



DOCUMENT DE TRAVAIL

Administration publique

Chère lectrice, cher lecteur,

Cette fiche est un document de travail. Elle fait partie de l'[État d'avancement du Plan de transformation de l'économie française \(PTEF\)](#) du think tank *The Shift Project*. C'est le premier jalon du travail annoncé le 6 mai 2020, qui a pu être initié grâce au succès de sa campagne de financement [participatif](#) – merci aux plus de 3700 donateurs !

Cette fiche traite d'un sujet parmi une vingtaine, qui sont intriqués les uns aux autres et donnent ensemble une vision globale, systémique de l'économie française. Les autres fiches sont disponibles sur le site internet* du *Shift Project*. Nous y décrivons l'économie telle qu'elle pourrait être après une transformation visant à la décarboner et la rendre plus résiliente (à un choc pétrolier, au changement climatique...), secteur par secteur et selon des thématiques transversales (l'emploi, l'énergie, les matériaux...).

Cette *Vision globale* – de l'économie actuelle, du chemin de transformation et de l'économie après transformation – reste à parfaire, à compléter et à débattre. D'une part, la *Vision globale_VO* devra être consolidée en une vraie *V1*. D'autre part, pour devenir « le Plan », elle devra être complétée par des propositions de mesures opérationnelles. Ces mesures devront permettre d'amorcer une trajectoire de transformation pour décarboner nos activités au bon rythme, et rendre la société résiliente aux chocs. Construire, secteur par secteur, ces propositions, par une mobilisation des acteurs concernés : cela sera l'objet de la prochaine phase du projet PTEF, qui débutera à l'automne 2020.

Vos retours sur le travail déjà accompli sont les bienvenus. En vue de publier fin septembre 2020 une version consolidée de ce travail (la *Vision globale_V1*), nous menons durant cet été une (petite) consultation (merci aux *Shifters*) : [pour nous faire part de vos retours \(anonymement\), rendez-vous sur ce formulaire en ligne](#).

Votre contribution est possible pour la suite du travail. Elle pourra être sectorielle, transversale, ou porter sur la valorisation et vulgarisation du travail. Pour les plus motivés d'entre vous, [rendez-vous sur cet autre formulaire en ligne pour proposer votre contribution](#).

Bonne lecture,

L'équipe du Shift et l'équipe élargie du PTEF

*L'État d'avancement du PTEF comporte une [introduction](#). Il est segmenté selon quatre logiques : secteurs « usages » ([mobilité quotidienne](#), [mobilité longue distance](#), [logement](#), [usages numériques](#)) ; secteurs « services » ([santé](#), [culture](#), [défense et sécurité intérieure](#), [enseignement supérieur et recherche](#), [administration publique](#)) ; secteurs « amont » ([agriculture-alimentation](#), [forêt-bois](#), [énergie](#), [fret](#), [matériaux et industrie dont ciment-chimie-batteries](#), [industrie automobile](#)) ; chantiers transversaux ([emploi](#), [finance](#), [résilience et impacts](#), [villes et territoires](#)).

I- Le secteur de l'Administration publique dans le PTEF

Périmètre du secteur et interactions avec les autres secteurs :

Le secteur de l'administration publique comprend :

- La fonction publique d'État (les agents des différents ministères et notamment leurs services déconcentrés ainsi que les établissements publics d'Etat) ;
- La fonction publique territoriale (les agents des régions, départements, communes et intercommunalités, ainsi que des établissements publics territoriaux) ;
- La fonction publique hospitalière (hôpitaux publics, EHPADs, établissements médico-sociaux).

Les principales interactions ont lieu avec les secteurs suivants :

- Pour la définition et le chiffrage des objectifs : transports & mobilité (les travaux publics associés sont pris en compte dans le secteur transport et mobilité, et exclus du secteur administration publique), agriculture & alimentation et bâtiments ;
- Pour assurer la cohérence aux interfaces : enseignement supérieur & recherche (à noter que l'enseignement de la primaire au lycée est traité dans l'administration publique exclusivement, alors que l'enseignement supérieur est pris en compte des deux côtés), santé (la partie publique du secteur de la santé est prise en compte des deux côtés), usages numériques, défense et sécurité intérieure (la partie publique de la défense, comme le ministère des armées, est prise en compte des deux côtés), urbanisme et forêts.

