

... le contrôle budgétaire sur ...

LES ACTIONS ÉCORESPONSABLES DES POUVOIRS PUBLICS

La commission des finances a examiné, le mardi 11 juillet 2023, la communication de M. Jean-Michel ARNAUD, rapporteur spécial de la mission « Pouvoirs publics » sur les actions écoresponsables des pouvoirs publics.

1. APRÈS AVOIR RÉALISÉ UN BILAN DE LEURS ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE, LES POUVOIRS PUBLICS POURSUIVENT DES OBJECTIFS AMBITIEUX EN VUE DE LEUR RÉDUCTION

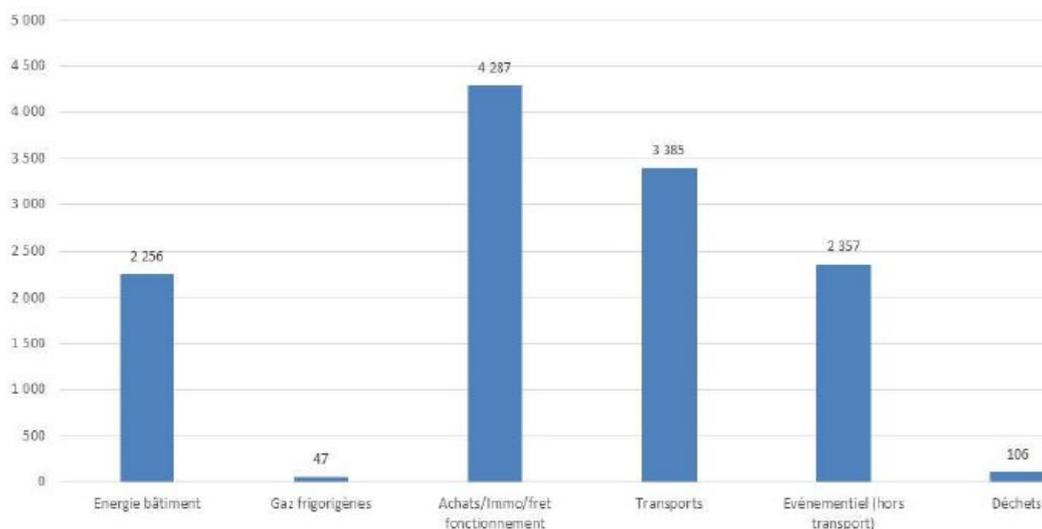
A. LES POUVOIRS PUBLICS RÉALISENT DES BILANS D'ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE DE PLUS EN PLUS APPROFONDIS

Le rapporteur spécial tient à souligner que tous les pouvoirs publics éligibles ont procédé à la réalisation d'un bilan d'émissions de gaz à effet de serre, et sont dans une démarche de mise à jour régulière.

Le bilan carbone de la présidence de la République a été réalisé en 2020 sur l'année 2019 par le cabinet A2DM. Il conclut à un total d'émissions de **28 600 tonnes équivalent CO²** (12 400 tonnes équivalent CO² hors aviation).

Répartition des émissions totales de gaz à effet de serre de la présidence de la République (hors aviation)

(en t eqCO₂)



Source : réponses au questionnaire du rapporteur spécial, bilan carbone de la présidence de la République

Le Sénat disposait d'un bilan carbone datant de 2009 (données de 2007) qui a été actualisé en 2020 (données de 2019). Ce bilan, établi par le cabinet Transition et développement durable, conclut à un total d'émission de **8 381 tonnes équivalent CO²**.

Le premier bilan carbone de l'Assemblée nationale date de 2007. Un bilan à jour a été commandé et les résultats devraient être livrés pour la fin de l'année 2023. **Ce prochain bilan carbone sera effectué selon les derniers standards en vigueur** préconisant d'inclure l'ensemble des **émissions directes et indirectes** correspondant aux scopes 1, 2 et 3.

B. TOUS LES POUVOIRS PUBLICS VISENT UNE NEUTRALITÉ CARBONE RAPIDE

Chacune des institutions vise un objectif volontariste de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) ainsi que d'atteinte de la neutralité carbone.

