principes à valeur constitutionnelle qui encadrent l'action publique : continuité, égalité, neutralité. Un certain nombre d'évolutions possibles sont contraintes par ces principes – il ne peut pas être décidé d'abandonner une activité au seul motif qu'elle serait trop émettrice, pour prendre un exemple extrême. De même, les problématiques de résilience sont spécifiques (cf. partie II.3) et la pandémie de Covid 19 a montré combien une grande partie de l'activité de l'administration publique pouvait être considérée comme « essentielle ».
- En raison du caractère non lucratif ou non marchand des activités relevant de ce secteur tel que défini par le PTEF, un certain nombre de leviers envisageables pour faire évoluer le secteur privé (les « outils de marché », pour simplifier) ne sont pas mobilisables - c'est une des raisons qui a conduit à en exclure les entreprises publiques dont l'activité est

principalement commerciale¹⁸. **Les modalités d'organisation et de gouvernance propres à l'administration publique supposent d'utiliser des leviers d'action spécifiques**, qui font l'objet de la partie IV.2.

- **L'administration publique a un devoir d'exemplarité** à plusieurs titres : dans la mesure où la lutte contre le changement climatique a vocation à devenir une priorité de l'action publique – c'est en tout cas l'un des postulats du PTEF – l'administration publique est un acteur phare de la transition énergétique et environnementale puisque ses prérogatives l'amènent à édicter les règles qui s'imposent aux autres secteurs de l'économie. Elle se doit donc elle-même d'être exemplaire en la matière : ce n'est pas pour rien que de précédents plans d'action portés par l'État, dans le domaine de la responsabilité sociale et environnementale, s'intitulaient « administration exemplaire ». L'administration ainsi l'objet d'obligations plus fortes que les acteurs privés sur certains sujets (par exemple en matière de restauration collective, cf. infra). Par ailleurs, comme l'administration publique est très présente dans la vie quotidienne des Français, qui sont amenés, à titre personnel ou professionnel, à être très régulièrement en contact avec elle, cette exemplarité peut constituer un levier intéressant pour inciter d'autres acteurs (individus, entreprises) à s'engager eux-mêmes sur la voie de la décarbonation.

3- Les gens qui font l'administration publique

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 d'État (FPE), fonction publique territoriale (FPT), fonction publique hospitalière (FPH)¹⁹. Outre les fonctionnaires des trois fonctions publiques, l'administration a recours à des contractuels, 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, le l'informaticien 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 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'organisateur 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 social 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 infirmière²⁰, aide-soignant ou cuisinier dans un hôpital public de Montpellier, dans un EHPAD (une « maison » de retraite) 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.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.

²⁰ Précisons que le personnel médical (médecins, biologistes, pharmaciens et orthodontistes) des établissements cités dans ce paragraphe ne relève pas de la fonction publique hospitalière.

La diversité de ces missions se traduit aussi du côté des usagers : on y retrouve des personnes physiques, aussi bien des adultes que des enfants, et des personnes morales (entreprises, associations, autres administrations publiques, etc.).

La description de l'administration publique par l'approche « statutaire » est commode pour donner une première idée quantitative du secteur. Le graphique ci-dessous présente donc une première approche des emplois concernés par le secteur public en distinguant collectivités, fonction publique hospitalière, État et établissements publics.

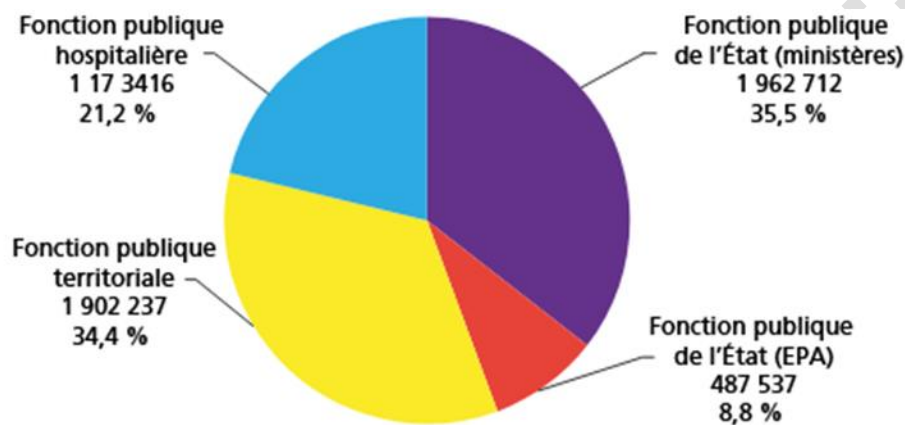


Figure 5 – Répartition des effectifs entre les trois versants de fonction publique en 2017.

Champ : emplois principaux, tous statuts, situés en métropole et DOM (hors Mayotte), hors collectivités d'outre-mer et étranger, hors bénéficiaires de contrats aidés.²¹

Cependant, la mobilisation de l'administration publique n'est pas une question de statut des personnels : elle est indissociable de la « gouvernance » des entités qui la composent et qui déterminent largement les leviers d'action mobilisables et les dépositaires de ces leviers. Certaines entités ont par ailleurs 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). 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. Enfin, 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.

De façon très simplifiée, on peut distinguer différents type de gouvernance qui modifie la façon d'aborder la question de la décarbonation (on reviendra plus en détail dans la partie IV.2 sur les conséquences en matière de mise en œuvre de la décarbonation):

- 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 en charge de la consommation et de la répression des fraudes, etc.²²). Ils sont placés sous l'autorité d'un ou plusieurs ministres,

²¹ Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP – Dessi.

²² 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 implantés sur le terrain (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

dont ils appliquent les directives et instructions en matière d'organisation, dans le cadre d'une organisation hiérarchique et de procédures bien cadrées notamment au niveau budgétaire ;

- Les établissements publics et opérateurs de l'État, au sens large : cela va des universités et centres de recherche aux musées nationaux, en passant par les agences de l'Eau. Ils disposent d'une certaine autonomie pour l'exercice de leur mission, leur gestion quotidienne et leur organisation, mais restent placés sous la tutelle de l'État qui leur attribue des financements et leur fixe des objectifs en lien avec ces budgets.²³ 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 leur réseaux locaux (CNAM et CPAM, CNAF et 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 de faire ou plus moins 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, etc.) via un pilotage budgétaire très contraint.

Nota bene : le secteur de la santé (public et privé) est l'objet d'un rapport à part entière au sein du PTEF, en cours d'élaboration. Aussi, ce rapport, s'il mentionne régulièrement le secteur santé et médico-social public ne rentre pas dans un certain nombre de détails ayant vocation à être traité dans le rapport dédié à la santé.

- Les collectivités territoriales exercent leurs compétences dans un cadre législatif et réglementaire national qui s'impose à elles. Elles sont financées par leurs ressources propres (fiscalité locale, revenus des services publics, etc.) et par des dotations de fonctionnement versées par l'État. Le principe de « libre administration » s'applique pour leur organisation et leur fonctionnement : chaque collectivité décide de sa façon de s'organiser. 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 Région et ses vice-présidents etc.). Les collectivités exercent également la tutelle d'établissements publics locaux auxquels 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. t qui assurent un certain de missions relevant de leur champ de compétence.
- Les établissements publics locaux d'enseignement ou EPLE (collège, lycées) ont dans ce cadre un statut particulier puisqu'ils sont sous la tutelle du ministère de l'Éducation nationale (pour l'enseignement) et des collectivités (pour le fonctionnement).

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.

²³ Pour de plus amples information 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

II - LE POINT DE DEPART

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 climatiques actuels de l'administration publique et les enjeux en matière de décarbonation et de résilience.

Il s'agit donc d'identifier les postes d'émission les plus importants du secteur 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,..). Sur ces bases, elle permettra d'identifier les enjeux de résilience, c'est-à-dire la capacité de l'administration publique à faire face aux chocs, donc à continuer à assurer ses missions essentielles.

C'est sur ces bases qu'on peut définir des axes de transformation et, dans certains cas, des objectifs chiffrés et les actions à mettre en place. Ces axes sont décrits dans la partie III.

Il s'agit d'ailleurs à la fois de pouvoir disposer d'une vision consolidée des émissions du secteur dans son ensemble et de s'adresser à chaque entité séparément. Ainsi, chaque entité doit pouvoir identifier au mieux l'origine de ses propres émissions de GES et les leviers de réduction des émissions qu'il lui appartient d'activer, et mettre en place sur ces bases un plan d'action pertinent et adapté à ses propres problématiques.

Le travail de consolidation des émissions de l'administration publique s'est heurté à une difficulté : comme indiqué dans la présentation du périmètre, 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 conviendrait donc de disposer de bilans carbone détaillés pour de nombreuses entités, afin de disposer d'une vision plus claire des profils d'émission, de réaliser une typologie de l'administration publique sous l'angle des émissions de GES, pour pouvoir extrapoler des données et calculer les émissions totales.

Or, les profils d'émission disponibles sont peu nombreux et sont loin de couvrir correctement l'ensemble du périmètre. Certes, il existe des obligations légales pour la 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. 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 (ou sont prêtes à se lancer) dans l'exercice.

Encadré 1 : Les 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'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, appelée Bilan Carbone®, méthode aujourd'hui coordonnée et diffusée par [l'Association Bilan Carbone](#).²⁴

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 km parcourus en voiture de service, une consommation d'électricité, etc.) en une quantité d'émissions de GES, exprimée dans 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'émission²⁵ est une donnée moyenne, qui permettra un calcul d'autant plus précis qu'on disposera de données physiques de base précises : 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.

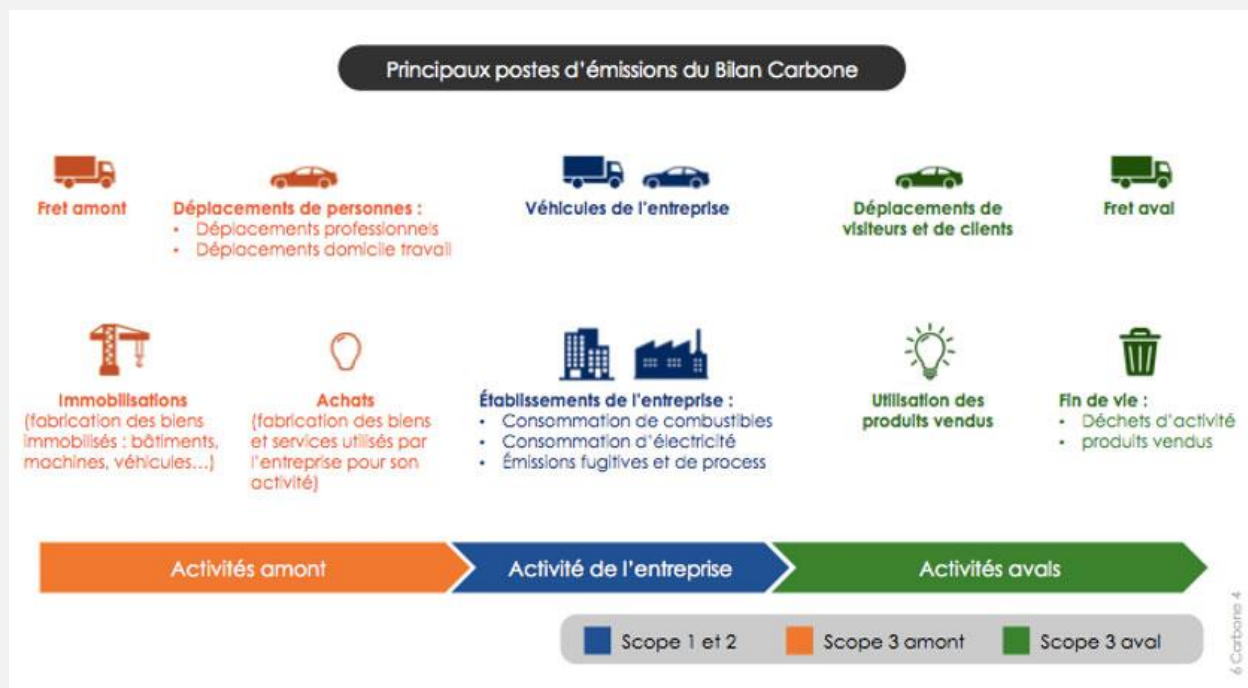


Figure 6 : Présentation des principaux postes d'émissions d'un bilan carbone²⁶

Il s'agit donc de faire un inventaire élargi des émissions de GES liées aux activités d'une structure, puis de sommer ces émissions. Par souci de lisibilité, et parce que les leviers d'action ne sont pas les mêmes, on classe le plus souvent les émissions dans différentes catégories (dites « postes », elle-même regroupés dans des « scopes ») selon qu'elles 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 étape²⁷. 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, mais qui peuvent 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'ADEME (<http://www.bilans-ges.ademe.fr/>) ;
- Un pôle de la 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 en 2018²⁸.

- 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 1369), à comparer à 35 % pour les entreprises. Ainsi, sur ce volet le secteur public n'est pas exemplaire, bien au contraire, alors même que ce premier pas est indispensable pour mener une action de décarbonation pertinente.

On observe une corrélation positive (liée aux moyens mobilisables par chaque entité ?) entre le taux de conformité et la taille de la structure concernée, comme le montre le graphique suivant issu de l'étude de l'ADEME citée au paragraphe précédent.

²⁴ <http://associationbilancarbone.fr/>

²⁵ Voir https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/fiche-3_typologie-des-facteurs-d-emission.pdf

²⁶ Source : Carbone 4

²⁷ <https://www.bilans-ges.ademe.fr/fr/accueil/contenu/index/page/Etapes%2Bbilan%2BGES/siGras/0>

²⁸ https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/evaluation_2018-reglementation-bilan-ges-l229-25.pdf

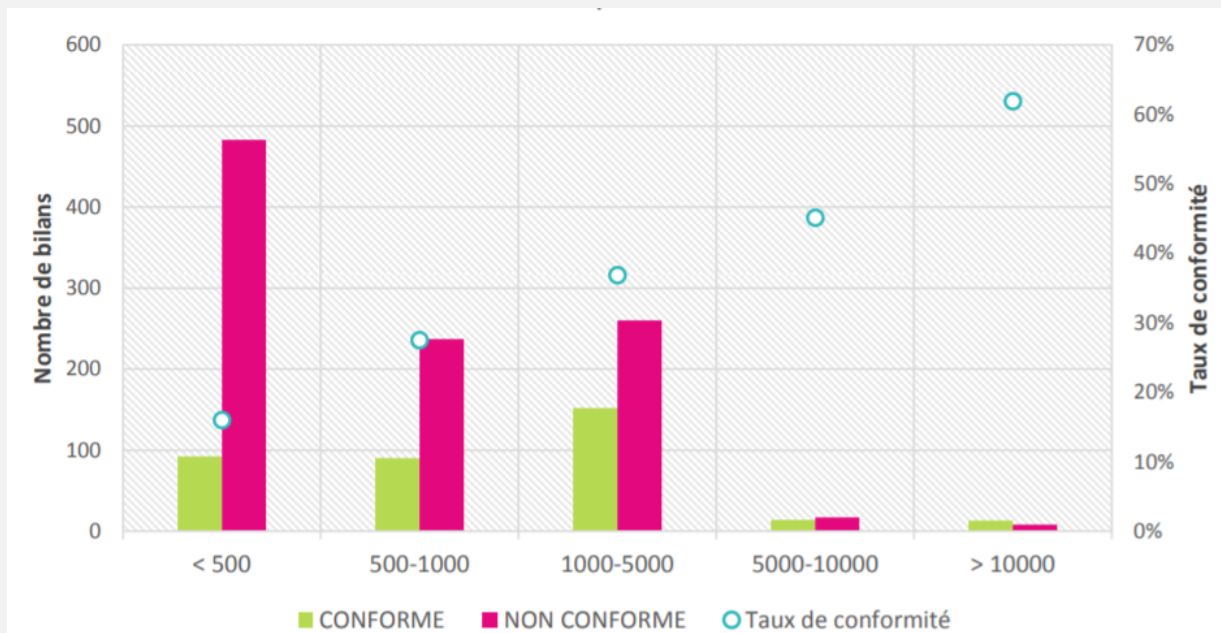
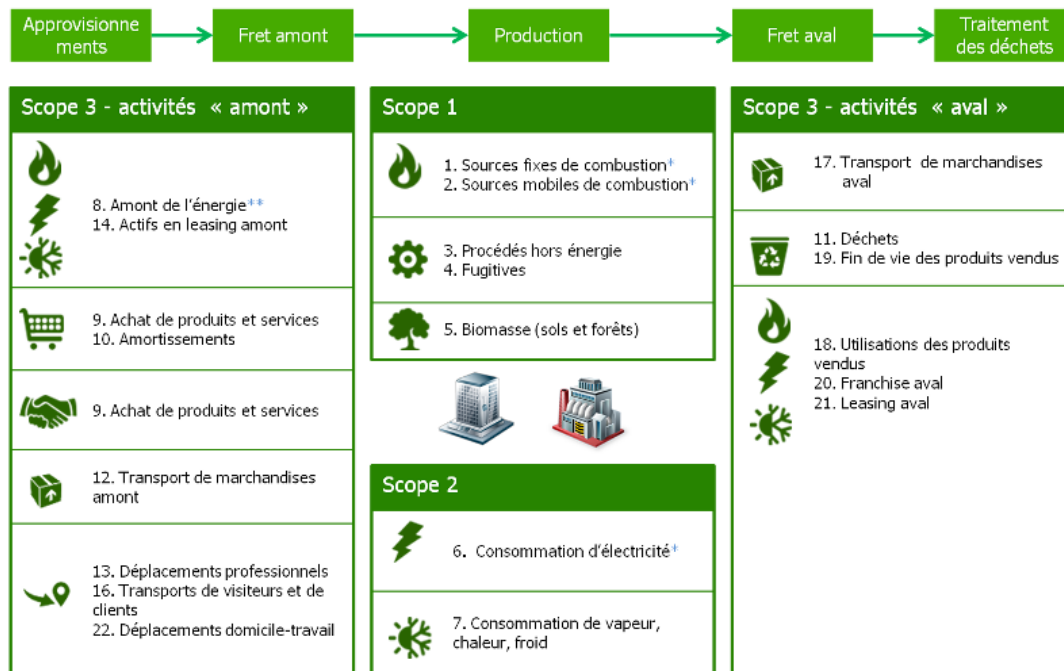


Figure 7 : Taux de conformité des entités publiques couvertes par l'obligation de réalisation d'un bilan carbone triennal par tranche d'effectifs

Par ailleurs, une partie significative des bilans carbone réalisés restent superficiels et ne couvrent pas l'ensemble du champ du bilan carbone.

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

Ainsi, 25% des bilans des services de l'Etat 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.

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 – cf. partie II.2.e) 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. Sans analyse de ces postes d'émissions importants et sans estimation chiffrée, comment engager des actions et mobiliser les leviers correspondants ?

Aujourd'hui, il n'existe donc pas de réel bilan carbone consolidé de l'Etat, et encore moins de bilan consolidé pour l'ensemble de l'administration publique. Dans le même temps, 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 : c'est le cas à date des services du Ministère de l'Education Nationale, du Ministère de la Justice ou des Ministères financiers par exemple. D'autres ministères se sont lancés dans la démarche. Pour ce qui est des établissements publics et opérateurs de l'Etat, 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 ? Est-ce par manque de temps ? Par incompréhension des enjeux et de l'intérêt ? A cause de l'absence d'incitation forte des « donneurs d'ordre » ? Manque de moyens (au sens large : moyens financiers, moyens humains, compétences) pour réaliser ces bilans carbone ? Par ailleurs, que faire lorsque l'obligation n'est pas respectée ? Ces questions seront traitées notamment dans la partie III relative aux axes de transformation et dans la partie IV.2 (notamment en IV.2.g) dédiée aux leviers spécifiques à mobiliser au sein du secteur de l'administration publique.

Dans l'attente d'une vision plus complète (à défaut d'être exhaustive) qu'apporterait un changement de braquet dans la réalisation de bilan carbone au sein de l'administration publique, deux méthodes d'estimation des émissions du secteur administration publique sont possibles :

- s'appuyer sur les bilans carbone existants pour quelques entités, et les extrapoler à des entités présentant des caractéristiques similaires, pour en déduire le bilan carbone du secteur et identifier les principales sources d'émission et les pistes de décarbonation ;
- raisonner par grand type de postes d'émission identifiés *a priori*, sur la base des bilans carbone et de la connaissance qualitative des activités du secteur administration publique, pour déterminer des ordres de grandeur d'émission par grand poste d'émission et les gisements de réduction possibles.

Les deux exercices sont complémentaires et peuvent même être menés en parallèle, car ils s'alimentent mutuellement. En outre, une confrontation de cohérence entre les résultats obtenus permet de s'assurer de la solidité de la démarche menée.

4- Estimation des émissions totales du secteur sur la base des bilans carbone disponibles

A compléter après travail sur les bilans carbone existant.

5- Description physique du secteur et des principales sources d'émissions de GES

Une partie des sources d'émission de GES liées à l'activité de l'administration publique sont communes à l'ensemble des secteurs serviciels : la très grande majorité des agents disposent d'un « bureau » physique (qui peut être partagé – d'une certaine façon, une salle de classe ou une salle des professeurs relève de cette catégorie du « bureau partagé »), avec le matériel qui va avec (chaise, bureau, fournitures, ordinateur fixe et/ou portable) dont la production et l'utilisation émettent plus ou moins de carbone.

Certains agents de l'administration publique ne travaillent cependant pas dans des « bureaux » à proprement parler, mais dans des 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.) et il convient alors de prendre en compte l'empreinte carbone de ces matériels.

Le bâtiment dans lequel est situé ces bureaux ou ces locaux consomme de l'énergie pour son chauffage et son éclairage, et sa construction et son entretien engendrent des émissions de GES.

La localisation du lieu de travail, l'existence d'un parking voiture ou vélo ont par ailleurs une influence sur le moyen de transport utilisé par les agents pour se rendre à leur travail. À l'exception des journées en télétravail, ces agents doivent recourir à un moyen de transport, individuel (voiture, vélo, marche) ou collectif (co-voiturage, 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 citadine ou un véhicule utilitaire, etc.) émettent des quantités très différentes de GES.

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 occupera un nombre limité de mètres carrés et aura sans doute peu recours à un ordinateur (souvent mutualisé) lors de sa journée de travail ; 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 minimale mais utilisera directement de la matière physique, etc.

Il est également indispensable de tenir compte des émissions des usagers de l'administration publique : ainsi, la dématérialisation des procédures limite les émissions liées aux déplacements des usagers (mais augmente les émissions numériques, dans l'administration et chez les usagers) et l'accessibilité par les transports en commun d'un guichet délivrant des documents administratifs détermine le moyen de transport utilisé par un usager.

Certaines administrations publiques achètent des biens et des services qui vont bien au-delà du matériel de bureau ou des véhicules professionnels (matériel médical pour les établissements de santé, matériel de laboratoire ou d'expérimentation pour les organismes de recherche), lesquels biens et services émettent du carbone pour leur production ou leur fourniture.

Enfin, certains services fournis par l'administration publique ont une empreinte carbone : cantines d'établissements scolaires, de santé ou médico-sociaux, mais aussi gestion des déchets et de l'eau, entretien des routes et des espaces verts, etc. Dans un certain nombre de cas, ces prestations sont en gestion directe et leur empreinte carbone est fortement influencée par l'empreinte des fournitures ou

d'intrants liés à l'exercice de ces missions (aliments pour la restauration, équipements et intrants d'entretien des espaces verts, etc.) mais aussi par la façon dont elles sont mises en œuvre. Dans d'autres, ces prestations sont déléguées (c'est-à-dire externalisées) mais elle reste dans le périmètre organisationnel de la collectivité et elles font donc partie du périmètre du bilan carbone. La problématique de leur empreinte carbone renvoie principalement à la question de la commande publique.

Il s'agit dans cette partie de décrire ces principaux postes d'émission. 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

Les émissions liées à un déplacement dépendent du mode de déplacement utilisé et de la distance. S'agissant d'un déplacement en voiture ou en bus, les émissions dépendent de la motorisation (diesel, essence, électrique). Pour deux voitures d'une même motorisation, les émissions dépendent des caractéristiques propres de la voiture : un SUV essence émettra plus de CO₂ qu'une petite citadine, le SUV ayant une consommation supérieure en raison de son poids et son volume, et sa production supposant par ailleurs de mobiliser plus de matériaux de base et d'énergie, avec plus d'émissions. Enfin, deux SUV de service ayant les mêmes caractéristiques et utilisés dans la même entité n'auront pas la même empreinte carbone si l'un est fabriqué en Chine et l'autre en France (l'énergie utilisée pour la fabrication peut en effet être plus ou moins émettrice de CO₂, le transport émettra du CO₂, etc.)²⁹, ou en fonction du style, des conditions et de la conduite de son utilisateur.

Déplacements domicile-travail

Pour calculer le nombre de déplacements domicile-travail des agents public, on calcule le nombre de jour travaillé en moyenne dans l'année.

Le tableau ci-dessous présente le nombre de jours de travail théoriquement effectué par un agent public à temps plein au régime des 35 heures hebdomadaires.

Catégorie	Nombre de jours
Année civile	365
Repos hebdomadaires (généralement samedi et dimanche)	104
Jours fériés (moyenne)	8
Congés annuels ⁶	25
Jours travaillés (par déduction)	228
Nombre d'heures travaillés (sur la base de 7 heures par jour)	1 596

Figure 9 : Calcul du nombre théorique de jours travaillés dans l'année pour un agent public à temps plein au régime des 35 heures hebdomadaires³⁰

Cela étant :

- Environ 20 % des agents publics sont à temps partiel, sachant que ce temps partiel peut être hebdomadaire, bi-mensualisé (un agent à 90 % peut travailler 4 jours une semaine, 5 jours la suivante, et ainsi de suite et donc se déplacer 9 jours sur 10, ou tous les jours si le temps partiel porte sur un après-midi par semaine), mensualisé, annualisé, ce qui rend complexe le calcul précis du nombre de déplacements évités.

²⁹ Pour plus d'informations, voir par exemple https://theshiftproject.org/wp-content/uploads/2020/02/2020-02-04_%C3%89tude-de-l'impact-carbone-de-loffre-de-v%C3%A9hicules_V1.pdf

³⁰ Source : DGAFP

- 10 % des agents sont au régime du forfait et bénéficient de 20 jours d'ARTT par an (en compensation du fait qu'ils continuent à travailler au moins 38h30 par semaine).
- Le développement, récent, mais croissant, du télétravail (6 % environ des agents de l'administration publique télétravailleraient, *cf. infra*) réduit le nombre de déplacements domicile-travail. Là encore, même si la limitation des déplacements est une des justifications de la demande de télétravail, les modalités pratiques peuvent être variées (le télétravail peut parfois prendre la forme d'un travail présentiel sur un autre site administratif).
- Un certain nombre ont des régimes particuliers : enseignants dont la présence à l'école est calée sur le calendrier scolaire (et qui pratiquent depuis longtemps une forme de télétravail, y compris le soir et le week-end), magistrats et agents du ministère de la Justice puisque les tribunaux ne siègent pas 228 jours par an, agents bénéficiant statutairement de récupération (ou de compensation) pour du travail la nuit ou le week-end comme les forces de l'ordre ou le personnel de santé.

En première approximation, on peut considérer que chacun des plus de 5 millions d'agents de l'administration publique émet en moyenne la même quantité de GES lors d'un déplacement domicile travail journalier qu'un autre citoyen français (3,7 kgéqCO₂³¹) et se déplaçait pré-pandémie environ 200 jours par an (c'est-à-dire qu'on considère que le nombre de jours travaillés par an est supérieur à 200 jours par an mais qu'une partie de ces jours – environ 6 % - est télétravaillée et n'entraîne pas de déplacement domicile-travail). On peut dès lors estimer les émissions liées au déplacement domicile – travail pré-pandémie à un peu plus de 4 millions de tonnes équivalent CO₂ par an.

Encadré 2 : Mesures en vigueur s'agissant de la limitation des émissions liées aux déplacements domicile-travail

Au-delà des mesures existantes relatives à la décarbonation des transports publics (*cf.* secteur « mobilité » 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 covoiturage³².

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 :

- Des partenariats avec les acteurs du covoiturage pour accompagner les agents lors de leurs trajets quotidiens domicile-travail ;
Commentaire : 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 transports en commun vers le covoiturage à faible occupation. Le recours à cette solution devrait être ciblé 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 2020³³ qui prévoit l'installation de bornes dans « tous les sites » d'ici le 1^{er} 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.

³¹ Estimation issue de travaux du Shift project.

³² <https://www.fonction-publique.gouv.fr/forfait-mobilités-durables-de-200-euros-par-an-pour-trajets-domicile-travail-des-agents>

³³ <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/circ?id=45080>

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

Sans attendre les engagements de février 2020, certains services de l'État avaient déjà pris des initiatives sur le sujet (cf. par exemple la mise en place du covoiturage pour 200 000 agents de l'État dans la région Auvergne-Rhône-Alpes. exemple de mesures mises en place dans des collectivités bienvenus).

Mobilités professionnelles

- À ce stade nous ne disposons pas de chiffres consolidés sur le parc automobile de l'administration publique. Les chiffres disponibles ne portent que sur les véhicules de service de l'État et de ces opérateurs, au nombre de 60 000 environ, et les véhicules dit « opérationnels » permettant d'assurer certaines missions régaliennes de l'État – police, gendarmerie, douanes, etc. – au nombre de 64 000.

[Source de données bienvenues sur la flotte de véhicules des collectivités. A-t-on des données sur le nombre de véhicules utilitaires / des véhicules spécifiques et spécialisés ? Opérationnels ? Pour l'État et ses établissements et pour les collectivités ?]

- Il n'existe pas aujourd'hui de chiffres consolidés sur les déplacements professionnels hors utilisation des véhicules de service, notamment par voie aérienne³⁴.
- Alors que les études sur les émissions du transport aérien montrent que deux tiers des émissions « domestiques » sont liées à des déplacements métropole - outremer, la question spécifique des déplacements professionnels des agents publics ultra-marins 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 » qui concernerait environ 35 000 agents publics³⁵), sachant que des dispositifs de prise en charge des voyages existent aussi pour les agents en post en ambassade ou sur certains postes ultra-marins. 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 3 : 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 2017³⁶), objectif issu de la loi de transition énergétique de 2015. Ce taux est facultatif pour les véhicules dits « spécialisés » (véhicules prévus pour une fonction qui requiert un aménagement ou un équipement

³⁴ 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.

³⁵ https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/opendata/RINFANR5L15B1949.html#_Toc256000031

³⁶ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000033857529?r=M9tMt8P95H>

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 1^{er} juillet 2021 au moins 30 % de véhicules à faibles émissions lors du renouvellement annuel de leur parc (contre 20 % dans la loi de transition énergétique de 2015). On pourrait s'interroger sur les raisons qui amènent à avoir des objectifs moins ambitieux pour les collectivités territoriales.
- A compter du 1^{er} 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 électrique et/ou 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. [Le sujet est-il en discussion ?]

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 au moins 50 % de la flotte par des véhicules « électriques hybrides ou rechargeables ». La circulaire du 13 novembre 2020 sur les nouvelles mobilités de l'État indique quant à elle que le catalogue de l'UGAP (la centrale d'achat public) ne proposera plus 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 un renouvellement 100% de sa flotte par des véhicules à faibles émissions, sachant que l'obligation pourrait être inscrite dans la loi via le projet de loi « Climat et résilience ».

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'État³⁷, 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, c'est-à-dire plus que le reste du parc automobiles de l'État et de ses établissements publics.

Par ailleurs le cadre du décret de mars février 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'accompagne³⁸, donnent des référentiels techniques pour évaluer l'empreinte 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 ;
Commentaire : 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 l'établissement d'ici au 31 décembre 2021 par

³⁷ https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/PlanRelance_verdissement%20parc%20État.pdf

³⁸ <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000023950609/> et <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000038318601/>

chaque ministère, au niveau des préfectures de région pour les services déconcentrés, et pour chaque établissement public ayant une flotte de plus de 100 véhicules, d'un « plan de mobilités ».

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. Il s'agit d'un dispositif 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 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 la circulaire du 13 novembre 2020 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 circulaire³⁹ 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 déterminant pour la décarbonation des déplacements professionnels.

b. Les bâtiments et le foncier

L'empreinte carbone d'un bâtiment reflète principalement la consommation d'énergie pour le chauffage et l'alimentation en électricité, puis 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 ou encore l'isolation thermique, la consommation d'énergie et l'empreinte carbone d'un bâtiment peuvent être très différentes.

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

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, d'échangeurs et ronds-points et de très grands parkings pour le personnel et les usagers (cf. II.2.d). Autant d'émissions de carbone amont pour leur construction et pour les déplacements pour se rendre sur les lieux : déplacement des personnels (d'autant

³⁹https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/dae/doc/Methodo_plan_mobilites_doctrine_gestion_parcs_autos.pdf

qu'une partie du personnel est en horaires décalés ce qui complique le recours aux transports en commun), transports sanitaires, fournisseurs, visiteurs, etc.

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 peut aussi être utilisé pour stocker du carbone : dans ce cas, les modalités de gestion d'un espace forestier ont une influence importante sur son empreinte carbone.

Nota bene : les choix de gestion du massif forestier français ne seront pas abordés dans ce document (il relève d'une politique publique et non du fonctionnement interne), même si on inclut l'empreinte carbone du fonctionnement de l'ONF (véhicules, achats de fournitures et de services, etc.) dans le périmètre et même si, dès lors qu'on parle pour les marchés publics d'inclure des critères environnementaux dans les conditions d'exécution, cela couvre également les marchés de travaux ou de concession pour l'entretien des espaces naturels des collectivités - cf. infra. On notera cependant l'engagement pris par l'État dans le cadre du programme « service public éco-responsable » de limiter l'usage des produits phytopharmaceutiques pour l'entretien des espaces verts.

Surfaces construites en exploitation :

- Surfaces de bâtiments tertiaires ou hospitaliers:
 - La surface immobilière du parc tertiaire public serait de 380 millions de m² (soit 37 % du parc tertiaire national), répartis de la manière suivante⁴⁰ :
 - État et ses opérateurs : 100 millions de m², dont 15 % de parc universitaire (qui appelle des actions de rénovation renforcées⁴¹),
 - Collectivités territoriales et opérateurs : 280 millions de m², répartis comme suit⁴² :
 - 50 % écoles, collèges et lycées
 - 16 % sport, culture et loisir
 - 13 % action sociale
 - 8 % maisons de retraite
 - 10 % bureaux
 - Il convient d'ajouter à cela la surface immobilière des établissements de santé publics estimée à 115 millions de m² (en considérant que le secteur public correspond à 61 % des lits soit 61 % des 187 millions de m²⁴³ occupés par des établissements de santé) et des établissements médico-sociaux publics.

Toutes les données plus précises sur le sujet sont les bienvenues.

- Surfaces de bâtiments non tertiaires :

À compléter en donnant des exemples de ce que peuvent être ces locaux : usines de traitement des eaux, etc. Y a-t-il un enjeu important derrière la consommation de ces locaux ?

- Consommation énergétique et émissions de GES :

Chiffrage en cours. Toutes les sources de données en la matière sont les bienvenues.

⁴⁰ FEDENE. « Propositions pour la rénovation du parc public », décembre 2017.

⁴¹ https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Plan%20de%20r%C3%A9novation%20%C3%A9nerg%C3%A9tique_0.pdf p.43

⁴² Etude CEREN 2009 sur le parc des collectivités territoriales

⁴³ ADEME. « Chiffres-clés climat, air et énergie (Edition 2018) », 2018. https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/2018-climat-air-energie_chiffres-cles-010354.pdf

Foncier public : à compléter en précisant les enjeux (artificialisation / désartificialisation, réimpermeabilisation, renaturation, refunctionalisation, mobilisation des friches industrielles et urbaines ? Suggestions de mesures bienvenue.

Encadré 4 : 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 traité par le secteur « logement » du PTEF. On ne traite donc pas des immeubles relevant du parc social public.

a) La réglementation en matière de chauffage ou de refroidissement des bureaux et des établissements de santé

Une batterie de textes réglementaires⁴⁴ 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. [Retours d’expérience bienvenus].

b) Le décret « tertiaire » fixe des obligations de réduction de la consommation énergétique des bâtiments tertiaires

Le décret dit « tertiaire » (décret du 23 juillet 2019)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 ses obligations en atteignant un seuil de consommation énergétique exprimé en valeur absolue, ces valeurs étant définies par type de bâtiment et en fonction de critères d’intensité d’usage.

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. Pour le secteur public, cela représente environ 70 % des surfaces tertiaires. Le décret tertiaire prévoit différentes modulations des objectifs de consommation d’énergie finale en cas de : risque pathologique 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 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.* "

Le décret tertiaire instaure également une obligation de *reporting* sur une plateforme gérée par l’ADEME nommée OPERAT. Ainsi, dès septembre 2021, tous les acteurs assujettis auront dû renseigner leurs consommations pour l’année 2020 et pour l’année de référence choisie. Le *reporting* sera ensuite annuel. Notons qu’en cas de non-respect de l’obligation de *reporting* du décret tertiaire, les obligés

⁴⁴ <https://www.ecologie.gouv.fr/chauffage-dans-batiments#e1>

⁴⁵ <https://www.decret-tertiaire.fr/>

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 IV.2.a sur ces questions).

c) Autres réglementations en vigueur

Le décret du 7 avril 2016⁴⁶ 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, ce qui limite la question de la rénovation énergétique au stock de bâtiments acquis ou loués avant le 15 avril 2016. [Est-ce bien le cas ? Est-ce applicable dans les faits ? Cette obligation est-elle appliquée / respectée / contrôlée ?]

Qu'en est-il des diagnostics de performance énergétique (DPE) pour les établissements recevant du public (ERP) de première à quatrième catégorie (avec affichage obligatoire) ? Y a-t-il d'autres obligations environnementales / énergétiques applicables au parc immobilier public tertiaire ou non ? Les audits DDADUE s'appliquent-ils à l'administration publique ? Quid du projet de texte relatif à l'obligation de fermeture des ouvrants des bâtiments ou partie de bâtiments tertiaires, chauffés ou refroidis ?

d) 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 100 millions de m² du patrimoine immobilier de l'État. La déclinaison régionale 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 ans⁴⁷. La DIE fait de la transition énergétique une de ses priorités⁴⁸.

Le programme « Services publics éco-responsables » annoncé par le gouvernement en février 2020 comprend plusieurs engagements concernant l'immobilier de l'État et de ses opérateurs :

- 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 finalement 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 ;
- L'État s'est engagé à déployer un outil de suivi de consommation des fluides (eau et énergie) au niveau des bâtiments propriété de l'État, dont la cartographie a vocation à être publiée en open data, en précisant sa surface et le type d'énergie pour son chauffage. Il s'agit d'une application étendue des dispositions du décret tertiaire.
- Depuis juillet 2020, une campagne de sensibilisation des agents de la fonction publique est diffusée auprès de l'ensemble de l'administration de l'État, afin de développer les comportements autonomes et responsables ;

⁴⁶ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFARTI000032371852>

⁴⁷ <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/circ?id=41307>

⁴⁸ <https://immobilier-État.gouv.fr/les-grands-dossiers/transition-energetique>

L'État a par ailleurs mis en place un programme de rénovation de ses 56 cités administratives⁴⁹. Ces cités qui regroupent plusieurs services administratifs et qui accueillent le public 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). 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. Ce sont aussi de bonnes opérations financières pour l'État car elles permettent de réduire les dépenses immobilières grâce à la réduction des surfaces (via la mutualisation et la rationalisation) ainsi que de la consommation par unité de surface.

Le programme annonce une réduction de 2/3 de la consommation d'énergie et de 50 % des émissions de GES. Si la performance visée par site est spectaculaire, la réduction totale d'émissions de GES ne représentera qu'environ 0,5 % de celles liées à l'exploitation de l'immobilier de l'État (lui-même une sous-partie de l'immobilier public), d'après les estimations présentées plus haut.

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 dotée d'une enveloppe de 4 milliards d'euros⁵⁰ (qui inclut *a priori* les financements dédiés aux collectivités), 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 (même si la méthode est inconnue). On notera que malgré les délais très courts pour participer aux appels à projet, des dossiers ont été déposés à hauteur de 8 milliards d'euros d'investissement, ce qui montre l'ampleur des besoins. Le site de France Relance ne fournit cependant pas d'éléments permettant d'estimer l'impact en matière d'économie d'énergie ou de réduction des émissions de GES. [Commentaires bienvenues sur le sujet : est-ce que ces appels à projet GPI ou Plan de relance et leurs modalités de gestion permettent de prioriser sérieusement les projets les plus « décarbonants » de l'État ?]

Concernant le **secteur hospitalier**, 2 milliards d'euros ont été fléchés sur la rénovation des EHPAD et des hôpitaux dans le cadre du « Ségur de la santé » (rappelant que les bâtiments d'un hôpital appartiennent à l'hôpital lui-même et sont gérés par le directeur de l'hôpital). À noter que les EHPAD publics des collectivités sont par ailleurs éligibles aux aides des collectivités (*cf. infra*).

Les collectivités territoriales

Les collectivités territoriales sont responsables de leur parc immobilier (les conseils régionaux gèrent les lycées ; les conseils départementaux gèrent les collèges ; les intercommunalités et les communes gèrent les écoles, crèches, équipements sportifs, mairies, équipements techniques, salles des fêtes, etc.). 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 engager un travail sur leur immobilier et pour respecter les obligations du décret tertiaire – cf. kit de synthèse réalisé par le gouvernement⁵¹.

Des moyens financiers ont été identifiés pour permettre de soutenir les collectivités qui souhaitent investir, dans le cadre du plan de relance [ces montants sont *a priori* inclus dans les 4 milliards évoqués

⁴⁹ <https://immobilier-Etat.gouv.fr/les-grands-dossiers/programme-renovation-cites-administratives>

⁵⁰ https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/plan-de-relance/Renovation-energetique-batiments-publics.pdf

⁵¹ https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/kit%20%C3%A9lus_synth%C3%A8se.pdf

ci-dessus]⁵² : 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 pour rénover les lycées notamment et 50 millions d'euros visant à favoriser la transition énergétique des équipements sportifs.