Organisation pour le PTEF de ce secteur, interactions avec les autres équipes :

Le travail sur le secteur administration publique a été mené par une petite équipe dédiée, en interaction principalement avec les équipes mobilité quotidienne et agriculture-alimentation.

II- Notre point de départ

Difficulté à faire le bilan du point de départ (organisation physique, flux physiques, impacts) par manque de données :

Certaines données sont disponibles mais de manière éparse, reflétant le morcellement du secteur (en ministères, services, collectivités, établissements, etc.) Par exemple, les bilans carbone de certains services publics sont disponibles sur le site de l'ADEME par ministère, service ou établissement mais il n'existe pas de document présentant une vision globale du secteur. Ceci explique nos propositions visant à avoir une représentation générale de l'administration publique.

Description du secteur actuellement (organisation physique, flux physiques, impacts) :

Emplois :

5,7 millions de personnes au 31 décembre 2016 répartis comme suit :

- Fonction publique d'Etat : 2,4 millions (hors agents travaillant à l'étranger : ambassades et consulats)
- Fonction publique territoriale : 1,9 millions

- Fonction publique hospitalière : 1,2 millions.

Déplacements et télétravail :

- Déplacements domicile-travail : 4,8 millions de tonnes équivalent CO₂/an d'après le chiffrage du secteur mobilité quotidienne en comptant 230 jours travaillés dans l'année (250 jours ouvrés et 20 jours de congés)
- Déplacements professionnels : pas de chiffrage disponible
- Télétravail : 0,7% des agents de l'Etat et 0,1% des agents territoriaux sont en télétravail en 2013, ce qui est négligeable

⇒ Le tout pour un impact carbone de 4,8 millions de tonnes équivalent CO₂ par an.

Remarque : en plus des déplacements des agents publics, ceux des usagers des services publics mériteraient d'être chiffrés, en distinguant les usages compressibles (par exemple pouvant être numérisés) et ceux incompressibles (par exemple pour prendre en charge les usagers qui ne sauraient bénéficier du service numérique à moyen terme, ainsi que des usages spécifiques qui requièrent un contact physique). Nous n'avons pas pu explorer cette question faute de données pertinentes.

Bâtiments et foncier :

Surfaces construites en exploitation :

- Surface immobilière du parc tertiaire public : 380 millions de m², soit 37 % du parc tertiaire national, répartis de la manière suivante :
 - État et ses opérateurs : 100 millions de m²
 - Collectivités territoriales et opérateurs : 280 millions de m²
- Surface immobilière de la santé publique : 115 millions de m²

Consommation énergétique : en considérant que la consommation énergétique moyenne du parc tertiaire public est égale à la moyenne du parc tertiaire national (230 kWh/m²/an), ceci correspond à une consommation d'énergie annuelle de 84 TWh/an.

⇒ Impact carbone correspondant : l'extrapolation de la moyenne d'émissions liées à l'exploitation du parc tertiaire national (35 kgéqCO₂/m²/an) donne une valeur de 13 MtéqCO₂/an.

Nouvelles surface construites chaque année : 4,3 millions de m² (valeur qui inclut les services d'intérêt collectif) ; rythme de rénovation actuel : 2%/an

⇒ Impact carbone correspondant : un chiffrage plus précis devra être réalisé, mais on considère à ce stade que 4,3 MtéqCO₂ donne un premier ordre de grandeur (1téqCO₂/m² * 4,3 millions m²).

Restauration collective :

Nombre de repas servis par an :

- 1 280 millions dans la restauration scolaire (écoles, collèges, lycées)
- 177 millions dans les cantines des administrations publiques

Note : sans prise en compte des repas servis dans les EHPAD, par manque de données à ce stade.

⇒ Impact carbone correspondant : avec une estimation de 2,5 kgéqCO₂/repas (ADEME) en moyenne, l'empreinte carbone de la restauration collective est de 3,6 MtéqCO₂.