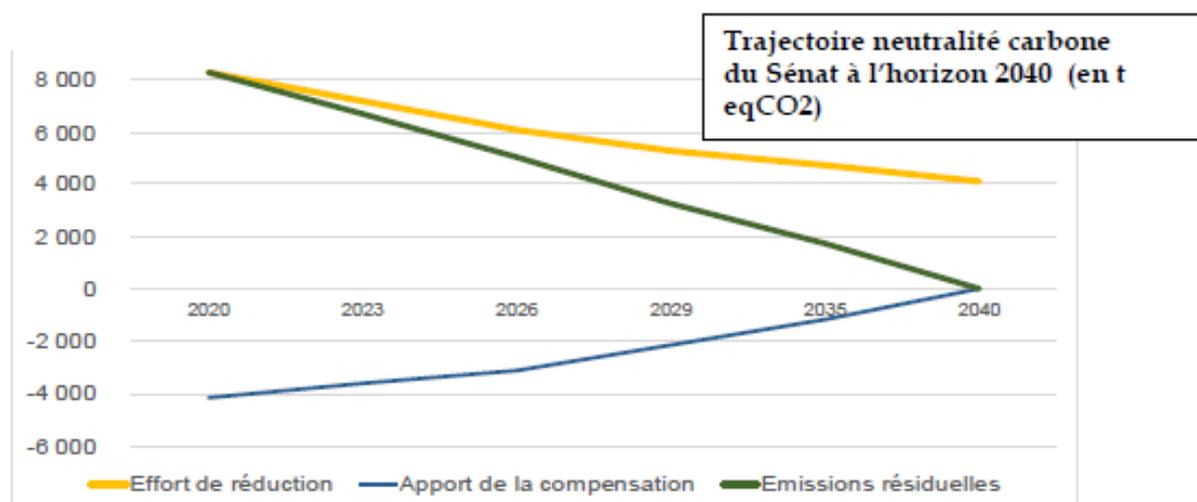
Si la **présidence de la République** s'inscrit dans la trajectoire de réduction des émissions de GES **fixée par la Stratégie nationale bas carbone (SNBC)**, et vise ainsi une neutralité carbone **d'ici 2050**, les assemblées ont fait le choix d'anticiper cette échéance.

À l'**Assemblée nationale**, le Collège de Questeurs a décidé, le 14 décembre 2022, d'anticiper de huit ans les échéances réglementaires, c'est-à-dire de réduire les consommations énergétiques de 60 % **d'ici 2042** (au lieu de 2050).

Le **Sénat** s'est fixé un objectif d'être neutre en carbone **à l'horizon 2040**, soit dix ans avant l'objectif énoncé dans la SNBC, en combinant une réduction significative des émissions du Sénat et le développement d'une action de compensation rigoureuse des émissions résiduelles. Le schéma ci-dessous traduit la trajectoire vers la neutralité carbone du Sénat :

La trajectoire de neutralité carbone du Sénat à l'horizon 2040

(en t eqCO₂)



Source : Stratégie environnementale du Sénat

Le **rapporteur spécial** s'inscrit pleinement dans ces ambitions des deux assemblées et considère que pour des raisons tenant à l'urgence climatique et à l'exemplarité, les pouvoirs publics devraient, s'ils le peuvent, **anticiper l'échéance de 2050 fixée par la SNBC**, et atteindre la neutralité carbone aussi rapidement que possible.

C. ENGAGÉS DEPUIS PLUSIEURS ANNÉES SUR LES ENJEUX DU CHANGEMENT CLIMATIQUE, LES POUVOIRS PUBLICS METTENT EN ŒUVRE DES PLANS D'ACTION

Les premiers bilans d'émissions de GES ont été réalisés par l'Assemblée nationale et par le Sénat au lendemain du Grenelle de l'environnement de 2007. Depuis, des actions pour réduire l'empreinte carbone des institutions ont été entreprises. Ainsi, pour le Sénat, le bilan carbone établi en 2020 fait apparaître une **baisse de 13 % des émissions de GES par rapport à 2007**.

Les institutions ont formalisé leur démarche de lutte contre le changement climatique par des plans d'action soit déjà mis en œuvre soit en cours d'élaboration.