Ils viennent *a priori* s'ajouter à des enveloppes déjà identifiées sur le sujet via les outils classiques de financement de la Banque des Territoires⁵³ ou les 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'euros⁵⁴ (2 milliards d'euros de prêts 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 communes⁵⁵

[Commentaires bienvenus sur cette instruction et sur les appels à projets du GPI éventuellement : les critères - https://www.legifrance.gouv.fr/download/file/pdf/cir_45087/CIRC - permettent-ils de prioriser sérieusement les projets les plus « décarbonants » des collectivités ?].

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

- Le programme CEE-ACTEE « Action des Collectivités Territoriales pour l'Efficacité Énergétique »⁵⁶ date de mars 2019 et est porté par la FNCCR⁵⁷. 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), des financements et la mise à disposition d'experts techniques ou financiers. Ce programme 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 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 ou de fonds de concours.

c. Le numérique

La dématérialisation et le recours aux outils numériques sont encore trop souvent présentés comme le « remède miracle » pour à la fois améliorer le service rendu aux usagers et réduire les émissions de GES en réduisant les transports. En effet, le télétravail et les visio-conférences évitent des déplacements des agents publics, la dématérialisation des procédures (d'Ameli pour l'assurance maladie à TelePAC pour la

⁵² Voir https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2021-02/20177-Guides%20maires-LIGHT_2.pdf (page 6 et suivantes).

⁵³ <https://www.banquedesterritoires.fr/renovation-energetique-des-batiments-publics>

⁵⁴ 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>

⁵⁵ https://www.legifrance.gouv.fr/download/file/pdf/cir_45087/CIRC

⁵⁶ <https://www.programme-cee-actee.fr/programme/programme-actee/>

⁵⁷ 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.

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 téléservices de l'agence nationale des titres sécurisés, etc.) réduit les déplacements des usagers et certains dispositifs numériques permettent de se passer partiellement de l'usage de certains biens matériels (substitution du papier par des supports numériques pour les démarches administratives ou pour le fonctionnement interne de l'administration).

C'est par exemple le cas dans le volet « transformation numérique de l'État et des territoires » du Plan de Relance⁵⁸ qui vise la poursuite de la dématérialisation des procédures (rappelons que le gouvernement affiche l'objectif de dématérialisation des 250 procédures administratives les plus « courantes » d'ici 2022) 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.)⁵⁹.

Or, au-delà des précautions à prendre pour ne pas exclure des citoyens à cause de la dématérialisation, le numérique a une empreinte carbone significative, 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). Cette empreinte dépend des matériaux (et notamment des métaux rares) et de l'énergie utilisés pour la production du matériel et de leur origine, des caractéristiques des terminaux et des infrastructures, mais aussi des usages (par 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 »⁶⁰ et « Déployer la sobriété numérique »⁶¹.

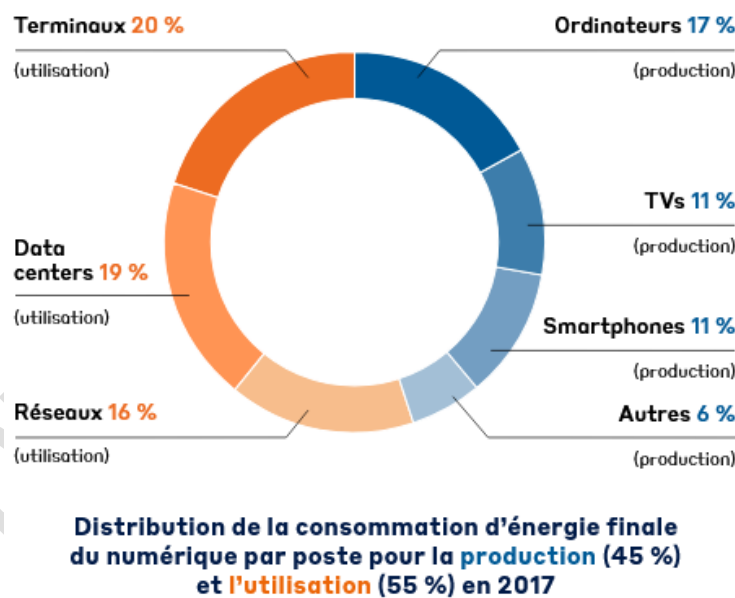


Figure 10 : Distribution de la consommation d'énergie finale du numérique par poste pour production (45 %) et l'utilisation (55 %) en 2017⁶².

Les émissions de GES liées au numérique sont passées de 2,5 % des émissions totales en 2013 à 3,7 % fin 2018. La consommation d'énergie liée au numérique augmente quant à elle au rythme de 9 % par an. De plus, les usages numériques mobilisent des métaux rares dont l'utilisation est déterminante pour réaliser la transition bas-carbone d'autres secteurs de l'économie. La contribution nette du numérique à

⁵⁸ Cf. https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/PlanRelance_annexe-fiche-mesures.pdf page 155

⁵⁹ 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

⁶⁰ <https://theshiftproject.org/wp-content/uploads/2018/11/Rapport-final-v8-WEB.pdf>

⁶¹ *The Shift Project*, Déployer la sobriété numérique, https://theshiftproject.org/wp-content/uploads/2020/10/Deployer-la-sobriete-numerique_Rapport-complet_ShiftProject.pdf

⁶² *The Shift Project*, Lean ICT, 2018, <https://theshiftproject.org/article/pour-une-sobriete-numerique-rapport-shift/>

la réduction de l'impact environnemental d'un secteur est donc largement à démontrer, au cas par cas, en prenant garde aux nombreux effets rebond.

De par la nature des 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 progressive et dynamique de nombreuses démarches administratives. 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 spectaculaire⁶³.

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 (cf. schéma infra issu du rapport du *Shift Project* sur le déploiement de la sobriété numérique). Il conviendrait aussi de tenir compte de l'empreinte carbone des démarches réalisées de façon dématérialisée par les usagers : elle est négligeable à titre individuel mais peut devenir significative dans la perspective d'un recours massif aux démarches en ligne.

Le schéma ci-dessous permet d'identifier les indicateurs de mesure de l'empreinte environnementale du numérique au niveau d'une organisation.

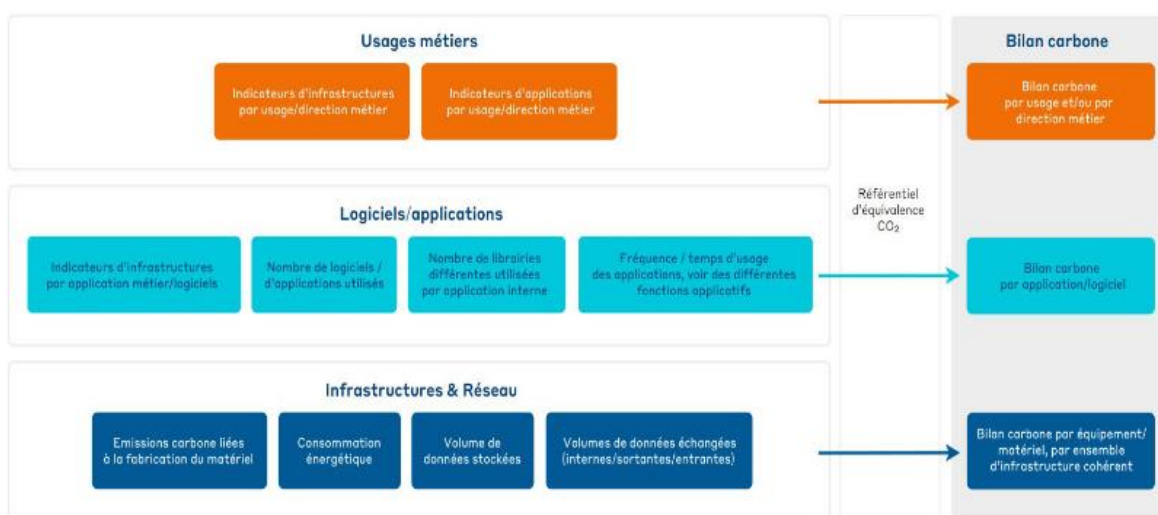


Figure 11 : Mesurer l'impact environnemental du système d'information à différents niveaux⁶⁴.

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, 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. [Tous les éléments quantitatifs sur le sujet et les exemples de structures ayant mené un travail de mesure de leur empreinte numérique sont les bienvenus.]

En effet, à ce stade, la prise en compte du sujet dans les administrations publiques en est à ses balbutiements (cf. encadré ci-dessous). 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, par exemple), qui définit les orientations pluriannuelles relatives à l'architecture des systèmes d'information, le renouvellement des infrastructures, les projets d'applicatifs, etc., ceux ne comportent aujourd'hui d'évaluation de l'empreinte carbone.

⁶³ <https://www.ameli.fr/medecin/actualites/teleconsultation-et-covid-19-croissance-spectaculaire-et-evolution-des-usages>

⁶⁴ *The Shift Project*, production du groupe de travail.

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)⁶⁵, se sont emparées du sujet, il reste en dehors du radar pour nombre d'entre elles⁶⁶.

Encadré 5 : 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 ».

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 DINUM n'aborde pas la question de la « sobriété numérique » ou une autre expression traduisant l'idée de limitation de l'impact environnemental des outils numériques de l'État. Le sujet du numérique responsable est à ce stade bien enfoui dans les feuilles de route de la structure⁶⁷, même s'il existe un programme traitant du sujet (TECH.gouv).

La feuille de route « numérique et environnement » publiée le 23 février 2021⁶⁸ ne porte pas exclusivement sur la question du numérique de l'administration mais aborde le sujet, en mettant en avant la notion d'exemplarité. La fiche action 11 est dédiée à la question de l'exemplarité de l'État mais d'autres mesures 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 »
- « 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. »
- « 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'État⁶⁹), 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 »

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 – pour 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) ;

⁶⁵ Cf. <https://www.interconnectes.com/wp-content/uploads/2021/03/WEB-Manifeste-FINAL.pdf>

⁶⁶ Voir par exemple l'étude sur le sujet de Green IT et Espelia à l'automne 2020 :

⁶⁷ Voir article 6 - <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000039281619/> ou <https://www.numerique.gouv.fr/publications/tech-gouv-strategie-et-feuille-de-route-2019-2021/>

⁶⁸ 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.

⁶⁹ Voir https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance-publique/files/files/documents/performance/controle_gestion/documentation/guides/15Guide_methodologique_MAREVA.pdf

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 de la sphère des collectivités territoriales n'est abordée qu'incidemment, sans mesure spécifique d'incitation ou d'accompagnement – ce qui n'empêche pas les collectivités de mettre en place des stratégies de sobriété numérique.
- La question de la sobriété et de l'interrogation sur la pertinence de certains usages au regard de leur empreinte numérique n'est pas (ou presque pas) abordée dans cette feuille de route, qui traite presque exclusivement d'efficacité et non de sobriété.
- 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 par exemple à la capacité des serveurs à supporter un passage soudain et massif au télétravail ou à l'enseignement à distance par exemple, 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 plan gouvernementaux volontaristes qui n'abordent pas cette question de dépendance – résilience.

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'Éducation⁷⁰. 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* ») ce qui est un signe positif s'agissant d'un secteur de l'administration publique pour lequel le recours au numérique se développe fortement et constitue un facteur de résilience puisqu'il peut permettre, sous certaines conditions, la continuité pédagogique via l'enseignement à distance (cf. III.2, III.3.b et III.3.c).

d. 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 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 élèves ou étudiants se déplacent pour aller en cours, et l'empreinte carbone de ces déplacements fait également partie de l'empreinte carbone des écoles, collèges, lycées et établissements d'enseignement supérieur.

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.

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.

⁷⁰ https://Etats-generaux-du-numerique.education.gouv.fr/uploads/decidim/attachment/file/517/propositions_eqn_2020_Format_simple.pdf - Proposition 30 page 11

Il n'existe pas aujourd'hui, *a priori*, d'étude exhaustive, sur les moyens de transport utilisé 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. Certains services administratifs ont cependant mis en place des décomptes qui montrent l'importance du phénomène : en 2016, les services territoriaux des impôts auraient ainsi reçu 14,4 millions de visites (contre 10,6 millions d'appels reçus et 9,2 millions de courriels)⁷¹, qu'on peut comparer à environ 20 millions de déplacements domicile – travail effectués chaque année par les 100 000 agents de la Direction Générale des Finances Publiques. [Les préfectures ont-elles ce type de comptage ? Les DDT pour les agriculteurs ? CNAF ou CNAM pour leur réseau de CAF et CPAM ? Pôle Emploi (qui a une empreinte carbone des visiteurs dans son bilan carbone ? Les communes ? Les services sociaux des conseils départementaux ? Tous les éléments sont les bienvenus].

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 d'un visiteur est en moyenne la même que celle correspondant au déplacement domicile – travail d'un employé de l'entité.

Ainsi, sur les 13 bilans carbone de CAF départementales disponibles, seuls 2 évaluent le poste « déplacements des usagers » (à hauteur de 49 % des émissions pour la CAF Pas-de-Calais et de 12 % pour la CAF des Alpes Maritimes) et alors même que le poste « déplacements domicile – travail » représente des parts très importantes des bilans pour les CAF qui ont évalué ce poste (respectivement 33 %, 37 % et 56 % des émissions pour les CAF du Var, de Seine-et-Marne et du Nord).

L'absence de dispositifs de mesure du nombre de visiteurs (et autant que possible 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 (cf. III.1.d). Il paraît indispensable, dès lors, de **mettre en place des moyens de mesure quantitative et qualitative des déplacements des usagers** – cf. partie III.1.a. sur la nécessité d'améliorer la connaissance de l'empreinte actuelle de l'administration publique.

e. Fourniture matérielle et prestations dans la commande publique

Une administration publique est amenée à acheter pour l'exercice de ses missions des fournitures, des services ou des travaux très variés.

On peut estimer que la totalité des entités achètent des fournitures de bureau et du matériel informatique, des prestations externes diverses (comme le nettoyage ou le gardiennage, même si certaines entités ont encore des équipes internes dédiées à ces activités), des véhicules de service et enfin des prestations de travaux pour l'entretien des bâtiments par exemple.

Dans le cadre de l'exercice de leurs missions spécifiques au quotidien, les entités de l'administration publique ont aussi recours à des achats publics qui couvrent un spectre très varié.

Certaines entités de l'administration publique utilisent ainsi des biens manufacturés spécifiques à leur fonctionnement interne pour l'accomplissement de leur mission :

- 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), des équipements sportifs et de loisirs, etc.
- matériel professionnel pour les établissements d'enseignement professionnel ou pour les travaux pratiques dans l'enseignement 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.

⁷¹ Cf. rapport de la Cour des Comptes sur la DGFIP – <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2018-06/20180620-rapport-DGFip-10-ans-apres-fusion.pdf> page 29.

Certaines entités de l'administration publique (qui peuvent être les mêmes que les précédentes) fournissent directement aux usagers (ou à leurs agents eux-mêmes s'agissant de la restauration collective) des « prestations matérielles » : les établissements scolaires ou d'enseignement supérieur proposent un service de cantine, les établissements de santé et les EHPAD fournissent une prestation dite d'hébergement (qui inclut la restauration, la blanchisserie, etc.) ; les services de l'État et des collectivités entretiennent les routes ; les communes ou établissements intercommunaux sont responsables de l'éclairage public et gèrent les déchets, les réseaux d'adduction d'eau (et le traitement des eaux usées), etc. Les administrations publiques peuvent choisir de fournir ces « prestations matérielles » en gestion directe (c'est-à-dire par des agents publics auxquels il faut fournir les « intrants » permettant d'assurer les missions : produits alimentaires qui sont ensuite cuisinés et préparés par une cantine par exemple) ou en gestion déléguée (c'est-à-dire que l'administration confie à un prestataire externe le soin d'assurer le service, et achète alors le service rendu).

Dans tous les cas, ces achats ont une empreinte carbone :

- Pour les fournitures : leur production consomme de l'énergie et émet des GES, qui, pour chaque type de bien, varie suivant les modalités de production, le matériel utilisé, etc. L'acheminement de ces biens entre le producteur et le client a une empreinte carbone qui dépend là encore de la distance et du mode de transport utilisé. Les émissions liées à l'utilisation de la fourniture en question dépendent par ailleurs des caractéristiques du produit (LED vs ampoule « classique »).
- Pour les travaux et les services : s'agissant d'un travail d'entretien ou d'un service matériel (par exemple un service de nettoyage, de restauration, de ramassage des ordures ménagères ou d'entretien des routes), les « matériaux » de base utilisés (produits d'entretiens, aliments, camion de ramassage, matériau utilisé pour revêtement des routes, etc.) ont une empreinte carbone. 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). Pour autant, l'éclairage public fonctionne à plein l'hiver en début de soirée et la réduction de la consommation peut dès lors avoir un impact indirect sur les émissions de GES liées aux besoins d'approvisionnement pendant ces périodes de pointe. Les processus utilisés par le prestataire suscitent également une empreinte carbone variable (qui dépend par exemple du type de matériel de cuisson pour une société de restauration collective ou encore des véhicules utilisés). Les services « immatériels » (prestation de programmation informatique, prestation de conseil) ont évidemment une empreinte (empreinte du matériel informatique utilisée, modes de déplacements utilisés des prestataires, etc.).

Il n'existe pas d'analyse sous le prisme des émissions des GES de la commande publique. Il est également difficile d'évaluer les émissions même grossièrement ces émissions, faute de pouvoir disposer d'une typologie quantitative et exhaustive suffisamment détaillée de la commande publique, même si le baromètre de la commande publique piloté par la Banque des Territoires de l'Association des intercommunalités de France donne une première vue d'ensemble des principales destinations de l'achat public pour les grandes catégories d'acheteurs⁷².

La problématique de l'empreinte environnementale des achats publics est en effet souvent 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 au PME à la commande publique, etc. L'État a ainsi un plan national d'action pour les achats publics durables (PNAADD) dont la troisième version, pour la période 2021-2025, est en cours de préparation⁷³. Une mission parlementaire est par ailleurs en cours sur le sujet des achats durables⁷⁴ ce qui traduit l'intérêt politique pour le sujet.

Concrètement, une attention particulière a été apportée jusqu'à présent par l'administration publique à la question des véhicules de service (*cf. supra*) ou de la restauration collective (*cf. infra*) avec des obligations imposées aux acheteurs publics. Cela qui peut se comprendre dans la mesure où une très grande partie des entités de l'administration publique sont concernées, ce qui n'est pas le cas pour

⁷² https://www.adcf.org/files/CP/Barometre-cdc-adcf_resultats_2019.pdf

⁷³ <https://www.lemoniteur.fr/article/achats-durables-le-contenu-du-troisieme-plan-national-d-action-se-devoile.2128989>

⁷⁴ <https://blog.landot-avocats.net/2021/03/03/un-rapport-pour-une-commande-publique-durable/>

d'autres achats. Par ailleurs, d'autres aspects techniques sont bien documentés quant à l'impact environnemental des choix techniques (revêtement des routes, traitement des eaux et des déchets, etc.). D'autres pans de la commande publique ne sont pas véritablement documentés sous l'angle de leur empreinte carbone.

Pour autant, des entités publiques diverses ayant réalisé des bilans carbone approfondis ont montré combien la commande publique, les services techniques et la fourniture de prestation matérielles aux usagers pouvait représenter une part majeure de leurs émissions de GES (cf. encadré ci-dessous).

Encadré 6 : Quelques exemples sur le poids de la commande publique et des services techniques dans le bilan carbone d'entités publiques

Le guide de l'ADEME « l'achat public : une réponse aux enjeux climatiques » met en avant des exemples marquants sur le poids des achats publics dans le bilan carbone de certaines entités, dès lors que celles-ci s'attachent à entrer dans le détail des émissions de leurs achats de fournitures, services et travaux : le bilan carbone de 2012 de la Région Ile-de-France (11 500 agents à l'époque) attribue 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.

C'est la marque de l'importance de l'empreinte carbone des services techniques (entretien des infrastructures et des équipements) dans les émissions de certaines structures, notamment des collectivités, ce dont témoigne également le bilan carbone du conseil départemental de la Gironde réalisé en 2009, toujours cité dans le même rapport de l'ADEME.

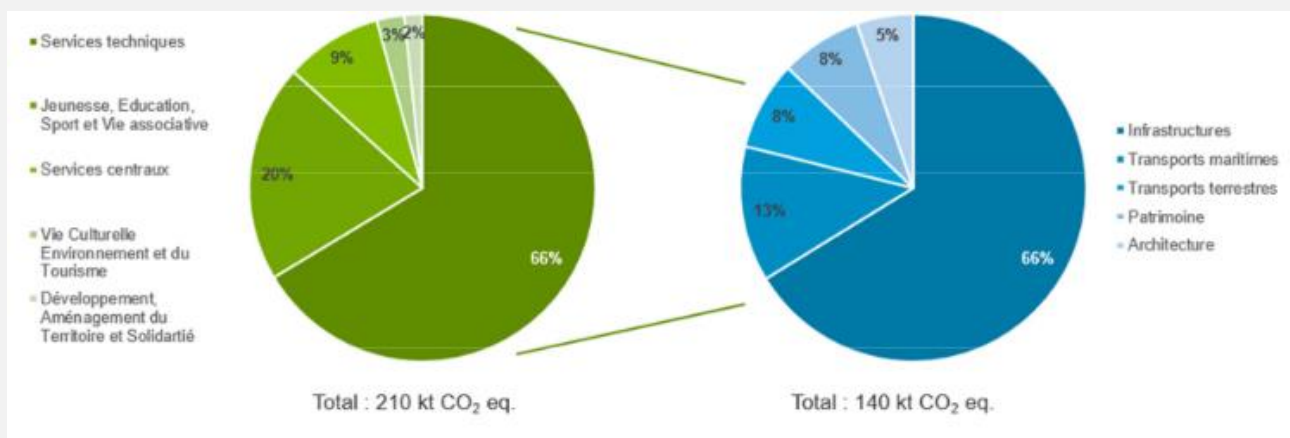


Figure 12 : Bilan GES 2009 du Conseil départemental de la Gironde⁷⁵

Les travaux menés sur le secteur santé dans le cadre du PTEF ont de leur côté montré que les achats étaient (notamment les dispositifs médicaux, les médicaments et l'alimentation) constituait le premier poste d'émission de GES avant la mobilité et l'énergie.

Autres exemples bienvenus : organismes de recherche ?

Ces exemples montrent l'importance d'intégrer les achats publics de façon détaillée dans le bilan carbone des entités publiques, même si elles n'y sont pas obligées aujourd'hui – ce qui amènera à formuler la recommandation de rendre obligatoire le bilan carbone complet, intégrant donc le « Scope 3 » - voir aussi partie III.1.a. sur la nécessité d'améliorer la connaissance de l'empreinte actuelle de l'administration publique.

⁷⁵ Source ADEME – repris de Conseil Général de la Gironde (2012), Plan Climat Air Energie de la Gironde 2013-2017 (pages 42 à 44)

L'observatoire économique de la commande publique (OEC)⁷⁶ ne semble ainsi pas mener un travail approfondi de consolidation sur le sujet : l'enquête annuelle menée se limite à recenser le nombre de marchés qui contiennent une clause environnementale – en l'occurrence près de 19 % des achats publics (en valeur) en 2018⁷⁷. L'OEC a cependant été chargé début 2020 d'une enquête rapide auprès des acheteurs portant entre autres sur les achats durables, enquête dont les résultats n'ont pas été rendus publics à ce stade mais qui témoigne d'un intérêt croissant pour le sujet.

Encadré 7 : Les obligations imposées aux acheteurs publics en matière d'empreinte environnementale sont aujourd'hui limitées

Certaines dispositions législatives et réglementaires s'imposent actuellement à une partie des entités de l'administration publique. Une partie d'entre elles ouvrent ainsi la possibilité d'une prise en compte de critères environnementaux ou prévoient des obligations de moyens :

- 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 biosourcé. 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* ».
- L'obligation ci-dessus n'a pas été codifiée dans le code de la commande publique. Pour autant celui-ci prévoit que les conditions d'exécution des marchés puissent prendre en compte des considérations relatives à l'environnement (L. 2112-2), tout au long du cycle de vie des travaux, des fournitures ou des services faisant l'objet du marché (L. 2112-3). On retrouve des dispositions de ce type dans la partie réglementaire du code, par exemple dans le 2° de l'article R. 2152-7 du code de la commande publique qui prévoit que l'acheteur peut se fonder « *sur une pluralité de critères non-discriminatoires et liés à l'objet du marché ou à ses conditions d'exécution, parmi lesquels figure le critère du prix ou du coût et un ou plusieurs autres critères comprenant des aspects qualitatifs, environnementaux ou sociaux* ». L'objectif reste cependant toujours de « *choisir l'offre économiquement la plus avantageuse* ». Pour autant, selon le ministère de la transition écologique⁷⁸, « *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* » qui peuvent s'étudier sur l'ensemble du cycle de vie.
- Depuis la loi « économie sociale et solidaire », 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 responsables qui doit inclure, entre autres, « *des éléments à caractère écologique* »⁷⁹. Il ne s'agit 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. [Cette obligation est-elle vérifiée ? Ces schémas sont-ils publics ? Qui a établi son schéma ?] 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 CESE⁸⁰ (à comparer au nombre d'établissements publics de coopération intercommunale - 1 266 - et de communes – plus de 35 000).

Certains achats spécifiques font l'objet d'obligations chiffrées plus précises :

⁷⁶ <https://www.economie.gouv.fr/daj/observatoire-economique-commande-publique>

⁷⁷ https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/marches_publics/oeep/recensement/chiffres-OECP-cp-2018.pdf

⁷⁸ <http://questions.assemblee-nationale.fr/q15/15-19968QE.htm>

⁷⁹ Cf. articles L. 2111-3, D 2111-3 et R2111-3 du code de la commande publique (<https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGISCTA000037703458/>) et <https://www.economie.gouv.fr/daj/schema-promotion-achats-responsables-2019>

⁸⁰ Rapport du CESE en 2018 sur la commande publique responsable :

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Etudes/2018/2018_06_commande_publice_responsable.pdf

- 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*). 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 (*cf. supra*).
- 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 concerne l’approvisionnement en produit dits « de qualité et durables ». 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 », dont au moins 20 % de produits biologiques. Cette catégorie comprend notamment des labels fermiers, des appellations d’origine et d’autres signes officiels d’identification de la qualité et de l’origine (SIQO). Si elle peut participer d’un objectif de résilience et de redynamisation du tissu agricole et commercial local (même si l’approvisionnement local n’est pas mentionné explicitement dans la mesure où ce serait contraire aux règles communautaires en la matière), l’impact de cette mesure sur la réduction des émissions de GES est difficile à mesurer.
- Le décret du 7 avril 2016⁸¹ 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’exception et sont rarement mises en avant s’agissant des efforts faits par l’État en matière de commande publique [Avis d’experts sur le sujet bienvenus].
- 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 recyclée⁸², 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 AGEC) 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.

Les engagements pris dans le cadre de l’initiative « services publics éco-responsables » (*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, hybrides ou rechargeables) ou reprennent mot pour mot la loi EGAlim.

La loi « climat et résilience » en cours d’examen par le Parlement introduit par ailleurs de nouvelles dispositions (*cf. discussion partie III.1.f sur les propositions de mesures de transformation*).

Malgré l’absence d’une vision globale des émissions de carbone liées à la commande publique, les administrations publiques sont soumises à certaines obligations en la matière, de nature diverse (*cf. encadré ci-dessous*) et qu’on peut souvent juger insuffisante au regard des enjeux.

Encadré 8 : Focus sur la restauration collective « publique »

⁸¹ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFARTI000032371852>

⁸² <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043231546>

L'empreinte carbone d'un repas pris en restauration collective est liée aux émissions nécessaires à la production agricole (qui nécessite des intrants – engrais dont la production émet des GES, énergie pour le matériel de production mécanisé ou pour le chauffage d'une serre légumière hors saison, etc. ou qui émet directement des GES dans le cas de l'élevage de ruminants notamment), à la consommation de matière et d'énergie (pour construire et faire fonctionner une usine agro-alimentaire, pour la transformation des aliments consommables et aux transports des intrants, produits de base ou des produits finis. Pour prendre des exemples extrêmes, une salade de haricots verts frais achetés en juin auprès d'un fournisseur local émettra moins de GES qu'une salade de haricots verts en conserve, qui émettra moins qu'un steak (avec haricots verts) importé d'un élevage brésilien intensif implanté dans le Mato Grosso à proximité d'une exploitation de maïs issue du défrichement du Cerrado.

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)⁸³ 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 régional⁸⁴.

On considère donc dans la suite du document ces cantines comme faisant partie intégrante du périmètre, 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.

Il existe peu de données consolidées sur le nombre de repas servis « sous contrôle » de l'administration publique. et encore moins sur leur mode de gestion – 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 (marché de concession attribuée à une entreprise privée).

On peut néanmoins tenter de reconstituer un chiffre approximatif permettant d'évaluer l'empreinte carbone de la restauration collective « publique ».

L'ADEME estime que les émissions d'un repas sont de 2,5 kgéqCO₂/repas soit une empreinte carbone totale qu'on peut situer entre 5 et 10 MtéqCO₂ selon le périmètre retenu (prise en compte ou non de l'enseignement privé, soumis aux obligations de la loi EGAlim, des différents types de restauration collective utilisés par les agents publics, etc.).

Quant au mode de gestion, il modifie la nature des actions détaillées à mener pour décarboner la restauration collective mais pas les grands leviers : en gestion directe, l'acheteur public a une multitude de fournisseurs auxquels il doit imposer des critères, mais aussi une certaine marge de manœuvre pour modifier ses achats, alors qu'en gestion concédée, le levier réside dans les spécifications techniques et les conditions d'exécution du marché de concession ainsi que dans la négociation avec les soumissionnaires pour un contrat qui est souvent d'une durée de 3 ans.

Dispositions en vigueur pour limiter l'empreinte carbone

⁸³ « Circulaire du 21/12/2019 relative au fonctionnement des restaurants interadministratifs » https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/Action_sociale/documents/Circulaire-RIA-20151221.pdf

⁸⁴ <https://www.fonction-publique.gouv.fr/sections-regionales-interministerielles-daction-sociale-srias>

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)⁸⁵ :

- *diversification des sources de protéines* : cette mesure s’adresse aux restaurants collectifs servant plus de 200 couverts par jour en moyenne. Les gestionnaires de ces restaurants sont tenus 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. Dans ce cadre, pendant deux ans et à titre expérimental, les gestionnaires de tous les restaurants collectifs scolaires sont tenus de proposer, au moins une fois par semaine, un menu végétarien.
- *Lutte contre le gaspillage alimentaire* : depuis le 21 octobre 2019, les opérateurs de la restauration collective (publique et privée) préparant 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 alimentaire⁸⁶) 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 2015⁸⁷ (obligation pour les collectivités de mettre en œuvre une démarche anti-gaspillage dans les restaurants qu’elles gèrent).
- 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. Le décret n° 2019-351 du 23 avril 2019⁸⁸ (qui entrera en vigueur le 1er 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 correspondre à une fourchette située entre 10 % et 30 % de la note 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 (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 elle peut 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, qui visait davantage à soutenir l’agriculture française et à promouvoir une alimentation de qualité.

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 locaux. La mesure concerne l’achat d’équipement et de matériel nécessaires à la cuisine, la transformation de produits frais (éplucheuse, robot de préparation...), la lutte contre le gaspillage (armoire frigorifique, dispositif de distribution type *salad bar*) ; des investissements immatériels (logiciels, supports de communication électronique...) ; des prestations intellectuelles (audits, études, formations du personnel de cuisine).

De même de nombreux outils sont mis à disposition des gestionnaires : la plateforme Optigede⁸⁹ de l’ADEME comporte un dossier sur la restauration collective qui traite d’alimentation durable ; via son site Localim⁹⁰, le ministère de l’Agriculture et de l’Alimentation et la direction des achats de l’État fournissent

⁸⁵ <https://agriculture.gouv.fr/les-mesures-de-la-loi-egalim-concernant-la-restauration-collective>

⁸⁶ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000032036289?r=xJDFQuEb7P>

⁸⁷ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000031044385/>

⁸⁸ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000038403867/>

⁸⁹ <https://www.optigede.ademe.fr/alimentation-durable-restauration-collective-cadre-reglementaire>

⁹⁰ <https://agriculture.gouv.fr/localim-la-boite-outils-des-acheteurs-publics-de-restauration-collective>

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 pour « Favoriser l'approvisionnement local et de qualité en restauration collective » qui peut être facilement adaptée à une restauration bas-carbone et résiliente.

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'enseignements⁹¹.

6- Principaux enjeux en matière de résilience

La résilience de l'administration publique aux conséquences d'une part du changement climatique et d'autre part de la raréfaction progressive des ressources énergétiques en pétrole et en gaz naturel présente un enjeu sociétal majeur : il s'agit de pouvoir assurer une continuité de service sur tout le territoire pour 67 millions de Français.

Dans certains cas (par exemple dans le secteur de la santé, de la sécurité civile ou de l'ordre public), toute interruption est même théoriquement inenvisageable. Dans d'autres cas, des interruptions ponctuelles sont potentiellement supportables mais elles posent très rapidement des problèmes majeurs : enseignement ou cantines scolaires, délivrance de titres administratifs (permis de conduire, cartes grises, etc.), entretien des routes. Dans d'autres, une interruption de courte durée n'est pas dramatique collectivement mais posent rapidement des questions cruciales (service des impôts, par exemple mais on pourrait en dire de même des contrôles sanitaires dans les abattoirs ou dans les restaurants).

Si on évoque ici les services à l'utilisateur, 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 : vient 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.

En cas de crise climatique (ou sanitaire), l'administration publique est par ailleurs doublement concernée : 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), elle voit son fonctionnement interne perturbé. Ainsi, au-delà des possibles problèmes d'approvisionnement énergétique qui peuvent rendre compliquer l'exercice des missions ou de 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.

En matière de résilience, l'administration publique est, comme tous les autres secteurs, dépendante de ses fournisseurs (en énergie et en électricité notamment). Le développement des services publics numériques et du télétravail, s'il peut contribuer à réduire les émissions de GES, rend également 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.).

Ces exemples illustrent combien limiter son empreinte carbone ne conduit pas automatiquement à limiter son exposition aux risques.

La population comprendrait d'ailleurs difficilement qu'une transformation comme la dématérialisation des procédures, souvent présentée, en partie au moins, comme une façon de lutter contre le changement climatique en limitant les émissions de GES, conduise à des interruptions de service ou à des difficultés

⁹¹ « 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) »⁹¹, Public Sénat, février 2018 (<https://www.youtube.com/watch?v=0LJz3Brd5Oc> 2:25) ;

ultérieures justement liées au changement climatique ou à des contraintes d’approvisionnement énergétique.

Dans le même temps, ne pas agir parce que certaines mesures de réduction de l’empreinte carbone peuvent avoir un impact sur l’accessibilité des services, 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 à la fois 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 risques liés à la problématique climat / énergie.

Le dimensionnement de la réponse à ces différents enjeux nécessite dès lors un travail de prospective et d’évaluation des risques et de leur impact, qui doit impérativement intégrer une dimension territoriale : certains territoires sont plus exposés que d’autres aux événements extrêmes pour des raisons géophysiques (montagne, littoral) ou pour des raisons démographiques (zones peu denses, population âgée ou précaire). En ce sens, une attention particulière doit être accordée aux territoires ultra-marins compte tenu à la fois de l’exposition déjà importantes aux événements climatiques, de l’isolement, des vulnérabilités techniques (approvisionnement énergétique complexe) ou économiques.

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-renouvelables⁹². 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.

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, d’une organisation solide et rôdée, d’une capacité à se transformer souvent mésestimée parce que progressive plus que dans la rupture : 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 petite touche. Elle a su apprendre de précédents échecs : par exemple, dans le domaine de la santé publique, les leçons tirées de la canicule de 2003 qui ont conduit à développer de nouvelles procédures et une nouvelle coopération entre acteurs⁹³ et à limiter l’impact des épisodes caniculaires ultérieurs.

Nul doute que, de la même façon, des leçons structurantes seront tirées de la pandémie de Covid 19, sur la continuité pédagogique ou sur le maintien de certains services. Autre exemple : malgré des effectifs réduits ou des difficultés d’approvisionnements en matériel d’exploitation, il n’y a eu aucune rupture du service d’eau potable et d’assainissement notamment, et pas de problème de la qualité de l’eau. Mais une partie de cette réussite est due à une forte mobilisation des agents et un tel fonctionnement présente des fragilités importantes surtout si ce mode dégradé devient récurrent.

Il apparaît cependant aujourd’hui 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 en matière de transformation de l’action publique. Même lorsqu’on rentre dans des sujets précis, comme celui du numérique, la question de la dépendance d’une administration de plus en plus digitalisée et dématérialisée dans les outils numériques (et donc dans les ressources énergétiques pour les faire fonctionner) n’est pas (ou très peu) abordée, comme en témoigne la récente feuille de route « numérique et environnement » présentée par le gouvernement en février 2021 (cf. encadré en II.2.c).

Peu de documents (publics) approfondis existent aujourd’hui en matière de résilience, même si ces questions sont parfois abordées dans les documents stratégiques élaborées par certaines grandes collectivités. Suite aux récentes élections municipales ont également été créées dans certaines communes ou intercommunalités des délégations « résilience » (la communauté d’agglomération de Carcassonne a ainsi un vice-président délégué aux transitions écologiques, à la résilience et à la reconstruction). Côté

⁹² 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).

⁹³ <https://solidarites-sante.gouv.fr/sante-et-environnement/risques-climatiques/article/le-plan-national-canicule>

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 2020⁹⁴. 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 et en faire un « atout opérationnel » pour être mieux préparé ou moins dépendant que d'autres.

Rapport intermédiaire

⁹⁴ <https://www.defense.gouv.fr/actualites/articles/nouvelle-strategie-energetique-de-defense-consommer-moins-mieux-et-sur>

III – LES AXES DE TRANSFORMATION POUR DECARBONER L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Trois 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.

Au cours de la description de ces axes de transformation, seront mentionnés des points d'attention sur des risques éventuels. Ces éléments nourriront la partie IV de ce document relative aux leviers à mobiliser pour réaliser ces transformations.

1- Décarboner les biens et services consommés et les services fournis

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 et énergétiques au sein de l'ensemble de l'administration publique** : *A minima*, il convient de renforcer l'obligation de réaliser des bilans carbone portant sur l'ensemble des postes d'émission – et non plus sur les seuls scopes 1 et 2, [à terme tous les ans], d'établir un plan d'action et d'en suivre la mise en œuvre, et de l'étendre [à l'ensemble des entités,] [à toutes les entités de plus de ???] [à discuter : pour l'administration d'État, on peut imaginer de regrouper des entités trop petites, en raisonnant au niveau RBOP quand les UO sont trop petites par exemple ? Pour les collectivités, raisonner par intercommunalité pour les petites mairies ? Quid des petits établissements publics ? Faut-il imaginer des échéances différenciées i.e. un délai plus long pour les petites structures qui par ailleurs ont une empreinte carbone moindre ?]. Les modifications relatives aux obligations de réalisation de bilan des émissions de GES actuellement discutées et qui devraient se traduire par des évolutions réglementaires à l'été 2021 vont dans le bon sens, notamment l'obligation de prendre en compte les émissions indirectes significatives (c'est-à-dire la suppression de la distinction entre les scopes 1 et 2 et le scope 3).

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 IV.2.e et encadrés 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 III.3.a - d'identifier pour les entités de l'administration publique un « pilote » de la décarbonation).

- **Consolider les données sur le parc immobilier de l'administration publique et sa consommation énergétique** (cf. infra), **sur les 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 distinct 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 V), ce qui peut compliquer le lancement de mesures de transformation.

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. Il devrait ainsi engager, avec l'appui au besoin de l'ADEME, 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 décret⁹⁵ 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'OECP et dont les modalités sont fixées par arrêté⁹⁶), 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.

b. Réduire la consommation énergétique des bâtiments publics

- **Améliorer l'inventaire de l'immobilier public et de ses consommations**, ce qui 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 sujet⁹⁷, 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 en III.1.f), on ne dispose pas de vision consolidée du patrimoine immobilier – et encore moins des consommations - de l'immobilier des collectivités⁹⁸. En 2019, seules 21 % des communes disposaient d'un outil permettant de

⁹⁵ Article R2196-2 du code de la commande publique : https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000037729519 .

⁹⁶ Arrêté du 22 mars 2019 : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000038318714/>

⁹⁷ 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.

⁹⁸ 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

connaître et de suivre leurs consommations et leurs dépenses énergétiques. Les dispositifs ACTEE et CEP (cf. partie II.2.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 IV.2. sur la mobilisation et 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.

La création d’un observatoire de la décarbonation des collectivités (cf. proposition en § IV.2.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.

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.

- **Les efforts financiers de rénovation thermique lourde de l’immobilier public et de « travaux et mesures simples » doivent être poursuivis et accentués** puisqu’on a vu que les moyens dégagés aujourd’hui ne couvrent qu’une partie du parc immobilier public. **Il s’agit à la fois de permettre à moyen terme une réduction massive des émissions et d’engager rapidement des mesures susceptibles de permettre des économies « rapides »**. Certains estiment ainsi qu’une amélioration de la gestion quotidienne des bâtiments peut permettre de réduire de 20 %, voire davantage, la consommation d’énergie.

Par exemple, une partie du gaspillage énergétique provient d’un maintien fréquent de l’éclairage intérieur des bâtiments, bien après que leurs occupants ont quitté les lieux (il en est de même pour le chauffage et la climatisation). Des dispositifs automatiques d’extinction (minuteries) / réduction (thermostats) peuvent résoudre facilement ces questions ; une autre piste pourrait aussi consister à responsabiliser (y compris contractuellement) les entreprises prestataires de ménage et de gardiennage à ce sujet. D’autres mesures rapides peuvent être envisagées : discussion avec les agents sur les sources d’inconfort (courants d’air, etc.) peuvent permettre une meilleure application des températures de consigne, après réagencement des bureaux, travaux mineurs, etc.

- **L’objectif fixé par le décret tertiaire d’une réduction de 60 % des émissions en 2050 doit être rehaussé et viser une réduction à 90 % en 2050 [pour les bâtiments publics au moins] comme le proposait le projet Decarbonize Europe⁹⁹, de même que les objectifs de seuil de consommation énergétique à atteindre doivent être renforcés.** À discuter : Est-ce que cette proposition est pertinente ? Faut-il le faire pour tout le tertiaire ou seulement le public ?
- Ceci nécessite dans tous les cas une **véritable programmation**, au moins s’agissant de l’État et des établissements de santé, ce type d’outils étant, de par le principe de libre administration des collectivités, moins maniable pour traiter la sphère des collectivités de façon consolidée. À ce titre, alors que le décret tertiaire fixe un objectif ambitieux de réduction de 40 % de la consommation énergétique d’ici 2030, il paraît indispensable de se **fixer des jalons** (par exemple en 2025 et 2027) pour éviter de se retrouver « au pied du mur » à la veille de l’échéance de 2030.