Réseaux d'eau, traitement des eaux usées et gestion des déchets par les collectivités :

- Eau distribuée annuellement par les réseaux : 3,9 milliards de mètres cubes
- Eau traitée annuellement dans les stations collectives de traitement des eaux usées : 3,9 milliards de mètres cube
 - ⇒ Impact carbone correspondant : avec une estimation de 132 gégCO₂/m³ distribué et 262 gégCO₂/m³ traité (ADEME), l'empreinte carbone des réseaux d'eau est de 1,3 MtégCO₂/an.
- Déchets gérés annuellement par les collectivités :
 - Déchets ménagers et assimilés : 38,1 Mt
 - Déchets des collectivités : 3,8 Mt
 - ⇒ Impact carbone correspondant : avec une estimation de 18 kgégCO₂/t collectée et 18 kgégCO₂/t traité (ADEME), l'empreinte carbone de la gestion des déchets par les collectivités est de 1,5 MtégCO₂/an.

Les émissions dues au devenir des déchets (et boues d'épuration) dépendent du mode de traitement et de valorisation et du type de déchet. Le bilan GES ne rend que très mal compte de leur impact sur l'environnement, notamment en termes de biodiversité.

Les autres achats (consommables et biens intermédiaires comme les fournitures de bureau, services usuels comme ceux de consultants) sont dans notre périmètre car l'administration en tant qu'acheteur a des leviers d'action, mais nous n'avons pas pu les explorer faute de cartographie satisfaisante.

Grands enjeux physiques, de résilience, d'accompagnement de la transformation et environnementaux :

L'administration publique a **un enjeu physique de taille : délivrer des services essentiels** (eau, santé, impôts, gestion des déchets, etc.) aux 67 millions de Français, et ce sur l'ensemble du territoire.

En termes de résilience, l'administration publique est, comme tous les autres secteurs, dépendante de ses fournisseurs. Le développement des services publics numériques et du télétravail, s'il peut contribuer à réduire les émissions de GES, rendent également l'administration fragile quant à l'alimentation électrique et la sécurisation de ces plateformes. Les services essentiels tels que la gestion des déchets et le traitement de l'eau sont aussi fortement dépendants de l'alimentation en pétrole. En cas de crise sanitaire ou climatique (surtout si elles sont combinées), l'administration publique est doublement touchée : alors même qu'elle doit assurer plus de services à la population, elle voit son fonctionnement interne perturbé. Le dimensionnement de ces différents enjeux nécessite des données plus précises et un travail de prospective.

L'administration, en ce qu'elle représente 20% de l'emploi en France, est un acteur phare de la transition énergétique et environnementale. Elle l'est d'autant plus que la prérogative dont elle dispose, à savoir édicter des règles pour les autres secteurs, la place dans une position d'exemplarité et de catalyseur de la transformation. La formation de ses agents publics (voire de ses usagers comme les écoliers) et son expertise sur ces sujets sont autant de leviers pour accompagner la transition en France.

III- Le chemin proposé par le PTEF

Trois axes de transformation ont été retenus dans le cadre de l'étude. Ces axes ont pour ambition de contribuer à l'économie française tout en effectuant les transformations nécessaires à sa décarbonation et à sa résilience à long terme. Ils visent à améliorer les services publics rendus par l'administration, avec une attention particulière à la justice sociale, inévitable au regard des contestations de la situation actuelle (hôpital, retraites, gilets jaunes) :

1- Décarboner les infrastructures, les biens et les services

Justification de cet axe : l'administration publique a un devoir d'exemplarité en ce qui concerne le climat et l'énergie. Elle remplira d'autant mieux son rôle en matière de pilotage de la transition que son organisation sera cohérente avec les mesures prises pour le reste des secteurs. La commande publique, qui représente plus de 100 Mds d'euros par an, est un levier très efficace pour engager la relance économique et la transition énergétique.