La présidence de la République a mis en place un **plan d'action en responsabilité sociale des organisations (RSO)** avec comme priorité la sobriété énergétique, l'isolation des bâtiments, la mobilité durable et une restauration respectueuse de l'environnement.

Le Sénat a arrêté **deux grands objectifs stratégiques** lors de sa réunion de Bureau du 10 décembre 2020 : **un Sénat neutre en carbone à l'horizon 2040 et un Sénat « Zéro plastique, zéro gaspillage, zéro déchet »**. Ces deux objectifs stratégiques se déclinent en objectifs opérationnels structurant le plan d'action autour de trois grands axes : « bâtiments et Jardin exemplaires en matière d'efficacité énergétique », « mobilité décarbonée » et « consommations responsables ».

L'Assemblée nationale a mis en place **un groupe de travail sur le développement durable et mène une série d'études et d'audits préalables afin d'établir un diagnostic le plus large et exhaustif avant la mise en œuvre d'un plan de transition** que l'institution doit adopter pour définir sa trajectoire carbone. Sept axes d'actions ont déjà été identifiés comme prioritaires par le groupe de travail dont quatre axes sectoriels (la stratégie immobilière, les déplacements, la restauration, la politique numérique) et trois axes transversaux (la politique des achats, la gestion des déchets et l'implication des acteurs).

Enfin, le Conseil constitutionnel a initié en 2019 un **plan d'action pour le développement durable et les économies d'énergie**, lequel a été arrêté après des échanges avec les membres du Conseil constitutionnel, puis présenté à l'ensemble des agents. Ce plan comporte cinq axes : 1 : Performance énergétique-bâtiment ; 2 : Performance énergétique-consommation ; 3 : Mobilité durable ; 4 : Gestion des déchets ; 5 : Biodiversité.

2. DES AVANCÉES DÉJÀ SIGNIFICATIVES DANS UN GRAND NOMBRE DE SECTEURS D'ÉMISSIONS

A. LES DÉPLACEMENTS ET LA CONSOMMATION ÉNERGÉTIQUE DES BÂTIMENTS REPRÉSENTENT LES TROIS QUARTS DES ÉMISSIONS

1. Les déplacements : un verdissement rapide des parcs automobiles, un poids de l'aviation difficilement compressible

Avec plus de la moitié (57 %) des émissions dans le bilan des émissions de GES du Sénat, et plus des deux-tiers (68 %) dans celui de la présidence de la République, les déplacements constituent le premier poste générateur d'émissions de GES.

Pour réduire ce poids, les pouvoirs publics sont notamment dans un **processus d'acquisition rapide de véhicules électriques ou hybrides** et dans une démarche de promotion des mobilités alternatives.

Répartition du parc automobile selon le type de véhicule

| Type de véhicule | Présidence de la République | Assemblée nationale | Sénat | Conseil constitutionnel |
|-----------------------|-----------------------------|---------------------|-------|-------------------------|
| Classique | 109 | 30 | 74 | 0 |
| Électrique ou hybride | 50 | 48 | 37 | 4 |
| Total | 159 | 78 | 111 | 4 |

Source : réponses aux questionnaires du rapporteur spécial

De leur côté, les déplacements aériens restent un cas spécifique en raison de leur poids dans les émissions totales et de leur caractère en partie incompressible en-deçà d'un certain seuil.

L'aviation de la présidence de la République représente un cas particulier à la fois par son poids dans les émissions de CO² dans le total des déplacements (environ 82 %) mais aussi parce qu'il s'agit d'un besoin qui répond à des impératifs tenant à la représentation diplomatique et à la sécurité.

Pour autant, le plan RSO de la présidence de la République met en œuvre plusieurs actions afin de réduire l'impact environnemental de ces déplacements aériens avec notamment un **objectif de réduction des heures de vols** : entre 2011 et 2021, diminution de 46 % des heures de vol en A330, de 37 % en Falcon et de 88 % en Super Puma (hélicoptère)

2. Stratégie immobilière et économies d'énergie : un effort financier de long terme

Le décret n°2019-771 du 23 juillet 2019 dit « **décret tertiaire** » impose une réduction progressive de la consommation d'énergie dans les bâtiments à usage tertiaire afin de lutter contre le changement climatique. C'est dans cet objectif que les pouvoirs publics mènent des travaux de rénovation importants.