Une telle programmation nécessite une stratégie immobilière de long terme pour l’administration publique : il s’agit en effet d’identifier, avant de lancer des travaux de rénovation, non seulement les bâtiments qui gaspillent le plus d’énergie, mais aussi les bâtiments qui ont vocation à être encore utilisés à moyen terme et évidemment d’articuler cette réflexion avec celles sur les usages de ces bâtiments, les fonctionnalités et le niveau de confort attendus, l’accessibilité, etc. L’État s’efforce, par le biais de la Direction de l’immobilier de l’État de disposer d’une telle stratégie au niveau national et au niveau local par

⁹⁹ <https://decarbonizeurope.org/wp-content/uploads/2016/11/7-Batiment-public-version-longue.pdf>

l'intermédiaire de schéma directeurs immobiliers¹⁰⁰, dont l'horizon – 5 ans – semble cependant trop court pour pouvoir s'articuler au mieux avec un plan de rénovation qui se fixe 2050 comme échéance. Il est cependant très difficile de réaliser un schéma immobilier à 20 ans, compte tenu des incertitudes sur les évolutions des politiques publiques et de l'organisation de la puissance publique (répartition des compétences entre État et collectivités par exemple). Du côté des collectivités, l'absence de stratégie immobilière est une réalité pour nombre d'entre elles et cela peut se comprendre s'agissant de petites collectivités : l'accompagnement dans cette planification immobilière est un des enjeux de l'appui à apporter aux collectivités (cf. partie IV.2).

La programmation et le calendrier de mise en œuvre d'un plan massif portant sur l'immobilier public devront être définis en priorisant les gisements de réduction des émissions les plus importants – ce qui suppose un état des lieux précis sur le parc actuel, cf. point précédent. Il sera aussi fonction de la capacité du secteur de la rénovation thermique à déployer des chantiers et du niveau de priorité de la rénovation thermique du parc tertiaire public par rapport à d'autres bâtiments (logements, etc.). Ces questions renvoient aux travaux transversaux de bouclage (matière, énergie, etc.) menés dans le cadre du PTEF par le *Shift Project*, qui visent à identifier des contraintes en matière de disponibilité des ressources physiques et des moyens humains pour le déploiement du plan de transformation.

Enfin, cette rénovation massive du parc immobilier administratif suppose de mobiliser une expertise en matière de maîtrise d'ouvrage au sein des structures concernées pour définir un bon séquençage des travaux et des investissements (et éviter d'acheter une chaudière puissante alors que des travaux d'isolation sont prévus à court terme, pour prendre un exemple concret),

- L'État et les collectivités pourraient également prévoir d'évaluer les consommations énergétiques de **tous les bâtiments publics de plus de 500 m² et de leur appliquer les objectifs du décret tertiaire**, ce qui permettrait de couvrir presque toute la surface de l'immobilier tertiaire public. La question de l'abaissement de ce seuil à l'ensemble du secteur tertiaire par modification du décret¹⁰¹ ne relève pas du secteur « administration publique » : l'administration publique – et notamment l'État s'il le souhaite, pour ses services et ses opérateurs - peut de toute façon s'imposer des objectifs plus ambitieux.
- [Suggestion de mesures pour l'immobilier non tertiaire, si l'enjeu est jugé important, bienvenues]
- **Réduction et optimisation des surfaces** : le Conseil de l'Immobilier de l'État dans son avis de février 2018¹⁰², 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 par ailleurs près de 25 % supérieure à la norme fixée. Ces questions renvoient à 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 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 faits 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. [Suggestion de proposition plus concrète bienvenue].

Des réflexions pourraient être menées sur la reconversion des locaux non occupés et des surfaces non utilisées et sur l'utilisation en dehors des heures de travail des surfaces tertiaires publiques. Des initiatives intéressantes en la matière ont déjà vu le jour : restaurants

¹⁰⁰ <https://immobilier-État.gouv.fr/les-grands-dossiers/schemas-directeurs-immobiliers>

¹⁰¹ Il s'agit d'une proposition de la convention citoyenne climat : <https://propositions.conventioncitoyennepourleclimat.fr/objectif/limiter-de-maniere-significative-la-consommation-denergie-dans-les-lieux-publics-privés-et-les-industries/>

¹⁰² https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/cie/publications/avis/Cie_2018-04_avis-transition_energetique.pdf

universitaires qui se transforment en espace de co-working, etc. Ces dispositifs doivent être creusés en lien par exemple avec le développement des tiers-lieux pour des agents en télétravail. La question de l'avenir de certains bâtiments anciens, dont la rénovation peut-être très coûteuse ou qui relèvent des réglementations relatives au patrimoine mises en œuvre par les architectes des bâtiments de France [a-t-on une idée de ce que cela représente ?] devra également être gérée. En effet, certaines règles empêchent ou compliquent la rénovation des certains bâtiments – sans parler des exigences légitimes en matière d'accessibilité ou de confort. Pour autant, l'option du départ de ces bâtiments (qui devraient sans doute, pour certains, être entretenus même s'ils ne sont pas utilisés), au profit de bâtiments neufs est contraire aux objectifs de réduction de nouvelles constructions portés par le *Shift Project*, qui alerte sur l'empreinte carbone de la construction elle-même. 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 CREBA¹⁰³, travaillent sur la restauration responsable du bâti ancien, c'est-à-dire la conciliation entre préservation du patrimoine et rénovation énergétique.

- **Mise en place de mesures de sobriété** : développer les éco-gestes en diffusant plus largement de l'information en la matière, basée par exemple sur la documentation de l'ADEME¹⁰⁴, appliquer les limites de température de chauffage définies par le code de l'énergie et expliquées sur le site du Ministère de la Transition Ecologique¹⁰⁵ mais pas nécessairement respectées aujourd'hui. 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. Par ailleurs, dans certains bâtiments (surtout anciens), l'application de la température de chauffage réglementaire n'est pas la garantie d'une maîtrise des consommations énergétiques en fonction de la localisation du thermostat : les discussions avec les agents peuvent permettre des ajustements organisationnels (agencement des bureaux, déplacement des thermostats, etc.) ayant un impact important.

[Faut-il remonter la température à partir de laquelle on peut utiliser une climatisation comme le propose la convention climat ? Sous quelles conditions éventuellement en tenant compte des enjeux de santé et confort des personnels ? Cf. projet engagé à la Réunion¹⁰⁶.]

- **Généraliser l'accompagnement des entités de l'administration publique** : d'après l'ADEME¹⁰⁷, les communes bénéficiant des services d'un conseiller en énergie partagé – cf. II.2.b - ont une consommation énergétique inférieure à la moyenne de 20 à 25 %. Ces résultats donnent à croire que le dispositif devrait être généralisé à l'ensemble des communes et non aux seules communes ou intercommunalités de moins de 10 000 habitants, quitte à rendre le service payant de façon progressive selon la taille des communes - pour s'attaquer aux 30 TWh annuels de consommation des bâtiments communaux, qui représentent 1/3 de la consommation énergétique des bâtiments publics. Il pourrait aussi être déployé dans les autres sphères de l'administration publique (à commencer par les intercommunalités qui ont des services communs avec les communes).

c. Décarboner les mobilités des agents

Si on peut lister un ensemble de mesure de nature à diminuer drastiquement l'impact carbone des mobilités des agents publics, que ce soit les mobilités 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 km domicile-travail parcourus en marche, vélo ou transports en commun, en covoiturage ou en autosolisme ; nombre de km de déplacements professionnels parcourus

¹⁰³ <http://www.rehabilitation-bati-ancien.fr/fr/outils>

¹⁰⁴ <https://www.ademe.fr/eco-responsable-bureau> ou <http://aqirpourlatransition.ademe.fr/particuliers/bureau/bons-gestes/economies-eco-gestes-anti-gaspi-bureau-meme-topo-qua-maison>

¹⁰⁵ <https://www.ecologie.gouv.fr/chauffage-dans-batiments#e1>

¹⁰⁶ Cf. https://www.leureunion.fr/wp-content/uploads/2020/05/Guide-Utilisateur-TEC-Tec-2020_005.pdf qui traite de la température de consigne, des codes vestimentaires, de ventilation, etc.

¹⁰⁷ ADEME. « Dépenses énergétiques des collectivités locales », 2017.

en train, en covoiturage, en autosolisme, en avion ; identification des alternatives disponibles et des contraintes éventuelles,...) : 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 mobilités - est pourtant indispensable à la fois pour que chaque structure mette en place les mesures les plus adaptées et pour disposer d'une vision globale des mesures les plus pertinentes 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 9 : Cartographier les mobilités et mettre en place des plans de mobilité

Pour mémoire, 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 proposée¹⁰⁸ de modifier l'article L2242-17 du Code du travail pour **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 dans ces schémas de mobilité les déplacements et l'accueil des usagers** le cas échéant.

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 - les entités à effectif important devraient aussi s'inscrire dans ce type de démarches territorialisées. Ceci permettrait d'atteindre des tailles critiques

¹⁰⁸ <https://propositions.conventioncitoyennepourleclimat.fr/objectif/impliquer-les-entreprises-et-les-administrations-pour-penser-et-mieux-organiser-les-deplacements-de-leurs-salaries-ou-agents/>

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 mobilités domicile – travail ou professionnels des agents permet aussi de peser sur les décisions prises par les « autorités organisatrices des mobilités », 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.

A noter qu'une mobilisation pertinente de ces outils suppose un accompagnement des structures (cf. propositions en la matière en partie IV.2), 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 mobilité de l'État et des établissements publics.

Exemple d'initiative déjà menée en ce sens : certains territoires ont récemment défini des plans de mobilité inter-administration, comme par exemple dans les services de l'État du territoire de Belfort¹⁰⁹ ou les services de l'État du futur pôle administratif de Viotte¹¹⁰.

Sur ces bases, un certain nombre de mesures pourraient être déployées, le cas échéant de façon adaptée aux différents contextes et dans le cadre des plans de mobilité :

- **Déplacements professionnels :**

- Remplacer les flottes de véhicules de service thermiques par de l'électrique à faible consommation, en introduisant immédiatement l'obligation, au moment du renouvellement, d'avoir recours en totalité à des véhicules à très faibles émissions, pour les véhicules de service et de fonction, pour l'État comme pour les collectivités territoriales (et non à hauteur de 50 % pour l'État et 30 % pour les collectivités comme c'est le cas aujourd'hui).

Le recours à des véhicules hybrides suppose une réflexion sur l'organisation de la gestion des véhicules et un accompagnement des agents pour 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,

De même une analyse précise des besoins doit permettre de limiter la puissance des bornes installées : il n'est pas nécessaire d'installer des bornes de recharge ultra-rapides pour une flotte de véhicules de services et qui se déplacent sur un territoire prédéfini qui peut être limité.

- Accompagner le critère relatif aux émissions ou à la consommation des véhicules de service d'un critère de taille et de poids pour limiter l'empreinte carbone de la phase de production et d'usage des véhicules. Par ailleurs, cette mesure prend un sens particulier pour l'administration publique d'outremer 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 que le fait que le « tout électrique » n'est pas une solution magique.

Ce critère de taille et/ou de poids devrait s'appliquer à l'ensemble des véhicules de services, y compris ceux des ministres, préfets, directeurs généraux qui ont

¹⁰⁹ <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>

¹¹⁰ <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>

aujourd'hui la possibilité d'avoir recours à des véhicules plus gros, mieux équipés, etc.¹¹¹ Au-delà de l'impact carbone de cette mesure (ces véhicules ne représentent sans doute qu'une 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 est un signe extérieur du statut, du pouvoir, etc.

- Fixer des obligations progressives d'utilisation de véhicules à faibles émissions pour les véhicules spécialisés, opérationnels et d'intérêt général dédiés à des missions spécifiques (véhicules des forces de l'ordre, entretien des routes, ramassage des ordures ménagères, etc.), 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 (cf. II.2.a). Dans un premier temps, un travail de caractérisation des différents usages de ces véhicules et des contraintes éventuelles quant au recours à des motorisations décarbonées (existence d'une offre, contraintes liées à l'autonomie éventuellement incompatible avec les missions) doit être mené. Si les missions régaliennes auxquels 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), cela n'exclut pas a priori la possibilité de recourir pour certaines missions a priori à ces motorisations. Par ailleurs, au-delà de l'empreinte carbone, la question de dépendance dans l'approvisionnement en carburants fossiles, qui fait courir un risque sur la capacité à mener ces missions régaliennes opérationnelles doit se poser, dans le cadre des travaux sur la résilience (cf. réflexions menées par le ministère des Armées par exemple évoquées en II.3).

À noter que le catalogue de l'UGAP propose déjà une offre de véhicules à émissions réduites pour des utilitaires et pour certains véhicules spécialisés (mais pas pour les véhicules de police municipale par exemple)¹¹².

- Rallonger la périodicité « normale » de renouvellement des véhicules pour la passer à 10 ans (au lieu de 7 ans), pour les véhicules électriques (l'idée étant de supprimer rapidement la flotte de véhicules non électriques).
- Mutualiser les flottes de véhicules entre structures, ce qui suppose de résoudre quelques obstacles juridiques (mutualisation budgétaire entre services de l'État, désignation d'une structure porteuse de la charge financière avec système d'« abonnement » des autres pour participer financièrement, dans le cas de mutualisation État-collectivité, ou État-opérateurs, etc. [Existe-t-il des exemples réussis entre services de l'État ? Entre collectivités ? État –collectivité ?])¹¹³
- Développer les alternatives à l'usage de véhicules de service, par exemple les « vélos de service »
- 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 par exemple – voire à d'autres salariés ?) : 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. [Contributions sur la faisabilité de ces points bienvenues].

¹¹¹ 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

¹¹² 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

¹¹³ 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) pose des difficultés accrues.

- Limiter les déplacements professionnels via le développement des outils de visio-conférences et du recours à ces outils (pour des réunions, formations en ligne, etc.) , le renforcement des critères à remplir pour justifier des déplacements en avion, au-delà de la substituabilité par le train. Cela peut nécessiter l'assouplissement de certaines règles d'obligations présentiels pour certaines instances officielles (par exemple pour les conseils municipaux ou les réunions des exécutifs des collectivités), protocolaires ou en matière de sécurité des conversations.

Par exemple pour les réunions internationales ou les déplacements en outre-mer, il ne s'agit 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.

Alternative à des règles strictes qui courent le risque d'être inadaptées à des cas particuliers et donc inappliquées, la fixation, 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) ayant vocation à diminuer dans le temps, peut être un outil utile (*cf.* encadré en IV.2.b).

- Remplacer les déplacements en avion sur le territoire national par le train (en reprenant l'engagement initial de prohiber le recours à l'avion si une liaison ferroviaire de moins de 4h30 – et non 3h - existe, comme prévu initialement dans le programme « services publics écoresponsables), privilégier les transports en commun (par exemple le train ou les réseaux de transports locaux à la voiture pour des déplacements court et moyenne distance) ou les mobilités douces (pour les déplacements professionnels urbains – à l'image de l'Élysée qui dispose d'une flotte de vélos électriques mis à disposition des personnels).

Pour éviter que la mesure relative au recours limité à l'avion sur le territoire national ne conduise à isoler les agents publics positionnés dans des territoires éloignés et juste en dessous de la limite des 4h30, diverses mesures doivent être envisagées : les organisateurs de réunions nationales ou régionales « physiques » ou les organisateurs de formation 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.

Cela peut également avoir un effet bénéfique sur la limitation des déplacements entre outre-mer et métropole sur lesquels un travail spécifique pourrait être mené pour combiner limitation des nombres de vol et maintien d'un lien étroit entre services ultra-marins et métropoles : limitation des délégations, regroupement des réunions en métropole pour éviter des déplacements fréquents, etc.

- **Déplacements domicile – travail :**

- Déployer le télétravail quand c'est possible (*cf.* encadré *infra*).
- Adapter les infrastructures et les locaux aux mobilités actives (présence de parking vélo sécurisé, déploiement des bornes de recharge électrique voire réduction des places de parking), communiquer autour du forfait « mobilités durables »¹¹⁴ et évaluer la pertinence d'une augmentation du montant de 200 euros retenu à ce stade pour les agents publics.

¹¹⁴ Cf. <https://www.fonction-publique.gouv.fr/forfait-mobilites-durables-de-200-euros-par-an-pour-trajets-domicile-travail-des-agents>

- Soutenir le recours au covoiturage de façon encadrée afin d'éviter le report modal des transports en commun (en mettant donc l'accent sur cet outil dans les zones peu denses ou sous-équipées en transport en commun).

Ces transformations se traduisent par un accroissement du recours au télétravail et de l'utilisation des dispositifs de visioconférences (pour des réunions, des formations, séminaires, etc.), avec des réflexions et des actions à mener pour limiter les effets rebond de ces nouveaux modes d'organisation et du renforcement de l'usage d'outils collaboratifs numériques (cf. encadrés ci-dessous).

Encadré 10 : Télétravail et réduction des émissions de GES

- **Le cadre réglementaire du télétravail dans la fonction publique**

Le décret n° 2016-151 du 11 février 2016¹¹⁵ 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 pas 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, illustre le fait que les modalités de déploiement du télétravail reposent largement aujourd'hui 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 2017¹¹⁶ : 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.

Le rapport de la DGAFP sur le déploiement du télétravail établi en 2018¹¹⁷ 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.

¹¹⁵ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000032036983/>

¹¹⁶ <https://www.fonction-publique.gouv.fr/resultats-generaux-issus-de-lenquete-sumer-de-2017>

¹¹⁷ https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/politiques_emploi_public/bilan-teletravail.pdf

- **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, les risques en matière de cohésion de la communauté de travail sont désormais bien présents dans les esprits (cf. *infra* notamment en partie III.3.b les propositions de mesures à adopter pour permettre un déploiement du télétravail dans les meilleures conditions).

Cette « expérimentation » forcée à grande échelle sera profitable pour mieux organiser un déploiement plus massif du télétravail, en gardant en tête que les enjeux seront accrus par le fait qu'il s'agira d'un mode de travail pérenne et non temporaire et exceptionnel comme pendant le confinement.

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. À ce stade, la DGAFP n'envisage pas de revenir sur les règles de présence minimale sur site compte tenu du risque d'isolement et de risques psycho-sociaux que cela représente. Une négociation avec les représentants du personnel sur le télétravail dans la fonction publique doit cependant avoir lieu au printemps 2021, qui pourrait rebattre les cartes.

- **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 annuels par jour de télétravail hebdomadaire (on raisonnera dans la suite en partant du principe que le télétravail n'est mis en œuvre que par journée complète).

Cela étant, il est indispensable de prendre en compte un certain nombre d'effets rebond – 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 – et de conséquences induites par le télétravail qui dépassent la seule question des transports. Une étude de l'ADEME de septembre 2020¹¹⁸ explore largement ce sujet.

Il en ressort les principales conclusions suivantes :

- 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 de fluide 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

¹¹⁸ 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.

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 (il est alors estimé à - 4 % de réduction des émissions).

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 travail a des effets quantitatifs très variables et peut même augmenter l'empreinte carbone d'une personne, par exemple lorsqu'elle 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 (en répartissant au maximum les présences dans la semaine, etc.). 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.

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 : ainsi, la réduction de la taille des logements, qui constitue un des axes de limitation des émissions liées au logement, sera plus difficilement acceptée par des personnes qui ont été encouragées à télétravailler. Les « tiers-lieux » (locaux mis à disposition des « télétravailleurs », maillant le territoire pour permettre à des salariés de télétravailler en dehors de leur domicile tout en limitant leurs déplacements) constituent une solution, mais leur utilisation par les télétravailleurs diminue d'autant l'impact du télétravail sur la réduction des distances de déplacement. Le développement du télétravail répond aussi 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 réduction des émissions.

- **Peut-on fixer un objectif de déploiement du télétravail ?**

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) compte tenu des éléments ci-dessus et de la diversité des missions des entités : le télétravail n'est ainsi pas massivement envisageable – et la réduction des surfaces encore moins - pour les établissements de santé ou les EHPAD (or la surface occupée par les bâtiments correspondant représente plus de 20 % de la surface occupée par l'administration publique), certains labos de recherches, les établissements pénitentiaires, les casernes militaires, les services techniques des collectivités, etc. [Existe-t-il une typologie des surfaces immobilières utilisées par l'administration publique par grand poste : *a priori*, hôpitaux, établissements d'enseignements, labos de recherche, casernes, prisons, et sans doute d'autres locaux – locaux des services techniques des collectivités - ne peuvent pas être facilement « contractés », même si des réflexions sont menées sur l'avenir des grands amphis pour l'enseignement supérieur.] Il n'est pas non plus souhaitable, au regard de l'expérience du Covid 19 de passer massivement à l'enseignement à distance.

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, et même si la « réunionite » est un travers de l'administration publique régulièrement dénoncé (davantage pour la longueur et l'inefficacité des réunions que pour le principe même de devoir se réunir), 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 présentielles avec tous les agents. Ceci 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, ou à des innovations organisationnelles 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 différents 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 – ce qui permet aussi de travailler sur l'objectif de résilience (cf. III.2.) 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. Ce travail 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 IV.2.).

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 télétravail¹¹⁹ et la mise en place d'une organisation de type « flex office ». Dans ce projet ambitieux, le télétravail est néanmoins limité à deux jours par semaine : 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 émissions liées au transport, mais aussi augmenter la population prête à s'inscrire dans une logique de télétravail. De son côté la préfecture de la Région Île-de-France a également développé un espace de co-working dédié aux agents publics¹²⁰.
- *[Autres exemples bienvenus.]*

d. Réduire les émissions liées à l'accueil des usagers

- La **poursuite des efforts de dématérialisation des procédures** (sans se limiter à la télé-déclaration, mais avec possibilité d'obtenir des documents en ligne, de suivre l'évolution de son dossier en ligne, etc.) devrait mécaniquement entraîner une poursuite de la baisse significative des déplacements des usagers dans des guichets de l'administration publique. Cela étant, de nombreuses procédures sont déjà dématérialisées et l'essentiel du potentiel de réduction des déplacements des usagers est peut-être déjà engrangé.

Encadré 11 : Point d'attention - maîtriser la dématérialisation des procédures

La dématérialisation des procédures (qu'elle soit justifiée par la volonté de réduire les émissions de GES ou par d'autres objectifs comme la réduction des coûts, la diminution des emplois, la sécurisation des procédures, etc.) peut avoir des conséquences importantes, positives comme négatives, en matière de service rendu à l'utilisateur – sans parler des questions de sécurité informatique et de protection des données.

La dématérialisation est d'autant mieux acceptée qu'elle « simplifie » par ailleurs les procédures (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). *A minima*, elle ne doit pas conduire à un transfert de la complexité de gestion d'un dossier de l'administration vers les usagers. Si la dématérialisation ne se limite pas à la télé-déclaration, elle peut permettre aux administrés d'avoir une vision de l'état de leur dossier / demande en temps réel sans se déplacer ou sans téléphoner (c'est le cas par exemple des services fournis par Ameli pour l'assurance maladie ou TelePAC pour l'instruction des aides aux agriculteurs). Autant d'améliorations potentielles du point de la grande majorité des administrés.

Mais l'obligation de recourir à l'informatique pour accomplir certaines procédures présente également un fort risque de non-recours pour une partie de la population. Des dispositifs d'accompagnement des administrés face à l'évolution des procédures ou pour l'accompagnement des personnes en difficultés face à des procédures dématérialisées doivent être mis en place, que cette difficulté soit de nature matérielle, physiologique ou psychologique. 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

¹¹⁹ 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>

¹²⁰ <https://profilpublic.fr/etap-le-1er-espace-de-coworking-entierement-dedie-aux-agents-publics/>

électronique, l'accueil physique et téléphonique représentait encore près de 60% des contacts entre les services des impôts et les usagers en 2019¹²¹.

Ces questions ne sont pas nouvelles et elles sont largement intégrées dans les doctrines de dématérialisation des procédures de l'administration publique, au sein de l'État et de nombreuses collectivités, comme en témoigne l'observatoire de la qualité des démarches en ligne¹²² 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 les appels à projet sur la transformation numérique de l'État et des territoires¹²³.

Reste que dans la pratique, 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 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 téléphonique¹²⁴. Cf. également encadré suivant sur l'accessibilité universelle des services publics.

En revanche, la question de l'impact carbone numérique de la dématérialisation est encore trop peu abordée¹²⁵ et elle 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 Relance¹²⁶.

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 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 (cf. III.1.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.

- **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. :

¹²¹ Voir https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/dqfip/Rapport/2019/ra2019.pdf page 44

¹²² <https://observatoire.numerique.gouv.fr/>

¹²³ 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

¹²⁴ 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.

¹²⁵ 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/>

¹²⁶ Cf. https://france-relance.transformation.gouv.fr/static/20201029_Plan-de-relance-transformation-numerique-de-l-Etat-et-des-Territoires_Livret-des-themes.pdf

- 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 vacances scolaires (notamment pour les établissements de santé, qui ne connaissent pas de saisonnalité dans leur fréquentation)
 - en **encourageant le recours aux mobilités individuelles actives** (parkings à vélo en nombre suffisants et sécurisés, suppression des parkings dédiés aux voitures puisque le levier du stationnement est un levier puissant¹²⁷) **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 co-voiturage** : places réservées sur les parkings, développement de logiciel de co-voiturage en lien avec la prise de rendez-vous dans des guichets ou pour les visites de musées, de parcs publics (ou information sur les dispositifs de co-voiturage 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** (via des enquêtes de satisfaction). Exemple d'initiatives en matière bienvenues : des services à guichets avec beaucoup d'usagers qui ont des outils de mesure pour calibrer les moyens humains mobilisés pour l'accueil en profitent-ils pour aborder la question des mobilités ? la question de la dématérialisation ?

Encadré 12 : Point d'attention - impact de la dématérialisation et du développement du télétravail en matière d'aménagement du territoire et d'accessibilité des services publics

Le **maintien d'une accessibilité universelle** est une exigence forte des citoyens et une condition de l'acceptabilité des transformations de l'action publique : la population et les agents publics eux-mêmes ne pourraient pas se rallier à une évolution organisationnelle, quelle qu'en soit la justification, qui rendrait certains services inaccessibles à une partie de leurs concitoyens.

Or, le déploiement du télétravail peut avoir pour conséquence immédiate de limiter la présence des agents sur les sites administratifs, et donc de limiter les rencontres physiques entre administrés (citoyens ou entreprises) et agents publics. L'augmentation du télétravail peut, on l'a vu, s'accompagner d'une volonté de diminuer les surfaces de bureaux, de regroupement de sites, etc. ce qui a également pour conséquence potentielle d'éloigner certains citoyens des services publics.

De même la dématérialisation des procédures peut automatiser le traitement de certains dossiers et limiter le nombre d'agents instructeurs, leur permettre d'instruire un dossier en télétravail, et conduit à limiter les accueils de guichet. Avec le déploiement de la « e-administration », les risques d'exclusion d'une partie de la population, que ce soit pour des raisons géographiques (zones blanches), économiques (précarité rendant difficile l'accès à un ordinateur ou à un *smartphone*), sociales et culturelles (difficultés d'utilisation des outils numériques), physiologiques (handicap visuel, grand-âge) ou psychologiques (handicap psychique, difficultés cognitives) sont importants et les alertes en la matière nombreuses¹²⁸.

L'amélioration de la qualité des démarches en ligne (cf. encadré précédent) est une piste et l'État s'y emploie et soutient les collectivités dans ces démarches, de même qu'il travaille sur la réduction de la

¹²⁷ 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.

¹²⁸ 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>

« fracture numérique » : 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 »¹²⁹. Dans le cadre du plan de relance, 250 millions d'euros ont été mobilisés pour « agir aux côtés des collectivités territoriales en faveur de l'appropriation du numérique par tous »¹³⁰ avec le recrutement de 4000 conseillers numériques France Services qui proposeront des ateliers d'initiation au numérique et la conception et le déploiement de kits d'inclusion numérique mis à disposition dans les bibliothèques, centres sociaux, mairies, tiers-lieux, associations caritatives, etc. Des moyens ont également été mobilisés pour l'amélioration de la qualité de la dématérialisation de certains services numériques et leur modernisation (dont la mise en accessibilité d'un site pour des personnes souffrant de handicap).

Mais, alors que le gouvernement affiche l'objectif de dématérialiser les 250 principales démarches administratives d'ici 2022, **remplir l'objectif d'accessibilité universelle** suppose aussi de traiter la question des citoyens qui ne pourront pas, même avec accès à des outils numériques et même avec des démarches en ligne simples et ergonomiques, faire une démarche en ligne pour les raisons déjà évoquées :

- **maintenir la capacité à fournir un accompagnement personnalisé** pour certaines catégories de la population ; il ne s'agit pas seulement de remplacer l'accueil physique par des dispositifs téléphoniques ou d'assistance en ligne plus ou moins automatisés, aussi performants soient-ils. En effet, ce sont les personnes les plus vulnérables et les déjà les plus susceptibles de rencontrer des difficultés pour accomplir leurs démarches administratives (personnes handicapées, personnes âgées, personnes en situation de grande précarité économique) qui rencontrent le plus de difficultés face à nouveau type de relation administration / usagers. La question se pose également pour les 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'examen en passant par la téléconsultation) et un recours aux secrétariats téléphoniques, de moins en moins dotés en personnel, de plus en plus difficile.

Des possibilités d'accueil physique doivent être conservées même si cette orientation se heurte cependant à la logique de fermeture et de regroupement des sites qui se poursuit. L'accueil téléphonique ou en ligne doit faire l'objet de formations spécifiques (*cf. infra* partie III.3.c). 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 cet engagement, comme celui de proposer sur tous les sites internet un numéro de téléphone, et fixé l'objectif de 85 % d'appels décrochés¹³¹. Reste à mettre en œuvre concrètement cet engagement, notamment par un travail de formation et de reconfiguration des missions d'accueil, d'accompagnement et de médiation.

- **maintenir un accès physique minimum sur tout le territoire** ce qui suppose la mise en place de dispositifs spécifiques. Le déploiement des « Maisons France Service » (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...) ¹³² sur tout le territoire depuis plusieurs années est une réponse intéressante qui paraît adaptée à la problématique, s'agissant des démarches administratives. Il y aurait aujourd'hui 1 123 espaces « ouverts ou labellisés » sur tout le territoire¹³³ et l'objectif affiché par le gouvernement est que chaque canton dispose d'une « maison France service », sous une forme ou sous une autre, d'ici 2022¹³⁴. L'Agence Nationale pour la Cohésion des Territoires a développé un programme « France Service »¹³⁵ d'accompagnement et de labellisation d'initiative comme les

¹²⁹ <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/numerique-98>

¹³⁰ Voir https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2021-02/20177-Guides%20maires-LIGHT_2.pdf – page 23

¹³¹ Voir https://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/dp_citp_vdef_1.pdf - page 27

¹³² Voir par exemple <https://cohesion-territoires.gouv.fr/maisons-de-services-au-public>

¹³³ Voir https://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/dp_citp_vdef_1.pdf - page 11.

¹³⁴ <https://www.gouvernement.fr/2-000-maisons-france-service-d-ici-a-2022>

¹³⁵ <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/france-services-36>

« Maisons France Service » ou le développement de guichet unique (y compris itinérants¹³⁶) 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 ».

A priori, aucune évaluation mêlant les conséquences environnementales (et notamment la question des émissions de GES) et l'impact en matière d'accessibilité des services, sur les différentes modalités d'organisation des maisons de services au public ou des projets de guichets uniques mobiles n'a été réalisée sur ce type de dispositif. Il ne s'agit pas de le remettre en cause au motif que les émissions induites sont importantes, d'autant qu'il s'agirait de les mettre en rapport avec les émissions évitées des déplacements des usagers, ce qui renforce la nécessité pour les entités publiques de travailler sur le poste « transport des visiteurs » du bilan carbone (cf. supra, § II.2.d). Au contraire, il convient de mesurer l'empreinte carbone des différents dispositifs en intégrant impérativement le scope 3 et notamment l'empreinte carbone des usagers (certaines « Maisons France Service » ont-elles évalué l'impact de ces dispositifs sur les déplacements des usagers vers des services de guichets ?), et ainsi de pouvoir arbitrer en connaissance de cause entre différentes options, avec peut-être pour conséquence d'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. Le rapport de la Cour de Comptes de juin 2018 sur la transformation de la Direction Générale des Finances Publiques regrettait ainsi que le réseau des services déconcentrés des impôts ne participe pas aux maisons des services au public, alors même que, si le maillage territorial des services des impôts reste dense, de nombreuses structures de ce réseau comptent un nombre réduit d'agents, ce qui n'est pas sans poser des difficultés¹³⁷. Y a-t-il des réflexions en cours en la matière ? Le réseau des impôts est-il désormais intégré dans les « Maisons France Service » ? Quels autres services pourraient être intégrés à l'éventail actuellement proposé ?

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 de services au public et des guichets mutualisés itinérants.**

Le regroupement des entités publiques sur des sites uniques, qui peut résulter de la volonté de réduire les surfaces de bureaux ou du développement du télétravail peut également avoir une conséquence importante 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. 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 fusion des régions pour des considérations d'efficacité mais aussi par volonté d'atteindre des tailles critiques pertinentes pour des projets de développement économique, ont posé les mêmes questions.

De la même façon que ce document propose (cf. III.3.a) que les conséquences en matière d'empreinte carbone et de résilience des choix de réorganisation des implantations de service soient systématiquement évaluées et intégrées dans le processus de décision, il convient également 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. Dans les deux cas, 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, l'intuition étant qu'on peinera souvent à trouver la solution optimale à tous points de vue.

Ces considérations renforcent aussi l'enjeu de résilience : un usager contrarié par certains aspects de la transformation (relation 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 climatiques (notamment les événements climatiques extrêmes) avec des possibilités d'interruption du service, etc. – et ce même si cette

¹³⁶ <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/dans-lavesnois-un-camion-france-services-parcourt-le-territoire-334>

¹³⁷ <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2018-06/20180620-synthese-DGFip-10-ans-apres-fusion.pdf> - page 12 et recommandation 6 page 19.

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'étude et d'un travail dédié.

e. Déployer la sobriété numérique

La dématérialisation de nombreuses procédures administratives et le recours accru au télétravail et aux outils numériques collaboratifs (visioconférence) ne font qu'accentuer la nécessité d'un travail approfondi sur la sobriété numérique de l'administration.

En effet, le *Shift Project* estime que l'augmentation de la consommation d'énergie pourrait être limitée à 1,5 % par an (au lieu de 9 % par an) en adoptant un certain nombre de mesures. Celles-ci ne se limitent pas à l'amélioration de la performance énergétique des matériels et services et concernent aussi un travail sur la demande et l'usage des outils numériques : allonger la durée de vie des équipements (allonger de 3 à 5 ans la durée de vie des ordinateurs portables professionnels diminue les émissions annuelles du parc de terminaux de 37 %), augmenter la part de smartphones « pro – perso », privilégier les plateformes de documents partagés aux envois de documents par mail – cf. rapport de 2018 du *Shift Project*¹³⁸), multiplier les sensibilisations et formations à la sobriété numérique et à la prise de conscience de l'impact du numérique sur le climat et l'émission de GES.

La mise en place de mesures ayant un impact immédiat (« *quick win* ») n'est pas suffisante et doit s'inscrire dans un travail global de mise en place d'une stratégie numérique coordonnée. Autrement dit, il s'agit de passer d'un numérique parfois instinctif (voire compulsif) à un numérique qui analyse les opportunités et évalue les risques et qui pilote sur ces bases les choix technologiques, 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 numérique¹³⁹ s'appliquent sans difficulté au secteur de l'administration publique, avec la spécificité liée la commande publique (cf. III.1.f), en ce qui concerne l'organisation à mettre en place pour conduire une stratégie de sobriété numérique, le diagnostic des émissions actuelles, l'analyse des besoins et des pistes d'actions d'optimisation et de sobriété conjuguant l'angle des usages (par les agents pour leur travail quotidien, par les usagers dans le cas d'applicatifs liés à la dématérialisation de certaines procédures) et celui des infrastructures, les critères de décision à appliquer à une évolution du SI pour tenir compte de l'impact environnemental, la nécessité d'avoir une approche globale des SI et des applications utilisées par une structure, les conditions de réussite et de mise en place de « chartes des usages », etc.

¹³⁸ <https://theshiftproject.org/wp-content/uploads/2018/11/Rapport-final-v8-WEB.pdf>

¹³⁹ Voir <https://theshiftproject.org/article/deployer-la-sobriete-numerique-rapport-shift/>



Figure 13 – Principes de gouvernance d'un système d'information durable

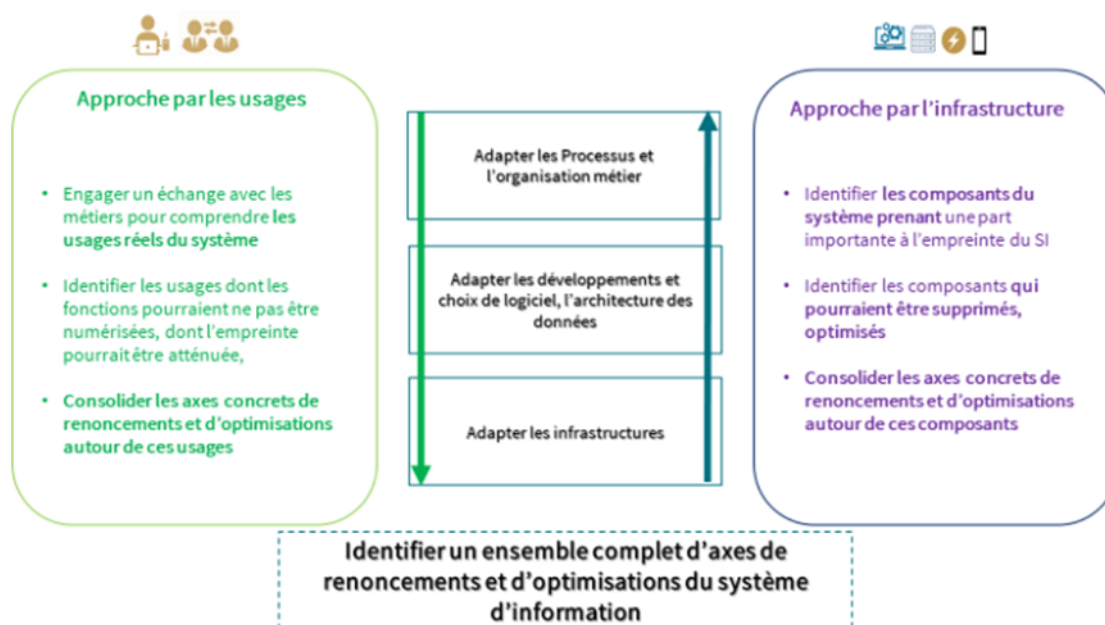


Figure 14 – Une double approche pour identifier les exigences d'atténuation : par les usages et par l'infrastructure.¹⁴⁰

L'État dispose déjà d'outils méthodologiques d'analyse des projets informatiques (méthode MAREVA¹⁴¹) qui peuvent intégrer la dimension de la sobriété numérique. 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 » se traduise par une intégration de tous les volets de la sobriété numérique : il ne s'agit de ne pas se limiter à l'écoconception mais d'intégrer la notion de résilience au changement climatique et à la raréfaction des énergies fossiles aux risques à analyser, d'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

¹⁴⁰ The Shift Project, production du groupe de travail

¹⁴¹ https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance-publique/files/files/documents/performance/controle_gestion/documentation/guides/15Guide_methodologique_MAREVA.pdf

même façon qu'on peut renoncer aujourd'hui à un projet au regard du bénéfice limité en matière de service rendu, etc.

Enfin, la question de la transition entre le système d'information préexistant et un système d'information « sobre » devra faire l'objet d'une attention particulière, notamment si cela suppose une évolution des applicatifs mis à disposition des usagers : cette question n'est pas propre à l'administration publique mais y prend une dimension particulière compte tenu de l'exigence forte de continuité de service.

Il convient dès lors, dans le cadre d'un projet de décarbonation de l'administration publique de généraliser rapidement ce type d'approche et d'utiliser rapidement les leviers disponibles :

- La stratégie « *de réduction de l'empreinte carbone du numérique public* » annoncée par l'État en février 2020 doit être précisée et elle 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.). [Le matériel informatique est-il aujourd'hui renouvelé trop fréquemment dans l'administration ?]

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 et appliquée que si elle est adaptée à chaque entité et discutée au sein des instances locales du dialogue social.

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 », elles 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).

- Sans attendre la finalisation puis la déclinaison concrète de ces démarches, qui nécessiteront un certain temps avant d'être opérationnelles partout, certains leviers, recommandables quelle que soit la stratégie de sobriété numérique finalement adoptée par les entités, peuvent rapidement être mis en place :
 - Les efforts en matière de commande publique en la matière, 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-obsolésence des produits, en ayant recours à des labels (par exemple le label « numérique responsable »¹⁴²), etc. Sur ce sujet, voir aussi les propositions ci-dessous – III.1.f - en matière de commande publique.

En ce sens, l'obligation d'achat de matériel issu du réemploi et de la réutilisation, issue du décret de mars 2021 n'aborde qu'une partie de la problématique de l'empreinte carbone de la commande publique en matière de numérique.

Ceci suppose un travail de mise à disposition des acheteurs publics de référentiels sur l'empreinte énergie / carbone des matériels. Les outils existants comme le « référentiel environnemental du numérique » établi par le *Shift Project* dans son rapport de 2018 ou le référentiel MATINFO du groupement d'achat de plusieurs universités¹⁴³ (existe-t-il d'autres référentiels pertinents ? Dans la base RAPIDD du CGDD ou ailleurs ?) pourraient dès à présent être mobilisés. **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 (cf. aussi IV.2. sur l'accompagnement des structures).