Cet axe se décline en plusieurs catégories :

- **Réalisation de bilans carbone et énergétiques transversaux de l'administration publique** (restauration collective, bâtiments, déplacements, achats, etc.) : ceux-ci seront agrégés à un niveau global, afin de donner une image de la consommation énergétique et empreinte carbone du secteur.
- **Achats et services publics** : inclusion de critères carbone dans les achats publics, afin d'encourager des biens avec une faible empreinte carbone. Nous avons en particulier examiné la restauration collective publique (administration, écoles et universités, hôpitaux), ainsi que la gestion publique de l'eau et des déchets.
- **Bâtiments** : rénovation massive du parc tertiaire public, mesures de sobriété pour diminuer les besoins en chauffage/climatisation et exemplarité du nouveau bâti d'une part, mobilisation de la capacité du foncier public à contribuer à l'absorption du CO₂ et à la protection de la biodiversité d'autre part.
- **Mobilité et organisation du travail** : accroissement du télétravail et des visioconférences, remplacement des déplacements en avion sur le territoire national par le train, mise en place du forfait vélo pour tous, adaptation des infrastructures et des locaux aux mobilités actives, remplacement des flottes de véhicules thermiques par de l'électrique à faible consommation, soutien au covoiturage.

2- Renforcer la résilience de l'administration publique

L'administration publique a la charge de gérer les situations de crise. Il est donc essentiel que ses activités essentielles (secours à la population, etc.) soient résilientes, en particulier car l'administration publique n'est pas exempte de fragilités : alimentation électrique et sécurisation des plateformes numériques, dépendance liée au pétrole et à ses fournisseurs.

Sept leviers permettent de rendre le secteur moins vulnérable aux chocs extérieurs et le faire contribuer à la résilience nationale :

- Réduire sa **dépendance à l'approvisionnement en énergies fossiles** ;
- Assurer sa **résilience aux événements météorologiques extrêmes** ;
- Relocaliser les **circuits d'approvisionnement** en denrées alimentaires et en biens de consommation de l'administration ;

- Faciliter l'**accès aux services publics** pour les usagers, et surtout les plus vulnérables, par une réduction des distances et une meilleure connexion en mobilité active et transport en commun ;
- Distinguer les **sections vitales** (défense, sécurité intérieure, santé, etc.) et renforcer les exercices de crise pour vérifier l'efficacité des plans de résilience et réorganiser l'administration en conséquence ;
- Renforcer la **souveraineté** des outils numériques de l'administration ;
- Adopter une approche d'**économie circulaire** dans les services publics (notamment eau et déchets).

3-Réorganiser le secteur et ses ressources humaines pour faire face aux nouveaux défis

Justification de cet axe : les agents publics doivent être capables d'appréhender les enjeux écologiques afin d'accompagner au mieux la transition par des politiques publiques adaptées (organisation, régulation, etc.). Par ailleurs, l'administration publique doit être organisée de manière à pouvoir assurer au mieux son rôle en matière de services publics, qu'ils soient matériels (déchets, transports, réseau d'eau, etc.) ou administratifs (finances publiques, justice, etc.) dans un contexte de menaces environnementales et matérielles.

Parmi les leviers qui permettent une meilleure prise en compte de ces nouveaux défis, nous proposons :

- La **formation** de tous les agents publics aux enjeux climatiques, à travers la formation initiale et continue ;
- Une meilleure prise en compte interministérielle de ces **enjeux long terme**, avec par exemple la création d'un portefeuille « Climat et résilience » dans chaque cabinet ministériel dont le porteur soit en charge de recenser les risques, élaborer des plans d'atténuation et d'adaptation et porte un œil critique sur les propositions du ministère ;
- Une réflexion sur l'**organisation territoriale et la localisation des emplois** de l'administration publique, afin de garantir la qualité des services tout en minimisant la distance aux usagers et les déplacements des agents, et ceci en cohérence avec les objectifs urbanistiques et d'aménagement du territoire de notre plan. En particulier, cela peut impliquer une mutualisation de bâtiments dans certaines zones afin d'y proposer des services publics itinérants, et ce sans avoir à construire de nouvelles surfaces. Des agents polyvalents pourraient être affectés à ces services itinérants, qui accompagneraient les usagers en particulier pour l'aide au numérique ;
- Le développement d'**exercices de prospective** climat et résilience afin de renforcer la capacité de planification publique, dans une optique d'atténuation et d'adaptation ;
- Le renforcement des **ressources humaines spécialisées (notamment scientifiques)** au plus proche des centres de décision. Certaines évolutions institutionnelles visant à favoriser la prise en compte de ces enjeux à long terme seront étudiées.

