

Liberté. Égalité. Fraternité.

DÉCARBONER L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

DANS LE CADRE DU

PLAN DE TRANSFORMATION DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE



SYNTHÈSE - MAI 2022



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

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

Crédit photo : Daniel Jolivet, sous licence Unsplash

Avant-propos

Comment transformer le fonctionnement quotidien de l'administration publique (État, collectivités, hôpital public) pour diminuer son empreinte carbone ? Comment la rendre plus résiliente aux conséquences du changement climatique et de la raréfaction des énergies fossiles ? C'est ce qu'explore le rapport « décarboner l'administration publique », qui s'inscrit dans le cadre du Plan de transformation de l'économie française (PTEF) élaboré par le *Shift Project* et dont les premiers résultats ont été publiés début 2022.

Pourquoi s'intéresser à l'administration publique ? Parce qu'avec près de 6 millions d'agents, elle représente environ **20 % de l'emploi en France**. Parce qu'elle est au cœur de la vie quotidienne de tous les citoyens. Parce que, même si ce rapport ne traite pas de l'impact carbone des politiques publiques, l'administration a un rôle majeur à jouer dans la transition bas-carbone de la société française. Et parce qu'à ce titre **elle se doit d'être à la fois exemplaire et à la pointe de la compréhension des enjeux énergétiques et climatiques**.

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

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

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

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

Le rapport complet « décarboner l'administration publique », dont ce document en présente la synthèse est disponible en lecture et téléchargement sur le site ilnousfautunplan.fr.

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

Auteurs

Ce travail a été mené par **Jean-Guillaume Bretenoux** (ingénieur en chef des ponts, des eaux et des forêts) depuis fin 2020, en lien avec **Jean-Noël Geist**, responsable des affaires publiques et coordinateur de différents projets au sein du *Shift Project*, et avec l'appui d'**Erwan Proto** pour les chiffrages. Il s'appuie sur un travail préparatoire conséquent initié début 2020 par **Diane Delaurens** (haute fonctionnaire, ancienne élève de l'ENA) et repris mi-2020 par **Angel Prieto** (élève-ingénieur du Corps de Mines) pour rédiger une première version du rapport.

L'équipe-projet remercie également l'ensemble des personnes, agents publics, spécialistes du secteur, bénévoles qui ont apporté leur aide, leur expertise et leurs conseils dans l'élaboration de cette publication, ainsi que les administrations publiques ayant bien voulu partager certaines données et expertises.

À propos du *Shift Project* et du Plan de transformation de l'économie française

The Shift Project est un *think tank* qui **œuvre en faveur d'une économie libérée de la contrainte carbone**. Association loi 1901 reconnue d'intérêt général et **soutenue par des leaders économiques** qui veulent faire de la transition énergétique leur priorité stratégique, guidée par l'exigence de la rigueur scientifique, il s'est donné la mission d'éclairer et influencer le débat sur la transition énergétique.

Pour cela, il constitue **des groupes de travail** autour des enjeux les plus délicats et les plus décisifs de la transition vers une économie libérée de sa dépendance aux énergies fossiles. Il **produit des analyses robustes et chiffrées** sur les aspects clés de la transition. Il **élabore des propositions innovantes**, avec le souci d'apporter des réponses à la bonne échelle.



Initié au printemps 2020, **le Plan de transformation de l'économie française (PTEF) veut proposer des voies pragmatiques pour décarboner l'économie, secteur par secteur, en favorisant la résilience et l'emploi**. Il s'agit de concevoir à grande échelle un programme systémique de mesures opérationnelles (réglementaires, économiques, fiscales, sociales, organisationnelles) effectivement compatibles avec une réduction des émissions de gaz à effet de serre permettant de limiter les effets du dérèglement climatique.

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 d'environ 5 % par an** en moyenne dès aujourd'hui.
- **Ne pas reposer sur le pari de la croissance économique**, ni sur des évolutions technologiques supposées advenir mais encore non éprouvées.

La présente synthèse, ainsi que l'ensemble des travaux du Plan de transformation de l'économie française sont également disponibles en lecture et téléchargement sur le site ilnousfautunplan.fr. Une version papier du PTEF a également été publiée chez Odile Jacob.

Table des matières de la synthèse du rapport

Avant-propos	1
Auteurs.....	2
À propos du <i>Shift Project</i> et du PTEF	2
RESUME AUX DECIDEURS.....	4
La transition bas-carbone est engagée.....	5
... mais de manière insuffisante	5
Les principes d'action qui doivent guider l'administration publique.....	7
Des actions qui peuvent et doivent commencer immédiatement	9
À l'arrivée, une administration décarbonée... qui fait envie !.....	9
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS ET IMPACTS EVALUES	11
Recommandations visant à fixer un cadre propice à une décarbonation généralisée et ambitieuse.....	12
Recommandations pour mettre en place un plan de décarbonation ambitieux dans une entité de l'administration publique	14
Mesures à mettre en œuvre par l'administration publique sur ses grands postes d'émission et impact chiffré.....	15



Le secteur aujourd'hui

- 20 %** de l'emploi en France
- 30 %** du parc immobilier tertiaire
- 2/3** des repas servis en restauration collective par an

-  Objectifs de baisse de la consommation énergétique des bâtiments publics
-  Objectifs (limités) de passage à l'électrique de la flotte de véhicules
-  Introduction de repas végétariens dans les cantines
-  Cadre pour intégrer les critères « carbone » dans la commande publique



2022-2027 : les leviers pour décarboner

 **Faire des bilans carbone** complets dans toutes les administrations

 **Assurer la transparence** des actions menées, pour faire de la décarbonation des services publics un enjeu électoral

 **Former** tous les agents... et les élus !

 **Rendre la décarbonation prioritaire** : intégrer l'impact carbone, la résilience et la sobriété, à tous les niveaux (du numérique aux déplacements professionnels)

 **Renforcer les objectifs** : électrification des véhicules, plafond carbone des repas, etc.



La transformation à horizon 2050

L'administration est exemplaire et en mesure de conduire la transition bas-carbone de la société

Résilience

L'administration sait faire face aux aléas climatiques et énergétiques pour assurer ses missions essentielles

Emploi

Maintien des emplois

100 % des agents sont formés aux enjeux climat, à la sobriété et à la résilience

Résumé aux décideurs

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

La transition bas-carbone est engagée...