¹⁴² <https://label-nr.fr/>

¹⁴³ <https://www.matinfo-esr.fr/ecoinfo>

- Des efforts de sobriété en matière d'écoconception des sites internes (à l'image des travaux menés par la DINUM sur le sujet) peuvent dès à présent être déployés.
- Il en est de même de la sobriété en matière de renouvellement des équipements : le Shift Project recommande ainsi une période de renouvellement d'au moins 5 ans pour les ordinateurs et de 3,5 ans pour les smartphones.
- L'usage de méthodes d'évaluation des projets informatiques (type MAREVA après intégration de l'enjeu de la sobriété numérique) avant leur lancement doit être encouragé au sein de l'ensemble de l'administration publique et pas limité à la sphère État. [Les collectivités utilisent-elles cette méthode ? Ou une autre méthode ? Exemple de bonnes (et mauvaises) pratiques bienvenus.]
- 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.) doit être déployée massivement, en relayant les informations existantes de l'ADEME et les outils de communication annoncés dans la feuille de route de février 2021.
- Sur ces bases, les premiers jalons de « charte des usages » pourraient déjà être rapidement posés. De telles chartes doivent impérativement être élaborées par l'ensemble de la communauté de travail et discutée dans les instances de dialogue social pour avoir l'espoir d'être correctement appropriées et déclinées. Elles doivent surtout s'inscrire dans la stratégie globale de sobriété numérique de chaque entité et ne peut la précéder puisqu'elle doit être cohérente 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.
- La communication et la correspondance administratives (courriers ou courriels aux usagers) devrait par ailleurs être utilisée pour relayer des messages simples en la matière aux citoyens et usagers (individuels et entreprises) de l'administration, à l'image des signatures de courriels incitant à ne pas imprimer ces derniers (cf. les propositions en matière d'exemplarité en VI.6).
- Enfin, la question des règles d'archivage numérique des données administratives doit faire l'objet de réflexions (durée de conservation, modalités, etc.).

f. Réduire l'empreinte carbone de la commande publique et des prestations matérielles

- **La priorité est l'inclusion de critères carbone dans les achats publics**, notamment par le bien d'un renforcement des obligations en la matière (cf. encadré ci-dessous), afin d'encourager le recours à des biens, des services ou des travaux avec une faible empreinte carbone.

Par exemple, dans le cadre de l'effort massif de rénovation des bâtiments, des clauses sur les marchés de travaux devront être introduites non seulement sur les spécifications techniques des travaux attendus (puisque ce sera l'objet même de la rénovation thermique des bâtiments) mais aussi sur les 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.). Si les caractéristiques des matériaux utilisés sont des critères déjà utilisés (et qui font partie des critères d'analyse des projets dans le cadre des financements du Plan de Relance pour la rénovation énergétique), les critères relatifs à d'autres aspects de l'empreinte carbone des fournisseurs semblent peu répandus.

Mais des exigences peuvent aussi être introduites sur l’empreinte carbone du fonctionnement des délégataires de service public, qu’il s’agisse de l’exploitation de bâtiments pour les économies d’énergie, dans le domaine de l’eau ou des déchets ou dans le secteur du travail social (par exemple pour les Cap Emploi qui joue un rôle comparable à celui de Pôle Emploi pour les travailleurs en situation de handicap).

- L’introduction d’objectifs chiffrés ou d’obligation des moyens ne se traduira par des résultats concrets que si les acheteurs publics sont formés techniquement et juridiquement pour tirer parti au maximum de ces dispositions. En parallèle, **un appui et des outils juridiques, techniques et méthodologiques doivent être fournis à l’ensemble des acheteurs publics**, avec des clauses de marché type, etc. notamment en ce qui concerne les catégories d’achats publics auquel un grand nombre d’entités ont recours : équipements et services informatiques, restauration collective (écoles et universités, hôpitaux), véhicules, travaux (dans le cadre notamment du plan massif de rénovation thermique des bâtiments) et prestations d’entretien des locaux, etc. (*cf. infra* proposition relative à un centre de ressources – partie IV.2.). Cela passe également par la construction de référentiels techniques sur les facteurs d’émissions de différents type de matériel, travaux ou services permettant d’asseoir les choix sur des critères techniques solides. Enfin, 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.
- A l’image de l’instruction donnée par la circulaire du Premier ministre de novembre 2020 sur les caractéristiques des véhicules proposés dans le catalogue de l’UGAP (établissement public sous la tutelle de l’État, l’UGAP est une centrale d’achat public nationale généraliste auxquels État, collectivités, établissements de santé sont fortement incités à avoir recours), **l’État doit imposer à l’UGAP de limiter son catalogue, sur certaines fournitures et service, à des produits présentant certaines caractéristiques garantissant une empreinte carbone réduite** : fournitures et mobiliers de bureau, matériel médical, matériel informatique, etc. L’UGAP est labellisée « achat responsable » et est engagée dans une démarche de progrès en la matière¹⁴⁴ : si 78,7 % des marchés ont une clause environnementale, seuls 59 % des achats « présentent un aspect développement durable ». Atteindre 100 % à un court horizon semble un objectif réalisable, modulo la question du coût.

Les centrales d’achat territoriales mise en place par les collectivités au niveau régional (infrarégional ou interrégional) doivent entrer dans la même logique, à l’initiative des élus qui en assurent la tutelle. [Est-ce déjà le cas pour certaines d’entre elles ? Exemples bienvenus]

- **Sobriété, limitation et optimisation des 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. Vient immédiatement à l’esprit l’exemple (symbolique) des véhicules utilisés par les ministres, préfets, présidents de collectivités régionales, hauts-fonctionnaires à Paris ou en services déconcentrés, etc. : au-delà des efforts sur le type de motorisation, les grosses berlines suréquipées doivent être remplacées par des véhicules de plus petite taille et moins consommateurs. Si cela suppose un changement de mentalité sur les attributs et les signes extérieurs du pouvoir, c’est aussi un thème sur lequel l’administration pourrait être exemplaire et montrer la voie. Il convient également poursuivre les efforts en matière de limitation des véhicules de fonction au profit des véhicules de service mutualisés.

Ce type d’approche a aussi le mérite de compenser une partie du surcoût possible, pour les acheteurs publics, liés à l’inclusion de clauses environnementales dans les marchés publics (cf. partie V.1). Ainsi, plusieurs expériences menées dans des cantines ont montré que les efforts liés à la limitation du gaspillage alimentaire pouvaient compenser les surcoûts liés à l’achat de produits locaux et de qualité.

¹⁴⁴ https://www.ugap.fr/achat-public-responsable/achat-eco-responsable_4519580.html

- Les achats collectifs et mutualisés entre entités, le recours à des prêts entre entités (en ciblant notamment les fournitures à forte empreinte carbone) devrait être encouragé. [Exemples concrets bienvenus].
- Pour les agents ayant besoin d'un téléphone portable dans l'exercice de leur fonction, le principe d'un téléphonique unique utilisé à la fois pour un usage privé et professionnel pourrait être généralisé. Certaines structures financent déjà les forfaits téléphone et internet des 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 identique à celle dont dispose les agents publics dans leur vie personnelle, ce que certaines exigences de sécurité informatique compliquent. 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 (cf. III.1.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 au-delà, ce questionnement peut être l'occasion d'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.

- Au-delà des aspects relatifs à la commande publique, **plusieurs mesures complémentaires doivent être déployées dans la restauration collective publique** (cf. également travaux du secteur « agriculture / alimentation » sur le sujet) :
 - Accompagner les gestionnaires par des outils de calcul de l'empreinte carbone d'une assiette, etc. La documentation en la matière est déjà riche et de plus en plus importante, mais insuffisamment diffusée et partagée (cf. partie IV.2.).
 - Rendre obligatoire dans toutes les cantines l'information sur l'empreinte carbone des différents aliments et ordres de grandeur associés : cela permet de faire de l'éducation à l'alimentation, mais aussi de pousser les usagers (quand ils ont un levier en la matière, dans les RIA par exemple, mais aussi au travers des représentants des élèves et étudiants dans les instances des établissements d'enseignements), à peser sur les décisions en la matière. Ces informations pourraient passer par les dispositifs d'information des parents sur les menus des cantines et l'origine des produits¹⁴⁵,
 - Etendre le périmètre d'application des mesures législatives actuelles (cf. encadré sur la restauration collective en II.2.e) pour inclure une partie voire la totalité des restaurants collectifs servant moins de 200 couverts en moyenne.
- S'agissant de **l'éclairage public**, les actions à mener sont connues : extinction nocturne (une coupure de minuit à 6 h permet d'économiser 50% d'énergie) plutôt destinée aux petites communes ou les enjeux sécuritaires sont moindres ; rénovation du parc d'éclairage par des appareils équipés en LED (mesure qui permet d'économiser 50 à 80 % d'économie en cas 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 de la Comptes sur le sujet¹⁴⁶, ce qui renvoie souvent à l'accompagnement des communes, par exemple par des syndicats d'énergie (cf. aussi partie IV.2.).

¹⁴⁵ Voir par exemple l'appi OccitaMiam du Conseil régional Occitanie : <https://www.tarn.educaagri.fr/fonlabour/occitamiam/>

¹⁴⁶ <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/55052>

Encadré 13 : Renforcer les obligations « bas carbone » en matière de commande publique

Comme exposé précédemment (*cf.* II.2.e), les dispositions en vigueur en matière de commande publique posent le principe d'une prise en compte de critères environnementaux et pour les « gros » acheteurs imposent une réflexion sur le sujet traduite dans un schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables. Elles imposent des obligations s'agissant des véhicules de service et de l'alimentation dans la restauration collective publique.

A ce stade, le projet de loi (PJL) « climat et résilience » déposé à l'Assemblée nationale le 10 février dernier reste dans le registre des obligations de moyens dans l'article 15147 consacré à ce sujet, renforçant les obligations de moyens en prévoyant une prise en compte de critères environnementaux dans les conditions d'exécution des marchés publics et des contrats de concessions, dans les spécifications techniques des appels d'offre et dans les critères d'analyse des offres.

Une proposition de loi (PPL) sur le numérique en cours d'examen (et voté au Sénat en première lecture le 13 janvier 2020) rajoute la notion de durabilité des produits et de sobriété numérique au Schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables. Elle introduit également 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.

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.

Le ministère de l'Écologie, en réponse à une question écrite parlementaire¹⁴⁸, reconnaît lui-même que, pour choisir l'offre économiquement la plus avantageuse, intégrer dans l'analyse du coût les externalités environnementales, relève d'une « *approche, dite du « coût du cycle de vie », [qui] est cependant d'une mise en œuvre complexe* ».

Pour aller plus loin – ce que proposaient les membres de Convention citoyenne climat¹⁴⁹ - plusieurs pistes complémentaires aux dispositions du PJL « climat et résilience » pourraient être explorées :

- L'objectif de limitation de l'impact environnemental devrait être plus clairement réaffirmé et avoir sa place autant que l'objectif de maîtrise des coûts dans les objectifs généraux de la commande publique. Cela peut passer par la révision du titre préliminaire du code de la commande publique, par exemple 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.* » L'objectif de préservation de l'environnement (ou de sobriété énergétique, etc.) pourrait même être inscrit au côté de ceux d'efficacité et de bonne utilisation des deniers publics. Si l'approche économique permet d'intégrer un coût des externalités environnementales, il serait beaucoup plus fort en matière de signal politique de faire de l'impact environnemental un objectif explicite. Cela légitimerait la capacité à inscrire des objectifs environnementaux dans l'expression des besoins (ce qui supposerait sans doute de modifier les articles du code sur ces sujets) qui se déclinent ensuite dans les spécifications techniques, les conditions d'exécution, etc. Il ne s'agirait plus de faire du critère environnemental un paramètre qui peut être pris en compte mais un objectif en lui-même.
- Les membres de la convention citoyenne climat ont proposé 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, ce qui éviterait que la « prise en compte » d'un critère environnemental reste à l'état de principe : cette proposition (quitte à discuter du niveau de pondération) devrait être intégrée dans le code de la commande publique et ses textes

147 https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b3875_projet-loi#tocUniqueId18

148 <https://questions.assemblee-nationale.fr/q15/15-19968QE.htm>

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

d'application. D'autant que 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, une offre ne peut être retenue qu'à condition d'avoir obtenu au moins quatre dixièmes de la note maximale sur ce critère environnemental.

- Au-delà de la question du niveau de pondération, l'impact d'une telle mesure dépend de la capacité à fixer un critère environnemental pertinent et réellement « contraignant ». Pour cela, au-delà de la formation des acheteurs publics et la mise à disposition de « clauses environnementales type », plusieurs outils de nature réglementaire ou normative doivent être mobilisés :
 1. Mener un travail technique dans l'esprit du 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 de l'arrêté de mars 2019 qui l'accompagne¹⁵⁰. Ces textes 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 de faire une comparaison « économique » intégrant l'empreinte carbone des véhicules.
 2. La constitution d'indices de réparabilité ou de durabilité, en cours de développement notamment sur des fournitures numériques, doit être développée : ce type d'exercice pourrait être mené sur d'autres catégories d'achats publics (alimentation par exemple, mais cela peut concerner aussi des marchés de travaux, du matériel spécialisé dans les établissements de santé ou pour la gestion des déchets, l'entretien des routes ou des parcs et jardins, etc.) pour faciliter la tâche des acheteurs (et des soumissionnaires), rendre les exigences environnementales et l'analyse des offres transparentes. L'objectif à terme pourrait être de constituer un indice de « score carbone » pour de nombreux produits – et pas seulement à l'usage des acheteurs publics.
 3. Inciter fortement dans les instructions données aux acheteurs publics (par exemple par circulaire pour l'État ou par le biais des associations d'élus pour les collectivités) 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 permet là aussi 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. Il convient toutefois d'éviter la multiplication de labels « coquilles vides », ce qui pourrait passer par un développement de label AFNOR sur le sujet et par un travail de l'ADEME pour analyser régulièrement les différents labels existants et la réalité de leur ambition, à l'image du travail que cette agence mène déjà sur des labels grande consommation¹⁵¹.
- Enfin, les objectifs actuellement imposés à l'ensemble des administrations publiques en matière de commande publique pourraient être renforcés, complétés et étendus :
 - au lieu d'imposer seulement 50 % de motorisation à faible émission au moment du renouvellement de la flotte pour l'État et ses opérateurs et 30 % pour la sphère des collectivités, l'obligation de n'avoir recours qu'à des véhicules à faible émission permettrait d'avoir un parc « propre » au plus tard en 2030.
 - Les obligations en matière d'alimentation pourraient être précisées dès lors qu'elles ne garantissent pas forcément une diminution de l'empreinte carbone. Cela pourrait passer par le biais de l'établissement d'un « plafond carbone » (on utilise souvent le terme, qui peut être ambigu, de « budget carbone » - cf. partie IV.2.b) pour les repas distribués par une cantine sur une période donnée, plafond qui serait revu à la baisse régulièrement. Cela suppose évidemment d'avoir une grille de référence permettant de calculer l'empreinte

¹⁵⁰ <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000023950609/> et <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000038318601/>

¹⁵¹ <https://agirpourlatransition.ademe.fr/particuliers/labels-environnementaux>

carbone d'un repas en fonction des aliments consommés, de leur mode de production et de leur provenance.

- Les obligations en matière d'achats de matériels numériques doivent être renforcés via notamment le recours à des appareils porteurs de logos environnementaux (TCO, EPEAT, label Ange bleu,...).
- L'obligation de recourir à des achats publics à « haute performance énergétique » prévue par le code de l'énergie suite au décret d'avril 2016¹⁵² devrait être [précisée] [renforcée] [contrôlée et mise en œuvre] [la définition de « haute performance énergétique utilisée comme référence devrait être revue].

Le bon équilibre entre obligations de moyens (recours à des clauses, des labels) 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 (par exemple pour le matériel informatique reconditionné, de nombreuses administrations considérant l'objectif fixé impossible à atteindre pour des raisons pratiques) et peut être contre-productive s'il est mal calibré et inatteignable, ou si ceux qui sont censés le mettre en œuvre ne sont pas accompagnés, outillés et formés.

Nota bene :

Les règles européennes en matière de marchés publics imposent 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 (car on peut démontrer un gain économique de court, moyen ou long terme au choix d'une offre décarbonée) mais là encore, plutôt que d'avoir recours à des méthodes indirectes, la France pourrait ouvrir un débat au niveau communautaire sur la rédaction « économiquement la plus avantageuse » - cette modification serait peut-être nécessaire pour introduire une partie des propositions évoquées ci-dessus, même si a priori rien n'empêche un État membre de fixer des règles plus strictes que le niveau communautaire (par exemple l'obligation d'intégrer un critère environnemental).

Il est par ailleurs aujourd'hui compliqué d'imposer explicitement un critère d'approvisionnement local (pour l'alimentation dans les cantines, mais aussi pour d'autres fournitures, ou pour des marchés de travaux ou de service) se traduisant par une distance entre l'acheteur et le fournisseur, critère considéré comme potentiellement contraire aux obligations communautaires en matière de commande publique qui traite l'Union Européenne comme un marché unique dans lequel toute mesure de « 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 (on peut en effet imaginer que la distance plus longue à parcourir par un fournisseur plus éloigné soit compensée par un mode de transport plus décarboné, 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 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).

De nombreuses entités du secteur administration publique ont mené des réflexions sur les propositions de décarbonation évoquées ci-dessus, des déplacements à la commande publique en passant par la gestion des bâtiments, à petite ou grande échelle. C'est d'autant plus le cas qu'une partie des mesures préconisées répond également aux exigences d'amélioration du service rendu, d'efficacité de la dépense publique et d'économies budgétaires qui guident les projets de « modernisation » de l'administration

¹⁵² <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGISCTA000032374889/2016-04-09>

depuis de nombreuses années. Mais ces actions restent souvent éparpillées et la plupart du temps non coordonnées. 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.

En 2020, l'État a cependant lancé une initiative, le programme « services publics éco-responsables », qui fixe un certain nombre d'objectifs, applicables à tous les services de l'État (y compris les établissements publics et opérateurs) visant à la réduction des émissions de GES. Cette initiative a le mérite de couvrir la plupart des postes significatifs d'émission de GES de l'administration publique.

Pour autant, elle manque parfois d'ambitions s'agissant des objectifs fixés, reprenant des objectifs préexistants ou se limitant à des sujets « symboliques » (papier recyclé, voiture des ministres, etc.). Par ailleurs, elle ne couvre que l'État et reste optionnelle pour les opérateurs de l'État, pour la fonction publique hospitalière. Quant aux collectivités, elles peuvent également reprendre les engagements à leur compte de façon volontaire. L'encadré ci-dessous détaille plus précisément le programme, ses limites et des axes d'amélioration.

Encadré 14 : L'initiative « Services publics éco-responsables » 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 circulaire¹⁵³ du Premier Ministre initie la démarche "Services publics écoresponsables"¹⁵⁴. 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 recoupent 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 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

¹⁵³ <https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/44936>

¹⁵⁴ <https://www.ecologie.gouv.fr/services-publics-ecoresponsables>

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 »¹⁵⁵ qui est le plus souvent désigné comme correspondant.

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 posent 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 complet¹⁵⁶. 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 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 un réseau des correspondants « services publics écoresponsables », etc., la communauté des agents reste balbutiante puisque seulement 400 agents (sur les 2,4 millions concernés par la démarche) sont inscrits sur la plateforme d'échange dédié au programme.

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

- Compte tenu de la gouvernance et en l'absence de dispositifs de « sanction » (cf. partie IV.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 douteuse, d'autant plus qu'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. Alors que le programme n'est pas présenté comme une priorité politique de premier rang (le n'est pas évoqué dans le compte-rendu du comité interministériel de la transformation publique de février 2021¹⁵⁷ et le communiqué de presse d'annonce du bilan est minimaliste¹⁵⁸), 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 III.3.a). Le bilan publié en 2020 ne cache d'ailleurs pas la nécessité d'« affiner la gouvernance ».

¹⁵⁵ <https://www.ecologie.gouv.fr/hauts-fonctionnaires-au-developpement-durable>

¹⁵⁶ <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

¹⁵⁷ 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

¹⁵⁸ <https://www.ecologie.gouv.fr/comite-suivi-services-publics-ecoresponsables>

- Si les moyens 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 V. sur l'estimation des coûts 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. Dès que l'État cherchera également à communiquer sur l'avancée du projet, c'est aussi une occasion de faire de la pédagogie sur les mesures efficaces, les gisements de réduction des émissions, les ordres de grandeur, etc. : l'outil de *reporting* devra être construit dans cette optique.
- 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.
- 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 IV.2.b. 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 France) reprennent à leur compte ces engagements et inciter leurs adhérents à s'engager dans la démarche.
- Enfin, certains objectifs fixés devraient être revus à la hausse, comme on l'a vu tout au long des parties II. et III.

Le programme « services publics éco-responsables » pourrait être un point d'appui utile pour construire un programme plus ambitieux de décarbonation, en renforçant les engagements et les actions, en étendant au maximum sa portée sur l'ensemble de l'administration publique, et en le complétant de mesures concernant la résilience et de mesures organisationnelles dont il est largement dépourvu aujourd'hui (la question n'est abordée que s'agissant d'une stratégie numérique). Ces défauts traduisent également la nécessité de mobiliser un certain nombre de leviers parmi la palette de ceux évoqués dans la partie IV.2 de ce rapport.

2- Renforcer la résilience de l'administration publique

L'administration publique doit pouvoir continuer à assurer ses missions essentielles en situation de crise (cf. partie II.3). 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. Pour cela, un certain nombre de transformations doivent être mises en place.

a. Identifier les risques et les enjeux de résilience pour mieux se préparer

- **Développer des exercices de prospective sur l'évolution du climat et les enjeux de résilience qui en résultent**, afin évidemment de renforcer la capacité de planification publique, dans une optique d'atténuation du changement climatique et d'adaptation aux effets de celui-ci, **en intégrant systématiquement les conséquences des scénarios étudiés sur le fonctionnement de l'administration elle-même**. Les travaux en la

matière pourraient être coordonnées par le Commissariat au Plan ou France Stratégie, en lien avec le Haut Conseil pour le Climat ;

- **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 accentuer la maîtrise des activités d'une structure, l'efficacité de son action et l'utilisation efficiente de ses ressources en prenant en compte de manière appropriée les risques 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). Il repose sur l'identification de ces risques, au travers d'une cartographie, la caractérisation de la gravité de ceux-ci et l'établissement de plans de maîtrise des risques, c'est-à-dire de plans d'actions (souvent appelées « actions correctrices ») visant à limiter les risques ou leurs effets. Cet outil, initialement déployés 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 structure¹⁵⁹.

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 fonctionnement¹⁶⁰. Les services de l'État sont soumis à l'obligation de réalisation du contrôle interne¹⁶¹. 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 obligatoire¹⁶² - n'est semble-t-il pas une obligation).

Cela suppose d'y consacrer des moyens humains plus conséquents qu'aujourd'hui (probablement sans impact majeur sur le niveau de l'emploi public), mais surtout que l'exercice du contrôle interne soit réellement « sponsorisé » au niveau des instances de direction des structures 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, au moins au sein de la sphère État, par un changement de mentalité sur la question des « risques » puisqu'aujourd'hui la priorité est donnée – pour ne pas dire exclusivement - sur les risques budgétaires et comptables, au détriment des risques « métiers » (comme le pointe régulièrement la Cour des Comptes¹⁶³). [A discuter : le contrôle interne est-il un outil suffisamment opérationnel ? Quels autres outils du même genre ordre ? Quid du contrôle interne dans les collectivités ? Est-ce une obligation ?].

- **Développer les exercices de simulation de crise « climatique » pour vérifier l'efficacité des plans de continuité de service ou plans de continuité de l'activité** et en tirer les conclusions en matière de procédures ou d'organisation.

L'expérience acquise pendant la pandémie de Covid 19 peut sans doute être utilement mobilisée pour identifier les points faibles en matière notamment de passage massif au travail à distance d'un instant à l'autre ou presque. De la même manière, les conclusions tirées des dysfonctionnements au moment de la canicule de 2003 ont permis d'améliorer considérablement les procédures (au sein du système de santé mais aussi dans les mairies pour identifier les personnes à risque et assurer un suivi en cas de canicule) qui ont montré leur efficacité lors d'événements caniculaires plus récents. Il n'y a donc pas de fatalité mais des mesures à prendre et à tester.

¹⁵⁹ Voir <https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/performance-gestion-publiques/contrôle-interne>

¹⁶⁰ 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.

¹⁶¹¹⁶¹ Décret du 28 juin 2011 - <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000024278160/>

¹⁶² 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/>

¹⁶³ 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>

Sans attendre les conclusions précises des travaux de prospectives et leur déclinaison par mission ou territoire, il apparaît que des grands principes peuvent déjà guider l'administration publique (comme de nombreux autres secteurs serviciels ou industriels).

b. Limiter les dépendances

- **Limiter la dépendance dans des ressources et services extérieurs pour le maintien en conditions opérationnelles des outils numériques** utilisés par les agents publics ou mis à la disposition des usagers ;

Encadré 15 : Focus sur la question de la dépendance numérique de l'administration publique

Une conclusion logique des réflexions sur le caractère central du maintien en condition opérationnelle des outils numériques utilisés quotidiennement par l'administration publique ou mis à disposition des usagers serait que l'administration maîtrise, de l'infrastructure à l'interface usager (qu'il soit un agent public ou un citoyen), la totalité des infrastructures (quitte à ce que certains réseaux internes ne soient pas reliés à internet) et des outils.

Cela pose néanmoins un certain nombre de questions pratiques au-delà de la question des compétences et moyens à mobiliser pour mener des projets SI potentiellement très lourds :

- Jusqu'où irait une telle souveraineté ? Faut-il bannir l'usage de Microsoft et n'utiliser que des systèmes d'exploitation « libres » ? Faut-il aller jusqu'à fabriquer ses propres ordinateurs ou serveurs ?!
- Comment procéder pour les téléphones portables ? Faut-il fabriquer ses téléphones ? Disposer d'un réseau parallèle ?
- Si on va jusqu'à créer des systèmes de messagerie, de visioconférence, et des outils collaboratifs propres à l'administration publique, quel serait alors le périmètre couvert ? L'obligation de les utiliser serait-elle permanente ou réservée aux périodes de « crises » ? Comment conjuguer interopérabilité avec les interlocuteurs extérieurs (collectivités, entreprises, professions libérales dans le domaine de la santé, etc.) et sécurité informatique et protection des données ?
- 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 Santé¹⁶⁴).

Autant d'interrogations qui ne sont pas nouvelles puisque le ministère des Armées ou de l'Intérieur se les sont déjà posées pour des questions de sécurité et de résilience face à des 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

¹⁶⁴ <https://esante.gouv.fr/interopabilite/ci-sis/enjeux>

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'État¹⁶⁵.

Une option alternative consisterait à travailler sur le contenu non seulement des cahiers des charges (résilience des infrastructures) mais aussi des engagements de service proposés par les fournisseurs de matériel et de services numériques (par exemple, avoir des équipes de maintenance et d'appui suffisamment proches, etc.). Cela peut supposer des négociations directes avec les grands opérateurs du secteur, avec un risque de 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 test, 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. Au niveau multilatéral, des réflexions sont d'ailleurs menées sur l'ouverture de discussions avec des grands acteurs privés (dont les géants du numérique) sur ce qui peut être 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 tous les cas, cette question très structurante sur le long terme suppose des arbitrages complexes entre des options très différentes, sans qu'on dispose d'un véritable recul ou de références contrefactuelles.

- **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). Comme le coût financier et surtout l'empreinte « carbone » d'une telle exigence risquent d'être excessifs, il convient de **mettre en place des modalités d'utilisation en mode dégradé permettant de maintenir opérationnelles les fonctionnalités essentielles**. Ceci suppose un travail de priorisation qui renvoie à une approche systémique des risques climat / énergie, qui se déclinerait ensuite sur l'architecture des systèmes d'information.

En effet, au sein de l'empreinte numérique des systèmes d'information, les réseaux (« tuyaux » dans lesquels transitent les flux de données) ont une empreinte carbone plus importante que les flux de données eux-mêmes, ce qui veut dire que limiter les flux de données n'a 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 capable de gérer un pic du 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 de l'empreinte 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. Cela peut passer par l'instauration de « chartes d'usage du numérique » ou de limitations automatiques de certains usages ou de certaines fonctionnalités qui seraient différenciées selon les contextes (par exemple en période de télétravail imposé ponctuellement, certains usages seraient limités). Commentaires bienvenus : des démarches de ce type ont-elles déjà été testées ?

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 des circuits d'approvisionnement pour limiter la dépendance dans 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

¹⁶⁵ 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 liés au changement climatique ou à la raréfaction des énergies fossiles.

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.

S'organiser pour gérer un approvisionnement électrique intermittent ou moins régulier

À compléter. Suggestions et exemples de mesures bienvenus.

c. Adapter l'organisation territoriale, les missions et les moyens à la vulnérabilité « climat – énergie » des territoires

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 le 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 permettre 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.

3- Se réorganiser, travailler autrement et former les agents

Les actions évoquées précédemment pour conduire à la décarbonation de l'administration publique et améliorer sa résilience suppose une réflexion sur l'organisation de l'administration publique dans son ensemble et de certaines entités en particulier : il s'agit en effet, tout en limitant son empreinte carbone dans un contexte de menaces environnementales et matérielles, de pouvoir assurer en permanence son rôle, qu'il s'agisse de la conception des politiques publiques ou de la recherche, des missions de service publique (sécurité civile, etc.) ou des services au public dans leur diversité (délivrance de titre administratif, enseignement, soins, cantines, etc.).

Or le déploiement du télétravail, le regroupement de sites entre différents services d'une même administration ou entre administrations pour rationaliser l'utilisation des bâtiments, la limitation des déplacements professionnels ou la dématérialisation des procédures sont autant de sujets qui ont des conséquences fortes sur l'organisation du travail et modifient significativement la relation avec les usagers.

Dans ce contexte, il convient de :

a. Mettre l'enjeu de la décarbonation au cœur de l'évolution de l'administration

- **Faire de la décarbonation une des axes explicites et prioritaires de la modernisation de l'administration publique, au côté des objectifs d'amélioration du service rendu aux citoyens et d'efficacité.**

La transformation de l'action publique est une ambition politique récurrente du gouvernement ou des élus des collectivités territoriales. La décarbonation doit faire partie des priorités explicites de cette transformation.

Au niveau de l'État, il est frappant de constater que la décarbonation n'était pas abordée dans le projet « Action Publique 2022 » lancée par le gouvernement après les élections de 2017 (cf. encadré *infra*). On peut s'étonner également de voir que le comité interministériel de la transformation publique de février 2021 n'aborde absolument pas le sujet¹⁶⁶, alors même qu'en parallèle se développe l'action « services publics éco-responsables »¹⁶⁷.

Il est indispensable que la transformation de l'organisation interne ne soit plus abordée comme relevant d'abord d'un enjeu budgétaire et que les enjeux de décarbonation et de résilience soient intégrés explicitement dans les missions et les objectifs du ministère chargé de la fonction publique et de la transformation de l'action publique. Ce n'est pas le cas aujourd'hui dans le décret d'attribution du ministère de la Transformation et de l'Action Publiques¹⁶⁸, ni dans celui de ses bras armés que sont la DITP¹⁶⁹ ou la DINUM¹⁷⁰, ni encore dans le décret d'attribution de la DGAFP.

Encadré 16 : Action publique 2022171 : un programme de transformation de l'action publique qui n'intègre pas la nécessité d'une transformation bas-carbone et résiliente

Action publique 2022 (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 comme prioritaires sont conduits de façon interministérielle : simplification et amélioration de la qualité des services, rénovation du cadre des ressources 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 FTAP¹⁷²), 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.

Il ne s'agit pas ici de mésestimer d'autres priorités d'évolution du fonctionnement de l'administration telle que l'amélioration du service rendu aux usagers (sur lequel ce rapport insiste en partie III.), 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, comme on le verra dans la description de l'administration post-transformation, il semble possible de concilier ces différentes priorités.

¹⁶⁶ 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).

¹⁶⁷ 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.

¹⁶⁸ <https://www.transformation.gouv.fr/le-ministere/missions>

¹⁶⁹ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042121510/>

¹⁷⁰ <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000039281619/>

¹⁷¹ <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>

¹⁷² <http://www.modernisation.gouv.fr/action-publique-2022/comprendre/700-millions-deuros-pour-transformer-laction-publique>

Il reste qu'alors que les priorités données à un service (en matière de politique public comme de fonctionnement), l'attention collective accordée à une priorité est souvent corrélée à l'intensité du portage politique par les élus.

- **Fixer un objectif de décarbonation à toutes les entités de l'administration publique** (cf. partie IV. sur les leviers mobilisables pour fixer et faire respecter ces objectifs en fonction des modalités de gouvernance). Cet objectif général doit autant que possible être décliné par des indicateurs pour certains postes d'émission précis (par exemple pour les flottes de véhicules, les déplacements professionnels, une partie de la commande publique – cf. *supra*) et par le recours à des outils de pilotage comme le « budget carbone » ou « plafond carbone » (cf. encadré dans la partie IV.2.b).

Cela suppose aussi de confier les manettes aux directeurs d'entité eux-mêmes : dans certains périmètres ministériels (par exemple pour 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 zonal regroupant de multiples entités. Dans ce contexte, le responsable de la structure n'a pas de levier et moins d'intérêt à agir.

Afin de matérialiser cet objectif autrement que dans des « feuilles de route » ou lettres de missions, la transparence sur les avancées et les efforts menés, **les ministres présenteraient chaque année devant le Parlement un bilan de la décarbonation de leurs services** – voir aussi considérations sur l'usage de la transparence comme levier de transformation dans la partie IV.2.d.

- **Faire de la décarbonation et de la résilience une mission prioritaire rattachée à un poste clairement identifié dans l'organigramme**, avec un mandat explicite et connu de tous, confié par le niveau de direction et avec les moyens humains d'agir (appui de ressources humaines spécialisées, par exemple compétentes techniquement sur les questions de bilan-carbone). Faut-il rattacher dans les ministères la question de la résilience aux Hauts Fonctionnaires de Défense et Sécurité qui ont déjà une mission de préparation à la gestion de crise, mais dont le positionnement présente les inconvénients exposés ci-dessous ?

Cela étant, il en va de la décarbonation comme d'autres projets transversaux internes au long cours menés dans n'importe quelle structure (qu'elle relève du secteur public ou du privé) : 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 (dans le secteur du développement durable comme dans celui de l'égalité hommes – femmes, de la promotion de la diversité, de la prise en compte du handicap) démontrent que la nomination d'un « Haut Fonctionnaire », l'inscription du sujet dans le portefeuille d'un membre du cabinet, la désignation d'un chargé de mission auprès d'un directeur général ou d'un directeur de service déconcentré sont insuffisantes : si ces mesures ont des vertus symboliques et sont nécessaires pour marquer l'importance, elle suffisent rarement à enclencher des dynamiques globales et sont trop dépendantes des personnes désignées et de leurs compétences¹⁷³. 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 13 novembre 2020 sur la nouvelle gestion des mobilités¹⁷⁴ ait à elle seule un effet concret.

¹⁷³ 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 niches fiscales favorisent les émissions de GES sont deux projets complètement différents, qui nécessitent des compétences différentes, etc.

¹⁷⁴ <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/circ?id=45080>

D'autres éléments doivent être réunis pour pouvoir envisager une transformation réussie :

- Le projet doit être porté (« sponsorisé ») publiquement par les « décideurs » (ministres, élus, directeurs généraux) et la contribution à ce projet doit être inscrite explicitement dans les objectifs à chaque niveau de la hiérarchie et intégrée dans les critères d'évaluation qui déterminent à la fois la part variable de la rémunération des managers et leurs perspectives de carrière.
- La sensibilisation de tous les agents, notamment par la formation (*cf. infra*) est un autre élément indispensable.
- Cela suppose que les dirigeants, tous les niveaux, soient convaincus de la nécessité d'agir, que ce soit par pure conviction, par une forme de contrainte ou par intérêt politique, électoral, etc.

Ces différents points seront à nouveau abordés dans la partie IV., dans la mesure où la gouvernance de l'administration publique et ses spécificités la différencient d'autres secteurs y compris serviciels confrontés à la même problématique de « mobilisation générale » et présentent à la fois des obstacles et des opportunités pour réussir la transformation attendue.

- **Intégrer systématiquement la dimension « impact sur les émissions de GES » et « résilience » dans les arbitrages sur les projets de réorganisation des services** (de l'État, de ses opérateurs ou des collectivités) au niveau national et surtout dans les territoires, lorsque ceux-ci sont initiés suite à des évolutions des compétences et des missions (en cas de transfert de compétence lié à une évolution de la décentralisation par exemple), des 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) ou simplement des impératifs budgétaires.

Jusqu'à présent, les scénarios de mise en œuvre de ces évolutions n'ont jamais réellement tenu compte des conséquences en matière d'émission de GES. Même si le souci de limiter l'impact financier des évolutions peut entraîner le choix de scénarios économes en consommation d'énergie, il ne s'agit pas d'une approche globale de l'impact carbone d'une décision (en particulier, ne sont pas pris en compte dans une approche budgétaire l'impact carbone des déplacements domicile-travail ou celui des déplacements des usagers).

La volonté d'éviter des conséquences fortes sur le tissu économique de certains territoires a par exemple amené à prendre certaines décisions organisationnelles importantes après la réforme de « fusion » des régions : maintien de sites – et même du « siège » - pour les services déconcentrés de l'État et maintien d'antennes des services du conseil régional – voir organisation de session délibérative des élus pour certaines régions – dans les anciennes capitales de région.

Il ne s'agit pas de contester ces décisions dont on comprend l'objectif, mais d'en évaluer *a priori* et *a posteriori* les conséquences du point de vue de l'empreinte carbone et de la résilience. Il est d'ailleurs possible que la prise en compte de la résilience au changement climatique plaide 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. Ainsi, le rapport de la Cour des Comptes sur les finances publiques locales de septembre 2019¹⁷⁵, 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. infra* discussion sur le rôle que pourrait jouer la Cour des Comptes dans la décarbonation de l'administration publique).

[Faut-il renforcer les textes réglementaires qui précisent les modalités de décision et d'élaboration des réorganisations internes des services côté État ? Hôpitaux ? Collectivités ?].

¹⁷⁵ https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-09/20190924-rapport-Finances-publiques-locales-2019-fascicule2_0.pdf

[L'obligation de fournir un document, par exemple un comparatif du bilan-carbone avant – après pourrait être instituée, à l'image de l'obligation de fournir des études d'impact environnemental dans les projets de lois, ou les tests « impact sur l'administration territorial de l'Etat » et « simplification » exigés pour les textes réglementaires. *A discuter : cela oblige à gérer le sujet mais introduit de la lourdeur. Et on connaît la capacité d'une organisation administrative – publique ou privée à trahir l'esprit d'une étape procédurale. Les études d'impact des textes réglementaires sont-elles par ailleurs vraiment des éléments d'arbitrage ?*].

Nota bene : cette démarche est complémentaire de celle, déjà évoquée dans le paragraphe III.1.d., qui consiste à bien mesurer l'impact sur l'accessibilité universelle des services par les usagers des évolutions d'organisation initiées avec l'objectif de réduire les émissions de GES (par exemple la dématérialisation des procédures administratives).

Au-delà de la nécessité pour chaque structure envisageant une réorganisation et une évolution de la localisation des emplois ou des guichets, d'intégrer le sujet « carbone » dans son approche, il est indispensable d'adopter une approche territoriale associant l'ensemble des acteurs locaux de l'administration publique et au-delà, en cohérence avec les objectifs urbanistiques et d'aménagement du territoire inscrits dans le plan de transformation de l'économie française porté par le *Shift Project*. C'est un des sujets abordés par le projet « stratégie de résilience des territoires » mené par le *Shift Project*. Pour prendre un exemple très simple, il ne servirait à rien de mener un travail sur les plages d'accueil du public pour certaines démarches sans se coordonner avec d'autres acteurs ayant également un guichet, si l'objectif est de limiter les déplacements des usagers. En ce sens, le développement de « guichet unique » est une piste intéressante.

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 PTEF abordent la question du maintien de l'accès à des soins de qualité sur tout le territoire, en mobilisant des outils comme la télémédecine.

b. Faire évoluer les méthodes de travail pour faciliter la décarbonation

- 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.).

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 (*cf. supra* discussion sur la souveraineté numérique).

Le développement de ces outils numériques collaboratifs supposent aussi d'équiper en Wi-fi les locaux de l'administration publique ou des établissements d'enseignement, pour éviter le recours énergivore à la 4G (ou la 5G) ce qui est actuellement loin d'être le cas partout (pour des raisons de coût, de réticence des personnels, de sécurité informatique, etc.). 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.

- Mettre à disposition des établissements scolaires les outils nécessaires pour basculer rapidement et sans heurts en enseignement à distance, en s'appuyant sur les outils

préexistants (espace numérique de travail, etc.). Il ne s'agit pas de promouvoir le passage à un enseignement « distanciel » permanent, mais d'une question de résilience : il convient d'être préparé, en cas d'événement météorologique extrême, à poursuivre l'enseignement sans interruption et dans de bonnes conditions pour tous les élèves.

La question fait partie des enjeux identifiés en novembre 2020 lors des États Généraux du Numérique pour l'Éducation¹⁷⁶ dont plusieurs propositions contribuent à l'objectif ci-dessus : « mettre en place un plan de continuité d'activité administrative et pédagogique », « 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 professeurs » et « garantir un socle numérique minimal pour les écoles et les établissements ».

A cette fin, l'État 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 base¹⁷⁷.

Reste à concrétiser ces propositions : la question de la fourniture d'ordinateurs aux élèves dont les familles n'ont pas les moyens suffisant pour mettre à disposition un ordinateur pour chaque enfant (et un abonnement à internet ou un accès Wi-Fi) devra par exemple être précisée, en cherchant des modalités de mise en œuvre compatible avec les enjeux de sobriété énergétique et numérique. Les dispositifs du type chèque-équipement pour les ménages à bas revenus ou les achats en directs par les collectivités compétentes devraient par exemple l'achat de matériel reconditionné et/ou à empreinte carbone limitée selon des critères à définir. La mise en place de circuits de prêt de terminaux est une autre alternative.

Voir aussi les propositions sur la formation des enseignants – sujet abordé lors des États Généraux.