IV- L'administration publique après transformation

Description physique du secteur après transformation :

Emplois :

- Similaire en nombre, mais avec des modifications qualitatives et notamment une réorientation vers des fonctions scientifiques (informatique, experts dédiés à la décarbonation, à l'adaptation au changement climatique et à la résilience, etc.) (*note : ceci est indépendant de l'évolution par ailleurs des politiques publiques, puisque notre travail ne concerne que l'administration publique en tant qu'organisation*).
- Tous les agents publics sont formés aux enjeux climat.
- Il y a un portefeuille climat dans chaque ministère avec un référent associé.

Déplacements et télétravail :

- Les déplacements sont raccourcis et décarbonés autant que possible (marche, vélo, transports publics).
- Les fonctionnaires et les usagers privilégient l'usage numérique aux déplacements.

Bâtiments et foncier :

- Les bâtiments sont plus économes en énergie et matière, et utilisent des énergies moins carbonées et des matériaux biosourcés.
- Les utilisateurs y adoptent des comportements plus sobres (réévaluation des températures de consigne et adaptation du code vestimentaire en conséquence).
- Les bâtiments sont mutualisés, donc une moindre surface est nécessaire pour le même service rendu.

Restauration collective :

- L'alimentation est plus végétale, issue d'une agriculture plus locale et moins intensive, et les gaspillages sont réduits.

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 valorisées.
- 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 systématique. Les propositions des autres secteurs mèneront aussi à un monde plus sobre en matière, donc à une diminution en volume des déchets.

Les impacts énergie-climat du secteur après transformation :

Déplacements et télétravail :

Baisse de la consommation énergétique et des émissions de gaz à effet de serre :

- En considérant que l'amélioration du secteur de la mobilité profite à tous les agents publics (0,25 kg éqCO₂ par jour travaillé et par personne), les émissions de GES liées à la mobilité quotidienne domicile-travail s'élèvent à 328 000 tonnes d'équivalent CO₂ par an (toujours avec 230 jours travaillés).
- En considérant de surcroît que les personnes sur les emplois télétravaillables passent en télétravail pour 50 % du temps (ce qui revient à 0,15 kg éqCO₂ par jour et par personne en moyenne pour ces agents), alors les émissions de GES s'élèvent pour l'ensemble des 5,7 millions d'agents publics à 252 000 tonnes d'équivalent CO₂ par an (pour 230 jours travaillés).
- L'approximation des emplois télétravaillables, qui pourra être affinée, a été réalisée comme suit :
 - Ont été considérés télétravaillables l'ensemble des emplois de la fonction publique territoriale ainsi que la fonction publique d'Etat hors ministères de l'intérieur et de l'outre-mer, de l'éducation nationale et de la défense : soit 2,8 millions de personnes avec 0,15 kg éqCO₂ par jour travaillé et par personne en moyenne ;
 - Ont été considérés non-télétravaillables l'ensemble de la fonction publique hospitalière ainsi que, pour la fonction publique d'Etat, les ministères de l'intérieur et de l'outre-mer, de l'éducation nationale et de la défense : soit 2,7 millions de personnes à 0,25 kg éqCO₂ par jour travaillé et par personne en moyenne.

Bâtiments et foncier :

- Diminution des émissions de GES d'environ 1 MtéqCO₂/an (15-20% des émissions GES dues à l'exploitation en 2 ans, puis de 6-8% par an principalement par la rénovation, mais aussi grâce à des changements de comportements et d'organisation).

Note : ce chiffrage est à reboucler avec les secteurs bâtiments tertiaires et aménagement du territoire.

Restauration collective :

- Avec des objectifs plus 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, l'empreinte carbone sera de 1 MtéqCO₂ soit un gain de 2,6 MtéqCO₂/an.