La présidence de la République s'inscrit dans cette démarche de rénovation énergétique à travers deux projets symboliques. Tout d'abord, la construction d'une **crèche sur le site de l'Alma** qui a été labellisée E3C1, ce qui correspond à un très haut niveau de performance énergétique. **Le budget de l'opération s'élève à 2,58 millions d'euros**. Son financement a été assuré par la vente du bâtiment du 14 rue de l'Élysée.

Ensuite, l'institution conduit un projet de mise en place d'une **géothermie sur nappe** à 65 mètres de profondeur pour le circuit d'eau chaude de l'hôtel d'Évreux afin de réduire de 80 % les émissions de CO² et de diviser les factures de fluides au moins par deux. **Le coût total du projet s'élèvera à 5 millions d'euros** dont 700 000 euros sur le budget 2023 afin de financer les travaux de forage qui ont débuté en mai dernier.

Le Sénat, dans son plan d'action, se fixe comme objectif **une rénovation énergétique aussi complète que possible d'ici 2030**. Il a par exemple engagé un programme de pose de fenêtres à **isolation renforcée** en remplacement de menuiseries anciennes, en simple vitrage et déperditives, pour un montant total de 295 000 euros (contre 74 448 euros en 2020 et 59 500 euros en 2019) marquant le **niveau d'engagement inédit** de l'institution. Ce niveau d'effort a été reconduit en 2022, avec une dépense de 365 000 euros.

Surtout les rénovations dans les deux assemblées sont désormais mises en œuvre en respectant les critères permettant d'obtenir la certification « **Haute Qualité Environnementale** ». C'est ainsi le cas au Sénat des deux bâtiments des 26 et 36 rue de Vaugirard et à l'Assemblée nationale pour la rénovation de l'hôtel de Broglie.

Enfin le Conseil constitutionnel engagera prochainement des travaux pour un montant de 1,5 million d'euros comme l'illustre le tableau ci-dessous :

(en euros)

| Travaux | Avancement | Coût |
|--|------------|-----------|
| Détection automatique de présence électrique sur le bâtiment | Réalisé | 50 000 |
| Travaux de modernisation et de régulation de la chaufferie | Réalisé | 135 000 |
| Mise en place de prises et de bornes électriques de recharge véhicule | Réalisé | 2 000 |
| Travaux sur les huisseries et mise en place de double vitrage notamment dans les salons et parties classées du 1 ^{er} étage | À venir | 1 000 000 |
| Rationalisation du système de chauffage et de rafraîchissement des locaux | À venir | 500 000 |

Source : réponses au questionnaire du rapporteur spécial

Par ailleurs, dans un contexte de hausse des coûts de l'énergie et de baisse des coûts de production des installations d'électricité renouvelable, **le rapporteur spécial considère que la production et consommation, à partir de capacités autonomes de production d'énergie renouvelable pourrait constituer une opportunité intéressante.**

B. DES ACTIONS CONCRÈTES DANS LES AUTRES SECTEURS D'ÉMISSIONS

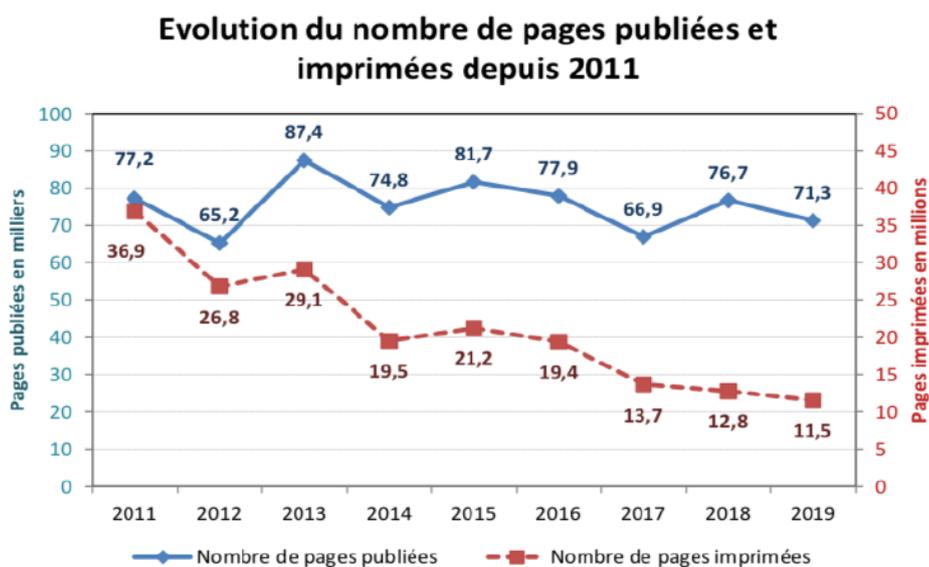
1. La restauration collective amorce sa transition vers une alimentation de qualité et durable