- Mettre en place, dans le cadre des instances de dialogue social au niveau national et au niveau local dans chaque entité, et en essayant d'associer le plus possible l'ensemble de la communauté de travail¹⁷⁸, des discussions sur l'évolution des méthodes de travail, des modalités de suivi de l'impact de celle-ci sur la qualité de vie au travail, les risques psychosociaux, 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'État ¹⁷⁹ et leurs déclinaisons locales¹⁸⁰ peuvent aussi être mobilisés à cet effet pour des expérimentations, des retours d'expérience, etc. [Existe-t-il des outils / dispositifs de ce type pour les collectivités ? Du CNFPT ? Des associations d'élus ?]
- Renforcer les enquêtes de satisfaction auprès des usagers de services publics, afin d'évaluer l'impact des modifications telles que le développement de la dématérialisation des procédures, l'évolution des modalités d'accompagnement et d'accueil (guichets multi-organismes, guichets itinérants type « bus des services publics », aide en ligne par des « bots », serveurs téléphoniques). Des enquêtes menées par l'Assurance Maladie mettent en évidence une persistance de la fracture numérique pour une partie du public : elles doivent être approfondies.

¹⁷⁶ <https://www.education.gouv.fr/les-Etats-generaux-du-numerique-pour-l-education-304117> et https://Etats-generaux-du-numerique.education.gouv.fr/uploads/decidim/attachment/file/517/propositions_egn_2020_Format_simple.pdf

¹⁷⁷ 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>

¹⁷⁸ Les outils d'enquête en ligne ont ainsi l'intérêt de faciliter les exercices de consultation de l'ensemble des agents.

¹⁷⁹ Voir <https://www.fonction-publique.gouv.fr/fonds-dinnovation-rh-et-fiact> et

¹⁸⁰ 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>

Nota bene : Ces propositions ne sont pas toutes simples à mettre en place et font l'objet de réflexions depuis longtemps 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 2021¹⁸¹. Les outils numériques collaboratifs sont en effet des facteurs d'amélioration du travail, un dialogue social nourri et constructif participe au bon fonctionnement et à la cohésion d'une structure, etc. Le Shift Project ne prétend pas faire des propositions détaillées innovantes sur le sujet. En revanche, il est important de rappeler que la décarbonation de l'administration publique entraînant une modification significative de son fonctionnement avec des conséquences sur les agents publics comme sur les usagers, les propositions ci-dessus sont indispensables à l'acceptabilité et la réussite du projet de transformation et sont donc bien constitutives d'un plan de transformation de l'administration publique.

c. Former les agents publics pour faire face aux défis liés à la transition énergétique bas-carbone

Former tous les agents aux enjeux du changement climatique

Encore plus peut-être que pour d'autres secteurs de l'économie ou de la société, la décarbonation d'un secteur serviciel dépend de la mobilisation individuelle et collective des personnels, à tous les niveaux. Il est dès lors indispensable de renforcer la connaissance des enjeux énergie- climat de tous les agents publics et des décideurs publics. Cela ne peut d'ailleurs qu'avoir un effet bénéfique sur le contenu des politiques publiques : plus les agents publics seront capables d'appréhender les enjeux de climat et 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*)¹⁸². 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 et sur les questions de transition systémique. 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 doivent être étendus à l'ensemble des écoles de formation de fonctionnaires.
- Des modules de formation continue sur le changement climatique et la transition énergétique doivent également être proposés à tous les agents publics et accessibles quels que soit le poste qu'ils occupent. En effet, il ne convient pas seulement de former tous les futurs fonctionnaires mais aussi de remettre à niveau tous 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.
- 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

¹⁸¹ Cf. https://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/dp_citp_vdef_1.pdf - page 32.

¹⁸² 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

d'imposer, dans le cadre des séminaires ou des formations à la prise de fonction, qui se généralisent, une remise à niveau sur les enjeux relatifs au changement climatique et à la transition énergétique, et sur les solutions et principales actions à mener.

- **Les nouveaux ministres ainsi que leur cabinet devront aussi 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**¹⁸³. 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, avec une obligation pour les communes au-dessus d'un seuil de population à déterminer, etc.). L'ADEME a déjà développé des ressources dédiées aux élus locaux¹⁸⁴ qui pourraient servir de base pour une formation spécifique.

Mener un exercice de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) en lien avec les enjeux de décarbonation interne de l'administration publique

- Mener rapidement puis régulièrement au sein des grands sous-ensemble de l'administration publique (par ministère pour la sphère État, quitte à consolider le moment venu dans un approche interministérielle, par collectivité régionale et départementale, et selon des modalités à discuter pour le bloc communal) un exercice de GPEC en lien avec la décarbonation de l'administration publique, qui peut évidemment s'inscrire dans le cadre d'une démarche globale de prise en compte des enjeux de transition énergétique dans les politiques publiques.

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 du rapport Parisot de février 2019¹⁸⁵ remis dans le cadre de la préparation du plan de programmation des emplois et des compétences. Ce dernier traite surtout la question sous l'angle des besoins en emploi pour les filières économiques accompagnant la transition énergétique bas carbone dans le secteur de l'énergie, du bâtiment et des transports (même s'il évoque à juste titre le besoin de compétences au sein des pouvoirs publics chargés de définir les politiques publiques liées à la transition bas-carbone). Il mentionne dans ce contexte 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) mais, compte tenu de l'approche retenue, n'aborde pas la question des besoins spécifiques des secteurs serviciels, 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, etc.

- Dans ce cadre, les connaissances de base en matière de changement climatique doivent également faire partie des éléments ayant vocation à être testés lors des procédures de recrutement (ne serait-ce que pour éviter de recruter des agents climato-sceptiques !), et pas seulement dans les corps techniques de l'État.
- Sur les bases de cet exercice de GPEC :

¹⁸³ 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.

¹⁸⁴ <https://agirpourlatransition.ademe.fr/collectivites/elus-un-mandat-pour-agir>

¹⁸⁵ https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_parisot_ppec_200219.pdf

- **prévoir des spécialisations dans le cadre des écoles de formation de l'administration,**
- **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** [suggestions de proposition plus précise sur la manière d'envoyer ces signaux bienvenues].

Il est ainsi indispensable de développer les formations pour les cuisiniers en 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) et 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 continues¹⁸⁶, 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.

Les besoins de collectivité en matière de conseil sur les questions d'énergie – climat doivent se traduire par un développement de formations de terrain en la matière, comme par exemple les licences professionnelles « gestion énergie climat ».

Question à débattre : comment former un acheteur public à la fois solide juridiquement vu la complexité des procédures de marché public et « techniquement » au point pour comprendre les aspects « carbone » et analyser les offres (dès lors que toutes les structures ne pourront pas se permettre d'avoir des binômes...) ? Former les juristes sur les sujets « climat / énergie » ? Former des profils techniques aux questions juridiques ? Développer une formation « mixte » ?!?

- **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 fonctions publics. Le référentiel interministériel des métiers de l'État¹⁸⁷, 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 métier¹⁸⁸. Il est en sans doute de même pour la FPT et la FPH.

Des actions en matière de formation et de recrutement peuvent être engagées dès à présent

- Sans attendre les résultats d'un exercice exhaustif de GPEC, puisqu'il est d'ores et déjà évident que certaines missions et certains métiers ont vocation à prendre de l'ampleur et/ou à évoluer, des actions peuvent être mises en place. Les métiers / missions impactés par la décarbonation de l'action publique peuvent être classés en deux grandes catégories qui supposent des actions différentes :
 - Métiers et missions directement liés à la mise en œuvre de la décarbonation :
 - il convient de recruter et/ou de former et recruter des agents capables de piloter des bilans carbone et/ou les plans d'action qui en découlent ; des experts (juridique et technique) en marché public « décarboné » capable de

¹⁸⁶ Cf. <https://www.afpa.fr/formation-qualifiante/responsable-de-cuisine-en-restauration-collective>

¹⁸⁷ <https://www.fonction-publique.gouv.fr/repertoire-interministeriel-des-metiers-de-lEtat-rime>

¹⁸⁸ 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.

rédiger des cahiers des charges adaptés et d'analyser les soumissions ; 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 chargés 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 ; des spécialistes de la gestion de crise ; des spécialistes en contrôle interne (cf. partie III.2.), afin de mieux évaluer les fragilités en terme de continuité des missions, etc.

- Les agents investis de ces missions n'ayant pas toujours été recrutés ou formés pour cela, des modules de formation continue sur les questions relatives à la transition bas-carbone et aux empreintes carbone doivent 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.
- Métiers et missions qui évoluent en raison de l'évolution des organisations induites par la décarbonation ou par 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 ; 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 d'assistant / secrétaire évolue avec la diffusion massive d'outils collaboratifs qui modifie la nature des besoins des agents en la matière – les réflexions sur l'évolution du métier d'assistante doivent dès lors être poursuivies.
 - 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 : l'accompagnement se fait de plus en plus par téléphone ou par « chat », les compétences sont de moins en moins spécialisées sur un sujet et de plus en plus transversales, etc. 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 une formation et des compétences différentes. Les réflexions sur le sujet ne sont pas nouvelles (comme en témoigne la fiche métier de la DGAFP sur le sujet ou la mise en place de modules de formation continue sur l'accueil de « public difficile » mais elles doivent se traduire par un effort accru et volontariste de formation de l'ensemble des agents concernés. 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 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 plus qualifié dans le champ du travail social permettrait de sécuriser et professionnaliser la ligne accueil.

- Les difficultés rencontrées pour la mise en place de l'enseignement à distance pendant le confinement lié au Covid 19 ont mis en avant le manque de préparation en la matière à la fois 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 les formations des enseignants intègrent au plus vite des modules sur le sujet, afin de pouvoir basculer rapidement (ce qui permettrait de ne pas hésiter à utiliser ces modalités d'enseignement même pour des périodes courtes) de façon opérationnelle sur un enseignement à distance. C'est l'objet d'un axe de travail issu des États Généraux du Numérique pour l'Éducation intitulé « renforcer la formation initiale et continue (culture numérique et compétences numériques professionnelles) »¹⁸⁹.
- Des réflexions doivent être menées sur les moyens de **mieux valoriser certaines 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 vacants)¹⁹⁰. Cela peut concerner le pilotage de la décarbonation, la commande publique, l'accueil et accompagnement des usagers, les informaticiens (métier où 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). Cela suppose par exemple de mobiliser les dispositifs de rémunération et les outils relatifs aux parcours et aux carrières.

Une première piste pourrait consister à 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 guichets¹⁹¹. 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. À ce stade, ces missions ne sont pas identifiées en tant que telles dans la liste des postes susceptibles de bénéficier de NBI¹⁹². Il pourrait 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.

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

¹⁸⁹ Cf. https://etats-generaux-du-numerique.education.gouv.fr/uploads/decidim/attachment/file/517/propositions_eqn_2020_Format_simple.pdf proposition 6 page 6.

¹⁹⁰ 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.

¹⁹¹ Cf. <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2018-06/20180620-rapport-DGFip-10-ans-apres-fusion.pdf> - page 30 et suivantes.

¹⁹² Cf. <https://www.emploi-collectivites.fr/nbi-biog-territorial> pour la fonction publique territoriale.

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, etc. Les outils mis en place ces dernières années 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.

Une autre piste pourrait être étudiée dans le contexte spécifique de la décarbonation : dans la mesure où une partie des actions envisagées conduit à des économies budgétaires (la rénovation des bâtiments diminue la consommation de fluides, la sobriété et les fréquences réduite de renouvellement de véhicules ou d'ordinateurs réduisent le budget d'investissement, etc.), la question pourrait en effet se poser de rétrocéder une partie de ces gains aux agents d'une structure concernée, soit de façon collective, soit de façon plus individualisée – les deux présentant des avantages et des défauts. **Avis bienvenus sur cette suggestion.**

Sur un autre plan, la valorisation de ces postes dans un parcours professionnel, c'est-à-dire la prise en compte, 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 difficile à traduire dans des dispositions réglementaires ou des instructions et dans des critères objectifs.

Rapport intermédiaire

IV- QUELS SONT LES LEVIERS A MOBILISER POUR DECARBONER L'ADMINISTRATION PUBLIQUE ?

1- 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, évolutions que le secteur public peut d'ailleurs influencer et aider à susciter par une politique de commande publique fermement orientée vers la prise en compte de critères environnementaux (cf. VI.6).

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 elle-même faire évoluer 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. Pour autant, d'une part, 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 métaux 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.

Ainsi, 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 quant à la technologie et 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 à mobiliser radicalement différents.

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 (i.e. celles déclinées dans la partie III.2 et III.3) ainsi qu'un certain nombre de leviers évoqués en IV.2) sont pour l'essentiel à la main de l'administration publique et peuvent sans doute être mises en œuvre à une échéance de 5 ans si elles deviennent une priorité non seulement affichée mais aussi concrètement déclinée sur le terrain. De même, il ne dépend que de l'administration de passer rapidement sa flotte de véhicule au moteur électrique.

Mais 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 est en de même pour la capacité du secteur du bâtiment à « fournir » des prestations de rénovation thermique des bâtiments.

Nota bene : la question du coût et du calendrier possible de ces évolutions pour l'administration publique est plus longuement traitée en partie V.

2- Les particularités en matière de gouvernance, d'organisation et de missions de l'administration publique nécessitent des actions spécifiques

a. Les spécificités de l'administration publique pour la mise en œuvre de la décarbonation

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 cliniques privées, 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 ou de son 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. - alors qu'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 / le fournisseur dudit 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 : il devient 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 État de la sphère des collectivités locales : les dysfonctionnements – ou une absence d'exemplarité en matière de responsabilité environnementale - des services d'une mairie 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, indépendantes du parti au pouvoir ou du personnel politique.

[A compléter : combien de programmes / tracts de campagne pour les élections régionales vont comporter des engagements en matière d'exemplarité ? Combien dans les programmes des vainqueurs des municipales dans les grandes villes ? Voir avec projet « stratégie de résilience des territoires ».]

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 ». Si 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 met en péril son avenir, déplaît à ses actionnaires, ses créanciers ou 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 va pas être 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 (par exemple, à la suite de la circulaire du 13 novembre 2020 sur la nouvelle gestion des mobilités des agents, 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 a été prévue). Par ailleurs, les usagers peuvent 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 réglementation est avant tout que les mêmes objectifs sont fixés (avec éventuellement d'autres personnes aux commandes¹⁹³), sans beaucoup plus de garanties de les atteindre. Reste des outils budgétaires qui ont cependant des limites et qu'il faut manipuler avec un certain nombre de précautions. Pour illustrer cet état de fait, constatons simplement que loi LOM n'a pas prévu de sanction en cas de non-respect des obligations imposées en matière de renouvellement des flottes de véhicules publics (cf. II.2.a).

Enfin, 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, s'agissant des aspects organisationnels, par des modes de gouvernance loin d'être pyramidaux :

- la Constitution fixe un principe de « libre administration » des collectivités territoriales qui ont déjà lors une grande latitude pour décider de leur organisation interne, même si certaines obligations peuvent leur être imposées par la loi.
- Les établissements publics bénéficient d'une grande autonomie, même si l'État (ou les collectivités pour les établissements publics locaux) exerce sur eux une tutelle qui peut fournir des leviers pour l'évolution des organisations.
- La sphère « État » elle-même a accentué ces dernières années la déconcentration d'un certain nombre de décisions en matière organisationnelle, et si les budgets restent fixés et répartis en « programme budgétaire » de façon très centralisée au niveau national, les dispositions de la Loi Organique des 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.

La conclusion de ces constats n'est évidemment pas qu'il faille renoncer à initier les transformations ni se contenter de miser sur la bonne volonté « spontanée » des acteurs. Cela signifie au contraire qu'il ne faut pas se contenter de fixer des objectifs de résultats (ou même de moyens) sans réfléchir dans le même temps aux outils, adaptés aux différents contextes dans lesquels évolue le secteur public afin qu'ils se traduisent par des avancées concrètes. Cela veut dire aussi qu'il n'y a pas un levier unique « miracle » mais un faisceau de leviers à mobiliser.

¹⁹³ 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 de milliers de la chaîne de hiérarchie d'une administration publique un levier en tant que telle, tant on sait que cela conduit à des jeux de mistigri, à des recherches de boucs-émissaires qui ne créent pas un terreau propice 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.

Encadré 17 : Une révision de la répartition des compétences est-elle nécessaire pour réaliser la décarbonation 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 celle qui doit permettre la décarbonation de l'administration publique, en essayant de s'extraire des positions de principe sur le sujet.

A ce stade, au regard des propositions d'actions évoquées dans ce rapport, on a vu 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 en partie III.1.d et partie III.2). Cependant, il n'y a pas d'élément permettant 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 que la décentralisation, en éclatant les centres de décision, réduit la possibilité d'une généralisation de mesures fortes qui serait décidé 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. partie IV.2.c). 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.

S'agissant du choix entre gestion en régie ou gestion concédée, la situation est sans doute moins nette. 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. De l'autre, le fonctionnement en régie permet aussi une plus grande maîtrise des efforts en la matière et une évolution progressive. Ainsi, il ne semble pas là non plus qu'une option soit systématiquement préférable à l'autre. Avis bienvenus.

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 certains territoires particulièrement exposés.

b. Utiliser la LOLF et les contrats d'objectifs des opérateurs

Comme évoqué précédemment et comme le prouvent sans cesse de nombreux exemples en matière de politiques publiques, fixer des objectifs est loin d'être suffisant. Pour autant, on voit mal comment la transformation pourrait être menée si elle ne devenait pas une priorité politique déclinée dans différents objectifs à tous les niveaux et dans toute « administration publique ». Fixer des objectifs, encore plus lorsqu'ils sont précis et chiffrés, permet également d'engager la discussion sur les moyens humains et financiers à mobiliser et sur les ressources mobilisables, et d'avoir un suivi précis de l'évolution de la situation.

La LOLF pour les services de l'État

Du côté de l'État, fixer des objectifs quantitatifs par circulaire du Premier Ministre ne suffit pas à ce qu'ils soient remplis : les remplir nécessite des moyens humains et financiers ; l'importance de ces sujets doit aussi se traduire par un portage politique fort et par une inscription dans les objectifs prioritaires des services, à tous les niveaux.

Ceci renvoie à la logique de LOLF, qui prévoit 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 (transcrits dans des « projets annuels de performance » ou PAP) 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 différentes services) ont déjà été mis en place (sur l'immobilier, les projets informatiques). **Suivant cette même logique, des objectifs et des indicateurs « carbone » pourraient 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. III.1.f sur les objectifs possibles en matière de commande publique).

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 [exemples de projets stratégiques ambitieux bienvenus], documents non contraignants et sans formalisation prédéfinie qui constitue surtout des leviers de pilotage et de management dont le respect ou le non-respect n'entraînent aucune conséquence tangible.

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, pour beaucoup, mentionnent la question de la responsabilité sociale et environnementale parmi les objectifs et peuvent se décliner par des objectifs de réduction des émissions de GES, etc. [Exemples bienvenus].

Les projets d'établissements ou plans stratégiques des opérateurs de l'État se confondent avec ou se déclinent, sous un formalisme différent, 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, qui 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 dès lors du levier mobilisable par l'État pour engager la décarbonation de ses opérateurs : c'est ainsi que la circulaire de février 2020 relative au dispositif « services publics éco-responsables » indique que ce dernier doit être intégré dans les COP des établissements publics et opérateurs de l'État.

Pour augmenter les chances de réussites 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 éco-

responsables » (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'ont pas de contrats d'objectifs (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 » - ce qui n'empêcherait pas d'inscrire un objectif de décarbonation du fonctionnement dans ces documents), malgré les instructions sur la tutelle inscrites dans les circulaires de mars 2010 signées du Premier Ministre de mars 2010 et juin 2015¹⁹⁴. 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 (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 : 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 éco-responsables » 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, la circulaire de juin 2015, qui réaffirme l'importance de la tutelle, mentionne l'exemplarité en matière de train de vie, mais aucune 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. Alors que la France soutient les travaux, menés par la « *task force on climate-related financial disclosure* »¹⁹⁵ qui propose que les entreprises privées et organismes publics soient transparents sur les risques liés au changement climatique et la raréfaction des énergies fossiles que leur activité encourt, 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 imposée (cf. également partie III.2 sur le sujet).

- **Cet objectif général doit se traduire par la présence d'objectifs plus précis** (par exemple en matière de commande publique ou de décarbonation de l'immobilier) et d'un ou plusieurs indicateurs ciblés sur ces questions 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 COP¹⁹⁶ 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 II.2.b) doivent être inscrits dans les COP.

On s'étonnera par exemple de voir que le COP 2020-2023 de l'ADEME¹⁹⁷ 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

¹⁹⁴ 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>

¹⁹⁵ <https://www.fsb-tcf.org/>

¹⁹⁶ [https://www.performance-](https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/files/documents/gestion_publique/operateurs/OPE_Guide_COP_05052014.pdf)

[publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/files/documents/gestion_publique/operateurs/OPE_Guide_COP_05052014.pdf](https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/files/documents/gestion_publique/operateurs/OPE_Guide_COP_05052014.pdf)

¹⁹⁷ https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/cop_2020-2023-011192.pdf

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. [Existe-t-il des exemples de COP avec indicateurs « décarbonation interne » ou de COP qui n'ont en pas alors que la transition écologique fait partie des objectifs métiers de l'opérateur ?]

- La fixation de cet objectif général 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, 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, passent à côté d'une partie majeure de leurs émissions (par exemple les centres de recherche, l'ONF dont une partie des activités est émettrice de carbone).

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, dotée d'une mission de service public, à l'exception de la CNAM qui est un établissement public), le fonctionnement de la relation avec l'État est proche de celui des opérateurs : les caisses nationales signent des conventions d'objectifs et de gestion (COG), pluriannuelles qui fixent les objectifs et les moyens associés. 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). Ces conventions pourraient constituer des outils de pilotage de la décarbonation de ces organismes, fixant des objectifs et les indicateurs associés (sur les systèmes d'information, la politique d'achat, etc.).

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 tutelle¹⁹⁸, qui fixent des objectifs en matière de prise en charge et d'accompagnement de leur public cible, 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 et leur affectation et les orientations pour leur utilisation, serait le vecteur adapté pour lancer une dynamique ambitieuse en la matière.

Le cas des établissements scolaires :

à compléter

L'Éducation Nationale a-t-elle son mot à dire en matière d'achat responsable / décarboné pour les écoles / collèges / lycées : la collectivité compétente sur le sujet ? Sur les déplacements professionnels (par exemple, inciter les enseignants à participer à des formations à distance plutôt qu'en « présentiel » ? Les établissements scolaires sont-ils par exemple couverts par les engagements du dispositif « services publics éco-responsables » ?

Quid de l'enseignement privé sous contrat ? Le « contrat » est-il un levier - à la main de qui ? - pour demander à engager des mesures de décarbonation ?

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 sont en réalité 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

¹⁹⁸ <https://www.ars.sante.fr/les-contrats-pluriannuels-dobjectifs-et-de-moyens-1>

rémunération dans leur lettre de mission) : la plupart du temps l'objectif non rempli est reconduit pour le PLF suivant ou dans le COP suivant¹⁹⁹.

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.

Encadré 18 : 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 à décliner 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 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 des GES.

Il convient évidemment de creuser davantage les modalités d'application de ce type d'outil, pour éviter les effets pervers « classiques » (tentation de « dépenser » son budget « carbone » pour éviter que toute réduction allant au-delà des objectifs fixés ne soit empochée et devienne le point de départ pour

¹⁹⁹ 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.

la période suivante, etc.) dont on peut cependant espérer qu'ils seront limités par l'appropriation par les agents de l'importance du sujet de la décarbonation.

On notera que l'outil que constitue le « budget carbone » pour gérer certains gisements de réduction des émissions comme les déplacements professionnels ou les achats n'est pas propre à la sphère État ou à ses opérateurs : il peut tout à fait être utilisé par les collectivités et en réalité par l'ensemble des secteurs serviciels.

Exemples d'entités ayant mis en place ce type d'outils bienvenus : université ayant instauré de budget carbone par étudiant ?

c. Quels leviers pour s'assurer que l'ensemble des collectivités s'engagent dans la démarche ?

De très nombreuses collectivités locales sont déjà engagées dans des démarches de décarbonation de leur activité, parfois plus ambitieuses que ce que l'État envisage pour lui-même.

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 comme 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, pour ce qui est des politiques qui relèvent de leur champ de compétence mais aussi pour leur propre contribution aux émissions françaises de GES.

La question est donc de savoir si l'État, dès lors que le gouvernement ferait de la décarbonation de l'administration publique un objectif national, dispose de leviers pour conduire toutes les collectivités à s'engager dans la démarche, y compris celles dirigées par des élus « climato-sceptiques » (cela doit être assez rare) ou « climato-statiques » (ça l'est peut-être moins aujourd'hui).

S'il existe un principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, des contraintes sur les modalités de fonctionnement peuvent néanmoins être fixées par la loi – 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.. La transparence et la connaissance comme incitations à agir

On l'a dit, 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. De même, l'absence de connaissance de ses propres émissions ou de point de comparaison avec des entités similaires est un frein évident à l'action.

Rendre public et mener une communication active sur les éléments de diagnostic et les avancées en matière de décarbonation

Si l'ADEME, par l'intermédiaire de l'Association Bilan Carbone, 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, qu'elles relèvent de la sphère de l'État ou des collectivités territoriales, avancées en la matière et, par déduction ou 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 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 car 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 gouvernement²⁰⁰, 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 indépendant comme le Haut Conseil pour le Climat.

Une obligation législative pourrait également être introduite pour prévoir que les ministères présentent 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.

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 et surtout 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*".

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 l'État et les collectivités, tels le « comité des finances locales »²⁰¹, instance de discussion sur les questions budgétaires, et son émanation le CNEN²⁰² (comité national d'évaluation des normes), 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)²⁰³.

La création, dans le même esprit 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.

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 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 abordées²⁰⁴.

²⁰⁰ <https://www.gouvernement.fr/lancement-du-barometre-des-resultats-de-l-action-publique>

²⁰¹ <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/comite-des-finances-locales-cfl>

²⁰² <http://www.cnen.dqcl.interieur.gouv.fr/>

²⁰³ <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/ofgl>

²⁰⁴ Si certaines recommandations sont effectivement mises en œuvre, de nombreuses structures se contentent de s'acquitter 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 (CRTC) 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 évaluation d'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 notation²⁰⁵. Le gouvernement français soutient par ailleurs les travaux de la « *task force on climate-related financial disclosure* »²⁰⁶ qui propose que les entreprises privées et les organismes publics soient transparents sur les risques liés au changement climatique et 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 inscrit comme objectif pour tous les services de l'État et ses opérateurs, et **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 les compétences techniques aujourd'hui pour apprécier le contenu d'un plan d'action 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 publiques de la Cour²⁰⁷ 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.

d. Carotte et bâton budgétaires : fonds de transformation et contractualisation État - collectivités

La modulation des budgets 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 ou, à un niveau plus « micro », 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 ressources propres (pour ce qui est du périmètre retenu pour le secteur « administration publique » dans le PTEF²⁰⁸), 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 pas la possibilité de choisir entre plusieurs « service public » de l'État. Quant à le faire porter sur les budgets « support » (c'est-à-dire sur le fonctionnement, lequel est très contraint notamment parce que les marges pour jouer sur la masse salariale sont très limitées), non seulement cela peut avoir aussi un effet sur les usagers mais cela ne peut que compliquer encore toute mise en place de la décarbonation.

²⁰⁵ 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>

²⁰⁶ <https://www.fsb-tcfd.org/>

²⁰⁷ <https://www.ccomptes.fr/fr/cour-des-comptes/role-et-activites>

²⁰⁸ 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.

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 l'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. S'agissant des établissements publics, le recours à des « contrats d'objectifs et de moyens » ou COM (et non plus des « contrats d'objectifs et de performance » - COP) est recommandé dans le rapport de la Cour des Comptes de février 2021²⁰⁹ car il permet d'associer les objectifs à des financements. 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.

La situation est différente s'agissant des **collectivités** notamment parce qu'elles disposent de leviers de financement à leur main : une partie de la fiscalité locale est directement à la main des collectivités²¹⁰. Une sanction financière s'inscrirait dès lors dans un contexte différent, avec un élu local qui peut faire le choix d'assumer la sanction (comme c'est le cas pour les maires de certaines villes qui préfèrent payer des amendes pour non-respect de la loi SRU plutôt que de respecter leurs obligations en matière de construction de logements sociaux²¹¹) et des usagers ayant des moyens de « rétorsion », par leur vote lors de l'élection suivante, par la volonté de déménager si les impôts locaux sont trop élevés, etc. 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 baisse budgétaire suscitée par le fait qu'il n'avait pas encore passé sa flotte à l'électrique : qui le citoyen considérera comme le « responsable » à sanctionner par le vote ?

Si les collectivités disposent d'une autonomie en matière d'organisation, l'État contribue à leur budget par l'intermédiaire d'une « dotation globale de fonctionnement » (ou DGF) [Cela paraît être le levier le plus simple / le plus légitime mais est-ce qu'on pourrait aussi envisager une modulation des rétrocessions de certaines taxes, comme la TVA pour les régions ? Ou les DETR / DSIL / DSID ?]. Celle-ci pourrait donc être modulée à la baisse en cas de non-respect de certains critères de décarbonation (ne serait-ce que le fait de ne pas faire de bilan-carbone ou de ne pas avoir de plan de décarbonation).

Au-delà, il est possible d'imaginer des dispositifs de conditionnement de l'attribution de certaines aides financières à la réalisation du bilan carbone voire à des objectifs de réduction des émissions de GES. Cela pourrait concerner des aides de l'État accordées aux collectivités, ou des aides entre collectivités (par exemple les régions envers les communes), à l'image des dispositifs mis en place par les Agences de l'Eau, qui conditionnent les aides au fait que les services d'eau renseignent des indicateurs les taux de fuite, la connaissance des réseaux, les taux de conformité, etc., ou majorent les redevances en cas de taux de fuite excessif ou d'absence de plans d'actions pour réduire ces mêmes fuites.

Ceux-ci pourraient être discutés entre l'État et les collectivités dans l'instance de concertation État – collectivités qu'est le « comité des finances locales » et formalisés 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 et d'utiliser tous les leviers à sa disposition.

... tout comme la « sanctuarisation » d'une ligne budgétaire consacrée à la décarbonation

La plupart des mesures envisagées pour la décarbonation de l'administration publique relève du budget de fonctionnement et d'investissement des entités (par rapport au budget dit « d'intervention » qui porte

²⁰⁹ <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-relations-entre-l'Etat-et-ses-operateurs>

²¹⁰ https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/dgcl_v2/DESL/colloc2020/cl_en_chiffres_2020_web.pdf .

²¹¹ 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

sur les financements liés aux politiques publiques : prestations, subventions, dispositif 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. Cela étant, ce type d'approche n'est pas sans présenter des inconvénients :

- Les dépenses de décarbonation sont totalement imbriquées dans des dépenses de fonctionnement courant et indispensables : 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. Au final, la frontière entre un budget « décarbonation » et un budget « fonctionnement courant autre » serait difficile à tracer, et elle serait par ailleurs contradictoire avec le principe de faire de la décarbonation un enjeu irrigant l'ensemble des décisions en matière de « 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 elles s'exercent). Comment dès lors initialiser le processus, identifier les besoins et répartir une ligne budgétaire « dédiée » ? Les principes d'autonomie budgétaire au niveau 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 (fongibilité entre certaines lignes budgétaires, détermination des priorités d'investissements) au niveau d'une entité est nécessaire pour 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 ?

« Budget vert » et « budget carbone »

En ce sens, les approches type « budget vert » ou « budget égalité femme / homme », qui consistent à s'assurer qu'un maximum de dépenses ont un impact positif respectivement sur l'environnement ou sur la promotion de l'égalité femme / homme paraissent plus pertinents. Ils se heurtent, si on cherche à l'appliquer à la décarbonation avec un dispositif de « budget climat », notamment à la question de la détermination d'un objectif chiffré (quelle part du budget devrait être « décarbonante » ?) et des critères à retenir pour « étiqueter » une dépense comme « décarbonante » (le risque de « *greenwashing* » est 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 qu'elles prennent, en matière de fonctionnement comme dans l'exercice de leurs missions et a été retenue par de nombreuses villes ou métropoles (Paris, Lille Métropole, Strasbourg Métropole, Grand Lyon, etc.).

Encadré 19 : Le « budget vert » ou « budget climat », un outil mobilisable pour faciliter la décarbonation interne de l'administration

L'État, dans le Projet de Loi de Finances 2021, 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 Etablissements Publics de Coopération Intercommunales ont procédé, avec l'appui du cabinet I4CE²¹², à l'analyse de leurs dépenses sous le prisme du climat (selon le référentiel des objectifs climat 2050 de la France via la SNBC) et de l'adaptation au changement

²¹² <https://www.i4ce.org/download/evaluation-climat-des-budgets-collectivites-territoriales/>

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 utilisée (celle de l'Inspection Générale des Finances et du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable pour l'État, et celle de I4CE) sont intéressantes sous divers angles : elles permettent d'afficher des ambitions et une traduction concrète de celle-ci, dans une logique de transparence et de valorisation des efforts ; 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 terme de *reporting*, 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 était devenu quasi systématique, il s'agit désormais de matérialiser par cette approche, la recherche de performance environnementale.

Ainsi la méthode 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) ;
3. Les téléphones double-SIM sont systématiquement préférés à la solution double 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 de cette démarche :

- Il suppose une méthodologie scientifique solide pour classer les dépenses dans les différentes catégories (favorable / neutre / défavorable). En outre, dans l'approche du « budget climat », la cotation des dépenses sous le seul angle climat / 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.
- La classification en trois catégories seulement a le mérite d'être lisible mais peut être grossière et ne doit pas être sur-interprétée. Il importe par exemple de bien distinguer les dépenses caractérisées comme neutres d'un point de vue environnemental de celles qui demeurent pour le moment indéfinies (qui risque de représenter une part considérable du budget lors des premières analyses).
- La communication sur le sujet doit faire état de ces limites (la méthodologie I4CE présente de manière transparente les différents points de vue et débats autour de telles classifications mais la tentation de communiquer uniquement sur le niveau de couleur peut être forte). De même,

il importe de préciser 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.

- Ensuite, il serait nécessaire de préciser que le classement est réalisé sur la base de l'effet estimé de la dépense, qu'il s'agit d'un classement sur la base de critères objectifs visant à évaluer l'impact environnemental, que l'analyse ne vise en aucun cas à juger le bien-fondé d'une dépense étant donné qu'elle existe pour répondre à une pluralité d'objectifs autres qu'environnementaux.
- Enfin, autant certaines dépenses de subventions 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.

De même, l'outil que constitue le raisonnement par « budget carbone », c'est-à-dire l'idée de calculer une empreinte carbone d'une entité ou d'un poste de dépense de cette entité et de se fixer des objectifs de diminution en mobilisant la palette de leviers budgétaires, organisationnels, etc. à disposition (*cf. encadré supra*) 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 : détermination d'un point de départ homogène, 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), intégration des 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) - *cf. encadré en IV.2.a.*

Contractualiser

Le recours au contrat entre l'État et les collectivités présente l'avantage d'être moins « violent » que celui d'un critère uniforme voté par le Parlement, dans la mesure où il donne la possibilité de décliner en fonction des spécificités. 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 des collectivités, qui s'est ensuite traduit dans la Loi de Programmation des Finances Publiques votée fin 2017. Cette dernière introduit le principe d'une contractualisation en l'État et les collectivités, assortie d'un système de bonus / malus s'agissant des concours financiers de l'État. La contractualisation porte sur le fait que l'objectif chiffré pouvait être adapté 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 de 300 contrats, ce qui donne une idée de l'ampleur du chantier si l'objectif est de contractualiser précisément sur un vaste champ de sujet comme peut l'être la décarbonation.

La contractualisation État – collectivité peut d'ailleurs s'envisager dans un contexte non plus de modulation d'un concours financier de l'État, mais dans celui de l'octroi d'une dotation financière

« supplémentaire » pour financer des projets entrant dans le cadre d'un objectif politique, ou de l'accès à certains financements.

C'est le principe retenu pour des projets de revitalisation de territoires depuis quelques années²¹³ et pour la nouvelle génération de « contrats plan État – région » et pour les « accords de relance État – Région 2021-2022 »²¹⁴ et pour les « Contrats de relance et de transition écologique » (CRTE) lancés en novembre 2020 par une circulaire du Premier ministre²¹⁵ (même s'il n'y a pas à proprement parler de financements dédiés mais la possibilité de solliciter – plus facilement ? - les financements du plan de relance).

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. Parmi la liste des sujets à aborder mentionnée dans la circulaire du Premier Ministre figurent des sujets relevant de l'empreinte environnementale des collectivités concernées : parc automobile de la collectivité, consommation énergétique des bâtiments publics.

Cet outil 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 n'ont 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 problématique 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 d'inclure dans le chantier des « Contrats de relance et de transition écologique » un volet concernant la décarbonation « interne », qui permet 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.

Créer un fonds dédié à la décarbonation

Une autre approche utilisable est celle de la création d'un « fonds de décarbonation de l'administration publique » qui pourrait reprendre certains principes du FTAP créé dans le cadre du projet « Administration Publique 2022 » (cf. partie III.3.a) ou des fonds mobilisés dans le cadre du plan de relance pour la transformation numérique de l'État et des territoires²¹⁶, c'est-à-dire fonctionner par appel à projets, les projets devant répondre à certains objectifs de décarbonation prioritaires et les porteurs de projets devant évaluer l'impact « carbone » ou « résilience » des projets soumis, avec l'objectif d'optimiser l'efficacité des financements (ce qui n'est pas forcément évident selon les sujets, étant donné les difficultés pour établir l'empreinte carbone initiale sur certains postes d'émission).

Un tel fonds pourrait financer des investissements matériels lourds mais aussi des investissements immatériels (appui extérieur pour des réorganisations internes, 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 État 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 guichet fixes ou

²¹³ Avec l'avantage d'associer un large panel d'acteurs d'un territoire : Pacte Lorraine en 2014-2016, Pacte Sambre – Avesnois – Thiérache en 2018 (<https://www.aisne.gouv.fr/Politiques-publiques/Pacte-pour-la-reussite-de-la-Sambre-Avesnois-Thierache>), Plan Particulier Creuse en 2016 (<https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/france-relance-une-mise-en-oeuvre-au-plus-pres-des-territoires>) etc.

²¹⁴ Voir <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/france-relance-une-mise-en-oeuvre-au-plus-pres-des-territoires> et

²¹⁵ https://www.legifrance.gouv.fr/download/file/pdf/cir_45084/CIRC

²¹⁶ https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/PlanRelance_annexe-fiche-mesures.pdf - page 155

itinérants, etc.). La gouvernance pourrait d'ailleurs être partagée entre l'État et les représentants des collectivités.

Dans ce cas, le fonds devrait respecter un certain équilibre entre les projets portés par l'État, les établissements publics, les différents types de collectivités, etc., à l'image des dispositifs créés dans le cadre du plan de relance pour la transformation numérique de l'État et des territoires, qui distinguent des enveloppes dédiées aux collectivités²¹⁷. 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).

Reste que les dispositifs par appel à projet ne sont pas sans poser des difficultés dans la mesure où ils nécessitent un savoir-faire en matière d'ingénierie administrative qui peut conduire à ce que certaines structures (celles 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 « pénalité » 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 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 réservé à des projets portés par des collectivités.

Cela renvoie à la question du financement d'un tel fonds (on peut cependant difficilement envisager que ces « pénalités » soient suffisantes pour financer la totalité du fonds, l'objectif d'un dispositif de pénalité ou de malus sur les DGF étant par ailleurs 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), et de la décarbonation en général, qui sera traité en partie V.

e. Labellisation, « challenges » : des leviers « positifs » et mobilisateurs

Compte tenu des limites des obligations législatives ou réglementaires, des leviers budgétaires ou du « *name and shame* », la mise en avant et la valorisation des efforts en matière de décarbonation ou des bonnes pratiques est une mode d'action important. L'administration a un atout pour utiliser ce type d'approche : elle 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. En ce sens, des approches permettant *in fine* de valoriser les efforts et d'améliorer l'image de l'administration publique sont mobilisateurs.

Cette approche fait partie des arguments en faveur de l'usage du « budget vert » qui permet d'illustrer simplement l'importance accordée à un sujet par l'État ou les collectivités. C'est ce qui conduit aussi certains acteurs à plaider pour la création d'une « note carbone » 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. Autant d'outils qui permettent de communiquer positivement sur sa situation ou sur les progrès accomplis et qui constituent des outils mobilisateurs pour l'ensemble d'une communauté de travail.

La labellisation

Les dispositifs de labellisation sont une voie intéressante pour engager une dynamique de décarbonation, non seulement parce qu'ils supposent de mener une démarche globale (point de situation, plan d'action, vérification, etc.) mais fournissent, ce qui n'est par exemple par le cas de la réalisation d'un bilan carbone, un élément facilement valorisable en communication interne (et donc un levier managérial intéressant, dans un contexte où de nombreux agents publics sont soucieux de l'image dégradée qu'a l'administration publique auprès du grand public) et en communication externe.

²¹⁷ https://www.transformation.gouv.fr/files/presse/2021_01_22_Dossier-de-presse_France-Relance-WEB_0.pdf

Le gouvernement avait ainsi pris l'engagement que tous les ministères soient labellisés « diversité » et « égalité entre les femmes et les hommes » lors du comité interministériel « Égalité et citoyenneté » du 6 mars 2015, ce qui s'est traduit par une mobilisation en la matière et la labellisation de nombreux ministères.

L'ensemble de l'administration publique pourrait être incitée à s'engager dans des démarches d'obtention du label AFNOR « relations fournisseurs et achats responsables »²¹⁸, voire du label « RSE ».

Au-delà, une discussion pourrait être engagée avec l'AFNOR pour créer un label « administration décarbonée » (ou « service décarboné ») ou avec l'ADEME qui pilote le label Cit'ergie pour les collectivités²¹⁹.

Enfin, 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 »²²⁰ promu par l'institut du numérique responsable qui rassemble des acteurs publics (établissements publics, collectivités) et privés²²¹.

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'Écologie et du Développement Durable pourraient mener ce travail d'analyse comparative des labels et le rendre public pour que les acteurs choisissant de s'engager dans ces démarches, comme le grand public auprès duquel l'obtention d'une labellisation serait valorisée, sache parfaitement à quoi s'en tenir. Susciter des initiatives à tous les niveaux et mettre en avant les bonnes pratiques

L'appel à proposition de la part des agents publics est un des axes du projet « services publics écoresponsables ». Cela suppose cependant un investissement important pour traiter les propositions, les évaluer, les valoriser, etc.

De nombreux autres exemples existent déjà et pourraient être déclinés plus largement : « *challenges* de la mobilité », concours CUBE.