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

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

... mais de manière insuffisante

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

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

L'absence de mesure au niveau local se traduit en toute logique par des difficultés pour disposer d'une vision consolidée au niveau national sur les besoins de rénovation énergétique de l'ensemble du parc immobilier et notamment du parc des collectivités, sur le contenu de la commande publique et les familles d'achats les plus émettrices de GES, sur les caractéristiques du parc automobile, etc.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il ne s'agit pas de dire qu'il suffit d'un claquement de doigts, d'incantations ou de déclarations volontaristes au plus haut sommet de l'État ou des exécutifs locaux. Mais sans une impulsion forte et continue dans la durée, sans des messages cohérents déclinés à tous les niveaux, sans une traduction de cette priorité dans les objectifs assignés et dans les arbitrages sur les moyens humains et financiers, la généralisation d'une décarbonation à la hauteur des enjeux ne pourra pas s'enclencher.

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

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

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

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

Repenser l'organisation de l'administration pour que l'évolution des relations avec les usagers et la prise en compte des aléas climatiques ou énergétiques ne remettent pas en cause l'accès aux services publics et la continuité de ces services.

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

Former agents et élus à l'urgence climatique et à la transition bas-carbone. Il s'agit évidemment d'accompagner l'évolution de certains métiers qui seront au cœur du processus de décarbonation (acheteur public, personnels de restauration, informaticien), mais pas seulement. Tous les agents, quel que soit leur niveau hiérarchique, doivent avoir conscience de l'importance des enjeux de la transition bas-carbone et connaître ses implications pour leur mission. Formation initiale, formation continue et communication interne sont autant de leviers à mobiliser. Et parce que le défaut actuel de connaissance de ces enjeux et des conséquences de l'inaction est criant au sein du personnel politique, il est impératif de former ministres et élus au moment de leur prise de fonction.

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

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

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

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

Des actions qui peuvent et doivent commencer immédiatement

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- **les émissions de gaz à effet de serre seront significativement réduites.** Compte tenu de l'absence de nombreuses données, les conséquences chiffrées des mesures préconisées n'ont pu être estimées que sur quelques postes d'émissions : consommation d'énergie des bâtiments, parc automobile, déplacements domicile-travail et repas servis dans la restauration collective publique. La baisse des émissions sur ces postes pourrait être de 16,6 MteqCO₂, soit près de 80 % des émissions estimées en 2020 ;

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

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

Principales recommandations et impacts évalués

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Poste d'émission	Principales actions à déployer par les administrations publiques concernant leur propre fonctionnement	Emissions en MteqCO2	
		En 2020	En 2050 si l'ensemble du PTEF est déployé
Parc immobilier tertiaire public	Suivi des consommations et mise en place des mesures simples de sobriété avec les agents, les prestataires, etc. Travaux de rénovation énergétique Suppression du chauffage au fioul et remplacement d'une grande partie du chauffage au gaz par du chauffage électrique ou des pompes à chaleur	7,4	1,7
	Utiliser des critères « carbone » dans les marchés publics pour la construction, l'entretien et la rénovation	Non estimé	
Déplacements domicile – travail	Plans de mobilité intégrant les déplacements domicile-travail Encouragement et facilitation du recours aux transports en commun et aux mobilités douces ou décarbonées : suppression des parkings autos, développement des parkings à vélo, mise à disposition de bornes de recharge, facilitation du covoiturage, etc. Développement du télétravail	5	0,1
Déplacements professionnels	Transformation du parc automobile : Développement des visio-conférences, du covoiturage, recours accru au train et aux transports en commun permettant de réduire le parc automobile Passage à une flotte de véhicules légers et utilitaires légers 100 % électriques et de taille réduite, renouvelés tous les 10 ans	4,2	0,3
	Substitution de l'avion par le rail, décarbonation des véhicules spécialisés, bateaux, etc.	Non estimé	
	Evolution de la composition des menus et recours aux protéines végétales Lutte contre le gaspillage alimentaire	4,3	2,2

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

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

Remerciements

Le rapport complet « décarboner l'administration publique », dont ce document en présente la synthèse, s'est appuyé sur les contributions, la relecture, les conseils ou les échanges avec :

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

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

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

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

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

Egalité Fraternité.

The Shift Project est un think tank qui œuvre en faveur d'une économie libérée de la contrainte carbone. Association loi 1901 reconnue d'intérêt général et guidée par l'exigence de la rigueur scientifique, notre mission est d'éclairer et influencer le débat sur la transition énergétique en Europe. Nos membres sont de grandes entreprises qui veulent faire de la transition énergétique leur priorité.

www.theshiftproject.org

Contacts :

Jason Saniez

Chef de projet adjoint Administration Publique
jason.saniez@theshiftproject.org
06 85 59 26 43

Jean-Guillaume Bretenoux

Chef de projet Administration publique
jean-guillaume.bretenoux@theshiftproject.org

