



## PRINTEMPS ECOLOGIQUE

Le Printemps écologique est une Fédération de syndicats français constituée en mars 2021, qui promeut l'élargissement des négociations collectives à l'impératif écologique, et vise plus largement à développer un mouvement éco-syndical.

Le syndicat sectoriel Fonction Publique d'Etat, créé en Octobre 2020, regroupe des salariés des ministères, administrations décentralisées, ainsi que l'enseignement supérieur et la recherche.

# CAHIER D'ACTEUR

CAHIER D'ACTEUR

N°93 Février 2022

## Contribution du syndicat Printemps écologique – Fonction Publique d'Etat

### INTRODUCTION

Au sein des administrations publiques, les membres de Printemps Écologique-Fonction Publique d'Etat (PE-FPE) reconnaissent que les **objectifs fixés par la SNBC et la PPE sont ambitieux et adéquats**. Cependant, les moyens actuels permettent-ils d'y parvenir ? Les premières années de mise en place **montrent déjà des retards**. A travers ce cahier d'acteur, PE - FPE propose un diagnostic sur les causes des retards constatés et des solutions pour accélérer l'exécution de la transition.

Les thèmes de la concertation pour la Stratégie Française sur l'Énergie et le Climat traités en particulier dans ce cahier d'acteurs sont les suivants :

2. Quelles conditions pour une véritable culture du bas-carbone ?
5. Quel équilibre entre les différents outils de politique publique dans la lutte contre le changement climatique ?
6. Comment assurer une meilleure intégration des efforts d'atténuation dans les politiques territoriales ?

## REDUIRE L'INCERTITUDE: PRIORISER ET ANTICIPER

Dans ses documents stratégiques cadres actuels (SNBC et PPE notamment), la France se fixe des objectifs ambitieux en termes de décarbonation et de transition énergétique. Ainsi, la part des énergies renouvelables dans le mix énergétique doit être portée à au moins 33% de la consommation finale brute d'énergie en 2030. Pourtant, des retards sur ces objectifs sont déjà observés: **la France est le seul pays de l'Union Européenne à n'avoir pas atteint ses objectifs européens de part d'énergies renouvelables en 2020** (19,1% de consommation finale brute contre l'objectif de 23% de la directive 2009/28/CE).

Sur le terrain, les agents publics en charge de développer les politiques publiques climatiques et énergétiques sont confrontés à une **double incertitude** qui nuit au développement efficace des projets, crée du retard et augmente en outre le risque financier des projets et donc leur coût de financement.

### Incertitude sectorielle : priorisation des enjeux

Les acteurs de terrain ont chacun une **spécialisation sectorielle qui manque de vision systémique**. Ainsi, sur le développement des énergies renouvelables, l'**absence d'arbitrage en amont** sur la priorisation à donner à des **enjeux parfois contradictoires** (politique énergétique, limitation de l'artificialisation des espaces agricoles, effets potentiels sur la biodiversité) impose un **traitement au cas par cas** dans l'analyse et l'instruction des projets, et des confrontations stériles entre directions de l'Etat (DREAL, DRAAF et Autorité environnementale par exemple).

**Des arbitrages amont, précis et sans retour en arrière possible**, doivent donc être pris par les acteurs décisionnaires puis transmis sans équivoque à l'ensemble des agents des services de l'Etat, afin qu'ils puissent sans hésitation permettre l'accélération des politiques énergétiques et climatiques de la France. La Stratégie Française Énergétique et Climatique doit s'attacher à cet enjeu de clarté.

Ces priorisations, objectivées scientifiquement, pourraient prendre la forme de **grilles d'arbitrage** décidées en amont et déployées par les ministères pour aider à la lisibilité des politiques publiques, et limiter l'impact sur les décisions prises par les agents des idées reçues et du cas-par-cas.

### Incertitude temporelle : le principe de non-régression

D'autre part, les **calendriers électoraux** resserrés créent un **manque de visibilité sur le long terme**, alors que la Stratégie française énergie-climat fixe des objectifs sur de longues périodes. Le changement d'acteurs décisionnaires (ministres, préfets et corps préfectoral) en 2022 inquiète les agents en vue d'une perturbation potentielle des initiatives environnementales de terrain débutées.

A chaque élection, **une période de réserve** imposée aux agents bloque les projets, parfois pendant plusieurs mois. Ces périodes sont inhérentes au bon fonctionnement de la vie démocratique, mais limitent la vitesse d'exécution demandée par l'urgence (climatique, énergétique, biodiversité) des enjeux.

Un cadre plus souple permettrait d'accélérer la transition écologique. Il pourrait s'appuyer le **principe législatif de non-régression environnementale** (art L110-1-II-9 du Code de l'environnement), selon lequel la protection de l'environnement ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante. Ce principe devrait pouvoir s'appliquer à tous les échelons des services de l'Etat, jusque dans l'**application terrain quotidienne** : on ne revient pas en arrière sur une politique climatique ou énergétique, sauf à la rendre plus ambitieuse.

## SE FORMER ET S'ORGANISER

### Être formé aux enjeux systémiques

Les enjeux énergie & climat sont complexes et interdépendants. Or, l'organisation de la Fonction

Publique d'Etat chargée d'exécuter la PPE et SNBC, et d'instruire les projets dans les territoires, permet difficilement de prendre en compte cette interdépendance. Les formations sectorielles (air, eau, agriculture, énergie, biodiversité, etc.) spécifiques des opérationnels et des décisionnaires ne leur permettent pas de dialoguer facilement avec leurs pairs provenant d'autres expertises sectorielles. Cela peut provoquer un ralentissement dans les projets voire des blocages comme évoqué précédemment.