Encadré 20 : Quelques démarches de mobilisation des agents publics autour d'enjeux spécifiques de décarbonation

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'autosolisme 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-Antipolis²²². À titre d'exemple, le *challenge* de la région Nouvelle-Aquitaine, auquel participent 250 établissements²²³, est coorganisé 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.

Le concours CUBE

²¹⁸ <https://certification.afnor.org/developpement-durable-rse/label-relations-fournisseur-responsables-et-achats-responsables>

²¹⁹ <http://citergie.ademe.fr/>

²²⁰ <https://label-nr.fr/>

²²¹ <https://institutnr.org/inr-numerique-responsable>

²²² Pour une cartographie : http://umap.openstreetmap.fr/fr/map/les-challenges-mobilite-en-france_178318#6/47.525/3.032

²²³ <https://www.challengedelamobilite.com/>

Le Concours Usages Bâtiment Efficace 2020 (CUBE 2020)²²⁴, organisé par l'IFPEB (Institut Français pour la Performance du Bâtiment)²²⁵, vise à aider les utilisateurs de bâtiments tertiaires ou d'habitation collectifs à diminuer leurs consommations en mettant en œuvre 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 une période d'un an, les utilisateurs des bâtiments candidats au concours doivent, grâce à l'amélioration de l'exploitation, des actions techniques légères et la 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 importante 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.²²⁶

Cela étant, il ne suffit pas de susciter les initiatives, il convient aussi de recenser les bonnes pratiques, et de réussir à les faire connaître : c'est à cela que peut notamment servir un véritable centre de ressources en ligne.

f. Outiller et accompagner les projets de décarbonation de toutes les entités publiques

Un centre de ressources pour rassembler toute l'information disponible et la rendre facilement accessible

Il ne suffit pas d'identifier des leviers incitatifs qui peuvent amener les entités de l'administration publique à agir pour leur propre décarbonation. Elles 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 III.3.c) 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.

Les travaux menés pour la réalisation de ce document montrent que de très nombreuses actions sont menées, que de la documentation existe, mais de façon souvent éparpillée. Les échanges entre acteurs se font le plus souvent par le biais des connaissances personnelles. L'ADEME et le CGDD tentent chacun de leur côté de rassembler autant d'information que possible. 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)²²⁷. S'ils renvoient sur leurs sites respectifs pour un certain nombre de sujet (l'ADEME renvoie par exemple à la plateforme RAPIDD du CGDD consacrée à la commande publique²²⁸), ce n'est pas systématique. On peut ainsi s'étonner que ne soient apparemment pas disponibles sur le site de l'ADEME les productions du « Club du développement durable »²²⁹ (qui regroupent, 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

²²⁴ <https://cube2020.org/>

²²⁵ <https://www.ifpeb.fr/qui-sommes-nous/missions-et-objectifs/>

²²⁶ <https://www.cube-s.org/le-concours/>

²²⁷ Cf. <https://www.adaptation-changement-climatique.fr/>

²²⁸ <https://rapiddd.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 ?

²²⁹ <https://www.ecologie.gouv.fr/club-developpement-durable-des-etablissements-et-entreprises-publics>

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 structure²³⁰ à des fiches pratiques sur la réduction des émissions de GES²³¹).

Une première étape devrait dès lors être **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 dispersées²³² et pour 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 formes²³³.

La circulaire de février 2020 prévoit la constitution « d'une plate-forme 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 ».

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 Mobilités²³⁴), guides pratiques pour la restauration collective (sur l'établissement des menus²³⁵, des portions ou la lutte contre le gaspillage alimentaire²³⁶), 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 Verte²³⁷). 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 MATINFO²³⁸ par 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

²³⁰

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%20soci%C3%A9tale%20et%20de%20reporting%20dans%20les%20organismes%20publics.pdf

²³¹ <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>

²³² On notera par exemple que le site de référence du ministère de l'économie sur la commande publique

(<https://www.economie.gouv.fr/daj/conseil-acheteurs-fiches-techniques>) ne met pas en évidence la question des achats « responsables » même si on peut trouver le guide de l'ADEME sur achat public et climat sur le site de la DAJ (quand on sait qu'il y est donc !) : https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/marches_publics/oeap/gem/guide-climat/guide-climat.pdf

²³³ 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

²³⁴ 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 jouent 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.

²³⁵ <https://agriculture.gouv.fr/experimentation-du-menu-vegetarien-en-restauration-scolaire-des-recettes-pour-accompagner-les>

²³⁶ <https://www.ademe.fr/reduire-gaspillage-alimentaire-restauration-collective-recommandations-bonnes-pratiques-ajuster-grammages-portions>

²³⁷ https://laclauseverte.fr/liste_des_clauses/

²³⁸ <https://www.matinfo-esr.fr/ecoinfo>

l'Écologie par exemple pour aider les collectivités à s'y retrouver en matière de transition énergétique (kit d'explication, foire aux questions²³⁹).

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 DGAFP²⁴⁰.

- **informer les acteurs sur les possibilités de financement** de certaines actions, quand des financements existent ; **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.**

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.

En matière de gouvernance d'un tel centre de ressources national, l'ADEME met déjà à disposition de tous les bilans carbone et « plan carbone » transmis par des entités publiques et tente de rassembler un maximum de documentation et d'initiatives vertueuses dans sa base OptiGeDe²⁴¹. Il dispose aussi des compétences techniques requises sur un certain nombre de sujets. Il a enfin, par son réseau territorial (400 agents, soit la moitié de ses effectifs) la possibilité d'identifier et documenter les initiatives locales²⁴². Dans le même temps, 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 ». Il permet aussi d'inscrire les efforts de décarbonation dans une perspective plus large de « durabilité ». Mais il dispose d'une force de frappe nationale et locale plus limitée que l'ADEME. [A discuter – un pilote unique est sans doute préférable. Avis bienvenus]

Positionner un acteur explicitement comme chef de file de cette démarche indispensable ne doit pas exonérer les autres parties prenantes d'être des relais d'information, au contraire, ni surtout des contributeurs. Un centre de ressources ne doit pas être le seul « producteur » d'information ni la seule source d'information : il est le lieu où on trouve le maximum d'information et vers lequel d'autres sources d'informations doivent renvoyer. 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 collective²⁴³, a vocation à donner des informations sur le sujet, qui ne concerne pas que le secteur public et qui renvoie aussi à l'organisation de filières 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.

Apporter un appui technique et méthodologique aux entités de l'administration publique

²³⁹ 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>

²⁴⁰ <https://www.bibliotheque-initiatives.fonction-publique.gouv.fr/>

²⁴¹ <https://optigede.ademe.fr/>

²⁴² Cf. description des missions des directions régionales de l'ADEME : <https://www.ademe.fr/action-territoriale/laction-territoriale/action-terrain-region>

²⁴³ <https://agriculture.gouv.fr/quide-favoriser-lapprovisionnement-local-et-de-qualite-en-restauration-collective>

Avant que les actions engagées en matière de formation produisent pleinement leurs effets, 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 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. II.2.b).

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. Il est cependant très fragmenté et l'offre d'accompagnement global pour la mise en place d'un plan de décarbonation, ou d'accompagnement à la réflexion - et à l'action - sur les enjeux de résilience des entités de l'administration publique semble inexistante à ce jour.

Pour l'accompagnement des services de l'État et de ses opérateurs, c'est le Commissariat Général au Développement Durable (CGDD) qui a été désigné comme chef de fil de mise en œuvre d'actions de RSE au sein de l'État, et qui est donc pilote des projets de décarbonation. Ainsi, la circulaire de février 2020 sur les services publics éco-responsables 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 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 et 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'améliorations des procédures internes par exemple dans le cadre de la dématérialisation des procédures²⁴⁴.

Le schéma retenu soulève cependant des interrogations. Dans la circulaire de février 2020, il n'est pas prévu que le CGDD apporte un appui aux opérateurs de l'État ou aux services déconcentrés, alors même que les services de l'État (administration centrale comme services déconcentrés) peuvent avoir besoin d'un appui concret au sein de leur structure, pour décliner la stratégie nationale.

Le CGDD ne dispose sans doute pas aujourd'hui de suffisamment de ressources humaines (ni d'un réseau territorial) pour jouer autre chose qu'un rôle de coordination. Si l'ADEME, qui dispose d'un réseau local et d'une vision transversale des problématiques « climat - énergie » paraît mieux outillée pour jouer un rôle plus important dans l'accompagnement des structures, voir même un rôle de « guichet unique » capable de mobiliser des compétences spécifiques au profit des services de l'État ou les opérateurs, cela supposerait un élargissement de ses missions et un renforcement de ses moyens. Cela signifierait aussi de séparer les volets « environnemental » « social » de la responsabilité sociétale (c'est une des raisons pour lesquelles le CGDD a été désigné pilote).

²⁴⁴ 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.

Le recours à des intervenants extérieurs est par ailleurs possible, avec une marge de manœuvre plus ou moins importante en ce qui concerne l'autonomie des administrations centrales et des services déconcentrés en la matière. 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.

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. L'ANAP anime le réseau et met son expertise à disposition, y compris au travers de guide de bonnes pratiques (comme par exemple un guide sectoriel sur les bilans GES réalisé avec l'ADEME, l'Association bilan carbone, etc.²⁴⁵). 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, plusieurs opérateurs de l'État sont susceptibles d'appuyer des projets de « décarbonation interne » mais ne se positionnent pas explicitement sur le sujet :

- **L'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT)**²⁴⁶ a été créée en 2019 pour répondre à un besoin d'accompagnement exprimé par les « petites » collectivités locales et pour dans le même temps 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 pour la réalisation des « contrats de relance et de transition écologique » (CRTE) dans la circulaire Premier ministre de novembre 2020²⁴⁷ (cf. IV.2.e).

La « transition écologique » est mentionnée dans les sujets d'intervention de l'agence, au titre de ses missions de veille et d'alerte, dans les textes réglementaires définissant ses missions²⁴⁸. L'ANCT n'avait pas de « dispositif » ou « programme d'appui national » véritablement dédié à ce sujet²⁴⁹ jusqu'au lancement fin 2020 des CRTE²⁵⁰ (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 de ses programmes (« France Services », « Numérique ») permettent d'accompagner les collectivités ou les territoires dans des actions nécessaires à la bonne réussite de la décarbonation - cf. partie III.1.d. 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 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 questions²⁵¹. Il n'est en revanche pas à ce stade positionné sur les sujets de décarbonation ou d'« exemplarité » des collectivités et semble plus

²⁴⁵ <https://www.ademe.fr/realisation-dun-bilan-emissions-gaz-a-effet-serre-secteurs-etablissements-sanitaires-medico-sociaux>

²⁴⁶ <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/lagence-21>

²⁴⁷ https://www.legifrance.gouv.fr/download/file/pdf/cir_45084/CIRC

²⁴⁸ 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

²⁴⁹ <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/les-politiques-publiques-102>

²⁵⁰ <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/CRTE>

²⁵¹ <https://www.cerema.fr/fr/cerema>

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 territoriale²⁵² 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 des bâtiments avec le dispositif des conseillers en énergie partagé (CEP) (cf. partie II.2.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'ADEME²⁵³ prévoit que qu'elle développe « la méthode ACT® d'évaluation de l'alignement des stratégies Climat des entreprises avec l'Accord de Paris en visant d'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 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 dispose par exemple d'un offre de service locale sur les projets de réorganisation des modalités de travail et pourrait être mobilisé au profit des collectivités²⁵⁴. [La DITP (sur des sujets de transformation des organisations ou d'amélioration des procédures), la DINUM (sur des sujets SI / numériques) pourraient-elles, compte tenu de leurs missions et attributions accompagner des collectivités ?]

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 collectivités²⁵⁵.

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), si elles ont pu éditer des guides méthodologiques²⁵⁶ 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, qui 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 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. [Autres exemples d'action bienvenus]

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 Plan Climat Air Energie Territoire (PCAET) où un trio Région – DREAL – ADEME appuie les acteurs. De même, les syndicats

²⁵² <https://www.ademe.fr/action-territoriale/laction-territoriale>

²⁵³ Voir https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/cop_2020-2023-011192.pdf - page 19

²⁵⁴ <https://www.anact.fr/services>

²⁵⁵ Voir la directive national d'orientation de mars 2016 : <https://www.lemoniteur.fr/mediatheque/4/1/8/001002814.pdf>

²⁵⁶ 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>

d'énergie peuvent appuyer les collectivités et notamment les petites communes dans leurs efforts de réduction de consommation d'énergie.

Du côté du secteur privé, les opérateurs classiques de l'ingénierie publique se sont-ils positionnés sur la question de la décarbonation du fonctionnement des collectivités (au-delà des sujets eau et déchets sur lesquels ils sont très présents) ? Les acteurs du secteur du « conseil aux organisations » sont par ailleurs mobilisables pour l'appui à des actions de réorganisation interne.

Sur la base des constats précédents, il semble indispensable de **se poser rapidement un certain nombre de questions sur la structuration de l'offre d'appui** :

- 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 collectivités²⁵⁷ ?) ?
- Faut-il *a contrario* que l'État fasse le choix de se consacrer l'activité à « centre de ressources » et laisser le secteur privé intervenir en soutien des entités publiques (État et/ou collectivités), au risque de perdre les compétences 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 imaginer que des options différentes soient retenues selon les thèmes de décarbonation, pour tenir compte de l'existant et 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. [Avis bienvenus : qui pourrait aider les collectivités ? Des opérateurs privés sont-ils positionnés sur ce sujet précis ? La Direction de l'immobilier de l'État pourrait-elle devenir un acteur, ce qui supposerait une évolution forte du positionnement ? Le conseil régional qui se positionnerait en chef de file de l'appui aux collectivités, mais qui ne dispose pas de compétences particulières en la matière ?].

²⁵⁷ 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.

Tableau 1 : Avantages et inconvénients des différentes options d'appui aux collectivités

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.</p> <p>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.</p> <p>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).</p> <p>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</p> <p>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 recreation de l'ANCT après l'abandon progressif de l'ingénierie publique d'État depuis le début des années 2000.</p> <p>Question de la confidentialité des éléments dès lors qu'on aborde la question de la résilience.</p> <p>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).</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 (simple mais pas forcément proportionnel 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>

V – ELEMENTS FINANCIERS ET CALENDRIER POSSIBLE DE LA TRANSFORMATION

1- 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 dans un premier temps, 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. Rénovation thermique des bâtiments publics

Selon les informations diffusées au moment du plan de relance²⁵⁸, le gouvernement estime que l'enveloppe de 4 milliards d'euros mobilisée pour les bâtiments publics permettrait la rénovation thermique de 15 millions de mètres carrés. On notera que la fiche de présentation de la mesure ne précise pas la nature des rénovations thermiques envisagées ni l'impact en matière de diminution de la consommation d'énergie ou de réduction des émissions de GES. Le coût serait donc de 266 euros par mètre carré, ce qui, si on prend comme référence les estimations réalisées par le projet « Decarbonize Europe » en 2016²⁵⁹, semble être un ordre de grandeur cohérent avec un objectif d'économie d'énergie de 60 % - c'est-à-dire l'objectif fixé par le décret tertiaire pour 2050 (cf. partie II.2.b).

Tableau 2 : Coûts estimés des rénovations en fonction du niveau d'économie visé²⁶⁰

Niveau de rénovation	Economie d'énergie (%)	Moyenne utilisée (%)	Investissement moyen (€/m ²)
Mineure	0-30%	15%	60
Modérée	30-60%	45%	140
Approfondies	60-90%	75%	330
NZEB	90% et +	95%	580

On notera que le coût devrait plus que doubler si l'objectif fixé était de diminuer de plus de 90 % les émissions.

Calcul du besoin d'investissement à affiner. Toutes les données sur le coût de la rénovation énergétique (pour une rénovation en profondeur ambitieuse, comme le coût de « travaux simples » permettant des

²⁵⁸ https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/plan-de-relance/Renovation-energetique-batiments-publics.pdf

²⁵⁹ <https://decarbonizeurope.org/wp-content/uploads/2016/11/7-Batiment-public-version-longue.pdf>

²⁶⁰ Source : BPIE, Total project costs for 2010-2050

économies moindres mais immédiates, avec les économies de consommation énergétiques associées sont les bienvenues.

b. Décarbonation de la commande publique

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'un véhicule 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 essence²⁶¹. Cependant, sur le marché, le surcoût d'un modèle électrique est plutôt de l'ordre de 30 % à 60 %. On n'intègre pas, dans le calcul du surcoût unitaire, l'effet des dispositifs incitatifs – type de prime à l'achat, etc. puisqu'au final ils pèsent sur le budget de l'État [les services de l'État, les opérateurs et les collectivités bénéficient-ils au moment de l'achat de ces primes ?].

Les données sur le surcoût réel à l'achat entre deux modèles équivalents pour les centrales d'achat publiques (UGAP ou autres), ou en cas de location longue durée bienvenues.

Cependant 1) une partie de l'écart de coût à l'achat (ou en location longue de 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 distance²⁶², etc.) pour certains usages, etc. ; 2) l'écart de coût est amoindrie par l'écart de prix de revente ; 3) à terme si la périodicité de renouvellement était rallongée, le budget annuel de renouvellement de la flotte de véhicules en situation de croisière serait 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. Le plein effet de cette mesure ne serait visible qu'au bout de 7 ans si la périodicité actuelle de renouvellement était maintenue, voire au bout de 10 ans par exemple si elle était allongée.

Par ailleurs, l'acquisition et la location de véhicules électriques doit s'accompagner du déploiement de bornes électriques de recharge sur les sites des entités de l'administration publique : selon le programme service public éco-responsables, les agents de l'État et de ses opérateurs seraient répartis sur environ 200 000 sites en France. Tous ne disposent pas de véhicules de service et ne nécessiteront pas l'installation de bornes électriques.

Chiffrage à affiner.

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 faible émission disponible, du surcoût potentiellement différent, de la capacité à « baisser en gamme » pour compenser le surcoût²⁶³.

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 majeur pour l'État ou pour les collectivités.

²⁶¹ 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_mobilités_doctrine_gestion_parcs_autos.pdf

²⁶² Cf. par exemple le Wello de La Réunion.

²⁶³ 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. [Commentaires bienvenues sur ces véhicules « opérationnels » et les questions de coût ou surcoût].

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. [exemples et retour d'expérience bienvenus].

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) voir immatériels (conseil, etc.) cf. mesure du plan de relance prévoyant 50 millions d'euros pour les investissements des petites communes en gestion directe pour l'approvisionnement locale et de qualité dans les cantines.

Autres postes de la commande publique

Tous les éléments relatifs au surcoût des achats et aux économies potentiellement induites pour une moindre consommation d'énergie ou par des mesures de sobriété, pour d'autres postes de la commande publique sont les bienvenus.

Gestion de l'eau, gestion des déchets, entretien des routes, des équipements sportifs, etc.

[Existe-t-il des chiffrages de l'évolution du « prix de revient » pour les « prestations » eau et déchets ayant une empreinte carbone réduite ? Pour le surcoût lié à l'entretien des routes ?]

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 peut susciter des dépenses d'équipements (ordinateurs ou matériel de bureau – fauteuils ergonomiques) mais 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 la 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, etc.

Reste que des études plus précises de l'évolution des différents postes de coût générée 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. Tous les exemples chiffrés en la matière sont les bienvenus.

Coût du besoin en compétence et en expertise pour l'accompagnement et la mise en œuvre de la décarbonation

Le besoin en accompagnement, notamment pour la réalisation de bilan carbone ou le conseil en consommation énergétique (cf. dispositif des « conseillers en énergie partagés » en II.2.b) 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 ?

Les propositions de valorisation de certaines missions liées à la décarbonation dans le régime indemnitaire des agents publics (cf. III.3.c) peuvent avoir un impact financier plus ou moins important sur la masse salariale, selon qu'on décide d'y affecter des ressources nouvelles ou de modifier les critères de répartition des enveloppes consacrées aujourd'hui à ces questions.

2- 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 ») des budgets d'achat (pour la commande publique et notamment les véhicules), évolution de certains frais de fonctionnements 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, déchets, entretien des espaces naturels, parcs, équipements sportifs, voir de façon transitoire repas).

Cette revue des postes de dépenses et ces estimations financières rapides conduisent à distinguer trois situations différentes du point de vue du financement :

- **les mesures de transformation qui peuvent susciter un surcoût initial, d'ampleur le plus souvent limitée au regard des budgets des entités de l'administration publique, et amené à être compensé pour toute 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 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 pas être considérée comme un obstacle compte tenu des montants en jeu *a priori*, sans commune mesure en matière de montant avec celui des choix budgétaires réalisés en permanence sur des politiques publiques majeures financées par la puissance publique nationale ou locale (éducation, assurance maladie, retraites, profil de la fiscalité, etc.). Elle se ramène à une priorisation des budgets de fonctionnement sur certains sujets, à des fléchages pertinents de moyens en utilisant les canaux les plus efficaces (cf. discussion en § IV.2.b et IV.2.e) 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), d'autant plus

problématique 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 et de fonctionnement supérieur à 60 millions d'euros, peut représenter une contrainte pour engager un plan de décarbonation dont l'équation budgétaire ne peut être raisonné que de façon pluriannuelle : cela devrait conduire à appliquer un traitement particulier aux dépenses d'investissements sur la décarbonation.

En ce sens, la création, évoquée en partie IV.2.e., de fonds dédiés à la mise en œuvre de projet de décarbonation – hors rénovation thermique lourde, cf. infra – paraît une réponse adaptée à cette problématique.

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 Energétique »)²⁶⁴ 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.)

- Les **travaux lourds de rénovation thermique** des bâtiments doivent être traités spécifiquement, en raison à la fois des investissements massifs nécessaires et de la durée de l'effort à mener puisque l'objectif actuel reste d'achever une rénovation thermique en profondeur d'ici 2050. Dans ce cadre, des mécanismes financiers type « grand emprunt public » avec garantie par des institutions financières publiques²⁶⁵ semblent les plus pertinents. Cela peut prendre la forme d'un endettement de l'État dégageant une enveloppe de subventions ou de prêts garantis à taux très faible, comme la France l'a déjà fait dans le « programme d'investissements d'avenir » (PIA), le « grand plan d'investissement » (GPI) et le « plan de relance » post-pandémie.

Il s'agit cependant dans le cas de la rénovation thermique des bâtiments publics non pas d'une enveloppe de financement à gérer pendant trois ou cinq ans, mais sur une durée beaucoup plus longue ce qui suppose de traiter le sujet de façon autonome et de procéder à un exercice de planification des investissements. Il ne s'agirait pas d'un fonds géré par appel à projet mais bien d'une enveloppe programmée dans le temps. En ce sens, une véritable stratégie immobilière publique déclinée à tous les niveaux – État, opérateurs, collectivités – et coordonnée pour assurer la cohérence, la bonne priorisation, etc. est indispensable (cf. propositions en III.1.b).

La réduction des consommations d'énergie et d'eau attendue de la rénovation des bâtiments pourrait aussi être utilisée pour créer un effet de levier financier puissant pour accélérer les investissements, en sanctuarisant et réinjectant les économies correspondantes. C'est ce que permet l'outil de l'« *intracting* », promu notamment par la Banque des Territoires²⁶⁶, et qui pourrait être mobilisé plus largement - actuellement huit universités se sont engagées dans sa mise en œuvre. Plus précisément, 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 (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. Le financement d'un tel dispositif par emprunt devrait donc comprendre à la fois les travaux qu'il finance et la part relative aux factures de consommation d'énergie et d'eau des dotations de fonctionnement des structures concernées – que celles-ci relèvent de l'État ou des collectivités.

²⁶⁴ <https://www.programme-cee-actee.fr/programme/programme-actee/>

²⁶⁵ Cf. par exemple propositions de Decarbonize Europe : <https://decarbonizeurope.org/wp-content/uploads/2016/11/7-Batiment-public-version-longue.pdf>

²⁶⁶ <https://www.banquedesterritoires.fr/sites/default/files/2018-11/Fiche%20Intracting%20cerema.pdf>

- S'agissant de **certaines prestations « matérielles » dont la décarbonation pourrait entraîner une hausse du prix de revient**, au-delà des arbitrages budgétaires et d'un appui budgétaire ponctuel pour certains investissements à effectuer pour engager la décarbonation (*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 possible aussi « simplement » que pour une activité lucrative de renvoyer systématiquement vers l'utilisateur 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 à des 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 (à noter que dans le cadre du programme « administration publique 2022 », des réflexions ont été menées pour développer ce type d'outils mais n'ont pas abouti) ou des systèmes utilisateurs – payeurs par exemple pour le ramassage des ordures ménagères²⁶⁷. De même, la restauration collective publique est payante même si elle est largement subventionnée.

Mais la pertinence d'une généralisation de ce type d'outils « utilisateurs - payeurs » pour financer l'ensemble de la décarbonation de l'administration publique est 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 ils ne payent pas à « l'usage » (éducation, l'entretien des routes – à l'exception des autoroutes - ou des espaces verts publics).

Néanmoins, on peut imaginer d'intégrer, lorsque ce type de dispositif existe déjà (ramassage des déchets, eau potable et assainissement, cantines), une partie du surcoût de la décarbonation dans le système de tarification notamment en introduisant des systèmes de malus, quand le contexte s'y prête, pour encourager des comportements cohérents avec la décarbonation. [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 considéré comme 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.] **Proposition à discuter.** Cela ne peut néanmoins se faire qu'en parallèle d'efforts importants de communication sur les enjeux relatifs aux comportements individuels 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) pour 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

²⁶⁷ Pour mémoire, on ne traite pas dans ce rapport de la fourniture d'énergie, qui 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.

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.).

Le postulat du *Shift Project* est que la décarbonation et la résilience dans leur ensemble (i.e. pas seulement la décarbonation de l'administration publique) doivent être au premier rang des priorités politiques et donc souvent budgétaires très rapidement et sur la durée. Au-delà de nécessiter une transformation profonde de l'économie française pour faire face au changement climatique et à la raréfaction des énergies fossiles, le rôle de la puissance publique (État, opérateurs et collectivités) pour accompagner cette transformation et pour gérer les conséquences du changement climatique, dont il sait qu'il ne touchera pas de la même manière tous les territoires (les zones littorales, de montagne ou l'outremer 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) 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.

3- A quelle échéance peut-on envisager de mettre en œuvre la décarbonation de l'administration publique ?

La question du calendrier s'envisage différemment suivant les axes de transformation proposés dans ce plan de décarbonation de l'administration publique, et sous plusieurs angles :

- En matière de faisabilité technique et de leviers technologiques, la décarbonation de l'administration publique ne semble pas à ce stade dépendre au niveau macro d'innovations majeures qui seraient envisageables sans être suffisamment mûres à court terme (si tant est qu'on considère que l'intelligence artificielle puisse constituer un levier majeur de la décarbonation, 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 de l'innovation en la matière et maîtrise sans doute une partie du calendrier d'arrivée à maturité des innovations en la matière (un prototype de véhicule blindé hybride devrait être testé 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).
- Le calendrier de certaines transformations dépendra de la capacité des « secteurs fournisseurs » à répondre à la demande en la matière. C'est le cas notamment de la rénovation thermique des bâtiments, où 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 par rapport à l'immobilier public. Le même problème pourrait se poser pour le renouvellement de la flotte de véhicules de service ou de véhicules spécialisés, qui dépend de l'existence d'une offre suffisante, celle-ci pouvant 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 véhicules, etc.).
- Pour la rénovation thermique des bâtiments, si dans un premier temps au moins, la question de la disponibilité des opérateurs pour mener les travaux, sera majeure, le calendrier dépendra aussi

de la capacité à mobiliser plus ou moins rapidement et sur la durée les financements nécessaires (cf. *supra*).

- Un certain nombre de mesures relèvent de changement organisationnel. Cela suppose une impulsion de départ qui peut être rapide mais les changements de pratiques ou les modifications organisationnelles ne se mettent pas en œuvre d'un claquement de doigt (il faut par exemple du temps pour former massivement les acheteurs publics, et cela suppose aussi de créer des outils de formation ce qui prend également du temps, etc.). Cependant, elles ne supposent pas *a priori* de dégager un budget spécifique important ou de mobiliser des ressources physiques rares et disputées. Reste la question des compétences – internes ou externes - en matière de pilotage ou de réalisation de bilan carbone qui sont sans doute à très court terme insuffisantes mais dont on peut imaginer qu'elles se développeront rapidement, compte tenu de la demande bien identifiée, de l'évolution déjà engagée du contenu des études d'ingénieur et du développement de nouvelles filières (licences professionnelles « gestion énergie climat » par exemple). 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)²⁶⁸. Une grande partie des changements organisationnels peuvent donc être raisonnablement mis en œuvre ou largement engagés à une échéance de trois à cinq ans, quitte à poursuivre ensuite dans une démarche de progrès et d'amélioration continue (par exemple sur l'utilisation des outils collaboratifs, la dématérialisation, le déploiement du télétravail).

²⁶⁸ 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/>

VI - L'ADMINISTRATION PUBLIQUE APRES 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. C'est-à-dire de répondre aux questions suivantes : ce point d'arrivée est-il souhaitable ? Acceptable ? À quelles conditions ?

1- Description physique de l'administration publique après transformation

Des déplacements moins carbonés et moins nombreux

- Les déplacements domicile-travail sont décarbonés autant que possible, grâce au développement des mobilités décarbonées et à la facilitation du recours 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 utilisées lorsqu'elles apportent un bénéfice avéré²⁶⁹ : *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.) ou d'un réseau professionnel ... *[A discuter : peut-on lister précisément et donner des exemples ?]*. Les organisations de réunions de réseau national ou régional, 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 au bout de sept ans.
- Les autres véhicules de service (véhicules spécialisés, véhicules opérationnels des forces de l'ordre, bateaux, etc.) sont aussi des véhicules à faible émission, à une échéance dépendant de la présence d'une offre de véhicules à faible émission sur des segments spécifiques.

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 biosourcés, etc. L'autoconsommation d'énergie est encouragée.

²⁶⁹ 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 utilisateurs y adoptent des comportements plus sobres et appliquent systématiquement les préconisations en matière de températures de consigne²⁷⁰.
- 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. Ils peuvent être mis à disposition d'autres activités pendant les heures de fermeture. La mutualisation des bureaux entre structures permet de renforcer les liens de travail, de mieux partager l'information, voir pour les services accueillant du public d'élargir les plages d'ouverture au public.

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 la disparition du papier. Une bonne maîtrise de ces outils et de leurs usages 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 établis dans le cadre de stratégie de sobriété numérique : cela va de la limitation du recours à certains outils (vidéo par exemple) pour limiter 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, jusqu'aux règles imposées pour moyens d'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.

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'extraire des contraintes liées aux plages d'ouverture d'un service public. À condition d'être pensée de cette façon et de bien veiller à 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 informée de l'avancement de son dossier, éditer un certain nombre de documents, attestation, etc.
- Le développement des « maisons France Service » ou des « guichets itinérants » réduit les déplacements et l'empreinte carbone des démarches administratives des usagers résidant dans des zones peu denses. Il permet aussi la mutualisation des équipements informatiques entre 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 parking à vélo, de borne de recharge électrique 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.

²⁷⁰ Quitte à ce que les codes vestimentaires en usage dans certaines administrations soient relâchés – ce qui est déjà souvent le cas.

Des fournitures avec une empreinte carbone réduite

- 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 VI.6 sur l'impact de la commande publique sur l'économie en général.
- Sobriété, usage de matériel recyclé ou réparable sont des pratiques bien installées.

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 carbonée limitée (recours moindre 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. 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. [Avis sur cette suggestion bienvenus]. Cela rejaille sur les comportements individuels en matière d'alimentation, les usagers des cantines devenant plus attentif à l'empreinte carbone de leur alimentation en dehors de la cantine elle-même, 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, les tournées de collecte sont optimisées, les véhicules utilisés sont plus propres, le captage biogaz dans les installations de stockage est systématique²⁷¹.

- **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.

²⁷¹ Le PTEF dans son ensemble doit par ailleurs aboutir une diminution en volume des déchets.

2- L'organisation de l'administration publique après transformation

La décarbonation « interne » et la résilience font partie des priorités stratégiques de toutes les entités et de l'ADN des agents publics

- Les responsables politiques (ministres, élus des exécutifs des collectivités locales), les directeurs de structures, etc. sont conscients des enjeux relatifs au changement climatique et à la transition énergétique de façon générale. Ils en tiennent compte dans la mise en œuvre des compétences en matière d'action publique qui sont les leurs, mais aussi dans leurs choix d'organisation interne. L'exemplarité en matière d'empreinte carbone, la responsabilité sociale et environnementale font partie des priorités politiques et sont un critère de choix des citoyens au moment de voter.
- Toutes les entités font régulièrement un bilan carbone 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 – cf. partie IV.2. sur différentes options possibles en la matière.)
- 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 proactive et d'actions de sensibilisation, mettant en avant les bénéficiaires en matière de réduction des dépenses, de santé, 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 limitation de l'empreinte carbone et de la consommation énergétique de l'administration publique et renforce la capacité à intégrer ces problématiques dans la conception et la mise en œuvre au quotidien de toutes les politiques publiques.

La relation administration / administrés est de plus en plus dématérialisée avec des garde-fous pour ne pas exclure 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, [et par souci que les dispositifs d'accueil soient réservés aux administrés qui en ont besoin, puisque la notion d'optimisation des ressources est entrée dans les mœurs].
- Les possibilités de contact direct (via les maisons France Service 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 et vecteurs d'information sur le numérique responsable.
- La mission d'agents 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 spécifiques et 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 et permet 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 [Avis sur cette suggestion bienvenus].

- Les dispositifs de recueil de la satisfaction des usagers sont entrés dans les mœurs et utilisés pour recalibrer les dispositifs d'accueil et d'accompagnement.

Une implantation territoriale adaptée :

- Dans les territoires peu densément peuplés, des dispositifs d'accueil ponctuel ou itinérant, autant que possible mutualisés 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, et ce d'autant plus que les populations les plus vulnérables sont souvent celles qui sont le plus exposées aux risques climatiques, le changement climatique étant, selon le GIEC, un « multiplicateur » des inégalités.

Un fonctionnement quotidien repensé :

- Le recours accru au télétravail a conduit à repenser les modalités de fonctionnement interne et les relations hiérarchiques et managériales : meilleure utilisation 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.
- Le dialogue social a été renforcé par les discussions menées autour de ces évolutions organisationnelles (télétravail, chartes des usages du numérique, etc.) et des conditions de leur réussite et de leur acceptabilité par les agents concernés, et autour des questions managériales qui en découlent.

3- 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 ici de l'évolution des politiques publiques (abandon de certaines missions ou la création de nouvelles missions) 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 pourraient par ailleurs conduire à des propositions visant à renforcer l'action des pouvoirs publics sur tel ou tel sujet, avec pour conséquence une augmentation des effectifs consacrés à ces

missions, ou au contraire à simplifier des procédures ou des politiques, avec pour conséquence une diminution des effectifs nécessaires pour gérer une politique publique. 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 chargés 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 s'agissant de 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 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 dans l'acception globale du terme (préparation de plan de continuité de l'activité, réalisation de bilan post-crise (« retex ») et pas seulement gestion opérationnelle des crises quand elles adviennent) sont renforcés, tout comme ceux consacrés 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 cantines.
- 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 IV.2, il convient de renforcer les moyens humains de certaines structures fortement impliquées dans les processus de décarbonation, au premier rang desquelles l'ADEME, de compétences techniques sur les différents gisements de réduction des émissions (cf. multiples guides techniques mis à disposition du public), etc. Il convient dès lors de renforcer cette expertise en multipliant la production d'outils d'aide à la décarbonation et en augmentant la capacité à les diffuser, les porter à la connaissance des acteurs, etc. L'implication de l'ADEME 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. III.1.f) suppose également un renforcement des moyens. 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 (cf. IV.2.) et donc un renforcement des 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. III.1.a), ou la création d'un observatoire de la décarbonation des collectivités (cf.

IV.2.d) supposent l'affectation de moyens humains mais qui, là encore, relèvent de l'épaisseur du trait par rapport aux effectifs de l'État.

- De même, on peut sans doute considérer en premier approche que le renforcement des équipes « achat public » ou la nomination de chef de projet « décarbonation » relève plutôt du redéploiement ou de la formation ou du développement de compétence que de créations de postes significatives, surtout dans les grandes structures [Approche à discuter].
- 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, voir CEREMA cf. discussion partie IV.2) cela représente une quantité de jours/homme importante, qui reste à évaluer [Retours d'expériences sur le sujet bienvenus]. 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)²⁷², cofinancé par l'ADEME, à davantage de communes, supposerait le recrutement de ces conseillers, par exemple dans les diplômés des licences professionnelles « gestion énergie climat » Chiffrage à compléter.
- En fonction du degré de volontarisme affiché par les grands acteurs de la restauration collectivité concédée pour proposer une offre décarbonée, une évolution de la répartition entre cantines gérées en régies ou concédées pourrait avoir lieu : si les fournisseurs agissent peu, le passage à une gestion en régie pourrait se développer ; si l'offre de repas décarbonés se développait, le recours à une gestion concédée pourrait se développer. [Le même phénomène pourrait-il avoir lieu pour d'autres « prestations » ? Déchet ? Eau ? Voire pour ré-internaliser d'autres prestations de maintenance, nettoyage ? 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.
- [A discuter : la dématérialisation des procédures permet-elle vraiment d'économiser des postes de « gestionnaires », qui pourraient d'ailleurs être redéployés sur des missions en lien avec la décarbonation. Peut-on chiffrer cela ? Une grande partie des économies d'échelle liées à la dématérialisation n'a-t-elle pas déjà été engrangée ?]

Au final, l'impact en matière d'emploi public de la décarbonation de la « vie quotidienne » de l'administration publique devrait être réduit. Il conviendra cependant d'y ajouter l'impact des mesures de décarbonation d'autres secteurs en matière de renforcement ou d'abandon de certaines politiques publiques.

4- Les impacts énergie-climat de l'administration publique après transformation

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 types acteurs (État / opérateurs / collectivités) serait différente si la décentralisation était renforcée, si certaines missions étaient privatisées (ou par exemple si l'enseignement privé voyait sa part augmenter, etc.) ou concédées en délégation de service publique différemment de la façon dont elles le sont aujourd'hui - ou évidemment si certaines activités étaient « re-

²⁷² ADEME. « Dépenses énergétiques des collectivités locales », 2017.

centralisées » (par exemple la gestion du RSA, comme cela a été le cas récemment pour certains départements d'outremer) ou « nationalisées ».

À ce stade, ce rapport ne considère pas que la décarbonation de l'administration publique suppose impérativement une évolution de la répartition des missions entre public et privé, ou entre État et opérateurs ou entre l'État et les collectivités (cf. encadré dans la partie IV.2.a sur le sujet). Là encore 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.

Il s'agit ici d'estimer, parfois malheureusement seulement à grande maille et en ordre de grandeur compte tenu de l'absence de données de départ, l'impact de la transformation envisagée en matière de réduction des émissions de GES. Il appartiendra à chaque structure de mener ce type d'estimation sur la base de son bilan carbone, mais on retient ici une approche « macro » et en ordre de grandeur par grand poste d'émission.

Baisse des émissions liées à la décarbonation des déplacements domicile – travail et au déploiement du télétravail

- En première approche, l'évolution du nombre d'agents publics sera marginale (cf. *supra*).
- Si la transformation bas-carbone du secteur de la mobilité pour les déplacements domicile – travail est menée à bien, elle permettra de limiter les émissions à 0,25 kg éqCO₂ par jour travaillé et par personne (au lieu de 3,7 kgéqCO₂ aujourd'hui) et ce chiffre s'applique à tous les agents publics.

Si tel était bien le cas, le recours au télétravail aurait un impact bien moins important sur l'empreinte carbone des déplacements domicile – travail. En revanche, selon l'échéance à laquelle l'objectif de mobilité bas-carbone pourrait être atteint, et donc à plus court terme, le déploiement du télétravail peut avoir un impact significatif sur les émissions du secteur. [A compléter après chiffrage plus précis de l'impact du télétravail et échanges avec l'ADEME].

- Une étude plus approfondie, basée sur le télétravail en place pré-Covid et sur le retour d'expérience Covid, serait nécessaire pour évaluer précisément le nombre d'emplois « télétravaillables » sur la durée dans le secteur administration publique et pour chacun d'entre eux, la quotité de télétravail pertinente, une fois les outils facilitateurs consolidés, pour assurer les missions attendues et maintenir la qualité du service. On raisonnera dès lors différemment à ce stade :
 - Si le télétravail reste marginal comme aujourd'hui, les émissions ne baissent que par l'effet de la décarbonation des mobilités quotidiennes.
 - A chaque tranche de 5 % de jours télé-travaillés en plus par des agents de l'administration publique (ce qui correspond par exemple à un jour de télétravail pour 50 % des agents publics), les émissions sont réduites d'une quantité qui reste à chiffrer.
- La mise en place de plans de mobilité par les structures de l'administration publique (cf. proposition en III.1.c) aura aussi un impact sur les émissions des agents dans le cadre des déplacements domicile – travail (et pour les déplacements professionnels), qui peut anticiper l'aboutissement de la transition bas-carbone des mobilités. L'impact chiffré est cependant difficile à évaluer.

Déplacements professionnels

- La réduction des émissions est la conjugaison de trois principaux leviers :
 - La réduction des déplacements professionnels,

- Le recours à des mobilités décarbonées : passage à une flotte 100 % électrique (avec potentiellement substitution de voitures par des vélos quand les trajets à effectuer le permettent), recours accru au rail pour les déplacements à moyenne et longue distance, participation de l'administration publique aux plans de mobilité.
- La poursuite des efforts de mutualisation des flottes de véhicules, qu'on estimera de second ordre par rapport aux facteurs précédents. [à discuter : a-t-on une estimation possible du nombre de véhicules qui pourraient être « économisés » ?]