Réseaux d'eau, traitement des eaux usées et gestion des déchets par les collectivités :

- Concernant l'eau, les objectifs sont qualitatifs, mais on s'attend à une moindre consommation d'eau par habitant, ainsi qu'une intensité carbone moindre. Concernant les déchets, il en est de même. L'impact carbone sera moindre. L'impact sur la biodiversité de ces deux services sera lui aussi réduit.

Description de l'emploi du secteur après transformation :

- Si l'emploi global dans l'administration publique n'apparaît pas à première vue particulièrement touché par le plan, ce sont plutôt les fonctions qui évolueront car il s'agit de rendre les mêmes services de manière différente.
- De nouveaux métiers apparaîtront par exemple dans le pilotage de la transformation de l'économie (informatique pour le numérique, bilan carbone, experts dédiés, etc.).
- Avec l'inclusion d'un critère carbone dans les marchés publics, selon la localisation des entreprises répondant à l'appel d'offres (nationales ou étrangères), la balance commerciale et les emplois nationaux sont susceptibles d'évoluer dans un sens ou dans l'autre. Nous étudierons la pertinence des règles européennes encadrant les marchés publics au vu des objectifs de décarbonation et de transformation de l'économie.

Résilience du secteur après transformation :

- La résilience de l'administration publique aux risques climatiques et énergétiques est plus forte après transformation qu'avant : formation des agents publics à la transition, réorganisation des ressources humaines pour intégrer plus d'experts et de scientifiques proches des centres de décision, anticipation des risques climatiques et énergétiques à travers la réduction de la consommation énergétique des bâtiments, la réduction des déplacements et le télétravail. Ces dernières mesures renforcent également la résilience du secteur aux risques sanitaires, mais elles rendent l'administration plus dépendante du numérique.
- La résilience du secteur aux ruptures d'approvisionnement est renforcée avec la mutualisation des achats et l'inclusion d'un critère carbone qui permettrait de relocaliser les biens consommés.
- Enfin, le risque de rupture d'approvisionnement en pétrole est diminué par la réduction des déplacements des agents et l'attractivité renforcée des transports en commun et des mobilités actives, bien que les services publics essentiels alimentés en énergie fossile (déchets, etc.) restent fragiles.

V- Le potentiel de décarbonation par la technologie **et/ou l'évolution des comportements et de l'organisation**

Les secteurs dont dépend l'administration publique :

L'administration publique dépend des tous les secteurs amont et usages identifiés dans le PTEF :

- En tant que consommateur : mobilité, logement, alimentation, consommation de biens, numérique
- En tant que fournisseur : alimentation, mobilité, logement (un peu), numérique
- En tant que puissance publique édictant des règles : mobilité, logement, alimentation, consommation de biens, numérique

Les leviers technologiques, et les leviers « comportement/organisation » proposés par ces secteurs, et qui concernent l'administration publique :

- L'usage du numérique à la fois en organisation interne (télétravail ou visioconférences) et dans les services publics numériques (applications, plateformes, etc.) permet de réduire les déplacements des agents comme des usagers.
- La consommation de biens et l'alimentation ont la possibilité d'être gérées de manière plus respectueuse de l'environnement : critère carbone des marchés publics, économie circulaire, circuits courts.
- Les leviers de la mobilité et du logement permettent de repenser les déplacements : en rapprochant le travail du domicile, et en privilégiant les modes de transport peu carbonés.

Les leviers technologiques, et les leviers « comportement/organisation » spécifiques aux secteurs services ou à l'administration publique :

- Comportementaux : mutualisation des bâtiments, moindre utilisation et mutualisation des transports, sobriété dans les usages bâtiments, tri des déchets, compostage, moindre consommation d'eau
- Organisationnels : formation, bilans carbonés et reporting, gestion de crise, portefeuille climat dans les ministères, experts divers.
- Techniques : ceux qui découlent des autres secteurs (bâtiment, transport, énergie) : compostage, phytoépuration, méthanisation et boues d'épuration.

Peu de leviers spécifiques paraissent finalement pertinents pour ce secteur. La plupart ont été évoqués dans ceux liés aux autres secteurs.