La restauration collective des pouvoirs publics est concernée par les dispositions de la loi EGAlim et notamment l'objectif d'un taux d'approvisionnement de 50 % de produits durables et de qualité, dont 20 % de produits issus de l'agriculture biologique depuis le 1^{er} janvier 2022. Tous les pouvoirs publics ont saisi l'opportunité de repenser leur stratégie de restauration collective afin de parvenir à une gestion écoresponsable et des efforts importants ont été menés pour atteindre ou se rapprocher des critères de la loi Egalim.

Par ailleurs, s'appuyant sur une initiative à l'étude au Sénat de « ticket carbone », **le rapporteur spécial soutient l'idée de mise en place d'un signal visuel destiné à sensibiliser le consommateur à l'émission de CO² générée par la confection du repas.**

2. La politique numérique et de réduction de consommation de papier

La réduction de papier représente des économies conséquentes eu égard au prix des ramettes de papier et de l'encre mais également au regard de la maintenance et l'entretien des copieurs. En parallèle, en réduisant leur consommation de papier, les institutions contribuent à réduire leur empreinte environnementale, l'industrie du papier étant grande utilisatrice d'eau.



Source : bilan environnemental du Sénat

Quant à la dématérialisation, elle s'est développée dans chacune des institutions. Le Conseil constitutionnel a ainsi ouvert en 2022 un portail de référence de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC 360"). Dans les assemblées, la consultation des rapports sur les sites internet devient la règle et l'impression l'exception, et, au Sénat, depuis 2017, l'application DEMETER (DEMatérialisation de l'Espace de Travail En Réunion) permet aux sénatrices et sénateurs de suivre sans support papier les réunions de commission. Enfin, la présidence de la République s'est fixée un objectif de numérisation de l'ensemble de ses procédures à horizon de l'été 2024.

Reste que **pour le rapporteur spécial une interrogation se pose sur l'équilibre à trouver entre la consommation de papier, dont l'impact sur l'environnement est notamment lié à la déforestation, et le numérique, consommateur d'énergie.**

3. La gestion des déchets : axe transversal central de l'écoresponsabilité

La réduction des déchets et le recyclage constituent l'un des premiers sujets ayant fait l'objet d'une démarche systématique de la part des pouvoirs publics. La mise à disposition d'une source d'eau potable accessible à tous les agents à travers des fontaines à eau a permis de réduire drastiquement l'usage du plastique. D'après les services de la présidence de la République, **392 000 bouteilles en plastique sont ainsi économisées par an.**

Au Sénat, l'objectif « zéro plastique, zéro gaspillage, zéro déchet », c'est-à-dire « **zéro plastique à usage unique et zéro emballage plastique** », devrait être atteint à l'horizon du renouvellement sénatorial de 2026. À l'Assemblée nationale un prestataire extérieur collecte les déchets biodégradables et les transforme en carburant, permettant ainsi de faire fonctionner sa flotte de véhicules, et en engrais verts, qui sont récupérés pour les jardins.

4. La gestion durable des espaces verts et la préservation de la biodiversité

La gestion écoresponsable des espaces verts des pouvoirs publics participe grandement à la protection de l'environnement, des sols et de la biodiversité locale.