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** et, même si certains 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, sécurité civile, mission de contrôle et d'inspection (sanitaire, installations classées pour la protection de l'environnement, etc.), voirie et ramassage des déchets, entretien des infrastructures et des espaces naturels. C'est ainsi qu'on ne peut pas envisager de réduire le kilométrage parcouru par les véhicules opérationnels (police, douane, gendarmerie) qui représente 64 000 véhicules ou par les agents de l'Office National des Forêts (environ 5800 véhicules). On partira du principe que ces missions se font quasi-exclusivement par la route (en voiture, utilitaire ou avec des véhicules spécialisés). Si on ne peut pas réduire les km parcourus, l'empreinte carbone de ces déplacements est diminuée par le passage à une flotte 100 % électrique.
- En revanche, post-décarbonation, **les déplacements professionnels liés à des réunions, des conférences, des formations** auxquels se sont largement substitués les visio-conférences, sont en revanche très fortement réduits. Les regroupements de service dans certains territoires peuvent aussi avoir aussi un impact, tout en étant parfois nuancés par le développement de nouveaux services (guichet itinérant par exemple). Par ailleurs, le recours à l'avion devient très limité que ce soit parce qu'il est remplacé par le rail ou parce que les critères d'appréciation de la pertinence d'un déplacement en avion sont nettement rehaussés. Existe-t-il des exemples de mesure dans des plans d'action de réduction dans le temps des déplacements professionnels – avec objectifs chiffrés ?

Estimation du potentiel de réduction des émissions de carbone à compléter si possible – Source de données sur la typologie de la flotte de véhicules de l'État, du secteur santé public et des collectivités bienvenues : manque de chiffres consolidés sur le parc automobile des administrations publiques, y compris des utilitaires ou véhicules spécialisés, sur les motifs de déplacement, sur les kilométrages réalisés selon les missions pour les entités ayant à la fois des déplacements incontournables (contrôle de terrain) et des réunions.

Déplacements des usagers

La transition bas-carbone des mobilités quotidiennes proposée par le PTEF aboutira à réduire très significativement l'empreinte carbone des déplacements des usagers.

La dématérialisation des procédures devrait également réduire significativement le nombre de déplacements des usagers. Cela étant, de nombreuses procédures sont déjà dématérialisées et l'essentiel du potentiel de réduction des déplacements des usagers est peut-être déjà engrangé. Les chiffres de la DGFiP²⁷³ montrent qu'alors que la dématérialisation des procédures est très aboutie en matière de démarches fiscales, le nombre de visites au guichet reste très important, ce qui pourrait traduire les limites de l'effet de la dématérialisation sur la limitation des accueils au guichet. [Est-ce que des services

²⁷³ <https://www.economie.gouv.fr/dgfip/rapports-dactivite-dgfip>

accueillant du public (préfectures, DDT, CAF/CPAM, ont mesuré la baisse du nombre de personnes accueillies physiquement suite à la mise en place de procédures dématérialisées ?]

Dans l'attente, l'inclusion de la question des usagers dans les plans de mobilité des entités publiques aura un impact sur les modes de transport utilisés par certains 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 paraît difficile à réaliser.

Bâtiments et foncier

- Deux phénomènes se conjuguent :
 - 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, et à des actions de sobriété. On estime que 15-20 % des émissions GES dues à l'exploitation peuvent être supprimées en 2 ans grâce à des actions de sobriété ou de petits travaux principalement (d'après l'ADEME²⁷⁴, les communes bénéficiant des services d'un conseiller en énergie partagé - CEP - ont une consommation énergétique inférieure à la moyenne de 20 à 25 %), puis de 6-8 % par an principalement par la rénovation thermique.
 - La diminution des surfaces occupées, par une optimisation organisationnelle (regroupement de services, etc.) déjà lancée mais accentuée dans le cadre de la transformation de l'administration publique, notamment via le recours au dispositif type « *flex office* ». À compléter : peut-on estimer un potentiel de baisse de la surface occupée par l'administration publique ? En première approche, il est probablement de second ordre par rapport à la diminution des émissions liée aux mesures de sobriété et à la rénovation thermique.

Chiffrage à affiner.

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 net.

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 dans le plan de transformation, d'autant que celles-ci consistent en premier lieu à diagnostiquer le sujet et à mettre en place une gouvernance des systèmes d'information et des procédures de décision permettant de déployer une stratégie de sobriété numérique. 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, actuellement de +9 % par an pourrait être ramené à +1,5 % par le déploiement de la sobriété numérique²⁷⁵.

Restauration collective et autres services matériels fournis aux citoyens :

- La mise en œuvre des recommandations du Shift Project dans le cadre des travaux du secteur « agriculture et alimentation » du PTEF conduirait une empreinte carbone très réduite par

²⁷⁴ ADEME. « Dépenses énergétiques des collectivités locales », 2017.

²⁷⁵ Cf. <https://theshiftproject.org/article/pour-une-sobriete-numerique-rapport-shift/>

rapport à l'existant. Avec des objectifs volontaristes pour la restauration collective que la moyenne française, cohérents avec le devoir d'exemplarité de l'État, on vise un impact de 700 géqCO₂/repas en moyenne, soit bien moindre que la seule application de la préconisation d'un repas végétarien par semaine.

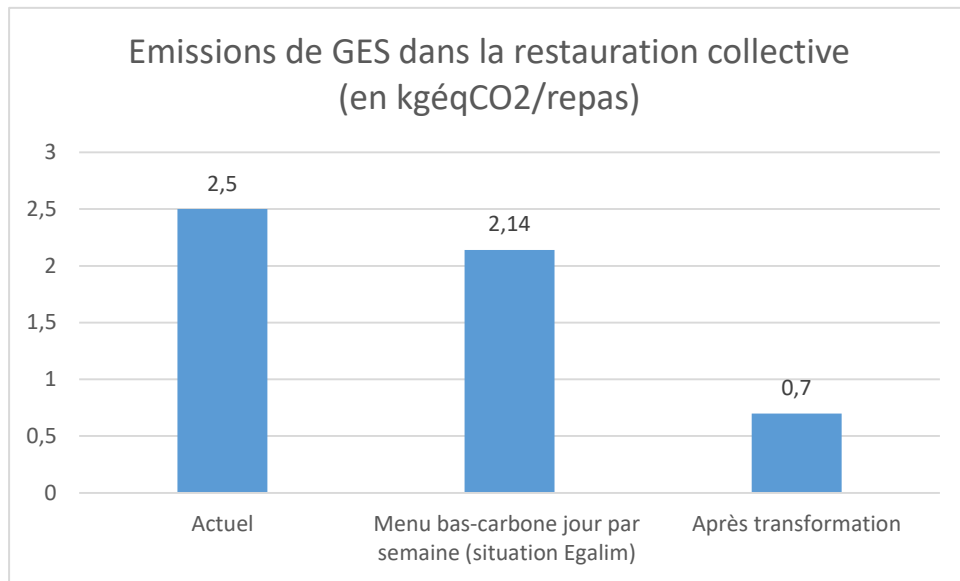


Figure 15 : Évolution possible des missions de GES dans la restauration collective²⁷⁶.

Dans le même temps, le nombre de repas servis pourrait diminuer s'agissant des repas des agents publics, 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 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, dans un certain nombre de structure, si les jours télé-travaillés sont considérés comme notamment voués aux interactions entre collègues, la propension à déjeuner à la cantine pourrait être augmentée pour les jours non-télé-travaillés). Dans le même temps, 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 de garantie que celle-ci parvienne à diminuer son empreinte carbone à hauteur de l'objectif visé pour 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.

Chiffrage à affiner.

- Concernant les « prestations matérielles », tels que la distribution et l'assainissement des eaux, le traitement des eaux usées ou l'éclairage public, les objectifs sont qualitatifs, mais on s'attend à une moindre consommation d'eau et d'énergie par habitant, à une réduction des déchets, etc. [Toute contribution chiffrée sur ces sujets est la bienvenue].
- 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.

À ce stade, il est difficile d'évaluer précisément la réduction des émissions de GES attendue de la transformation proposée pour l'ensemble de la sphère administration publique. 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.

²⁷⁶ Source : secteur Agriculture et Alimentation dans le Plan de Transformation de l'Economie Française, The Shift Project

5- Résilience du secteur après transformation :

- La résilience de l'administration publique aux risques climatiques et énergétiques est plus forte après transformation qu'avant. Elle a consolidé sa capacité à fonctionner et à rendre les services « essentiels » même en cas d'événement météorologique extrême, grâce à une organisation capable de basculer très rapidement sur du travail à distance, de l'enseignement à distance, tout en gérant les risques liés à ces basculements (risques psychologiques pour les agents, décrochage scolaire, etc.). [Comment traiter la question de l'accès par les liaisons routières des services d'urgence, et d'accès des personnels de ces services d'urgence à leurs postes de travail en cas d'événement météorologique extrême ?]
- Ces dernières mesures renforcent également 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. Les réflexions sur un fonctionnement « en mode dégradé », qui se traduisent notamment par des règles d'usage strictes activables qui minimisent la consommation d'énergie liée à l'utilisation du numérique en cas de restriction (et même en cas de passage massif en télétravail), permet de maintenir le fonctionnement nécessaire.
- La résilience du secteur aux ruptures d'approvisionnement est renforcée par l'inclusion d'un critère carbone qui permettrait de relocaliser une partie des biens consommés et de limiter l'exposition à restriction du commerce international ou longue distance.
- Si le risque lié à une rupture d'approvisionnement en énergie fossile est diminuée 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, gestion des eaux) restent fragiles, au moins à court terme, et même si l'électricité est la source d'énergie utilisée, les ruptures potentiels de l'approvisionnement sont un facteur de vulnérabilité.

6- Impact de la transformation de l'administration publique sur la décarbonation d'autres secteurs de l'économie et de la société

L'impact direct et indirect d'une commande publique décarbonée

La commande publique (composée des marchés des collectivités territoriales, de l'État, des entreprises publiques ainsi que des concessions), qui représente de l'ordre de 100 milliards d'euros par an²⁷⁷, est un levier très efficace pour la transformation de l'économie française, pour enclencher la transition énergétique, et, dans la mesure où l'approvisionnement local est un des éléments d'une commande publique décarbonée, pour maintenir ou développer un tissu économique local.

La commande publique représente une part importante du chiffre d'affaires de certains secteurs : elle représenterait ainsi près de 20 % du chiffre d'affaires du secteur de la propreté et de ses 100 000 emplois. Autres secteurs ? BTP ? Services Numériques ? Fournitures de bureaux ? Certains secteurs agroalimentaires ? Secteurs de niche qui dépendent exclusivement ou presque de l'achat public comme les vêtements militaires ou les uniformes des forces de l'ordre, par exemple ? Existe-t-il des chiffres sur l'emploi induit ?

L'introduction de critère « 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'offre pour leurs clients privés, en faisant de cet aspect un critère de différenciation vis-à-vis de leurs concurrents. Ils peuvent alors entraîner ces derniers dans des démarches d'achats responsables. On peut tout à fait imaginer également le processus inverse : si de

²⁷⁷ Cf. https://www.adcf.org/files/CP/Barometre-cdc-adcf_resultats_2019.pdf

grands acteurs des secteurs serviciels décidaient de demander à leurs fournisseurs une offre de prestations décarbonées, celle-ci serait aussi plus facilement accessible à l'administration publique.

On pense par exemple aux grands opérateurs de la restauration collective qui tarde 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. Le même effet de levier sur l'ensemble d'un secteur fournisseur peut être envisagé pour le secteur du numérique, que ce soit s'agissant du matériel ou des services numériques.

Enfin, les cahiers des charges des appels d'offre public intégrant des critères relatifs à la décarbonation des fournitures, services ou travaux objets de l'appel d'offre 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 les secteurs serviciels, 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 serviciel public, secteur serviciel privé et fournisseurs des secteurs serviciels.

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. III.1.b), qui répond par ailleurs à des objectifs fixés dans 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.
- L'action de l'administration publique aidera à structurer les filières du recyclage et du reconditionnement. Ainsi, s'agissant du matériel de bureau et notamment des ordinateurs, l'administration, qui, au moins pour ce qui relève de l'État, a des règles théoriquement fixes et transparentes sur les fréquences de renouvellement peut donner une certaine visibilité aux acteurs de la filière du recyclage et de l'« après première vie ». Cela suppose néanmoins une action articulée avec la filière, notamment dans les premiers temps, 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 (cf. feuille de route sur le numérique et l'environnement présentée en II.2.c), s'oblige dans le même temps à traiter les équipements en fin de vie via les reconditionneurs, en anticipant, en lien avec la filière, pour éviter qu'un déversement massif de produits à reconditionner submerge les reconditionneurs

De même, si une filière de réutilisation des nutriments issus de déjections humaines se développe, l'administration publique pourra jouer un rôle, avec ses 5 millions d'agents et ses usagers récurrents et prévisibles (élèves, patients, etc.) qui peuvent permettre de garantir des volumes à traiter.

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 par tous les moyens possibles (mention de quelques actions simples dans la communication administrative, voire dans les signatures de mail, à l'image des messages incitant à ne pas imprimer les mails). 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 positives²⁷⁸.
- Faut-il proposer aux agents publics d'être des « ambassadeurs » de la décarbonation au sein de la société, à l'image des instituteurs « hussards de la République » ? Et avec quels outils ?

Une meilleure capacité à impulser la décarbonation de l'ensemble de l'économie

- Une véritable « culture de la gestion des contraintes environnementale » 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 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.

7- 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, qui est partagé entre attachement au service public et critique sur la lourdeur administrative et l'immobilisme de l'administration (pour dire les choses très rapidement). À l'issue de la transformation bas-carbone proposée dans ce document :

- La décarbonation et la résilience 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 de 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, sur la nécessité d'accompagner les acteurs, sur l'équilibre à trouver entre contrainte et responsabilisation des acteurs en leur laissant des marges de manœuvre d'une part, entre objectifs de résultats et objectifs de moyens d'autre part.
- 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, par son rôle d'impulsion et de régulation.
- L'exemplarité démontrée par l'administration, sa capacité à mener une transformation profonde tout en continuant à assurer l'accessibilité universelle aux services publics, les efforts menés en matière de relation avec les usagers, l'importance de l'action publique dans la lutte contre le changement climatique dans toutes ses dimensions (limitation des émissions,

²⁷⁸ 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.

adaptation, résilience) ont amélioré son image auprès du grand public²⁷⁹ et la perception que les agents publics ont d'eux-mêmes et de l'administration, ce qui redonne une certaine attractivité à la fonction publique.

Rapport intermédiaire

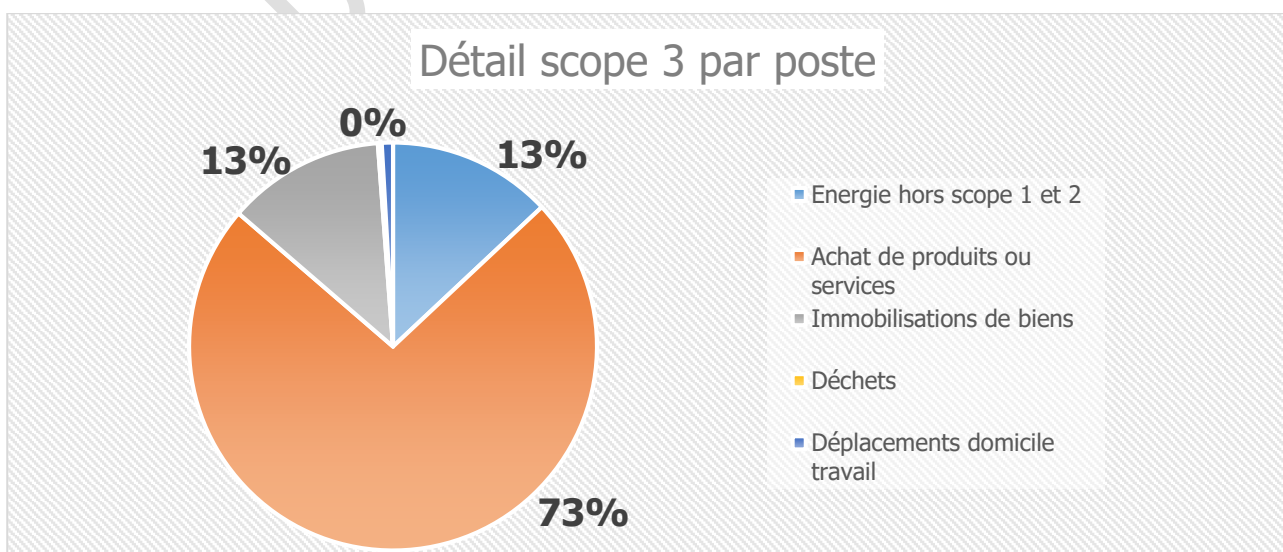
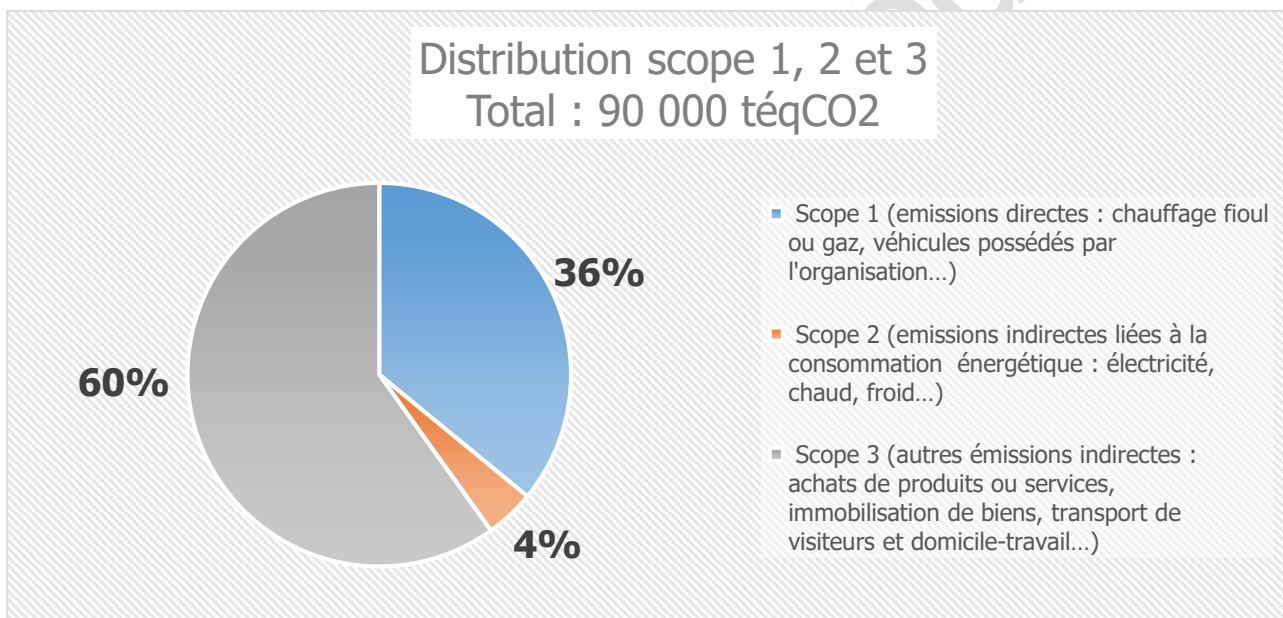
²⁷⁹ A l'instar de l'amélioration de l'image des impôts après la mise en place des déclarations en ligne et des déclarations pré-remplies.

Annexe : Analyse des bilans carbone disponible dans le secteur de l'administration publique

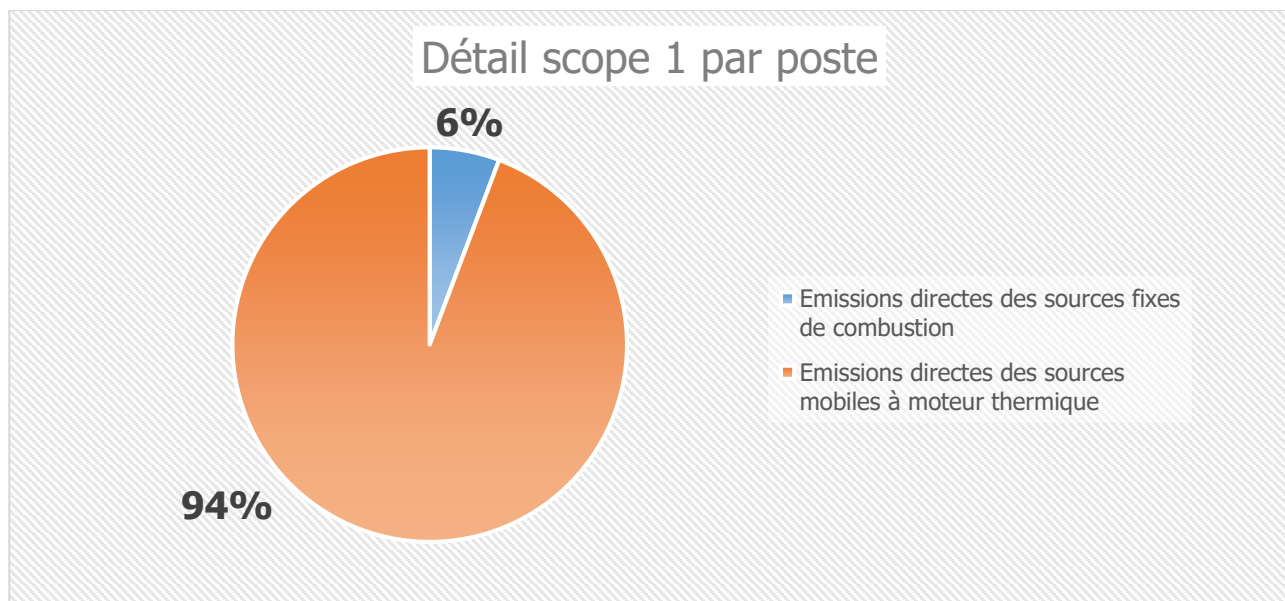
La Base Carbone de l'ADEME recense les bilans de GES des assujettis à la réglementation en vigueur qui ont effectué et transmis leur bilan. Nous présentons ci-dessous des bilans carbone correspondant à différentes entités de l'administration publique afin de donner un meilleur aperçu des leurs émissions et des différences selon les missions et le contexte d'exercice de celles-ci.

Administration centrale : bilan carbone de l'administration centrale d'un ministère

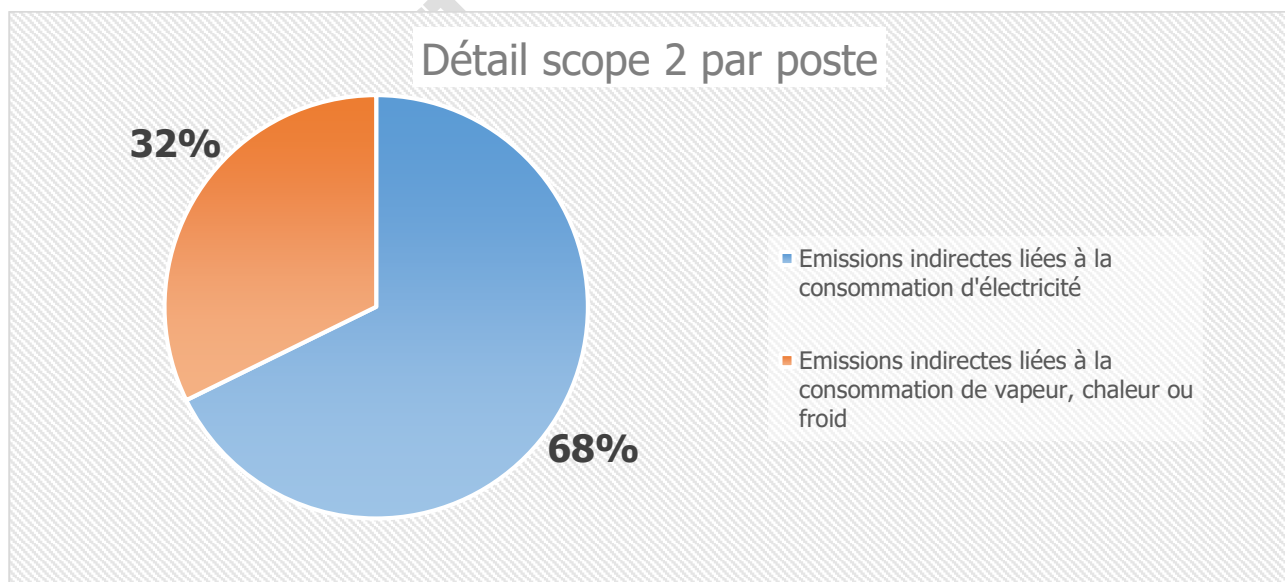
Malgré l'obligation de réaliser leur bilan carbone, un seul des seize ministères a renseigné son bilan carbone sur la Base Carbone de l'ADEME. Nous présentons donc ci-après les résultats du bilan carbone de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur (ce qui exclut donc son administration territoriale et les forces de l'ordre : réseau de préfectures de région ou de département, commissariats de police, brigades de gendarmerie, bases de la sécurité civile, etc.



Dans le Scope 3, qui représente dans ces chiffres 60 % des émissions du ministère, ce sont les achats de produits et de services qui dominent (73 % : alimentation des cantines, consommables, etc.), suivis par l'énergie hors scope 1 et 2 (c'est-à-dire les émissions liées à la phase amont de l'énergie : production, transport...) (13 %) et les immobilisations de biens (13 % : construction des bâtiments, fabrication du matériel informatique et des équipements lourds etc.). Les déplacements domicile-travail sont négligeables, ce qui est surprenant et peut être expliqué par deux hypothèses : données à corriger ou mobilité des agents très décarbonée dans une grande ville comme Paris. Certains postes a priori significatifs n'ont pas été chiffrés, notamment les déplacements professionnels. On peut saluer l'effort fait sur le scope 3, mais regretter son incomplétude.



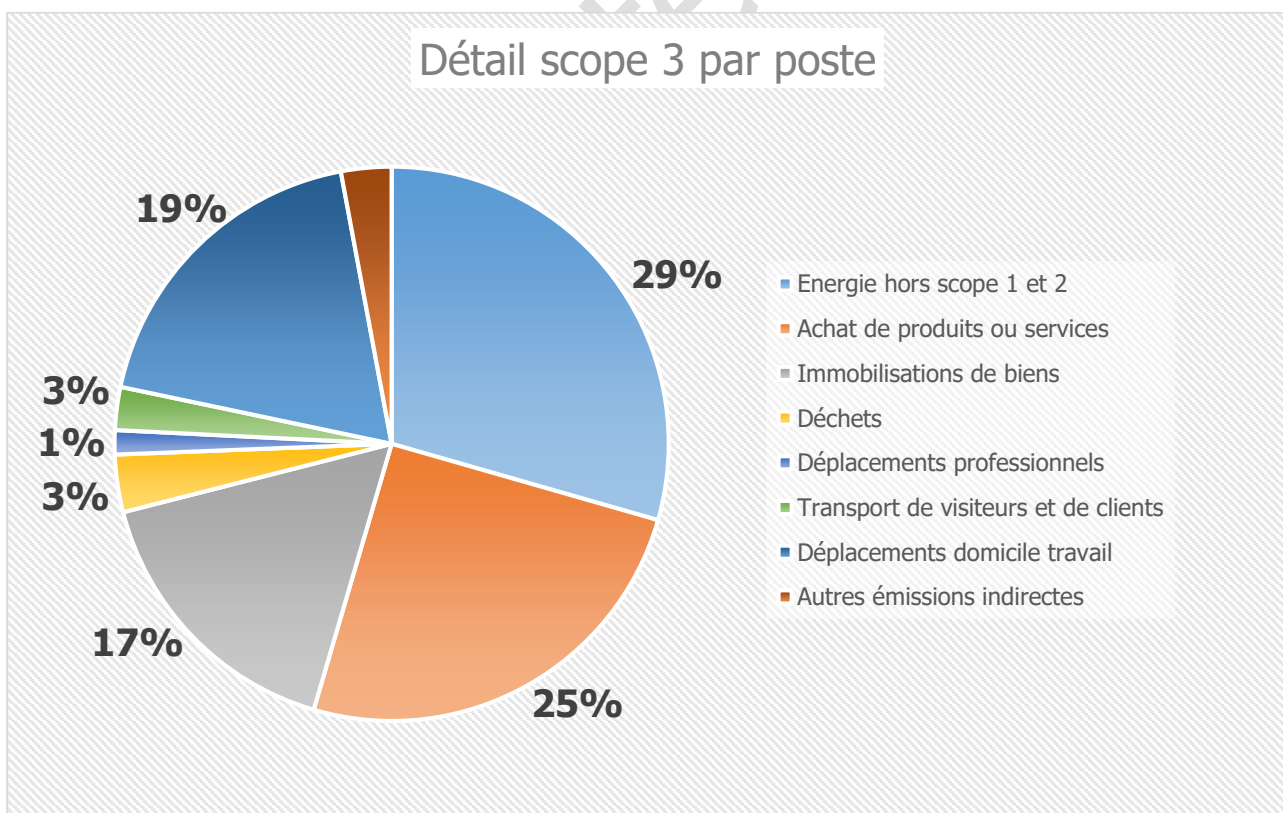
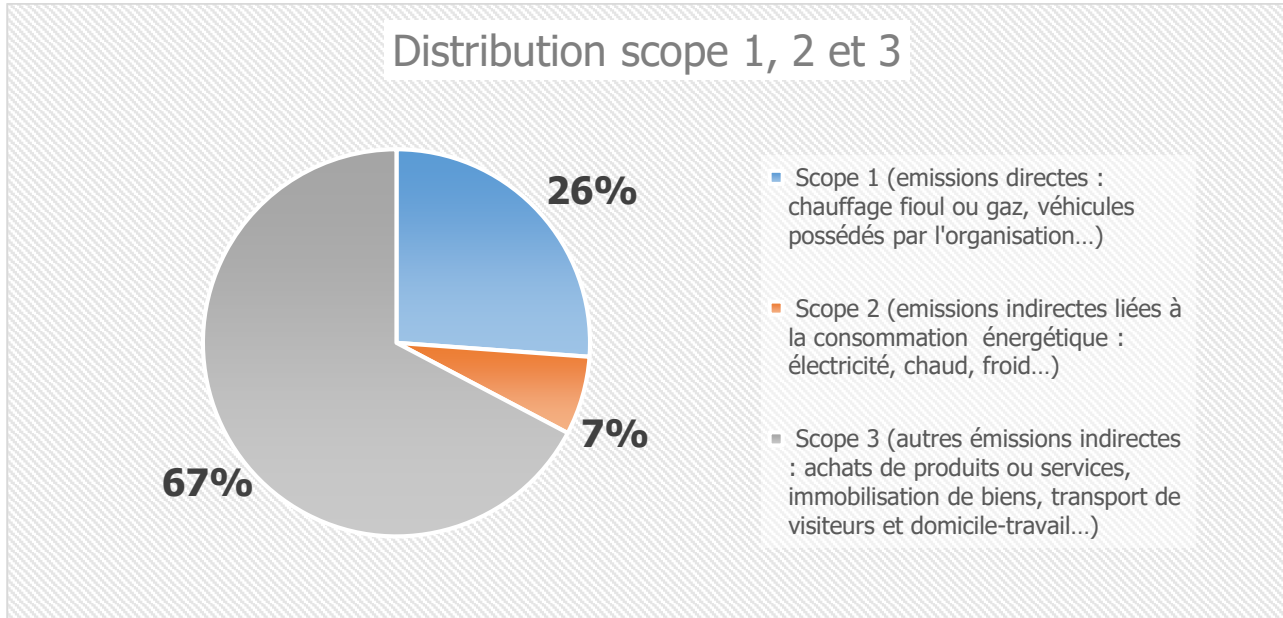
Dans le Scope 1 (36 % du total), on retrouve principalement les émissions du parc de véhicules de l'administration centrale du ministère (94 %), loin devant le chauffage des bâtiments (6 %).



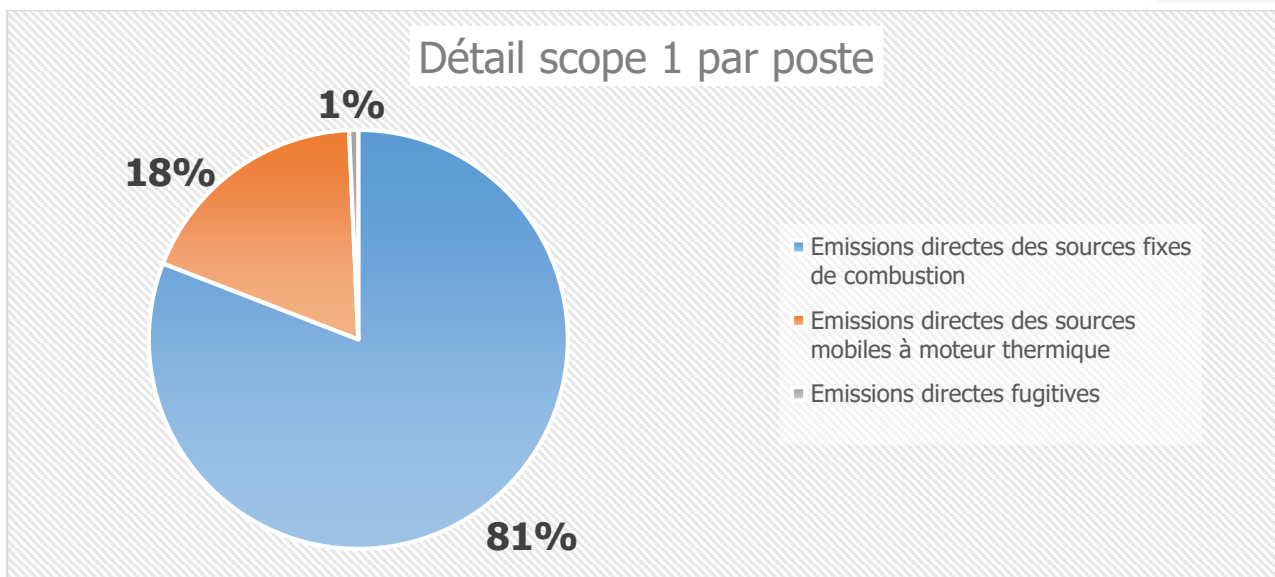
Dans le Scope 2 (les 4 % restants), on retrouve pour deux tiers la consommation électrique due au chauffage, à l'eau chaude et aux équipements divers (climatisation, éclairage, équipements informatiques classiques, équipements spécifiques de recherche, etc.), et les autres émissions indirectes pour un tiers, liées elles aussi en grande partie aux réseaux de climatisation et de chauffage urbain.

Administration déconcentrée : bilan carbone d'une DREAL moyenne

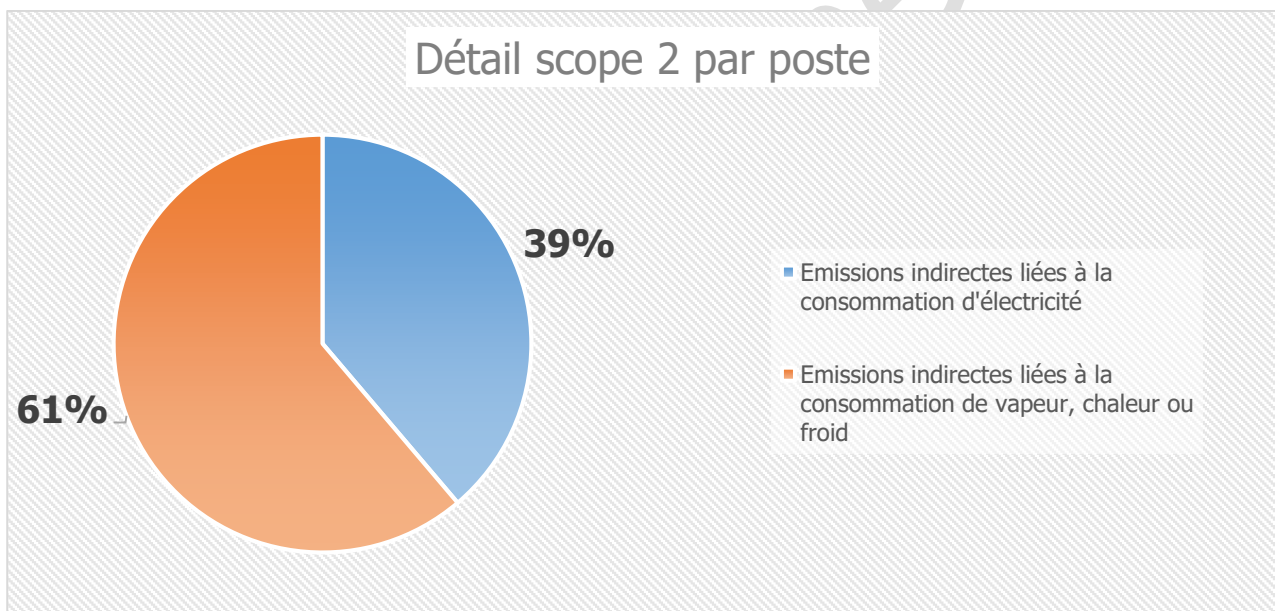
De même que peu de bilans carbone de l'administration centrale sont en ligne, peu de bilans d'administrations déconcentrées sont publiés sur le site de l'ADEME. Les DREAL font figure de moins mauvais élèves : 7 d'entre elles publient ainsi ces données. Nous avons fait l'exercice de calcul une moyenne des bilans carbone des 5 DREAL qui ont publié leur bilan carbone afin de construire du mieux possible les émissions d'un établissement « type » de l'administration déconcentrée.



Dans le Scope 3, qui représente 2/3 des émissions, les postes les plus significatifs sont les déplacements domicile-travail (36 %), les immobilisations de biens (22 % : construction des bâtiments, fabrication du matériel informatique et des équipements lourds etc.) et les achats de produits et de services.



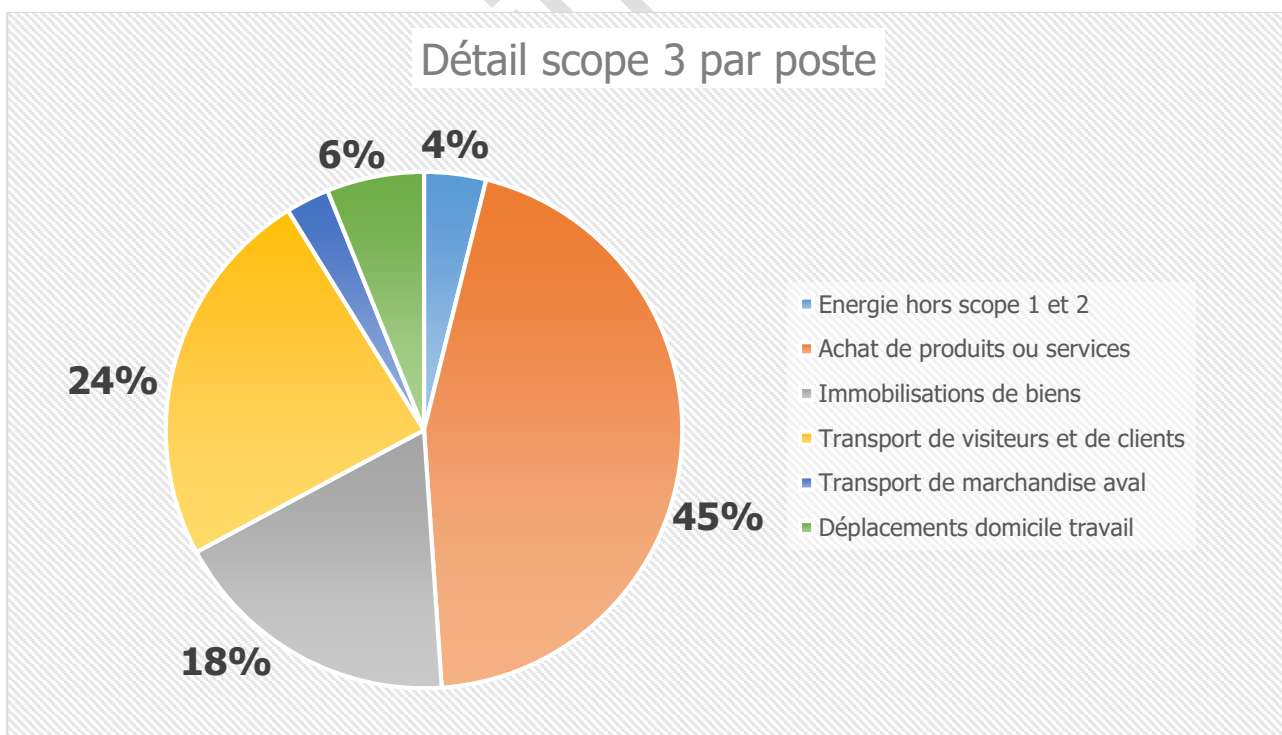
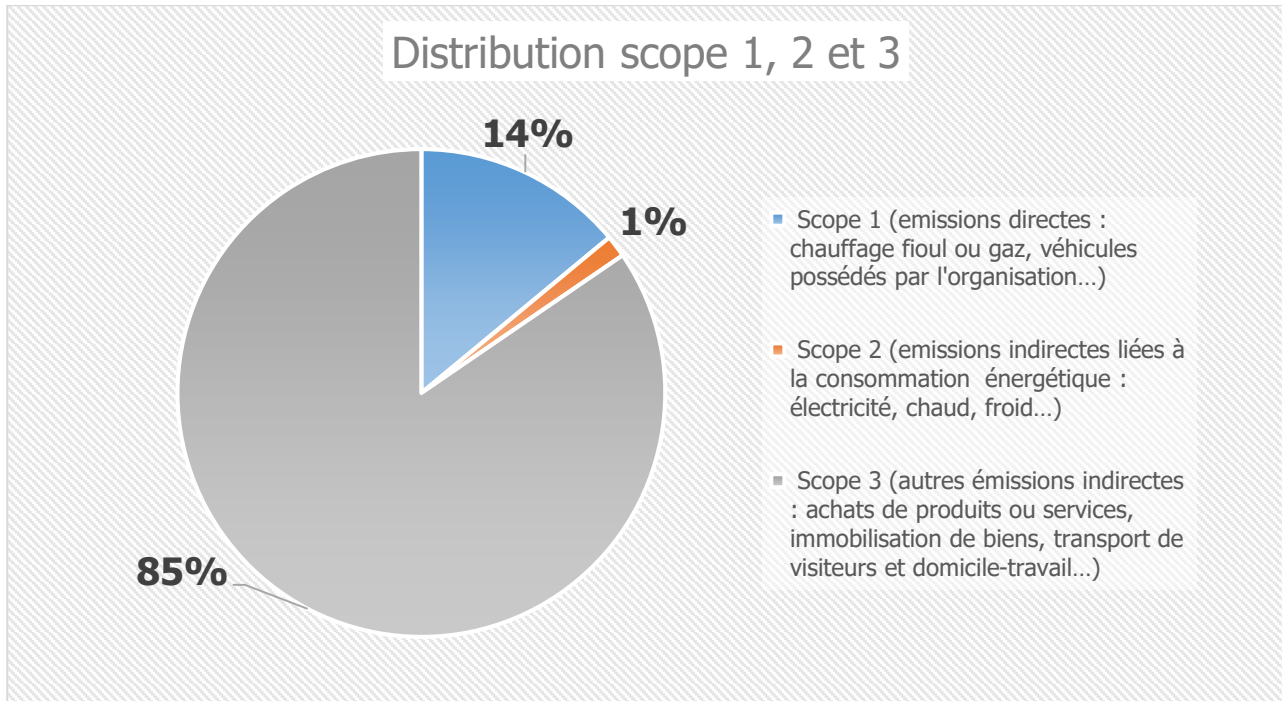
Dans le Scope 1 (26 % du total), on retrouve principalement les émissions du parc de véhicules (54 %) et le chauffage des bâtiments (39 %).