L'ensemble des agents de la Fonction Publique d'Etat devraient **être formés en continu** aux enjeux majeurs du XXI<sup>e</sup> siècle : limites planétaires, urgence climatique, révolution énergétique, extinction de masse de la biodiversité... pour permettre de donner aux agents une vision globale complétant leur formation spécifique et donc de faciliter le dialogue, l'instruction des dossiers et de réduire les incertitudes sur les projets de transition. Ces formations peuvent prendre plusieurs formes :

- Formation externe déployée massivement dans l'ensemble des administrations publiques; à l'image de la *Fresque du Climat*. Ce type de déploiement est possible, et a déjà été réalisé dans certaines directions régionales du CEREMA, ou certaines écoles de formation initiale (ENTPE), et peut donc et **doit être généralisé à l'ensemble de la Fonction publique**.
- Formation interne par les pairs entre différents services, pour mettre à profit la diversité des profils cohabitant dans les administrations publiques, et partager les connaissances .

### Organiser l'administration publique pour penser le systémique

Mais l'échange entre les différents experts sectoriels ne doit pas se limiter aux périodes de formations ou à des moments ponctuels spécifiques. Les collaborateurs devraient, quotidiennement, être en mesure d'interagir avec des experts d'autres secteurs.

Or l'organisation de l'administration publique est **fondamentalement sectorielle** (ministères sectoriels, organisation par service des services déconcentrés). Cette structuration limite l'interaction entre les différentes expertises, crée des effets de silos et renforce les blocages dans l'instruction des projets.

En pratique, quoique les experts de différents secteurs se connaissent, voire travaillent dans les mêmes bâtiments, l'interaction reste limitée et la formation par les pairs également.

L'interaction nécessaire pourrait être renforcée par une organisation de l'espace de travail de type *Projet* rassemblant quotidiennement dans les mêmes bureaux des agents issus de services et d'expertises différentes. Difficile dans les ministères, ce type d'organisation *Projet* peut être expérimenté plus facilement dans les DREAL ou les DDI par exemple.

Cette opportunité spécifique à la Fonction Publique d'Etat et à la diversité des profils qui l'habitent peut faire émerger une vision systémique et cohérente qui renforce l'exécution de la Stratégie française Energie Climat.

## III - MONTRER L'EXEMPLE

### Pour les autres

**La SNBC propose une participation cruciale de l'Etat dans la transition écologique** lors des engagements nationaux, dont celui de réduire d'au moins 40% des émissions de gaz à effet de serre (GES) en 2030 par rapport à 1990.

La part du secteur public dans l'empreinte carbone d'un français moyen est de 1.3 T - 1.5 T par an<sup>1</sup> donc une contribution non négligeable à

<sup>1</sup> ADEME et [statistiques.developpement-durable.gouv.fr](https://statistiques.developpement-durable.gouv.fr)

l'empreinte carbone totale. Néanmoins, en pratique, le détail de l'empreinte du secteur public est difficile à trouver. Les services ne publient pas nécessairement leurs bilans Gaz à effet de serre (BEGES). Quand ceux-ci sont publiés, ils ne sont pas nécessairement suivis d'actions.

Au-delà de ses actions propres, l'administration publique a également un impact sur l'ensemble des autres secteurs. Il y a donc **une opportunité pour l'État** d'utiliser sa condition d'organisateur de la vie publique pour accélérer la transition écologique par l'exemplarité, à toutes les échelles. Par exemple :

- réduire la taille des véhicules de fonction et augmenter l'utilisation des véhicules électriques
- rénover les bâtiments publics pour améliorer leur efficacité énergétique.
- rendre publics tous les BEGES qui sont obligatoires.
- rendre public les plans d'action associés, mettre les moyens humains sur les plans d'action des BEGES

## Et pour nous même

Par ce rôle d'exemplarité, l'administration publique peut permettre de promouvoir un changement général vers une culture bas-carbone.

Mais l'exemplarité permet aussi la motivation des équipes dans un secteur où **la défense de l'intérêt général** est fortement ancrée dans l'ADN de l'ensemble des agents.

Il ne s'agit rien de moins que de renouveler l'engagement et l'ambition des acteurs du secteur public vers un projet de société porteur de sens.

## CONCLUSION

Premièrement, il apparaît que les acteurs de terrain en charge de la mise en œuvre des politiques publiques climatiques et énergétiques sont laissés dans une double incertitude : d'une part, une **incertitude sur l'évolution des objectifs fixés**, en partie dû aux changements de calendrier électoral, qui crée un manque de visibilité à long

terme ; d'autre part, **une incertitude sur les arbitrages à effectuer** lorsque (et c'est souvent le cas en pratique) certains objectifs sont contradictoires et non priorités, résultant en des décisions prises au cas par cas, sans vision d'ensemble et sans anticipation, et donc un retard dans l'instruction des projets, une lenteur de prise de décision, et finalement un surcoût de financement pour les projets. **Une grille de priorisation des objectifs de la SNBC et PPE doit être établie dès maintenant pour ne pas laisser les choix être décidés dans l'urgence et au cas par cas.**

Deuxièmement, les opérationnels et les décisionnaires ont des expertises souvent sectorielles et donc des regards parfois cloisonnés, ce qui amplifie les décisions au cas-par-cas et accroît les incertitudes sur les projets.

Il est possible d'accélérer l'efficacité de l'instruction et l'exécution des projets de transition avec **une priorisation en amont et un principe de non-régression** ; d'autre part ce déploiement vers une réelle culture publique du bas carbone ne peut se faire sans **former les agents aux enjeux systémiques et organiser le travail inter-service.**

Enfin, l'enjeu pour le secteur public est de montrer l'exemple pour inciter les autres secteurs à décarboner ... mais est aussi une opportunité de **fédérer l'ensemble des agents autour d'un projet porteur de sens.**