Le Jardin du Luxembourg, géré par le Sénat, constitue un exemple en matière de réduction de l'empreinte environnementale. Les actions suivantes ont notamment été entreprises :

- **la mise en place du tri sélectif des déchets dans le Jardin** : 16 abris-bacs ont été installés à proximité des onze portes du Jardin, représentant une dépense de 202 000 euros en 2022 ;
- **la préservation de la biodiversité** : axe fort depuis de nombreuses années qui se traduit par l'abandon du désherbage chimique et l'utilisation d'engrais organiques ;
- **la maîtrise de la consommation d'eau** : en 2021, le logiciel de gestion technique centralisée de l'arrosage a été remplacé par une version plus performante permettant d'économiser la consommation d'eau ;
- **une maîtrise de l'énergie** : des efforts en matière de maîtrise de la dépense énergétique ont été effectués afin d'améliorer le chauffage des serres. À ce titre, une étude sur l'opportunité d'installer des panneaux solaires est actuellement en cours.

Le rapporteur spécial considère que **le jardin du Luxembourg constitue une vitrine pour le Sénat qu'il convient de continuer à mettre en avant**, ce qui a été fait à travers toutes les actions mentionnées mais aussi en lui dédiant récemment un site internet propre¹.

3. LES POUVOIRS PUBLICS SE FIXENT COMME OBJECTIF D'INSUFFLER UNE DÉMARCHE ÉCORESPONSABLE SUR LE LONG TERME

A. DES OUTILS POUR PÉRENNISER L'ACTION DES POUVOIRS PUBLICS EN MATIÈRE D'ÉCORESPONSABILITÉ

1. La commande publique comme levier d'action

La commande publique est un outil qui peut contribuer à accélérer la transition environnementale à la fois en se dotant de produits et services favorables à l'environnement mais aussi en encourageant les fournisseurs à modifier leurs offres. Elle constitue à ce titre un **véritable effet d'entraînement**. Pour l'ensemble des institutions, des clauses environnementales sont déjà présentes dans leurs marchés, et la plupart des candidats aux marchés sont engagés dans une démarche de développement durable.

Une fois le marché attribué, le suivi de l'exécution des clauses environnementales et sociales du développement durable est essentiel afin de pouvoir sanctionner leur éventuel non-respect et s'engager ainsi dans une démarche d'amélioration continue.

Par ailleurs, le rapporteur spécial souhaite souligner l'importance particulière de la valorisation de l'économie circulaire qui pourrait être une des pistes à explorer davantage par les pouvoirs publics.

¹ <https://jardin.senat.fr/>.

2. Un pilotage fin des consommations énergétiques des bâtiments

Un pilotage le plus détaillé possible des consommations permet de mettre en œuvre des mesures ciblant les bâtiments ou secteurs les plus énergivores. Toutes les institutions s'équipent ainsi d'outils de suivi des consommations énergétiques, l'objectif étant de passer d'une logique globale, assez générale et uniforme, à un ajustement permanent des chauffages, en lien direct avec l'activité. **La corrélation des opérations de chauffe avec l'activité réelle est un gage certain d'économies.**

3. Le budget carbone à l'étude au Sénat

Le **budget carbone** consiste à attribuer un **quota d'émissions de t eqCO² pour un poste de dépense**. L'instauration d'un tel budget carbone est à l'étude au Sénat pour les déplacements à l'étranger.

4. Compensation carbone : les pouvoirs publics privilégient à court terme la réduction des émissions

La compensation s'inscrit dans un processus que l'on peut résumer par le séquençage « **éviter-réduire-compenser** ». Il s'agit de démontrer que des efforts raisonnables ont été menés, et qu'après avoir réduit ou évité au maximum ses émissions, l'organisme peut compenser ses émissions résiduelles. En effet, en dépit des efforts qui seront menés par les institutions, toutes les émissions de CO² ne pourront pas être neutralisées. **Il restera nécessairement, de manière résiduelle, des émissions qui seront générées et qu'il conviendra de « compenser » si l'on souhaite atteindre la neutralité carbone.**

Pour autant, **la compensation suscite un intense débat** quant à son efficacité et à la localisation des projets qui se situent le plus souvent en dehors du territoire national. À ce jour le principal outil de compensation utilisé par les pouvoirs publics concerne le secteur aérien et plus particulièrement **le partenariat avec Air France**.

À court et moyen termes, les pouvoirs publics se concentrent sur la réduction des émissions, ce qui est pour le rapporteur spécial en tout état de cause la priorité, la compensation n'ayant vocation qu'à intervenir ultérieurement et de manière résiduelle.