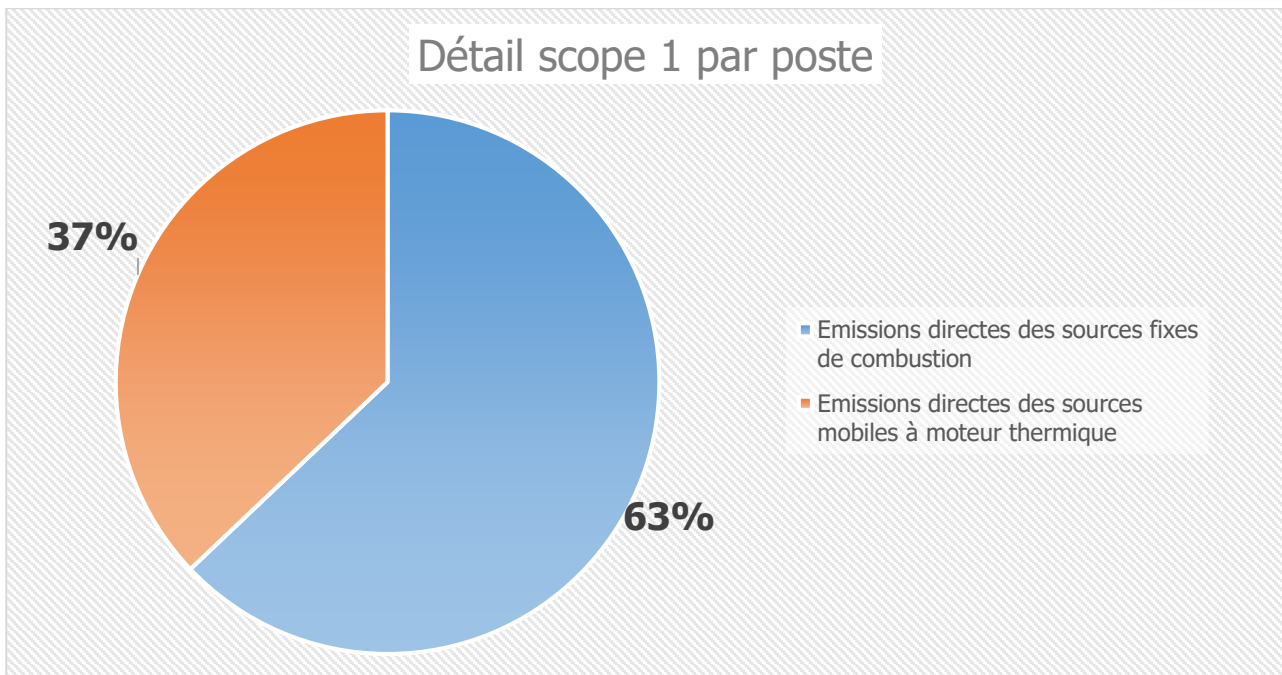
Dans le scope 2 (les 7 % restants), on retrouve pour 3 à 4 % du total la consommation électrique et les autres émissions indirectes.

Collectivités territoriales : bilan carbone d'un conseil départemental

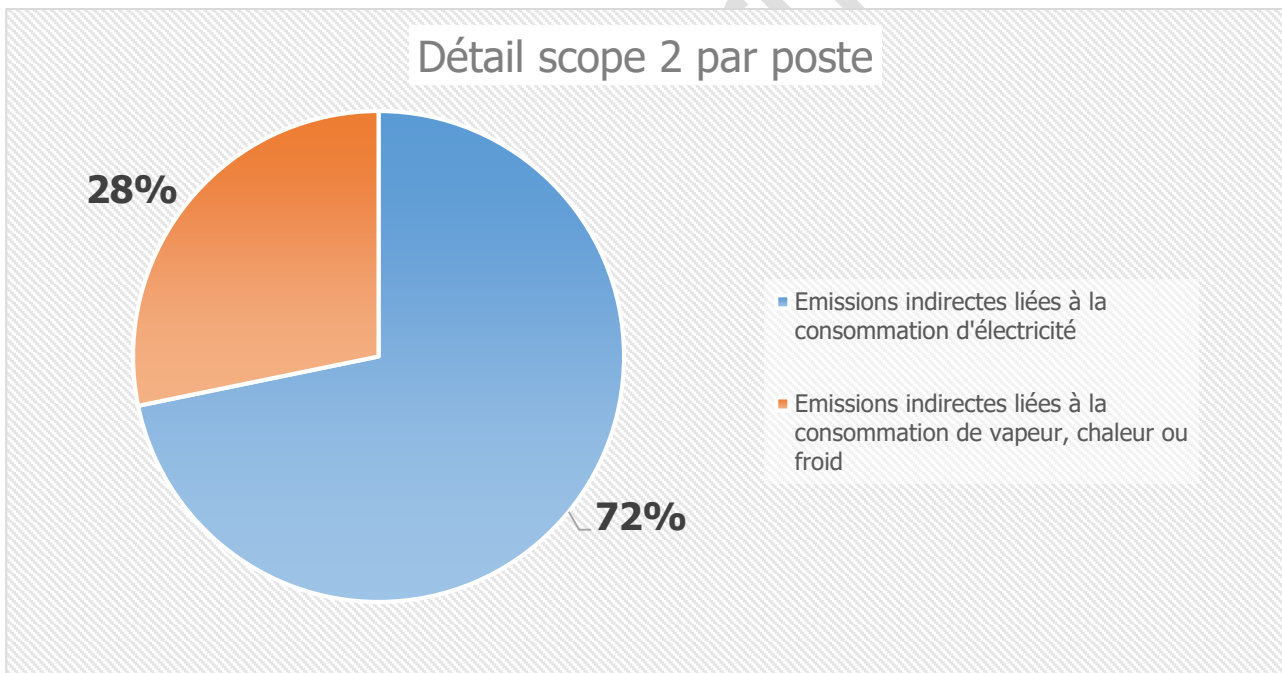
Sur la Base Carbone de l'ADEME comporte 29 bilans carbone de conseils départementaux qui incluent les Scopes 1, 2 et 3 (c'est-à-dire relativement complets). Le niveau de précision de ces bilans est cependant inégal. C'est pourquoi, plutôt que de moyenniser leurs résultats, nous avons décidé de présenter le bilan carbone du conseil départemental de la Gironde, qui nous a semblé à la fois complet et représentatif.



Dans le Scope 3, qui représente 85 % des émissions, les postes les plus significatifs sont les achats de produits et de services (45 %), les transports de visiteurs et de clients (24 %) et les immobilisations de biens (18 %). Les déplacements domicile-travail ont un impact quatre fois inférieur à celui des usagers, ce qui montre l'intérêt d'une réflexion sur la mobilité qui intègre les usagers aussi bien que les agents.



Dans le Scope 1, qui représente 14 % du total, on retrouve principalement le chauffage des bâtiments (63 %), suivi des émissions du parc de véhicules (37 %).

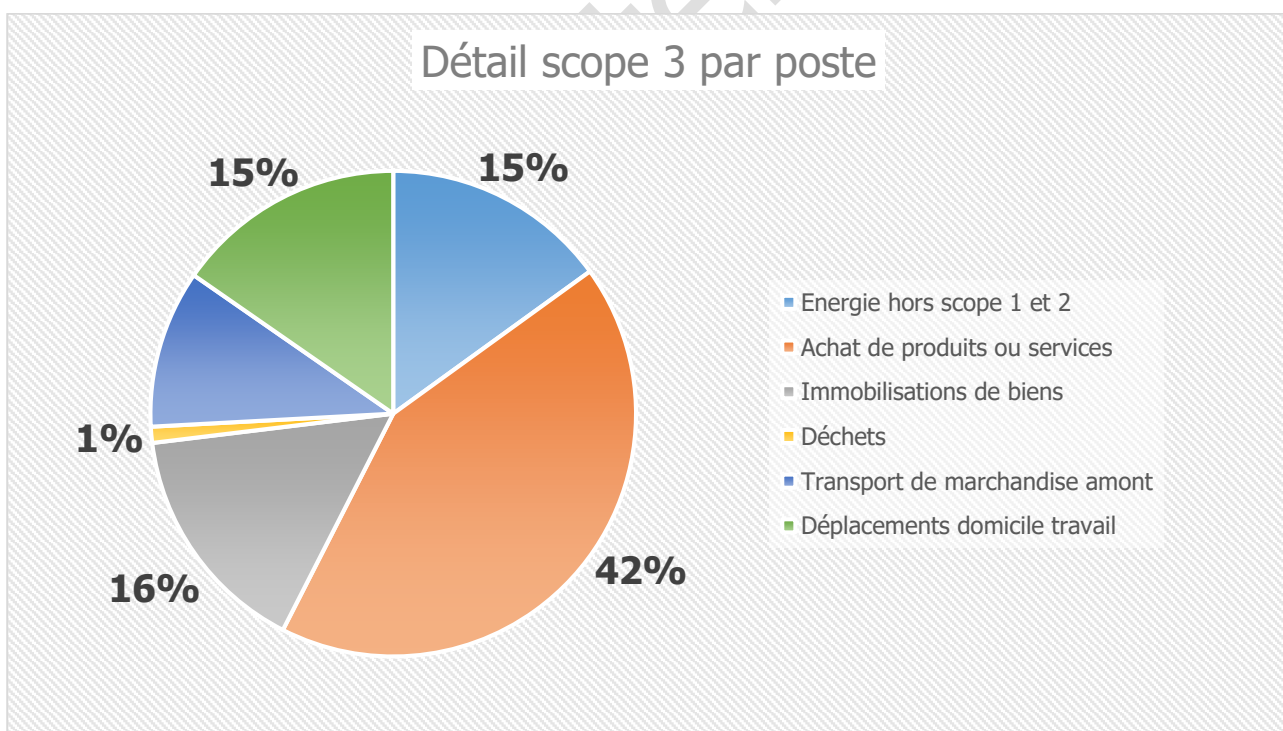
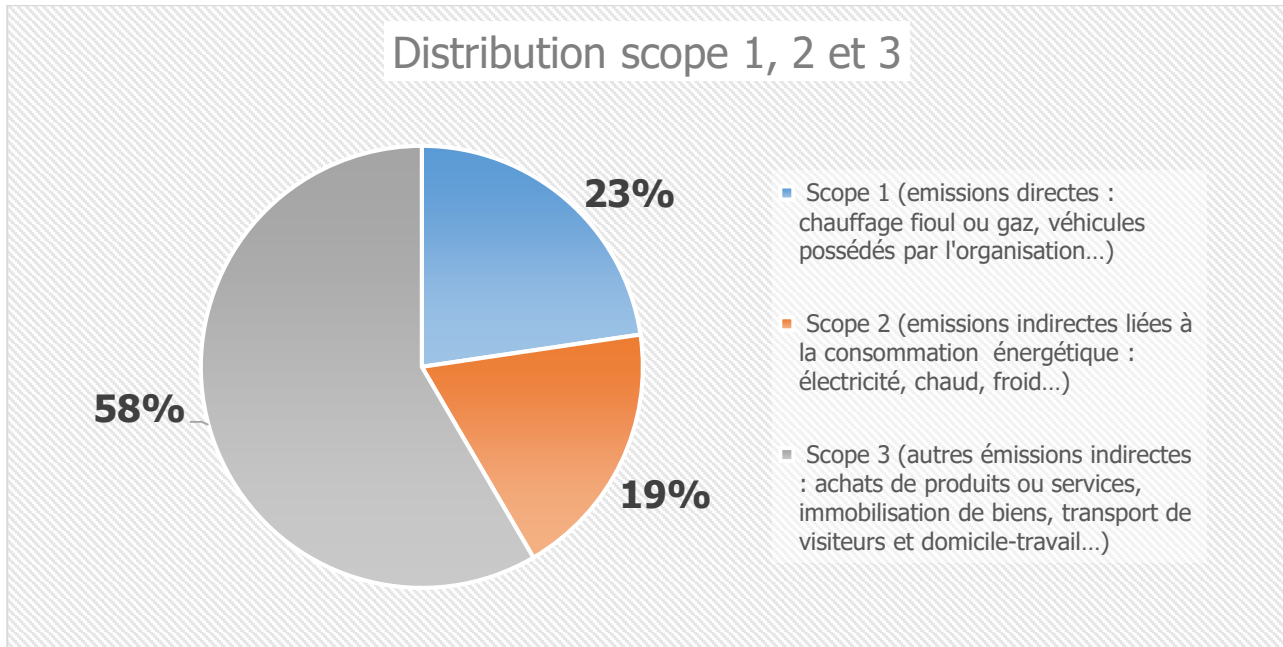


Le scope 2 ne représente que 1 % de ce bilan carbone, ce qui est particulièrement faible, même au regard des autres bilans carbone de conseils départementaux

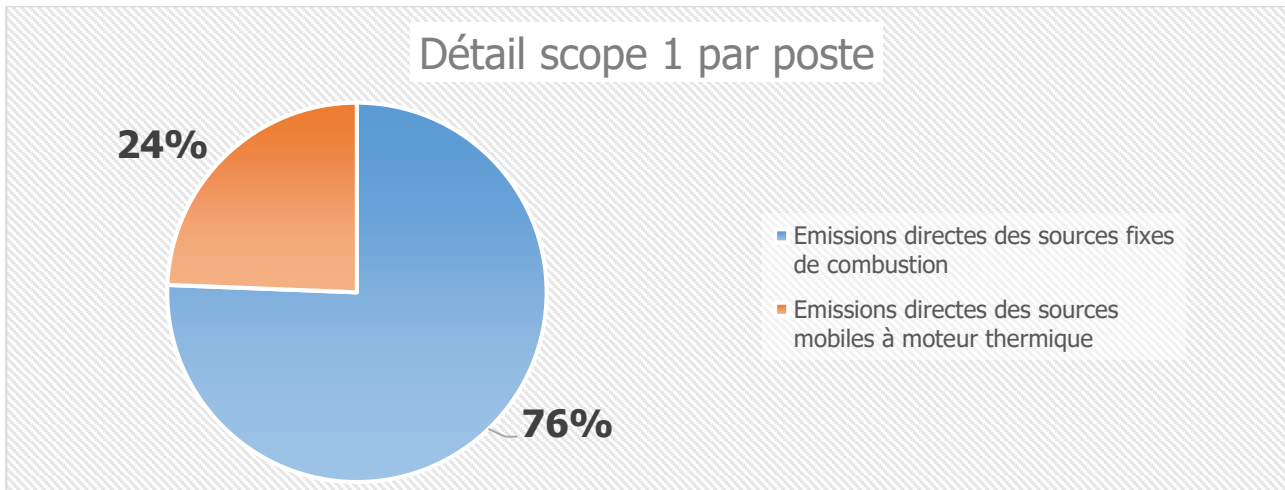
Collectivités territoriales : le bilan carbone d'une commune

Sur la Base Carbone de l'ADEME, seuls huit bilans carbone de mairies sont disponibles.

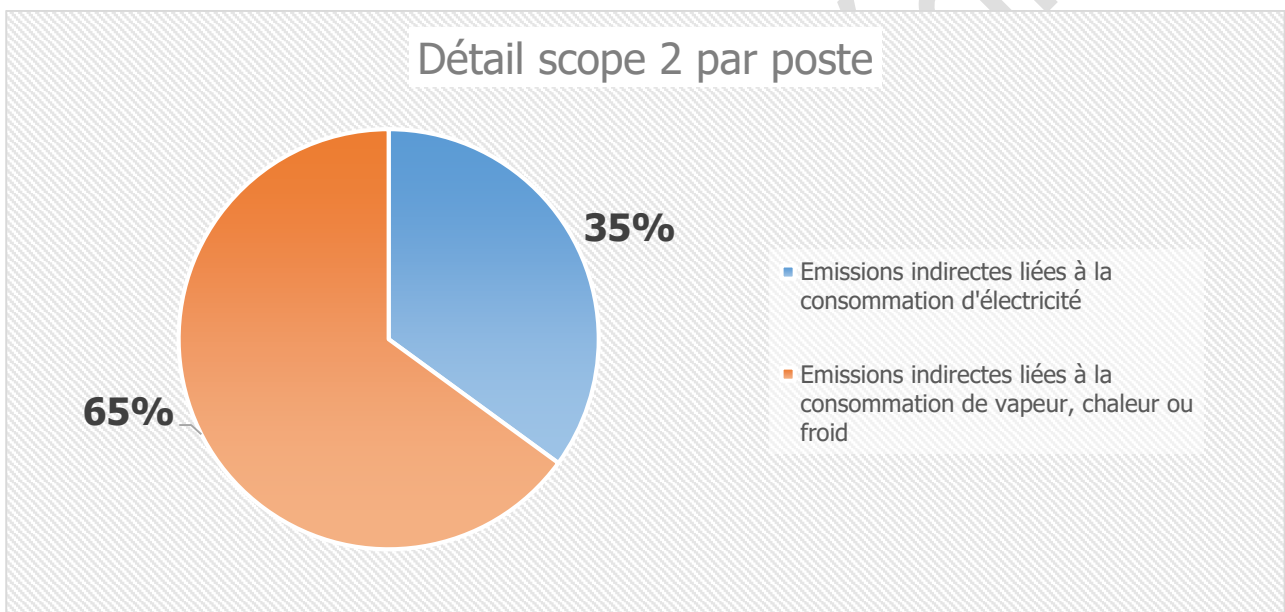
A ce stade, nous présentons celui de la mairie de Paris en 2018, qui n'est pas représentatif de l'ensemble des communes (y compris parce que la mairie de Paris a des compétences relevant ailleurs du conseil départemental) mais a l'avantage d'être bien détaillé et qui, avec plus de 50 000 agents, représente une part importante des agents communaux en France.



Dans le Scope 3 (58 % des émissions), les postes les plus significatifs sont les achats de produits et de services (42 %), les immobilisations de biens (16 %), les déplacements domicile-travail (15 %) et l'énergie hors scope 1 et 2 (15 %). Les transports de visiteurs et de clients ne sont pas représentés, alors que l'exemple du conseil départemental suggère qu'ils constituent probablement un poste significatif.



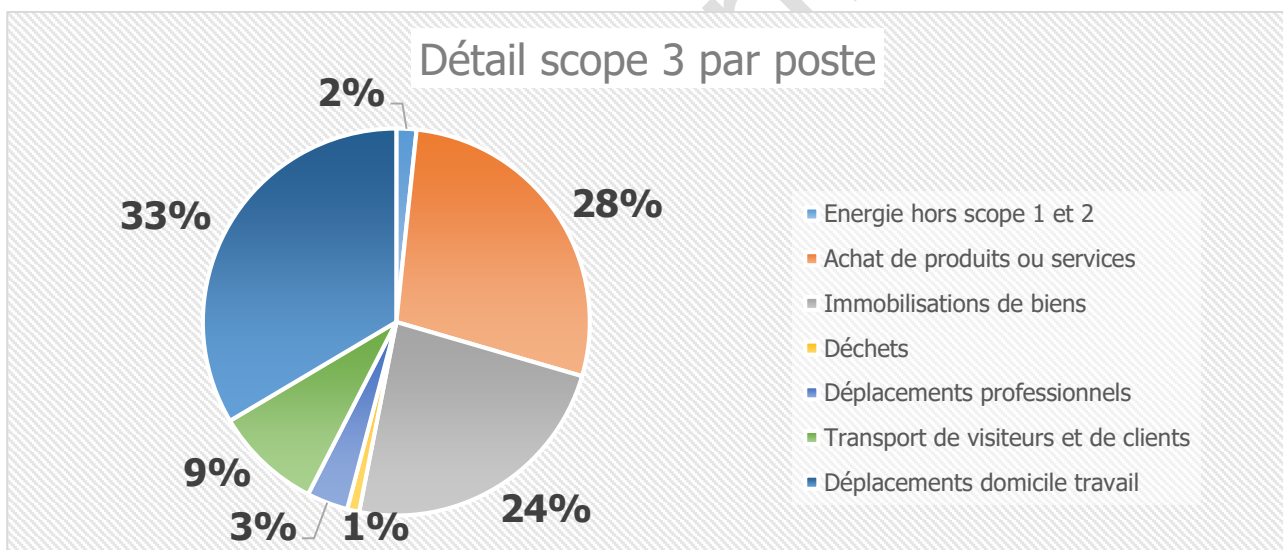
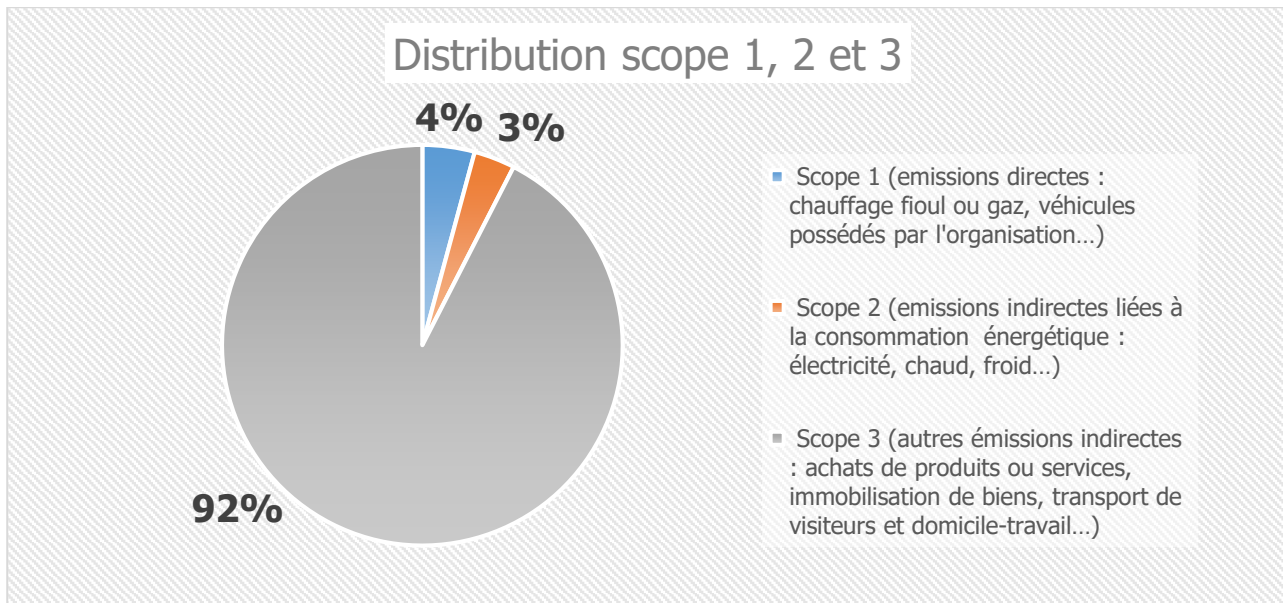
Dans le Scope 1 (23 % des émissions), on retrouve principalement le chauffage des bâtiments (76 %), suivi des émissions du parc de véhicules (24 %).



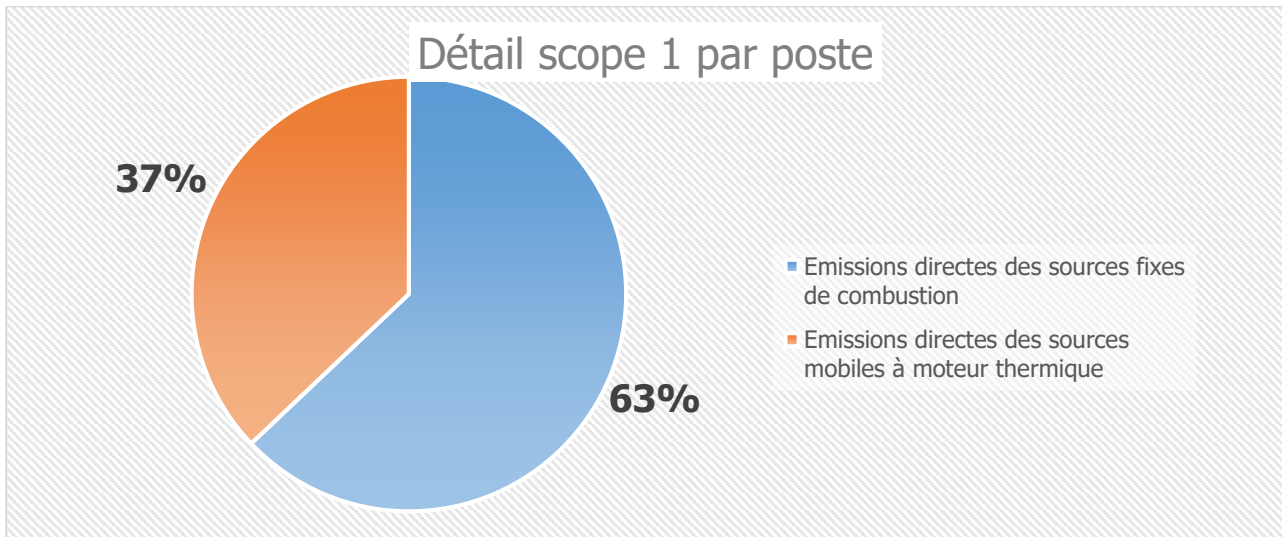
Dans le Scope 2 (19 % des émissions), on retrouve pour 2/3 les émissions indirectes liées à la consommation d'énergie non-électrique – qui correspondent en grande partie à du chauffage de bâtiments, et pour 1/3 les émissions liées à la consommation d'électricité.

Etablissement public : bilan carbone d'un établissement public type

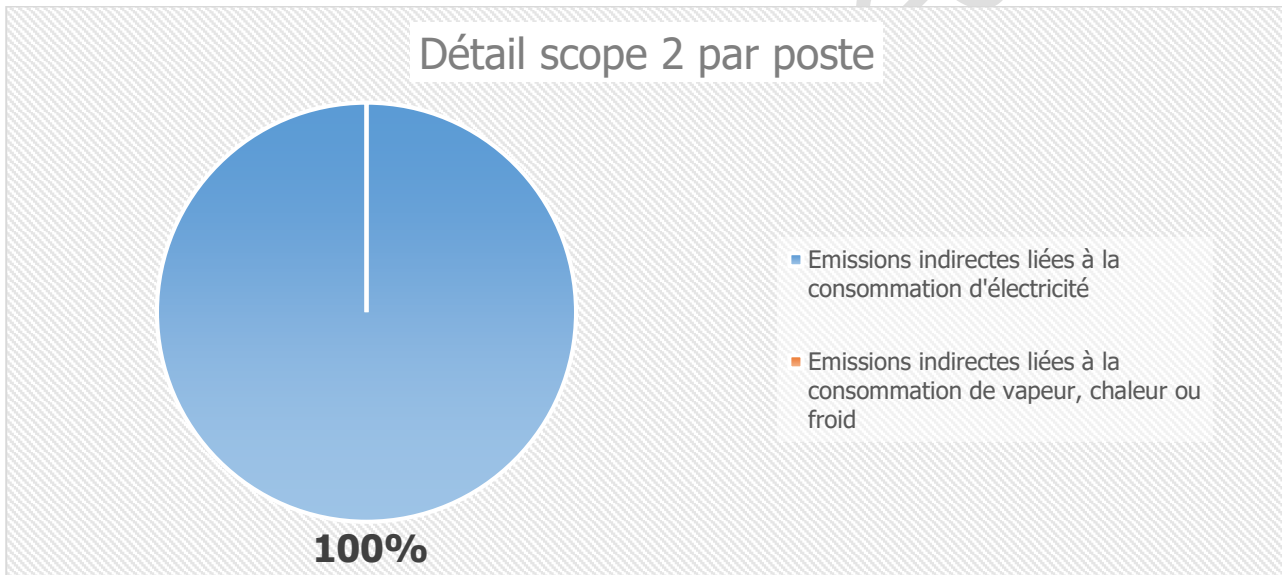
Les établissements sont de nature très différente, et la Base Carbone de l'ADEME en comporte de nombreux exemples. Nous présentons ici le bilan carbone d'un établissement public de grande ampleur et bien connu : Pôle Emploi.



Dans le Scope 3 (92 % des émissions), les postes les plus significatifs sont encore une fois les achats de produits et de services (28 %) ainsi que les déplacements domicile-travail (33 %) et les immobilisations de biens (24 %).

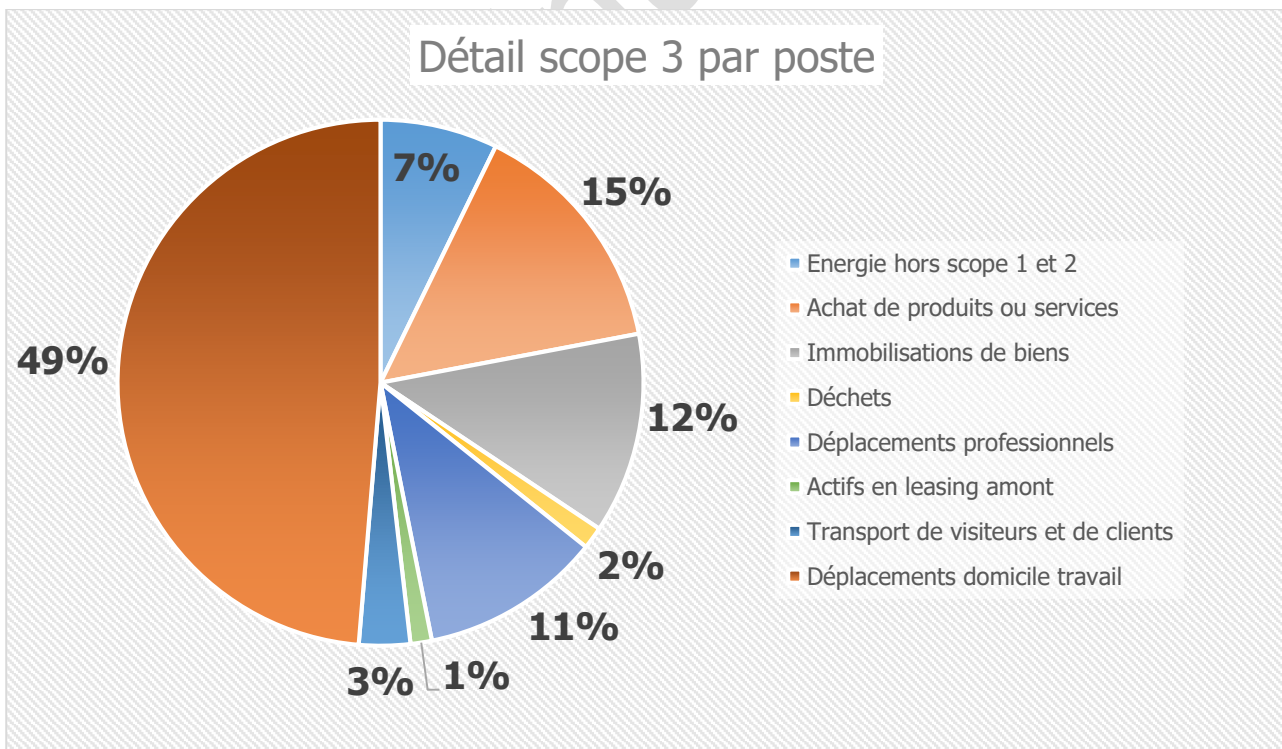
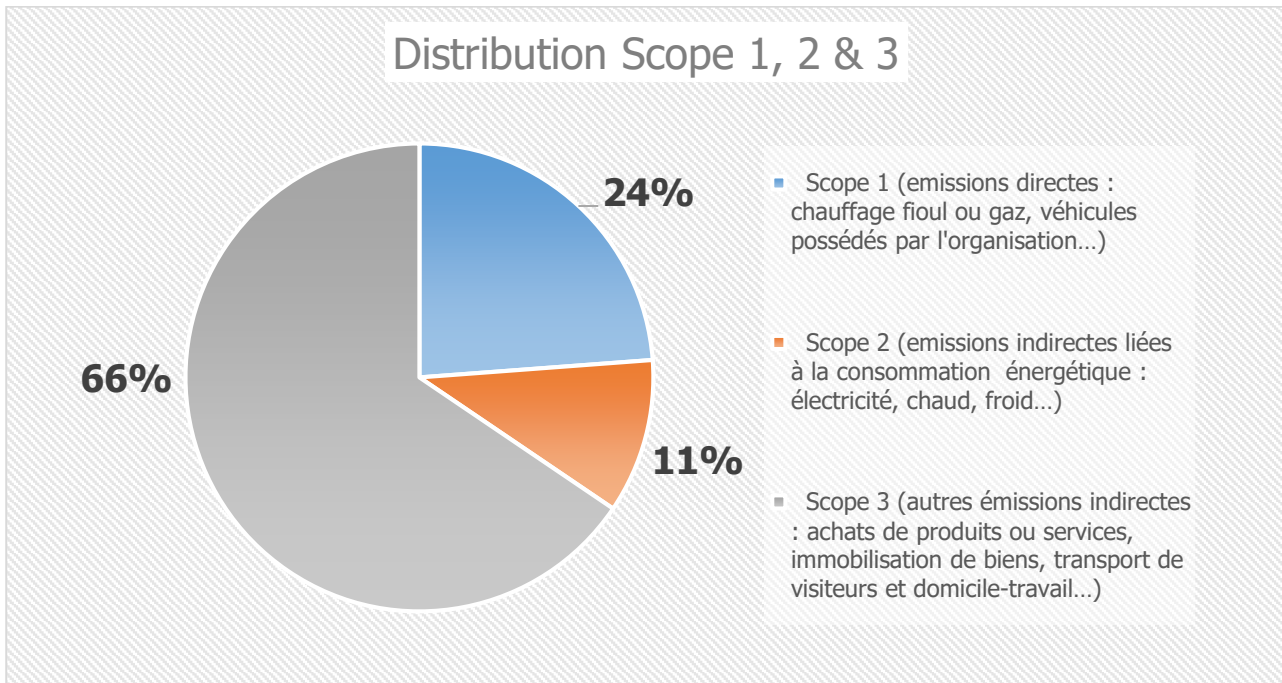


Les Scopes 1 et 2 sont particulièrement faibles par rapport à d'autres établissements analysés précédemment, ce qui laisse à penser certains postes n'ont pas été recensés. C'est le cas notamment des émissions indirectes liées à la consommation de vapeur, chaud ou froid dans le Scope 2, qui était significatif dans les bilans précédents.



Enseignement : bilan carbone d'une université moyenne.

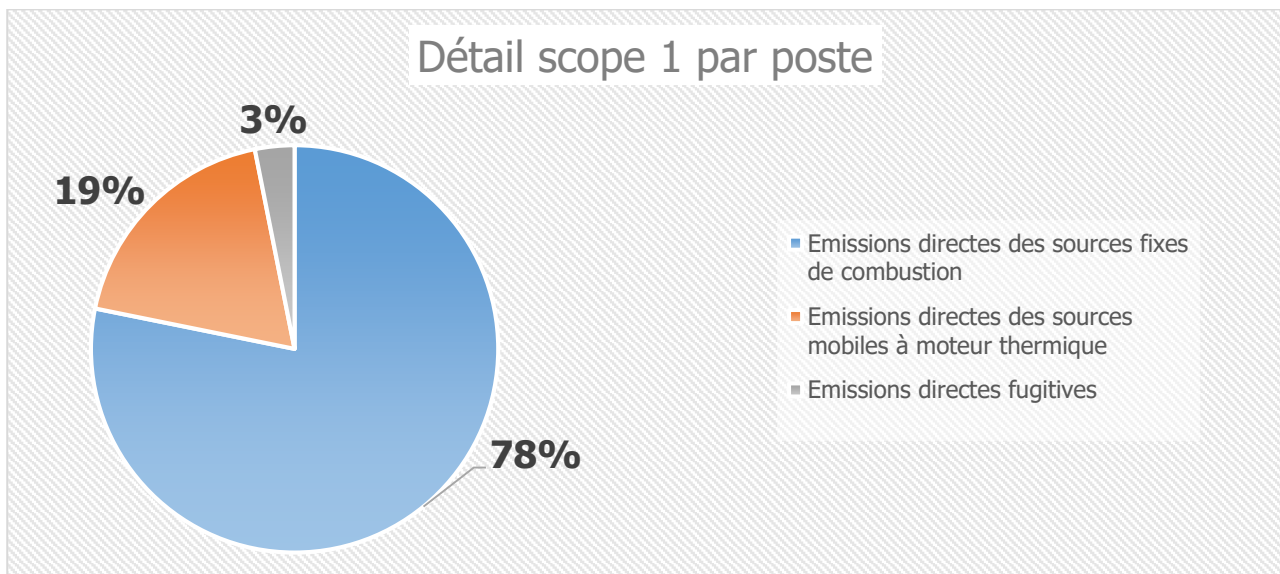
Une analyse croisée des bilans carbone d'une cinquantaine d'établissements du supérieur (ceux disponibles sur la base Ademe ayant évalué leurs scope 1, 2 et 3) a été effectuée par une équipe du *Shift Project* dans le cadre de l'analyse du secteur Enseignement Supérieur et Recherche (ESR)²⁸⁰. L'échantillon est composé principalement d'écoles d'ingénieurs et d'universités : nous utilisons les résultats comme une première approximation de ceux d'une université moyenne afin d'en faire ressortir les principaux postes d'émissions.



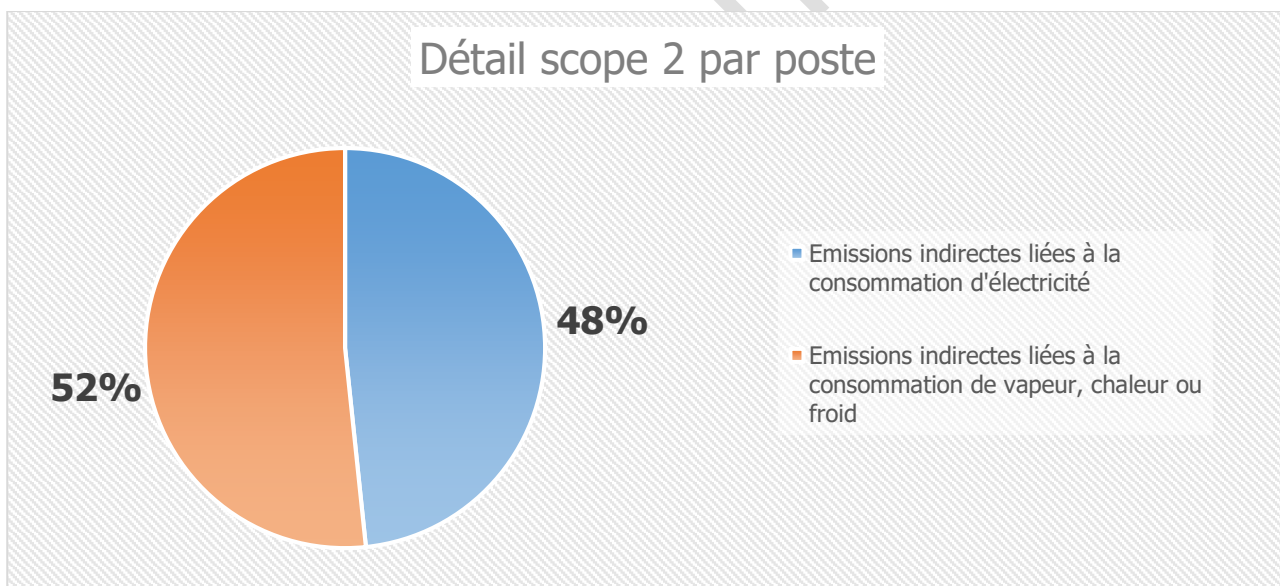
Dans le Scope 3, qui représente les deux tiers des émissions, ce sont les déplacements domicile-travail qui dominent (48 %), suivis par les achats de produits et de services (15 % : alimentation des cantines, consommables, etc.), puis les immobilisations de biens (12 % : construction des bâtiments, fabrication

²⁸⁰ Voir Fiche Enseignement supérieur & Recherche de la Vision globale_v0 du PTEF, publiée le 16 juillet 2020

du matériel informatique et des équipements lourds etc.), et enfin les déplacements professionnels (11 % : notamment les déplacements en avion).



Dans le Scope 1 (23 % du total), on retrouve principalement les émissions dues au chauffage des bâtiments (78 %), notamment au fioul et au gaz, et celles du parc de véhicules (19 %).



Dans le Scope 2 (les 10 % restants), on retrouve à peu près à égalité la consommation électrique et les autres émissions indirectes.

Si les bilans carbone sont de plus en plus connus dans l'ESR, les initiatives visant à évaluer l'empreinte environnementale des établissements sont, elles, quasi-inexistantes. Il serait intéressant de voir comment elles pourraient être généralisées.

En conclusion

- Les bilans carbone des établissements d'enseignement supérieur, et donc des universités, sont relativement bien documentés sur la base de l'ADEME. Ils peuvent être utilisés pour approcher le bilan carbone d'une université moyenne ;

- Les postes les plus significatifs sont dans l'ordre : les déplacements domicile-travail, le chauffage des bâtiments, les achats de produits et services, les immobilisations de biens et les déplacements professionnels.

Cette analyse mériterait d'être complétée par celle d'un établissement scolaire moyen (lycée, collège, école primaire, maternelle...), analyse non-effectuée à ce stade par manque de données disponibles.

Fonction publique hospitalière : bilan carbone d'un hôpital moyen

Le secteur de la santé a fait l'objet d'un travail spécifique dans le cadre du Plan de Transformation de l'Economie Française du *Shift Project*. Celui-ci comprend en particulier les hôpitaux publics : pour un approfondissement, nous renvoyons donc le lecteur vers cette étude²⁸¹.

Rapport intermédiaire

²⁸¹ <https://theshiftproject.org/plan-de-transformation-de-leconomie-francaise-focus-sur-la-sante/>