B. DES POUVOIRS PUBLICS QUI ASSOCIENT L'ENSEMBLE DES ACTEURS AUSSI BIEN EN LEUR SEIN QU'À L'EXTÉRIEUR

1. Des plans de sobriété, sources d'économies mais aussi opportunité pour sensibiliser les acteurs en interne

En parallèle de l'indispensable rénovation énergétique des bâtiments, des actions sur les comportements peuvent avoir des effets importants et générer des économies significatives.

À cet égard, des **plans de sobriété** ont été mis en place, notamment au dernier trimestre 2022. Ces plans ont validé un certain nombre de mesures, comme par exemple la limitation à 19°C de la température effective, la limitation de l'éclairage (par exemple, l'éclairage extérieur du Sénat et de ses dépendances - Cour d'honneur, dôme Tournon, fontaine Médicis - est interrompu à partir de 21 heures), éteindre l'ensemble des équipements numériques (ordinateurs, imprimantes...) en quittant un local plutôt que de les mettre en veille etc.

En plus de leur effet bénéfique pour l'environnement, ces mesures génèrent des économies relativement importantes dans un contexte de hausse des coûts de l'énergie.

2. Une appropriation de l'écoresponsabilité par chacun

La transition ne pourra pas être accomplie sans les femmes et les hommes qui travaillent au sein des institutions. Les politiques menées doivent emporter l'adhésion de l'ensemble des parties prenantes sans quoi elles perdent beaucoup de leur dynamique.

L'implication du personnel passe d'abord, selon le rapporteur spécial, par la communication interne. À cet égard, **l'ensemble des institutions a mis en place un accès intranet présentant les plans et les actions menées en matière de développement durable et des affiches**

explicatives permettent d'accompagner les personnels dans l'utilisation par exemple des bacs de tri des déchets et plus largement dans l'appropriation des écogestes.

L'information joue en effet un rôle majeur, et, **au-delà des changements visibles** (installations de bacs de tri, fin du plastique, bornes de recharges électriques etc), les usagers et membres du personnel pourraient suivre via des publications régulières les avancées de leur institution et être motivés par l'effort collectif ainsi fourni.

3. Promouvoir et valoriser les actions menées

D'abord, la communication doit permettre aux personnes extérieures à l'institution d'avoir accès aux actions entreprises et à ce titre participe de la **transparence** des pouvoirs publics.

En second lieu, elle valorise ces actions qui sont ainsi connues au-delà de la sphère interne. Elle contribue, le cas échéant, à créer un **effet d'entraînement** auprès des autres administrations publiques qui s'inscrivent elles aussi dans cette démarche de développement durable.

Le rapporteur spécial considère que les institutions pourraient renforcer leur communication en ce domaine et, par exemple, mettre en place un accès facile à un onglet dirigeant l'utilisateur du site internet de chacune des institutions vers une page dédiée aux actions entreprises en matière environnementale et régulièrement mise à jour.

Les observations du rapporteur spécial

1. Face à l'urgence climatique, et à l'instar des objectifs affichés dans les deux Assemblées, les pouvoirs publics gagneraient à anticiper l'atteinte de la neutralité carbone avant l'échéance de 2050 fixée par la Stratégie nationale bas carbone (SNBC).
2. Envisager, lorsque c'est possible au regard du type de bâtiment, même de manière modeste, des productions autonomes d'énergie renouvelable, qui s'inscriraient de manière symbolique dans l'accélération de la transition énergétique.
3. Étudier, en matière de restauration collective, la mise en place d'un signal visuel destiné à sensibiliser le consommateur à l'émission de CO² générée par la confection du repas.
4. Consolider la commande publique comme levier du développement durable et renforcer par exemple les achats de produits recyclés dans le cadre de l'économie circulaire
5. Mettre en œuvre une communication interne régulière sur les thèmes en lien avec le développement durable
6. Développer la communication externe des pouvoirs publics sur ces thèmes et créer – quand il n'existe pas - un onglet dédié du site internet aux actions entreprises en matière de développement durable.



Jean-Michel ARNAUD
Rapporteur spécial
Sénateur (Union Centriste)
des Hautes-Alpes

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28